



UNIVERSIDAD DE CHILE

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Público**

**LOBBY: ANTECEDENTES GENERALES Y REGULACION EN  
CHILE**

**Memoria de Prueba para optar al grado de  
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

**VICENTE JOSE HOT MENDY**  
**PABLO ALBERTO OYARCE MOLINA**

**Profesor Guía:**  
**PAULINO VARAS ALFONSO**

**Santiago, Chile**  
**Enero, 2014**

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION.....	07
CAPITULO I:	
ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE <i>LOBBY</i> .....	10
1.1 Terminología y origen del <i>lobby</i> .....	10
1.2. <i>Lobby</i> y actividades ilegales.....	18
1.3. Aporte a la democracia.....	23
1.4. <i>Lobbystas</i> .....	26
1.4.1. Funciones prácticas de un <i>lobbysta</i> .....	33
1.4.2. Regulación de los <i>lobbystas</i> .....	35
CAPITULO II:	
BREVE VISION DEL DERECHO EXTRANJERO.....	38
2.1. Panorama General.....	38
2.2. América Latina.....	40
2.2.1. Argentina.....	40
2.2.2. Perú.....	43
2.3. Europa.....	48
2.4. Estados Unidos de Norteamérica.....	56
2.4.1. <i>Lobbying Disclosure Act</i> (Ley de regulación del Cabildeo).....	60
2.4.1.1. Sobre el Registro.....	64
2.4.1.2. Donaciones y obsequios ( <i>gifts</i> ) .....	65

2.4.1.3. Instituciones y cargos que se encuentran protegidos por la ley...	66
2.4.1.4. Mecanismos de transparencia previstos por la <i>Lobbying Disclosure Act</i> .....	68
2.4.1.5. Modificaciones realizadas a la <i>Lobbying Disclosure Act</i> .....	73

CAPITULO III:

FUNDAMENTOS Y RELEVANCIA DE LA REGULACION DEL *LOBBY* EN CHILE..... 75

3.1. Perspectiva Política.....	75
3.1.1 Autoridades Políticas y su percepción del <i>lobby</i> .....	88
3.1.1.1. La Magnitud de la actividad de <i>lobby</i> en Chile.....	91
3.1.1.2. La regulación de las actividades de <i>lobby</i> .....	92
3.1.1.3. Los principales actores que realizan actividades de <i>lobby</i> en Chile.....	92
3.2. Perspectiva Jurídica.....	93

CAPITULO IV:

HISTORIA DE LA LEY QUE VIENE A REGULAR EL *LOBBY*..... 104

4.1. Iniciativas .....	104
4.1.1. Primer proyecto de ley, Boletín 3407-07.....	104
4.1.2 Segundo Proyecto de Ley, Boletín 6189-06.....	133
4.1.2.1. Tramitación.....	170

CONCLUSIONES:

VISION CRITICA DEL PROYECTO..... 183

BIBLIOGRAFIA..... 194

## RESUMEN

La práctica del *lobby* ha tenido varios espacios en el ejercicio democrático de nuestra sociedad. Sin embargo antes de arraigarse como tal, pasó por varias etapas en que se discutía si efectivamente constituía una actividad legítima.

La conceptualización del término y el análisis de sus orígenes, permiten comprender el desarrollo de la actividad hoy en día, además de otorgar ciertas luces acerca de su futuro a nivel legislativo. Dentro de este ámbito destaca la figura del *lobbysta*, el sujeto activo que gestiona e intercede por intereses ajenos(o bien propios) ante una autoridad. Las funciones del *lobbysta* y cómo estas son esenciales para determinar el verdadero aporte de la actividad a la sociedad, nos indican el grado de legitimidad y transparencia bajo el cual debe ser regulado el ejercicio del *lobby*.

A través de un análisis del derecho comparado respecto al *lobby*, podremos interpretar su evolución jurídica en el mundo, y comprender las instituciones que crea el proyecto chileno que viene en normar la actividad, de manera de dejar en evidencia la importancia de su regulación, en cuanto

a sus aportes, y al mismo tiempo, establecer parámetros críticos que permitan mejorar algunos ámbitos del proyecto.

## INTRODUCCION

En el marco de una discusión política intensa y de larga data, los lineamientos para instaurar las bases de una regulación legal de la actividad del *lobby* se encuentran ya desarrollados. La presente investigación tiene por objeto abordar a grandes rasgos el concepto de *lobby*, su origen, y el desarrollo que ha tenido durante los últimos años en nuestro país. Además, se analizarán las diversas posiciones que se han manifestado en torno a este concepto y sus alcances.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, se indagará sobre el proceso de creación del proyecto de ley que regula la actividad del *lobby* en Chile, sus fundamentos y justificaciones, así como las discusiones que se están dando en torno él. En relación a lo anterior, se expondrán las principales diferencias entre los proyectos de ley presentados, fundamentalmente en lo que dice relación a los sujetos del *lobby*, para finalmente realizar un análisis de la tramitación del proyecto definitivo que viene a regular en nuestra legislación el *lobby*, poniendo especial énfasis en la importancia de esta regulación, en sus principales falencias, a través de

un visión crítica de la misma, y, en definitiva, destacar las virtudes y la trascendencia para el sistema político imperante.

La actividad de *lobby* en nuestro país ha sido objeto de discusión no sólo en la arena política, sino también en los diversos estamentos de la sociedad, fundamentalmente por las influencias ejercidas en materias de interés nacional, tales como educación, matrimonio igualitario o ley del tabaco. El problema de fondo, no ha sido precisamente el defender una posición ante la autoridad, toda vez que dicha acción se sustenta en el legítimo derecho de expresión y de petición, propios de un estado democrático. El conflicto se suscita más bien, a propósito de la legitimidad del ejercicio del *lobby*, por cuanto aún está arraigado en ciertos sectores de la sociedad, el concepto de *lobby* como una actividad relacionada al tráfico de influencias o a la corrupción.

Para efectos de despejar todo manto de duda que cubra la actividad de *lobby*, analizaremos el concepto desde sus orígenes, especificando en qué consiste su ejercicio, quiénes lo realizan, cuáles son los instrumentos mediante los cuales se expresa y quiénes son los sujetos pasivos de la

actividad. Del mismo modo, observaremos el tratamiento legal que se le otorga en otras latitudes, analizando su desarrollo y evolución y, en definitiva, abordar los elementos comunes que han sido considerados en la discusión parlamentaria nacional.

# CAPITULO I

## ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE *LOBBY*

### 1.1 Terminología y Origen del *Lobby*

De un tiempo a esta parte, el concepto de *lobby* dejó de ser un tecnicismo y es frecuentemente utilizado en el lenguaje cotidiano. Es así como un adolescente puede pedirle a su hermano mayor que haga *lobby* con sus padres, para que le den permiso para ir de vacaciones con sus amigos, o los alumnos de un colegio, solicitar a su profesor hacer *lobby* con el Rector, para que les permita retirarse más temprano. En este sentido, la palabra puede tener diversas acepciones que, en sus tenues diferencias, siempre apuntan a factores comunes, tales como la búsqueda de satisfacción de un interés creado, la existencia de una autoridad y, fundamentalmente, la influencia en la toma de una decisión sobre esa autoridad.

Algunos países, para referirse a la actividad de lobby utilizan la expresión Cabildeo, al cual definen como todo esfuerzo - protegido constitucionalmente bajo el derecho de petición- para influir sobre el Congreso en cualquier asunto propuesto,

mediante la distribución de material impreso, la concurrencia a las diferentes comisiones y subcomisiones de la Asamblea Legislativa o del Poder Ejecutivo, y al Consejo de Gobierno, así como a entrevistas o a intentos por entrevistar a miembros de los ministerios y a representantes de otros medios.<sup>1</sup>

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, en su edición 2001, define *lobby* como “grupo de personas influyentes, organizado para presionar a favor de determinados intereses”<sup>2</sup>. Esta definición, como veremos más adelante, se acerca a una noción distinta a la que analizaremos en la presente investigación, ya que en ella se alude más bien a un grupo de presión que a *lobby* propiamente tal.

---

<sup>1</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. *Lobbying Antecedentes generales y experiencia extranjera*. Valparaíso. 2002. p.3.

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia Española [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=lobby>> [consulta 20 octubre 2013]

Etimológicamente podemos entender *lobby* como “aquellos espacios físicos adyacentes a una asamblea legislativa donde se tiene fácil acceso a los parlamentarios”<sup>3</sup>.

Conceptualmente, ya hemos mencionado los elementos que determinan a la actividad del *lobby*, por lo que a grandes rasgos consistiría en:

La actividad que realiza una persona o un grupo de ellas, que, representando determinados intereses (económicos, políticos, religiosos, sociales, etc.) buscan influir sobre las decisiones de la autoridad pública en el sentido de adoptar o rechazar determinadas políticas o regulaciones. La influencia puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, caso este último en que media un beneficio o pago, por tal acción<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, 1996.

<sup>4</sup> LIBERTAD Y DESARROLLO. *Lobby: ¿Qué se debe regular?* Temas Públicos, N°684, 23 de Julio de 2004.

Desde una perspectiva más estricta, el sentido específico de *Lobby*, y sobre el cual se desarrolla la legislación, es:

Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo particular en favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor<sup>5</sup>.

La definición anterior, aborda los elementos centrales de la actividad del *lobby*, marcando especial énfasis en la acción activa del proceso, esto es, desde el punto de vista del *lobbysta*. Esto no es menos relevante, debido a que constituye un eje central para determinar, entre otras cosas, a qué apuntará la regulación legal de la actividad.

---

<sup>5</sup> DRAGO, Mario(2003)“*El Lobby y su regulación*”, presentación en el Seminario *El Lobby en Chile y su regulación*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 27 de Noviembre de 2003.

En cuanto a la denominación de *lobby*, existen numerosas teorías explicando su origen. Es evidente que la palabra tiene un origen inglés, y es justamente en el Reino Unido, donde se piensa que surgió el concepto como tal, más precisamente en el siglo XVIII. En aquella época, los diversos intereses de la sociedad, eran representados por personas que, teniendo ciertos contactos con autoridades, específicamente con miembros de la Cámara de los comunes, sostenían constantes reuniones con el propósito de informar a los miembros de la Cámara, de sus opiniones respecto a temas de interés para los grupos a los cuales representaban, para intentar influir finalmente en decisiones que afectaran dichos intereses. Estas reuniones se desarrollaban comúnmente en el vestíbulo de las casas de las autoridades, llamado *lobby*<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el *lobby* como tal, tiene su más importante desarrollo en Estados Unidos, país al cual algunos autores indican como el lugar donde nace el concepto.

---

<sup>6</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. “*En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea*”. Ed. Fernando Arrau. N°269. Santiago. 2002

La explicación estaría dada por los innumerables encuentros que se realizaban entre Congresistas y otros actores, para efectos de gestionar estos últimos, distintos niveles de influencia en los congresistas. Todo esto se desarrollaba en el *Willard Hotel* de Washington, más precisamente en su vestíbulo, lugar que en inglés se denomina *lobby*. Esta práctica se volvió habitual en el quehacer político norteamericano, por lo que se hizo necesario regular los elementos principales de la actividad, fundamentalmente lo que decía relación con los sujetos activos, vale decir, los *lobbyistas*. Es así como, la primera ley de *lobby* norteamericana nació en el año 1896, a solicitud de la misma Cámara de Representantes<sup>7</sup>.

En la misma línea, y confirmando la tesis anterior, el ex embajador de Estados Unidos en Chile, Gabriel Guerra-Mondragón, afirmó en una conferencia realizada en nuestro país lo siguiente:

El *lobby* surge en los Estados Unidos cuando empiezan las tensiones entre el Norte y el Sur por las leyes sobre la abolición

---

<sup>7</sup> GARIN, Renato. "Cómo y por qué el lobby no está regulado en Chile". Columna en CIPER, 10 de enero de 2013. [en línea] <<http://ciperchile.cl/2013/01/10/como-y-por-que-el-lobby-no-esta-regulado-en-chile/>> [consulta 26 septiembre 2013])

de la esclavitud. Se denomina *lobby* porque esta actividad se inició en un hotel que aún existe en Washington y que, en esa época, era el único buen establecimiento de su tipo en nuestra capital. En ese establecimiento, ubicado cerca de la Casa Blanca, hay un gran *lobby* o vestíbulo, una antesala a los restaurantes y bares del hotel, que era frecuentado en las horas del almuerzo y cena tanto por funcionarios de gobierno, como por los parlamentarios. Allí se instalaban quienes deseaban abordar o contactar a alguna de esas autoridades para abogar, influir o presionar a favor de sus intereses<sup>8</sup>.

Desde la perspectiva de la comunicación estratégica, el *lobby* representa un ejercicio natural dentro del desenvolvimiento cotidiano de los diversos actores de la sociedad, considerando, por lo tanto, esencial que éste se produzca para efectos de desarrollar nexos entre los diversos estamentos y grupos dentro del estado. Así las cosas, y en consideración a los elementos anteriores, *lobby* puede definirse como:

---

<sup>8</sup> Guerra-Mondragón, Gabriel. Conferencia en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Agosto 1995.

una herramienta orientada a la construcción de relaciones fluidas y positivas entre actores y personas, agrupaciones y empresas públicas con el Estado, cuyo propósito es hacer presente a las autoridades, los intereses particulares, sus fundamentos y empeñarse en que éstos sean considerados en cuenta por el decisor público.<sup>9</sup>

El punto de vista anterior, viene en aportar a las concepciones previamente referidas, el elemento de necesidad del *lobby*, esto es, el rol de catalizador entre lo diversos intereses privados y la administración del estado, por lo que se indica a la actividad del *lobby* como fundamental en la interacción de los integrantes de la sociedad. La importancia de darle dicho significado al *lobby*, radica igualmente en la legitimidad de su ejercicio. Mucho se ha discutido respecto a este punto, por cuanto se ha entendido que la intención de influir en las decisiones de la autoridad, de algún modo implica una posición de privilegio de los grupos que ejercen la

---

<sup>9</sup> CORREA RIOS, Enrique. 2010. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. (Resumen). *Comunicación: Lobby y asuntos públicos*. Cuaderno 33, p. 102.

actividad, respecto a otros actores de la sociedad, por lo que se estaría vulnerando el derecho constitucional que garantiza la igualdad de todas las personas.

## **1.2. Lobby y actividades ilegales**

El camino recorrido para llegar a la autoridad, llámese negociaciones, reuniones u otros medios, constituyen eventualmente conductas ilegales, relacionadas fundamentalmente con tráfico de influencias o corrupción. Todas estas sospechas se sustentan principalmente, en la creencia común de que el ejercicio del *lobby* se realiza de forma oculta, sin mayor conocimiento de las personas que se verán afectadas posteriormente por las decisiones en juego. En base a esto, es posible determinar que las autoridades actuarán en razón del conocimiento que tienen de los intereses tan sólo de determinados grupos, que son precisamente los que realizan *lobby*, y no de las personas o grupos que podrían tener interés, pero no logran hacer llegar a la autoridad dicho interés, ni menos intentar influir sobre una decisión estratégica al respecto, por lo tanto, la poca publicidad del proceso de toma decisiones, es clave al momento de explicar por qué

existen ciertos reparos y sospechas en torno al *lobby*. De ahí que surge la imperiosa necesidad de transparentar la actividad, de modo que se regule y se presente como un mecanismo legítimo de contacto entre las autoridades y el mundo privado.

Al respecto, Enrique Correa Ríos describe de la siguiente forma la situación:

El *lobby* ha sido juzgado peyorativamente porque no ha sido una actividad transparente, asumida como tal. Porque se la identifica con la pugna por ventajas inapropiadas o ilegítimas; con acciones que, en la oscuridad del contacto privado, se acerca a la frontera del tráfico de influencias, entendido como pactos de ventajas mutuas -presentes o futuras- entre la empresa y el regulador o decisor público.

La oscuridad en la que se desarrolla el *lobby* ha dado lugar a un sinnúmero de especulaciones respecto del beneficio que pudiera obtener el decisor contactado o a la presión que pudiera haberse ejercido sobre él, aún cuando ninguna de estas

situaciones tenga lugar. El *lobby* debe ser regulado para posibilitar que se distinga claramente del tráfico de influencias, asegure su corrección y estimule su transparencia.<sup>10</sup>

Como se señala, la oscuridad en la cual se desarrolla el *lobby*, ha dado pie para confundirlo con actividades ilegales tales como el tráfico de influencias y la corrupción, sin embargo, hemos mencionado con anterioridad, que la sospecha detrás de esto, no es más que una consecuencia de la falta de transparencia en su desarrollo, porque en definitiva, la actividad misma constituye un elemento necesario, y siendo bien regulada, es un aporte al avance en la democratización de las decisiones de la autoridad y en la legislación misma.

En base a las definiciones que hemos analizado, podemos distinguir y diferenciar la actividad de lobby con otras acciones de carácter ilegal, por lo que su correcto ejercicio lo aleja definitivamente del tráfico de influencias y de la corrupción. El profesor Mario Drago tomó los elementos que definen

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 103

a estas actividades ilegales, para compararlos con los del lobby y aclarar los puntos esenciales que los diferencian. Al respecto expone:

El Tráfico de Influencias conlleva un intercambio de favores, beneficios o privilegios de carácter privado entre un actor privado interesado y un funcionario o autoridad pública haciendo uso o abuso de las atribuciones, prerrogativas, vinculaciones o potestades a su alcance en virtud de su cargo, función o posición.

Toda actividad de influencia que conlleve el intercambio o la promesa de beneficios o privilegios de carácter privado para un funcionario público por una determinada acción u omisión en virtud de su cargo o función, en favor de los intereses o en beneficio de un privado interesado, constituye tráfico de influencias u otro tipo de delito de corrupción, no de *lobby*.

El *lobby* excluye tanto el intercambio, insinuación u oferta de beneficios, privilegios o ventajas para un funcionario o autoridad pública por una determinada acción u omisión en virtud de su cargo o función, como la amenaza o insinuación

de medidas o acciones que lo perjudiquen. Dado que el término *lobby* alude a los esfuerzos por influir en el proceso legislativo y en las decisiones y políticas públicas por parte de grupos particulares en favor de sus intereses, las actividades de *lobby* han sido siempre objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándose a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés privado con mayor poder económico, político u organizativo.<sup>11</sup>

Hechas las distinciones pertinentes, debemos insistir en la necesidad de dar un marco regulatorio a la actividad del *lobby*, para efectos de transparentar su ejercicio, y así eliminar por un lado toda comparación con actividades ilegales, y por otro, identificar al *lobby* como una acción legítima y necesaria. Así ha sido entendido por la legislación comparada, en donde se han realizado innumerables esfuerzos por transparentar y perfeccionar la actividad. En este sentido, el Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea, acuerdo internacional vinculante para los miembros de dicho continente, define al *lobby* como:

---

<sup>11</sup> DRAGO, Mario, Ob. Cit.

una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, *think-tanks* u abogados.<sup>12</sup>

### **1.3. Aporte a la democracia**

Es de suma relevancia comprender, que la actividad del *lobby* constituye un ejercicio plenamente legítimo, y su desarrollo en el ámbito político, no es más que una expresión de democracia, ya que sin duda, representa una arista de la participación ciudadana que, en las múltiples manifestaciones de la diversidad social, velarán por hacer valer sus intereses ante la autoridad,

---

<sup>12</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2006). *Libro Verde Iniciativa Europea a Favor de la Transparencia*. Introducción, p.1. [En línea] <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:ES:NOT>> [consulta 26 septiembre 2013])

y mientras los innumerables grupos sociales mantengan esta disposición y realicen efectivamente *lobby*, los legisladores podrán sopesar dichos intereses, decidiendo, en consecuencia, en pos del bien común.

En definitiva, el *lobby* constituye una herramienta sumamente práctica para el ejercicio legislativo, y siendo adecuadamente regulado, sin duda son muchos los beneficios que trae consigo. De antemano, el legislador no cuenta con la suficiente información al momento de elaborar e implementar políticas públicas y las decisiones que ello conlleva, situación que es mermada por la acción de los *lobbistas*. Mismo escenario se plantea en cuanto a la ignorancia que muchas veces existe de parte de la autoridad en áreas profundamente técnicas, situación que es absolutamente normal, por lo mismo, existen muchos asesores legislativos que aportan dichos conocimientos, pero que, sin embargo, dada la inagotable cantidad de temas y especialidades, no son del todo abarcables. En este punto, juega un rol fundamental el ejercicio del *lobby*, ya que ayuda enormemente a que las autoridades públicas dispongan de conocimiento experto y especializado de quienes se desenvuelven frecuentemente en un área técnica determinada.

Otro factor relevante a considerar, es el que dice relación con la comunicación entre los diversos intereses de los grupos intermedios y la autoridad. Los intereses de todos estos grupos deben llegar al conocimiento de la autoridad de alguna forma, y es precisamente a través del *lobby*, que se origina este canal de información, siendo vital finalmente para la elaboración de políticas públicas. Ahora bien, toda esta información recibida por la autoridad, ¿es acaso determinante para decidir a favor del grupo que realiza *lobby*? La respuesta debe ser por supuesto negativa. En este canal de información que hemos descrito, la autoridad simplemente se interioriza de los intereses de un grupo determinado, mas no necesariamente adhiere ni favorece en su decisión a dicho grupo. Lo relevante de esta comunicación, será que la autoridad tendrá en consideración la diversidad de intereses presentados ante ella, por lo tanto, la decisión se basará en una compatibilización entre los diversos intereses privados y el interés público.

Finalmente, el ejercicio del *lobby* correctamente regulado, contribuye a transparentar y, por ende, legitimar, la acción de los grupos privados ante la autoridad pública, lo que sin duda contribuye a perfeccionar la actividad, y

ponerla en un sitio que ante la sociedad, estaría ya despejada de toda sospecha.

#### **1.4. *Lobbystas***

Conforme a las diversas definiciones que hemos aportado para abordar conceptualmente al *lobby*, podemos en base a dichos elementos determinar el sujeto activo de la acción, y analizar a la actividad desde dicha perspectiva. *Lobbysta* es:

Cualquier persona natural o jurídica que lleve a cabo alguna acción de *lobby*, es decir, que procure promover, defender o representar cualquier interés particular a través del contacto directo con una autoridad pública, buscando influir en una decisión, legislación o el otorgamiento de un contrato público en favor de dicho interés o el de sus representados, actividad por la cual recibe una remuneración o beneficio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> DRAGO, Mario y Eduardo Engel (2012) *Observaciones en torno al Proyecto de Ley que busca regular las actividades de lobby*, Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Valparaíso, Ag. 2012.

En la legislación comparada, el lobby es una actividad que se ha arraigado fuertemente a nivel jurídico y cultural. Las diversas regulaciones al respecto, han provocado que los mantos de oscuridad que envuelven todavía en nuestra a sociedad al ejercicio del lobby, hayan desaparecido. En nuestro país, si bien aún no existe una normativa de carácter legal, que regule su práctica, sí existen numerosas personas, tanto naturales como jurídicas, que ejercen profesionalmente la actividad.

En Estados Unidos, son innumerable las oficinas de *lobbyist* o representantes legislativos, que tienen instaladas sus oficinas en Washington. Estos hombres se conocen como representantes de grupos especiales; se les paga retribuciones para que así sean y ellos mismos se identifican como tales frente al Gobierno y el público, incluso, actualmente existe un procedimiento legal destinado a hacer públicas sus actividades<sup>14</sup>. En el caso norteamericano es una ley la que establece la regulación de la actividad del *Lobbying*, que analizaremos con detención en un capítulo posterior.

---

<sup>14</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Ob. Cit. p.1.

Dado que las materias de *lobby* pueden ser múltiples y de diversa índole, la función misma de *lobbysta* profesional puede ser ejercida por cualquier persona, ya que no existe estrictamente una especialidad para el área. De esta manera, podremos encontrar desde abogados a expertos en comunicación que se desempeñen como *lobbystas* profesionales, quienes a su vez pueden contar con asesores estratégicos en las más diversas áreas de conocimiento técnico como economistas, ingenieros, agrónomos, etc.

Como mencionamos con anterioridad, si bien en nuestro país aún no existe una regulación legal del *lobby*, esto no impide que sea una actividad que se desarrolla de manera amplia y profesionalizada en diversos ámbitos. Para ejemplificar qué entidades realizan actualmente *lobby* en Chile, el profesor Mario Drago clasificó en tres grupos, según la naturaleza de la actividad, a los *lobbystas*, a saber:

- a) Servicios de *lobby* para terceros:
  - Estudios de Abogados.

- Empresas de Asesoría en Comunicación Estratégica y/o Asuntos Públicos.

b) Actividades de *lobby* en favor de los intereses de sus asociados:

- Asociaciones Gremiales empresariales y/o de sectores productivos (CPC, SNA, SOFOFA, SONAMI, Cámara Chilena de la Construcción, Cámara Nacional de Comercio, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Asociación de Isapres, ANDESS, ATELMO, ANBER, CORMA, ASIMET, ASEXMA, SONAPESCA, ASILFA, ARCHI, ANP, Asociación de Exportadores, Cámara de Comercio Detallista, Consorcio Agrícola del Sur, Conatrach, etc.).

- Asociaciones Gremiales profesionales (Colegios Médico, de Abogados, de Profesores, de Matronas; la Sociedad Chilena del Derecho de Autor, etc.).

- Asociaciones Gremiales laborales (CUT, ANEF, Confenats, Confusam, etc.).

c) Actividades de *lobby* sin intermediación:

- Grandes Empresas, Corporaciones y Holdings de carácter privado y público (Telefónica, CMPC, Endesa, Copec, Iansa, Enap, Codelco, etc.);
- Organizaciones de Beneficencia y/o sin fines de lucro (Hogar de Cristo, Teletón Universidades, ONGs, Grupos ambientalistas, etc.).<sup>15</sup>

Desde un punto de vista estrictamente técnico, los sujetos activos del lobby, esto es, los agentes o mandatarios encargados de realizar la gestión ante la autoridad en representación de un grupo en específico, constituyen un aporte importante de oxígeno al sistema político, en lo que se refiere fundamentalmente a su calidad de expertos en determinadas materias, ya que de esta forma, pueden llegar a facilitar enormemente la tarea legislativa. De esta misma idea era John F. Kennedy, quien para referirse a los lobbyists decía lo siguiente:

Los *lobbyists* son en la mayoría de los casos técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una

---

<sup>15</sup> DRAGO, Mario (2003). Ob. Cit.

manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memoranda para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener. [...] hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo.<sup>16</sup>

Desde esta perspectiva, debemos considerar al *lobbyista* como una figura colaborativa en los procesos técnicos intermedios de toma de decisiones políticas, alejándolo definitivamente de los espacios lúgubres de las negociaciones, en los cuales por prácticas poco transparentes, se obtienen beneficios para grupos determinados. Los tiempos actuales, exigen de los *lobbyistas* una imagen clara y precisa dentro del ámbito democrático, vale

---

<sup>16</sup> Temas de la Democracia - Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos. (USIS), Vol. 3, No. 2, Junio de 1998. [en línea] <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0698/ijds/sites.htm>> [consulta 30 agosto 2013]

decir, ser “un conjunto de personas que articulan e implementan una estrategia de comunicaciones con el objetivo de establecer relaciones armónicas, estables y duraderas entre actores privados y públicos, ubicados en un entorno espacial y cultural determinado.”<sup>17</sup>

Debemos, por lo tanto, entender la figura del *lobbyista*, esencialmente como un profesional cuya principal virtud es saber traspasar e informar de forma estratégica, determinados conocimientos. Al respecto, El *lobbyista* argentino Armando Alonso ha argumentado que la única base sólida del *lobbying* es el conocimiento, descartando de él la fuerza y la riqueza porque éstas “implican, en una actividad como ésta, la idea perturbadora de la posible corrupción o de la presión indebida”<sup>18</sup>. Conocimiento por parte de los operadores de la materia que se requiere transmitir y del sector sobre el que se desea influir. Este fundamento constituye –para Alonso– la diferencia entre un *lobbyista* y un negociador, que siempre tiene que estar dispuesto a ceder en algo para poder alcanzar su objetivo. El *lobbyista* puede llegar a veces a concertar pero éste no es su campo específico, sí lo es –

---

<sup>17</sup> CORREA RIOS, Enrique, Ob. Cit. p.109.

<sup>18</sup> ALONSO PIÑEIRO, Armando. *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992, p.35.

siempre según Alonso– “*la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado*”, con la cual le basta para hacer entender al legislador o al funcionario los efectos perjudiciales que un instrumento legal puede acarrear en determinados estamentos de la comunidad<sup>19</sup>.

#### **1.4.1. Funciones prácticas de un *lobbyista***

Expuesta ya la importancia de la figura del *lobbyista*, en el marco social y político de un Estado, ahora debemos concentrarnos en entender cuál es el trabajo específico que realiza. Dada la inmensa cantidad de materias y las diversas áreas de influencia en las que un agente debe desenvolverse, es necesario realizar un análisis abstracto, que permita describir de la forma más técnica posible qué es lo que hace un *lobbyista*. Una mirada completa, que abarca con exactitud en qué consiste el *lobby* profesional, la otorga Enrique Correa, quien expone lo siguiente:

---

<sup>19</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Ob. Cit. p.8.

Lo que un *lobbyista* profesional pone a disposición de sus representados es su habilidad de negociación. Su conocimiento de cómo se resuelven o compatibilizan la diversidad de intereses particulares dentro del gran mediador que es el sistema de Gobierno; su conocimiento del mapa de actores involucrados en un conflicto; su conocimiento respecto de las políticas públicas y las prioridades políticas de poder Ejecutivo y Legislativo; su capacidad para prever escenarios futuros y de cómo incidir en éstos dentro del juego de fuerzas en ejercicio, y su percepción de la opinión pública.

Es, precisamente, este conjunto de conocimientos y habilidades del *lobbyista* los que le permiten encontrar puntos de acuerdo entre posiciones disímiles y una salida al conflicto de intereses. Ello, además de su posicionamiento respecto del conflicto, pues si bien es cierto el *lobbyista* está contratado por una de las partes interesadas, su visión del conflicto está exenta de la carga emocional de los actores directamente involucrados, lo cual contribuye al encuentro de salidas racionales, de un modo más rápido y consistente. De este modo, el *lobbyista* contribuye

a disminuir los costos involucrados en cualquier conflicto y a la formulación de mejores políticas públicas, pues aumenta el nivel de información especializada respecto de áreas de complejidad creciente.

La política pública se enriquece mientras más puntos de vista contribuyen a su construcción y el *lobbysta* se encarga de conocer, transmitir y considerar en sus propuestas todos esos puntos de vista para presentar una salida viable a los conflictos, al menor costo económico, político y social posible”.<sup>20</sup>

#### **1.4.2. Regulación de los *lobbystas***

Como veremos en un capítulo posterior de la exposición, en la mayoría de las legislaciones en las que se ha regulado el *lobby*, se han establecido registros de *lobbystas*, en base a distintos criterios y clasificaciones. Sin perjuicio de ello, existen algunos países que, no obstante tener regulada legalmente la actividad de *lobby*, no cuentan con un registro público de

---

<sup>20</sup> CORREA RIOS, Enrique, Ob. Cit. p.105.

*lobbyistas* que sea vinculante. El profesor Drago indica como ejemplos de lo anterior al Reino Unido y Escocia<sup>21</sup>, pero destaca al respecto, que en ambos casos hay varias asociaciones de *lobbyistas* profesionales y consultores especializados en asuntos públicos, que cuentan con mecanismos de autorregulación, tales como Códigos de Conducta ética de carácter vinculante para los afiliados. Explicando en qué consisten estas autorregulaciones, el autor mencionado expone:

En USA también existen grandes asociaciones de *lobbyistas* con Códigos de Conducta obligatorios para sus asociados. En todos estos casos, tales Códigos establecen más allá de normas de honestidad e integridad, profesionalismo, veracidad, resguardo de la confianza depositada, etc., otras tales como:

- No contravenir el interés público;
- Informar a todo funcionario público con que se tome contacto el nombre de su cliente, mandante o representado, el motivo del contacto, y el nombre de su empresa;

---

<sup>21</sup> DRAGO, Mario (2003), Ob. Cit.

- Prohibición de ofrecer, insinuar u otorgar cualquier tipo de beneficio para los funcionarios públicos;
- Jamás representar intereses en conflicto; etc.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ibid

## CAPÍTULO II

### BREVE VISION DEL DERECHO EXTRANJERO

#### 2.1 Panorama general

Es muy importante mencionar que la regulación de *lobby* a nivel mundial es escasa, en términos generales. En Europa y Latinoamérica, hasta hace pocos años, no tenía buena reputación e incluso, como mencionamos en el capítulo anterior, se le veía sólo como una práctica más cercana al tráfico de influencias.<sup>23</sup> Al finalizar el siglo XX, el contexto socio-político europeo ha ido favoreciendo una mayor participación del mundo de los negocios en el proceso de formulación de políticas públicas.<sup>24</sup>

Para el abogado y periodista catalán Jordi Xifrá, cuatro son los factores que habrían patrocinado este cambio<sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Ob. Cit., p.5.

<sup>24</sup> FARNEL, FRANK J. *Le Lobbying*. París, Francia, *Les Éditions d'Organisation*, 1994. Cit. por XIFRA, 2000, p.33.

<sup>25</sup> *Ibid.*

- a) El desarrollo de un poder burocrático y reglamentario en Bruselas (sede de la Unión Europea), de obligada influencia en la normativa de los Estados miembros de la Unión Europea.
- b) El cuestionamiento del papel del Estado y de la eficacia de sus intervenciones.
- c) El importante papel de la competitividad, esto es, del dinamismo empresarial, en la actividad económica.
- d) La cada día mayor especialización del aparato burocrático, necesitado de una información más detallada y técnica.

De esta manera, si bien es cierto que ha ido cada vez más creciendo, sobre todo el último tiempo, no se podría hablar de una tendencia general ni mucho menos de una mayoría de países que tienen regulada esta delicada materia. Por lo tanto, una vez se concluya la tramitación del proyecto chileno que regula el *lobby*, y en definitiva, se publique en el Diario Oficial, Chile se encontrará, sin lugar a dudas, dentro de una relativa vanguardia con respecto a la materia a nivel mundial, incluso respecto a los países integrantes de la OCDE.

A continuación expondremos un breve resumen sobre la regulación del *lobby* en América Latina y en el Derecho comparado.

## **2.2. América Latina**

En América Latina el *lobby*, como se mencionaba anteriormente, hasta hace algunos años más bien era considerado como una práctica cercana al tráfico de influencias, otorgándosele una connotación negativa, en contrario a la concepción y entendimiento moderno que se tiene actualmente con respecto al tema, el cual fue expuesto y desarrollado someramente a lo largo del capítulo I de nuestra presentación.

Dentro de la región, actualmente el único país que tiene regulado el *lobby* propiamente tal como una ley, es nuestro vecino Perú.<sup>26</sup> Argentina, i bien posee una regulación al respecto, ésta no tiene carácter legal, ya que constituye más bien un tratamiento meramente administrativo al tema en cuestión.

### **2.2.1. Argentina**

---

<sup>26</sup> PERU. 2003. Ley N° 28.024 “que regula la gestión de intereses en la administración pública”. Julio 2003.

El país trasandino, posee el denominado decreto 1172/03 publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 4 de diciembre de 2003 bajo el título de "de acceso a la Información Pública".<sup>27</sup> Mediante esta norma la administración pública argentina pretende (como expresamente se señala en los considerandos) otorgar publicidad a los actos de gobierno y hacer más efectivo en la práctica el derecho de acceso a la información pública con el que cuentan los habitantes de dicho país.

Es menester señalar que dado que la norma se ha sancionado a través de un decreto, todas las herramientas que se entregan a los fines señalados en éste, se limitan al ámbito del Poder Ejecutivo Argentino, circunstancias señaladas expresamente en los Anexos I (art. 2), III (art. 1), V (art. 2) y VII (art. 2) del decreto 1172/03.

El decreto 1172/03 consta de cinco reglamentos, siendo el tercero llamado "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses

---

<sup>27</sup> ARGENTINA. 2003. Decreto 1172/03 De acceso a la información pública. Diciembre 2003.

en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional", donde se regulan, entre otras cuestiones, el *lobby*.

Teniendo como objetivo la transparencia de los actos de gobierno, la publicidad de la llamada "Gestión de Intereses" básicamente se limita a la creación de un registro de Audiencias <sup>28</sup> de carácter público<sup>29</sup> donde se asentarán todas las audiencias efectuadas en los términos de la definición de "Gestión de Intereses" -definida en el Art. 2 Anexo III del Decreto-, salvo algunas excepciones, sumado a su publicación diariamente actualizada a través de internet.<sup>30</sup>

La regulación argentina claramente es escueta, pero no podemos olvidarnos que estamos en presencia de un decreto que viene a regular solamente la actividad de la administración pública, y no ante una ley, como

---

<sup>28</sup> ARGENTINA. 2003. Decreto 1172/03 De acceso a la información pública. Diciembre 2003. (Art.5 Anexo III del Decreto)

<sup>29</sup> ARGENTINA. 2003. Decreto 1172/03 De acceso a la información pública. Diciembre 2003. (Art. 7 Anexo III del Decreto)

<sup>30</sup> QUAGLIA, MARCELO. 2004. La reglamentación *del lobby en Argentina: el decreto 1172/03* [en línea]. Buenos Aires, Argentina <[http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion\\_lobby\\_en\\_argentina.htm;jsessionid=1nhd8ukcxkxg1tlp8de0wi71y?0&bsrc=ci](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm;jsessionid=1nhd8ukcxkxg1tlp8de0wi71y?0&bsrc=ci)> [consulta: 30 septiembre 2013]

es el caso peruano, que puede crear obligaciones a cargo de particulares. Por todo esto, múltiples críticas ha recibido la regulación argentina del *lobby*, debido a la naturaleza jurídica de decreto y no de una ley.<sup>31</sup>

### **2.2.2. Perú**

Pasando ahora al análisis de Perú, es menester señalar que en el citado país se buscó regularlo desde el año 1997, cuando un congresista servidor del régimen de la corrupción, bajo el gobierno del entonces presidente Alberto Fujimori, presentó ante el congreso de ese país lo que fuese el primer proyecto de la ley de regulación y registro de personas que pueden actuar en los órganos del Estado, con el fin de plasmar sus objetivos o intereses en la formación de decisiones públicas (proyecto 3094/97-CR).<sup>32</sup>

Posteriormente, en el año 2002, durante el Gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo, se buscó insistir con un proyecto bastante similar al presentado anteriormente, incluso con el mismo número de

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> SIERRALTA RIOS, ANIBAL. 2005. *El lobby y las relaciones comerciales internacionales*. International Law Revista colombiana de derecho internacional. (Nº 306):384

artículos, siendo algunos prácticamente iguales, teniendo el mismo contenido final, mensaje a comunicar o en definitiva teniendo la misma estructura. Este nuevo proyecto sólo presentaba algunas pequeñas adiciones presentes en su Artículo 16 y Artículo 17, adiciones que dicen relación a los deberes del operador y el sistema de comunicaciones respectivamente. Es importante mencionar que en la historia de la ley, ésta sólo tuvo tres opiniones en contra lo que demuestra el convencimiento de parte del poder legislativo peruano de legislar el *lobby*, las cuales son:

-La Cámara de Comercio de Lima: a través de foros e intervenciones públicas, y

-Dos artículos publicados en el diario La República: El primero firmado por Humberto Campodónico y otro publicado el 28 de enero de 2003.<sup>33</sup>

Finalmente, se logró consagrar en Perú la regulación del *lobby* o “gestión de intereses” a través la Ley N° 28024, publicada en el diario “El Peruano” el mes de Julio del año 2003.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> PERU. 2003. Ley N° 28.024 “que regula la gestión de intereses en la administración pública”. Julio 2003.

La ley 28024 consta de 6 títulos, con un total de 17 artículos: El primer título establece las disposiciones generales, el segundo título expone sobre el ejercicio de la capacidad de decisión pública, el tercer título trata sobre el gestor de intereses, el cuarto título sobre el registro público de gestor de intereses, el quinto título sobre obligaciones y prohibiciones de los funcionarios públicos y el sexto y último título regula el régimen de las sanciones a aplicar. Además se establecen 5 disposiciones complementarias.

Esta ley que viene a regular el *lobby* en Perú, tiene como objetivo regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para así poder asegurar la transparencia en las acciones del Estado, excluyéndose de los alcances de la ley al Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos y a las autoridades y tribunales ante los cuales se siguen procesos de carácter administrativo<sup>35</sup>.

De esta manera, se establece que la gestión de intereses es la actividad mediante la cual las personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras

---

<sup>35</sup> GACETA JURIDICA. 2003. *Promulgan la ley de lobby* [en línea] <<http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/jul03/boletin14-07.htm>> [consulta: 03 Octubre 2013]

buscan promover de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas. Así, lo que se debe entender por decisión pública es el proceso a través del cual la administración establece políticas o toma decisiones de cualquier naturaleza que tengan una significación económica, social o política de carácter individual o colectivo, afectando intereses de la sociedad en sus diversos sectores.<sup>36</sup>

Esta ley peruana busca conceptualizar al gestor de intereses como la persona natural o jurídica nacional o extranjera, debidamente inscrita en el Registro Público de Gestión de Intereses, que a su vez busca desarrollar actos de gestión ya sea de sus propios intereses o de intereses de terceros que digan relación a las decisiones públicas que sean adoptadas por los funcionarios públicos, que tengan a su vez capacidad de poder influir en las decisiones a tomar.

Por lo tanto, todas las personas que desean poder ejercer la actividad de gestores de intereses deberán inscribirse en el Registro Público de Gestión

---

<sup>36</sup> Ibid.

de Intereses, a cargo de la SUNARP (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos) en el cual se deberán inscribir de manera obligatoria todos los actos de gestión que realice el gestor, para así obtener registro de estos.

De igual forma, se busca lograr que el gestor de intereses presente cada seis meses un informe escrito con carácter de declaración jurada al Registro Público de Gestión de Intereses, el que debe contener como mínimo un breve resumen del objeto, medios empleados y funcionarios públicos que fueron contactados para el ejercicio de los actos de gestión, así como también la información que precise el Reglamento de la presente ley en cuestión.<sup>37</sup>

También los funcionarios de la administración pública que hayan sido contactados por un gestor de intereses, tendrán como obligación remitir al referido Registro Público de Gestión de Intereses una breve síntesis de la información y también documentación que se les haya proporcionado en

---

<sup>37</sup> Ibid.

marco de la gestión de intereses para así nuevamente obtener un registro de su actuación.<sup>38</sup>

Como corolario, y para finalizar el análisis de la ley 28024, es necesario señalar que la referida ley establece una serie de sanciones de carácter administrativo, establecidas en el título VI de la ley, de las que se harán acreedores los gestores de intereses que transgredan lo dispuesto en las disposiciones correspondientes.

Tal como se exponía en párrafos anteriores, exceptuando a Perú y Argentina, no existen países en nuestra región que tengan regulado el *lobby*, existiendo sólo múltiples iniciativas aisladas y frustradas por regularlo. Por lo tanto, el análisis comparativo con otras legislaciones en América Latina resultaría completamente en vano simplemente al no existir ninguna otra, quedando circunscrito el análisis a la ley 28024 peruana y al decreto 1172/03 expuestos anteriormente.

### **2.3 Europa**

---

<sup>38</sup> Ibid.

Los países europeos claramente se encuentran un paso atrás con respecto a la regulación del *lobby* en Estados Unidos y un paso por delante de Latinoamérica. Fue el Parlamento Europeo, el que primero mostró y dio a entender, a través de su Presidente, su preocupación por el aceleradísimo incremento y erupción de las actividades de *lobby* y junto con eso los problemas que se presentaban para mantener la independencia de la actividad del parlamento europeo.<sup>39</sup>

La primera organización en hacer eco a esta preocupación del Presidente del Parlamento Europeo, fue la Comisión Europea que incluyó en su programa de trabajo de 1992 la inquietud manifestada por dicha autoridad y, posteriormente, emitió, en 1993, la comunicación “Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés”, que vino a establecer los principios para definir las relaciones con estos grupos, así como de igual manera las medidas para aclarar y estructurar estas relaciones las serían la elaboración de una exclusiva guía que posea la información

---

<sup>39</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Ob. Cit. p.15.

relativa a la totalidad de los grupos de interés así como la creación de un código que vele por la buena conducta.<sup>40</sup>

Esta iniciativa por parte del Parlamento Europeo, específicamente de su Presidente, tuvo su primer éxito o resultado, recién el 17 de julio de 1996, junto con la aprobación de incluir en su Reglamento una serie de disposiciones tendientes a regular la presencia de los grupos de interés. La doctrina<sup>41</sup> ha señalado que estas disposiciones regulatorias buscaban establecer los preceptos que se exponen a continuación:

Los cinco Cuestores del Parlamento Europeo –que conforme con el artículo 25 del Reglamento de la Institución son los encargados de los asuntos administrativos y económicos que afecten directamente a los diputados, conforme a las directrices que establezca la Mesa– autorizarán la emisión de tarjetas de acceso, con carácter nominativo y por el plazo máximo de un año, a las personas que desean acceder con frecuencia a los locales del Parlamento con objeto de informar a los diputados

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

en el marco de su mandato parlamentario, en interés propio o de terceros.

Como contraprestación las personas deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- No infraccionar el código de conducta vigente
  
- Proceder a la inscripción en un registro dependiente de los Cuestores.

Dentro de las principales disposiciones establecidas en ese entonces, podemos nombrar<sup>42</sup>:

- Declarar el interés o los intereses que representan en sus contactos con los diputados al Parlamento, el personal que trabaja para ellos o los funcionarios de la institución.
  
- Abstenerse de cualquier acción tendiente a obtener información deshonestamente.

---

<sup>42</sup> Ibid. p.16.

- No difundir a terceros, con fines lucrativos, copias de documentos obtenidos del Parlamento.
- Respetar estrictamente las normas aprobadas el 17 de julio de 1996.
- Con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, obtener la autorización previa del diputado o de los diputados en cuestión por lo que se refiere a todo vínculo contractual o de empleo con un asistente de un diputado y, posteriormente, asegurarse de que ello se ha consignado en el registro mencionado anteriormente.
- Toda inobservancia del presente Código de conducta podrá suponer la retirada de la tarjeta de acceso expedida a las personas interesadas y, en su caso, a su empresa.

Comparativamente hablando, y como se mencionaba en párrafos anteriores, importante es recordar que los países europeos en general se encuentran actualmente bastante más a la vanguardia en la regulación del *lobby* que nuestra región. En un comienzo, durante el siglo XX, dentro del viejo continente sólo contaban con leyes que regulaban el *lobby*, el

Parlamento Europeo y Alemania, pero a partir de ese período muchos países han comenzado a regular la materia, siendo casos emblemáticos los de Lituania, Polonia, Francia, Eslovenia y la mencionada y explicada anteriormente Comisión Europea. Caso aparte de mencionar es el caso de Hungría, país en el que sólo por un lapso de tiempo reguló la materia, ya que abandonó su ley de *lobby* que había sido aprobada el año 2006, reemplazándola por una ley que viene a fomentar la consulta y participación ciudadana en la elaboración de leyes.<sup>43</sup>

Estableciendo un paralelo entre el proyecto chileno de regulación del *lobby* y la regulación llevada a cabo en la legislación comparada, podemos mencionar una muy importante y significativa diferencia que es la creación de un registro de *lobbyistas*, en contraposición al registro público de audiencias que presenta el proyecto nacional. Ahondando en este punto, Brieba y Agostini<sup>44</sup> sostienen al respecto que:

---

<sup>43</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. 2013. *Una ley de lobby para Chile*. Santiago, Universidad Adolfo Ibañez. P.16.

<sup>44</sup> Ibid.

No obstante, hasta el momento, todos los países que han regulado el lobby lo han hecho por medio de la creación de un registro de *lobbyistas*, que es la pieza fundamental a partir de la cual se construye el entramado regulatorio de cada país. Por ello, la solución chilena de crear un registro público de audiencias es una solución ad-hoc, a mitad de camino entre una regulación de la actividad del *lobby* propiamente tal –que impone exigencias de conducta y de revelación de información sobre los *lobbyistas*– y simples leyes de transparencia que revelan a los que lo soliciten los registros de audiencia de las autoridades. Ejemplo de esto se puede mencionar el caso del Reino Unido, donde por medio del denominado “*Freedom of Information Act*” se puede lograr ingresar, a través de una solicitud, a un registro histórico de reuniones entre algún funcionario y los grupos de interés sobre los que se tengan dudas al respecto.

En el caso de nuestro proyecto de ley, no existen mayores exigencias que se le impongan a los *lobbyistas*, siendo prácticamente la única y fundamental

el informar de manera veraz y oportuna sobre el interés que buscan representar estos gestores de intereses, unida a la obligación de especificar si se encuentran actuando recibiendo una contraprestación como resultado de sus funciones.<sup>45</sup>

Por esto, el proyecto chileno, a diferencia de los demás proyectos europeos donde se regula el *lobby*, no establece un registro de *lobbyistas*, siendo esta diferencia completamente novedosa con respecto a la experiencia extranjera, razón por la cual no es una simple ley de transparencia. Además, al no existir el mencionado registro, es imposible a la autoridad exigir y buscar imponer modelos de conducta a los gestores de intereses ni poder regular la actividad como tal.<sup>46</sup>

Siguiendo en la línea comparativa, también se puede observar que a diferencia del derecho comparado, la legislación chilena es relativamente poderosa en cuanto a la cobertura de la ley. El proyecto de ley viene a abarcar, de manera bastante amplia, a casi la totalidad del Estado y se aplica a la vez a todo tipo de *lobbyistas*, remunerados como no remunerados, y no

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

sólo a las empresas profesionales de lobby -como vendría ser el caso de Australia-, que sólo realizan una parte del lobby.

#### **2.4. Estados Unidos de Norteamérica**

El *lobby* o como referencia a la actividad correctamente dicho en inglés “*lobbying*”, ha existido en los Estados Unidos de Norteamérica desde el inicio de su historia como República independiente, especialmente amparado en la Primera Enmienda de la Constitución que reconoce el derecho de los ciudadanos a “peticionar al gobierno una reparación de agravios”.<sup>47</sup>

El *lobby* específicamente nace en éste país en el año 1829, pero los primeros antecedentes normativos se remontan al año 1876, cuando la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los *lobbyistas* en su secretariado. Si llevamos el análisis a nivel de Estados

---

<sup>47</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Ob. Cit., p.10.

dentro del país, el primero en venir a establecer un marco regulatorio fue el Estado de Massachussets en el año 1890.<sup>48</sup>

Habiendo sido analizadas y consideradas distintas formas de regularlo, la actividad del *lobby* es definitivamente institucionalizada en el año 1946 a través de la ley reguladora de la actuación de los grupos de presión, llamada “*Federal Regulation of Lobbying*”, cuyo objetivo era establecer para la actividad un marco regulatorio.<sup>49</sup>

Esta primera regulación a nivel global en el año 1946, al igual que en tiempos actuales, tenía como simple objetivo poder informar a la población de las actividades de *lobby* que se realizaban y en definitiva hacer transparente la actividad misma en miras a mejorar la probidad.

Como se mencionaba anteriormente, para mantener una información pública permanente de las actividades de los *lobbies* que se realizaban, así

---

<sup>48</sup> Ibid. p.5.

<sup>49</sup> Ibid.

como también para mantenerlos regulados, la *Federal Regulation of Lobbying* del año 1946 vino a establecer las siguientes obligaciones<sup>50</sup>:

- Toda persona debe estar inscrita con anterioridad en un Registro Oficial, a cargo de los Secretarios de cada Cámara Legislativa, para que reciba una remuneración del tipo que sea de acuerdo al artículo 307.
- Con este fin, entregará, “*por escrito y bajo juramento*”, la siguiente información: nombre y domicilio profesional tanto propio como de la persona por quien está empleado, duración de su empleo, monto de la remuneración e identidad de la persona por orden de quién se le paga, detalle de los abonos por gastos y el tipo de ellos que serán incluidos en la actividad.
- Toda persona encargada de recoger fondos destinados a un *lobby* debe llevar una contabilidad detallada del dinero que obtenga como contribuciones y de los gastos en que incurra,

---

<sup>50</sup> Ibid.. p.11.

citando el nombre y datos de las personas a las que haya abonado cualquier cantidad. Además, entregar trimestralmente los nombres y las direcciones de las personas no mencionadas en informes anteriores, que hubiesen contribuido con montos mayores a 500 dólares.

- Anualmente, los *lobbyistas* deben presentar a los Secretarios indicados un informe detallado del conjunto de actividades realizadas.

La ley en comento al tiempo de andar, no tuvo la mejor recepción, ya que fue considerada ineficaz porque no cubría la actividad ante el Poder Ejecutivo, ante el personal del Congreso o ante las asociaciones representativas de la sociedad civil. Además, el grueso de los *lobbyistas* escapaban a la obligación de inscribirse por culpa de los vacíos legales. Por ejemplo, en el año 1991, la Oficina General de Cuentas informó que casi 10.000 de los 13.500 individuos y organizaciones de la Guía de Representantes de Washington no estaban inscritos como *lobbyistas*.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid.

En definitiva, muchos grupos actuaban al margen de la norma creándose así nuevos movimientos que nada tenían que ver con la ley de 1946. Por otra parte, la propia Administración, comenzó a mostrarse débil ante la presión que empezaron a ejercer estos grupos.<sup>52</sup>

#### **2.4.1. *Lobbying Disclosure Act* (Ley de regulación del Cabildeo)**

Debido a esto, el Congreso decidió aprobar una nueva ley el 19 de diciembre del año 1995, denominada *Lobbying Disclosure Act* (Ley de Revelación de Actividades de Presión o también traducida como Ley de Regulación del Cabildeo), con el objeto de otorgar público conocimiento de la identidad y extensión de los esfuerzos de los grupos de presión remunerados para poder manipular a las personas en cargos federales sobre decisiones que tome el gobierno, con el objetivo de aumentar la confianza de los ciudadanos en el buen desempeño del gobierno.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid. p.5.

<sup>53</sup> Ibid.

Dentro de las ideas que propone la *Lobbying Disclosure Act* es establecer criterios acerca el registro, informes y término de las actividades, sosteniendo expresamente, que nadie puede llegar a restringir o prohibir el *lobby* como actividad o los contactos de los grupos de presión, ya sean remunerados o no, mientras estos adecuen su comportamiento actuando dentro de los márgenes legales.

También esta ley viene a excluir de manera expresa de las actividades del *lobbying* las previstas en el denominado *Foreign Registration Act*, del año 1937, el que regula a los representantes de grupos y países extranjeros que presionan a los poderes públicos norteamericanos. Estos *lobbyistas* sometidos a esta ley, debían inscribirse en el Departamento de Justicia como agente extranjero o agente representante de intereses extranjeros. La ley de 1996, exige que se inscriban ante el Secretario de la Cámara de Representantes o ante el Secretario del Senado.<sup>54</sup>

La *Lobbying Disclosure Act* del año 1995, establece una serie de definiciones bastante complejas que en opinión de bastantes autores

---

<sup>54</sup> ALONSO PIÑEIRO, Armando. Ob. Cit. p.77.

produce una contradicción con justamente el sentido de la norma, que claramente es lograr la transparencia máxima con respecto a la actividad del lobby.

Dentro de algunos ejemplos de términos y conceptos utilizados por la *Lobbying Disclosure Act*, podemos rescatar algunos mencionados y sintetizados por el analista español (catalán) Jordi Xifrá<sup>55</sup>, los cuales se exponen a continuación:

*Lobby* son aquellos contactos o tareas que los respalden, incluyendo la preparación y planificación de actividades, la investigación o cualquier otra tarea de formación, destinados a ser usados en la preparación de dichos contactos. Tales tareas también comprenden la coordinación de las mismas con terceros, como p. ej., la formación de coaliciones.

El *lobbying contact*, por su parte, es definido como cualquier comunicación oral o escrita (incluida la electrónica) dirigida a

---

<sup>55</sup> XIFRA TRIADU, Jordi. *El lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona, España, Eds. Gestión 2000, p.219.

gestores públicos (del Ejecutivo) o políticos, en representación del cliente, en cuanto a:

- la formulación, la modificación o la adopción de una legislación federal, incluidos los proyectos de ley;
- las acciones del Ejecutivo Federal, como *rules*, *regulations*, *orders*, o cualquier otro programa, política o postura del Gobierno de los Estados Unidos;
- la administración o ejecución de un programa federal, incluidas la negociación, adjudicación y gestión de licencias y contratos federales, y
- la nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado.
- *Lobbysta* es aquel que lleva a cabo una actividad de *lobbying* en representación autónoma de un cliente (*private lobbyist*) o empleado por una empresa u organización (*in-house lobbyist*).

En ambos casos, la ley exige para registrarse que haya mantenido más de un contacto (*lobbying contact*) durante los dos semestres que se fijan (enero/junio, julio/diciembre),

excepto que dedique menos del 20% de su actividad en el *lobbying* para su cliente o empleador.

#### **2.4.1.1. Sobre el Registro**

Con respecto al listado y control que se debe tener sobre todas las personas que van a gestionar intereses ajenos, Jordi Xifrá<sup>56</sup> expresa en relación a esto que:

Los nuevos *lobbyistas* deben registrarse dentro de los 45 días siguientes al primer *lobbying contact*, o de haber sido contratado para realizarlo. El registro debe hacerse ante la Oficina (*Clerk*) de la Cámara de Representantes y en el Secretariado del Senado. A los registrados antes de entrar en vigor la ley, ésta les dio un plazo para hacerlo nuevamente. La ley regula el contenido de los registros de los *lobbyistas* así como la modalidad de los informes de actividades que deben ser realizados cada semestre del año correspondiente.

---

<sup>56</sup> Ibid., p.222.

#### **2.4.1.2. Donaciones y obsequios (*gifts*)**

Otro tema a analizar lo constituyen todos los incentivos, regalos y estímulos que se entregan dentro de la gestión de intereses. Se sostiene tanto como las donaciones y los regalos y obsequios son prohibidas por la Cámara de Representantes y también el Senado, a menos que correspondan a contribuciones políticas o cualquier tipo de atención de connotación hospitalaria fuera de las propiedades tanto de la organización de *lobbyistas* o terceros agentes, las que son reguladas por la “*Federal Election Campaign Act.*”<sup>57</sup>

La *Lobbying Disclosure Act* también entrega otras definiciones aparte de las mencionadas en párrafos anteriores por el catalán Jordi Xifrá, dentro de las cuales podemos mencionar:

¿Quién es cliente?

---

<sup>57</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Ob. Cit. p.14.

Para la *Lobbying Disclosure Act*, es cliente la persona o entidad que usa o mantiene a otra persona o entidad, mediante una compensación económica u otro modo de contraprestación para así llevar a cabo actividades de presión en nombre de esa persona o entidad.<sup>58</sup>

#### **2.4.1.3. Instituciones y cargos que se encuentran protegidos por la ley**

Toma muchísima importancia el poder establecer a quién va a amparar la *Lobbying Disclosure Act* y en qué contexto o situación se va a poder aplicar. Debido a esto se ha sostenido que:<sup>59</sup>

La ley protege tanto a cargos del poder ejecutivo (Presidente, Vicepresidente, directivos y empleados de la Oficina del Presidente, directivos y empleados de la Oficina de Programación y otros empleados de determinados órganos) como a miembros del poder legislativo (miembros del Congreso y personal a su servicio, etc). No se entenderá como contacto de presión aquella comunicación que:

---

<sup>58</sup> Ibid. p.7.

<sup>59</sup> Ibid.

- a. Realice un cargo actuando bajo su esfera de competencias.
- b. Realice un representante de un medio de comunicación si el objetivo de la comunicación es la difusión de información.
- c. Se realice mediante un discurso, artículo, publicación u otro material que es distribuido al público o a través de un medio de comunicación social.
- d. Realice un gobierno extranjero o un partido político extranjero bajo la regulación del *Foreign Agents Registration Act* de 1938.
- e. Invite a una reunión si no incluye una intención de influenciar en los órganos protegidos por la ley.
- f. Se realice en el transcurso de la participación en un órgano consultivo sujeto a la *Federal Advisory Committee Act*.
- g. Sea fruto del testimonio dado ante un comité, subcomité u otro órgano del Congreso.
- h. Sea resultado de la información escrita en respuesta a una pregunta de un órgano protegido por la Ley.

i. Sea requerida en un proceso de investigación y, en general, en el seno de procedimientos administrativos.

No cabrán dentro de la categoría de actividades de presión los encuentros o movilizaciones de calle (*grassroots activities*) así como otras formas de comunicación indirectas como una campaña pública en la prensa a modo de ejemplo.<sup>60</sup>

#### **2.4.1.4. Mecanismos de transparencia previstos por la *Lobbying Disclosure Act***

La *Lobbying Disclosure Act*, viene a establecer tres mecanismos de distinta índole, para así poder garantizar la transparencia de la actividad tanto de los grupos de presión como de los poderes públicos sobre los cuales tiene como objetivo tutelar y regular la actividad del *lobby*. Estos son:

Registro de los grupos de presión. ¿Cuándo se deben registrar? y ¿Quiénes se deben registrar? son las primeras preguntas obvias que saltan a

---

<sup>60</sup> Ibid.

la vista. Una persona u organización debe registrarse siguiendo el procedimiento previsto en la *Lobbying Disclosure Act* cuando cumpla los siguientes requisitos:

- Que la persona haya recibido una contraprestación a cambio
- Que la persona se encuentre realizando contactos de presión tendientes a obtener un resultado concreto
- Que estos contactos que se hayan realizado no se sitúen bajo ninguna de las excepciones previstas en la definición de contacto de presión que realiza la ley.
- Que la persona gaste el 20% o más de su tiempo en actividades de presión.

Por lo tanto, una persona que no destine más del 20% de su tiempo trabajando para su cliente haciendo presión, no cabría bajo la definición aportada por la *Lobbying Disclosure Act*, y su registro no debiese llevar a cabo.

- Cuando ya sea por gastos o recibos se obtengan ciertas sumas de dinero por las actividades de presión (5.000\$ o 20.000\$ dependiendo de los casos):<sup>61</sup>

¿Quiénes deberán registrarse? Deberán registrarse las personas o empresas que estén realizando lobby. ¿Cuándo? Cuando por cada cliente esperan recibir como ingresos más de 5.000 dólares en un período de 6 meses. ¿Qué sucede en el caso de las organizaciones de intereses que no tienen fines de lucro? En este caso, si estas organizaciones dentro de su staff con lobbyists, el registro será obligatorio cuando se invierte en esta actividad más de 20.500 dólares, también en el período de 6 meses. Ellos se encontrarán restringidos a realizar cabildeo respecto de sus intereses.”

Necesario es mencionar que siempre el registro se debe efectuar no más allá de 45 días después de que el grupo de presión haya realizado un contacto o bien haya sido contratado para efectuarlo.

---

<sup>61</sup> Ibid. p.8.

El registro en la *Lobbying Disclosure Act* se realiza a través de formularios los cuales una vez llenados se tienen que presentar ante los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado.

Se suma a lo anterior, que todos los semestres es necesario presentar un informe tanto al Congreso como al Senado donde se expliciten y se haga referencia a las denominadas “actividades de presión que se realizaron durante ese lapso de tiempo. En este necesario informe, es obligación mencionar a que grupo de presión corresponde, los clientes, la suma total de ingresos recibidos y los agentes públicos con los que se hayan reunido e iniciado negociaciones por las actividades de presión.

Aparte de las dos exigencias ya mencionadas, la *Lobbying Disclosure Act* establece un tercer mecanismo de control. Estas son las llamadas “revelaciones” que se les exigen a los grupos de presión, y también a quienes se presionen en el momento en el cual se deba realizar la actividad en particular. El grupo de presión o individuo que venga a realizar ya sea un contacto de presión oral o escrito, que provenga de una petición del agente del gobierno sobre el que se haga el contacto, debe: dar a conocer si se ha

registrado siguiendo la LDA.; otorgar la identidad de su cliente y dar a conocer si la entidad de presión es nacional o extranjera. Es importante recalcar que aquellos sobre los cuales se haya realizado la presión deben manifestar si se encuentran bajo la protección de la LDA<sup>62</sup>. De esta forma se amplía y se refuerza el nivel de exigencia aportado por los dos mecanismos descritos anteriormente, haciéndose aún más fuerte el control.

Habiendo sido expuestos los principales mecanismo de control, surge una interrogante al respecto: ¿Quiénes son encargados de verificar y velar el cumplimiento de la *Lobbying Disclosure Act*?

Las personas a cargo de velar por el cumplimiento de la Ley son el Secretario del Senado y el *Clerk* del Congreso. Estos se encuentran facultados y autorizados para poder dar instrucciones para poder facilitar su cumplimiento. El Secretario del Senado como el *Clerk* del Congreso no se les ha asignado la potestad para investigar el incumplimiento, debido a esto

---

<sup>62</sup> Ibid. p.11.

cuando estos tomen conocimiento de un incumplimiento de la ley lo deberán comunicar a la autoridad competente.<sup>63</sup>

Importante de destacar es el caso de los incumplimientos, ya que en caso de producirse y más específicamente ser condenado por el incumplimiento de la obligación de rellenar la información que haya sido requerida por los Secretarios, o ya sea por otra falta a las obligaciones que establece la *Lobbying Disclosure Act*, los tribunales podrán imponer multas que ascienden hasta la no despreciable suma de 50.000 dólares.<sup>64</sup>

#### **2.4.1.5. Modificaciones realizadas a la *Lobbying Disclosure Act***

Con fecha 06 de abril del año 1998 se aprueba en Estados Unidos una modificación de la *Lobbying Disclosure Act*, la denominada “*Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*.” Esta ley lo que viene a modificar y aclarar principalmente son tres puntos de suma importancia:

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid. p.12.

- Viene a aclarar quienes son los que se encuentran amparados bajo la expresión agentes protegidos.
- Viene a aclarar cuales son las comunicaciones que se entienden bajo la definición de contacto de presión y sus excepciones.
- Establece exenciones a la aplicación de la *Foreign Agents Registration Act* para aquellos grupos que se hayan registrado teniendo como modelo y en definitiva siguiendo a la *Lobbying Disclosure Act*.<sup>65</sup>

Posteriormente, la mayor modificación realizada, ocurrió con fecha 15 de Septiembre de 2007, bajo el gobierno de George W. Bush, con la llamada “*Honest Leadership and Open Government Act*”<sup>66</sup> la que vino a establecer básicamente mayor transparencia en el proceso legislativo, sirviendo como complemento y enmienda a algunos aspectos de la “*Lobbying Disclosure Act*” que necesitaban de una enmienda. También fortalece la publicidad de las actividades del *lobby* junto también con limitar y establecer restricciones en relación a los regalos (*gifts*) de los miembros del congreso y de su equipo, todo en vías de fortalecer la probidad y la transparencia.

---

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> EE.UU. *Honest Leadership and Open Government Act*. 2007.

### **CAPITULO III**

## **FUNDAMENTOS Y RELEVANCIA DE LA REGULACION DEL LOBBY EN CHILE**

En los capítulos anteriores, hemos expuesto los conceptos primordiales relativos a la actividad del *lobby*, además de realizar un análisis de la regulación de la materia en derecho comparado. Teniendo claro lo anterior, corresponde revisar la actualidad del tema en nuestro país, a través de antecedentes políticos, percepciones, materias relacionadas y, en general, el escenario sobre el cual se ha dado la discusión y se han instaurado las bases para legislar al respecto.

### **3.1. Perspectiva Política**

Desde el retorno a la democracia, sistemáticamente se ha instaurado una agenda modernizadora de la administración del Estado, en la cual se han incluido una diversidad de temas, dentro de los cuales adquirió gran relevancia la transparencia en la gestión de la administración. En base a este desarrollo, pudieron ver la luz proyectos que actualmente son Ley de la

República, tales como la Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral y la Ley N° 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública. Es precisamente esta última, la que a través de los principios que la fundan, expresa algunas directrices y bases que otorgan de igual modo sustento a la regulación legal del *lobby*, dado el espíritu similar que inspira ambas normativas. Estos principios son esencialmente cuatro, a saber; La transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información<sup>67</sup>.

En el año 2003, en el marco de los Acuerdos Político-Legislativos, relacionados con la agenda modernizadora del Estado, se desarrollaron una serie de iniciativas que serían la hoja de ruta para la serie de reformas que se introducirían en la materia. En dicho documento, se señala como uno de los ejes de las propuestas, lo relativo a la transparencia fiscal. Al respecto se indica:” incorporar las normas legales y reglamentarias que sean necesarias

---

<sup>67</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Resumen Ley de Transparencia*. [en línea] <<http://www.bcn.cl/ley-transparencia>> [consulta 02 octubre 2013])

para alcanzar los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, considerando para este efecto las recomendaciones que surjan de las evaluaciones actualmente en marcha por el FMI y la OCDE”.<sup>68</sup>

Es en esta línea, que el Presidente de la República de ese entonces, Ricardo Lagos Escobar, envía un Proyecto de Ley al Congreso para efectos de dar una regulación legal a la actividad del *lobby*. Junto con la iniciativa anterior, se suma la de obligar a los funcionarios públicos a declarar su patrimonio al momento de asumir el cargo respectivo. Ambos proyectos, iban encaminados a cumplir con las directrices exigidas por la agenda modernizadora, principalmente en lo relativo a transparencia y probidad en la administración<sup>69</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, el fundamento último detrás de la regulación legal del *lobby* es mucho más práctico, y dice relación con la necesidad de dar un marco jurídico a una situación que en los hechos es una realidad.

---

<sup>68</sup> GOBIERNO DE CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Documento Acuerdos de Modernización. Chile, 30 de Enero de 2003. [en línea] <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96015055002>> [consulta 28 septiembre 2013]

<sup>69</sup> RODRIGUEZ F., Hernán. 2005. *Grupos de interés y lobby en Chile*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencia Política. Santiago, Universidad de Chile. 140 p.

Como hemos señalado con anterioridad en la ponencia, el ejercicio del *lobby* ha sido asociado a muchas actividades oscuras e ilegales, sospechas que, dada la poca transparencia con la cual ha sido tratado el tema, no han podido ser del todo despejadas. Por lo tanto, la necesidad de regular el *lobby*, se origina justamente en dicho punto, esto es, transparentar la actividad y darle definitivamente un sustento legítimo. Esta regulación, además de tener los efectos que se han buscado en la discusión política, es decir, distinguir el *lobby* de actividades ilegales como la corrupción y el tráfico de influencias por un lado, y asegurar la transparencia en la toma de decisiones de las autoridades por otro, debe ser un aliciente para estimular el perfeccionamiento y corrección de la actividad, de manera de que la institucionalidad democrática se vea fortalecida, a través de un *lobby* que sea efectivamente un aporte.

Desde el año 1993 hasta hoy, se han registrado 11 iniciativas relacionadas, directa o tangencialmente, con la regulación del *lobby*<sup>70</sup>. Ya hemos mencionado el Proyecto de Ley presentado por el Presidente Lagos

---

<sup>70</sup> CORREA RIOS, Enrique. *¿Por qué aún no hay ley de lobby en Chile?* [en línea] <<http://www.imaginacion.cl/seminario/ecorrea.pdf>> [consulta 20 octubre 2013]

en el año 2003, que en definitiva no llegó a buen puerto, ya que su trámite culminó después de 5 años con un veto presidencial. Posteriormente, la presidenta Michelle Bachelet, presentó un nuevo proyecto a través de Mensaje presidencial, el cual se encuentra en actual tramitación y ha recibido algunas modificaciones por parte de la administración del Presidente Sebastián Piñera. Ambos proyectos serán objeto de análisis en la presente exposición.

Para llegar al estado actual de discusión política y parlamentaria respecto al *lobby*, fue necesario cruzar un largo camino de dificultades y divergencias, en el cual no sólo faltaban los consensos partidistas, sino que también existía una fuerte oposición en el mundo privado. Al respecto, Enrique Correa describía de la siguiente forma la situación:

¿Por qué no sido posible regular el *lobby* en Chile? Voy a aventurar una respuesta: el *lobby* huye de la luz porque desnuda los intereses humanos; mantener los intereses reales en las sombras posibilita no sólo ocultar los naturales conflictos que surgen entre intereses en pugna, sino también

otorgar ventajas ante los oponentes. No tenemos todavía regulación sobre el *lobby* porque han primado los intereses de quienes prefieren mantener ocultas sus estrategias de influencia.<sup>71</sup>

Hemos sido enfáticos en reiterar que la actividad del *lobby* no regulada, trae consigo más dificultades que beneficios, fundamentalmente temas relacionados con la legitimidad dentro del marco de un estado democrático. En este contexto, es posible determinar cuáles fueron los peligros que el gobierno vio en la influencia no regulada y poco transparente que lo llevó a legislar sobre el *lobby*<sup>72</sup>.

En primer lugar la existencia de desigualdades económicas, sociales, culturales, políticas que contribuyen a que las decisiones no favorezcan a los más necesitados del país. Es evidente que el poder económico otorga beneficios para enfrentar en mejor pie una decisión de la autoridad, de manera que quien lo ostenta puede intentar influir para buscar una respuesta

---

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> RODRIGUEZ F., Hernán, Ob. Cit. p.73.

satisfactoria para sus intereses, situación que claramente no se da en el caso de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En segundo lugar, las influencias de quienes están en mejores condiciones para ejercerlas, terminan por favorecer el interés particular por sobre el bien común. Este peligro radica principalmente en que el ejercicio del *lobby* fuera de un marco regulatorio, contribuye a que la decisiones de la autoridad se tomen en base a qué grupo realiza más o mejor *lobby*, y no en razón del interés general de la sociedad y el país.

En tercer lugar, una economía de libre competencia como la chilena que no tiene regulado el *lobby*, no favorece al que entrega el mejor producto o servicio, sino al que tiene más influencia sobre las autoridades públicas.

En cuarto lugar, se afecta la probidad de los funcionarios públicos ya que la poca transparencia y control de la gestión de *lobby*, favorece los actos de corrupción. Hemos dedicado algunos párrafos para explicar por qué el *lobby* no es lo mismo que corrupción, descartando, por lo tanto, cualquier sospecha al respecto, sin embargo, un *lobby* desregularizado permite

eventualmente que las actividades relacionadas con su ejercicio se degeneren y deriven en acciones distintas, tales como delitos relacionados a la corrupción.

En quinto lugar, la inserción de Chile en la economía mundial, a través de la suscripción de variados acuerdos internacionales, sin tener regulada las prácticas de *lobby*, le afecta su imagen de país serio y confiable. Como miembro de la OCDE, Chile ha debido regularizar una serie de estándares y políticas que de alguna manera lo sitúen dentro de los promedios de los países miembros de dicha organización. Si bien en materia de *lobby* no existieron exigencias específicas, si es cierto que la mayoría de los integrantes cuenta con leyes y normativas que lo regulan y definen, incluso a través de acuerdos internacionales<sup>73</sup>.

Una de las problemáticas que hemos consignado dice relación con las desigualdades sociales, que en definitiva repercuten en la instancia de decisiones. Sin embargo, debemos aclarar que si bien la igualdad es un derecho protegido a nivel constitucional y en diversos cuerpos legales, esto

---

<sup>73</sup> Verbigracia: Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea. Ver pág. 21.

no implica necesariamente que se esté garantizando una especie de derecho de incidencia. Argumentando desde esta posición, Enrique Correa lo expone en los siguientes términos:

La incidencia se define --en una sociedad democrática- por la conjunción entre el grado de legitimidad y de poder que tenga el interés argumentado y quien lo enarbola.

La ley debe garantizar el acceso al Estado y, en este sentido, deberían someterse al escrutinio público los criterios con el que las autoridades ejercen esta obligación, criterios que son la mayoría de las veces políticos, pues para eso están en los cargos que detentan, para el ejercicio de gobernar, que no es otro que administrar los recursos disponibles de manera de generar la mayor rentabilidad social, a través de la articulación de los intereses de todos aquellos que puedan verse beneficiados o afectados.

La prevalencia del *lobby* como acuerdos políticos obtenidos fuera de la luz pública, cuyos resultados hayan podido afectar el interés general o no, o bien dar lugar o no a la obtención de

privilegios o ganancias particulares, se explica también por la forma vertical en que tradicionalmente se ha realizado el acto de gobernar en nuestras repúblicas. Verticalismo que se ha expresado en la concentración del círculo de toma de decisiones tanto dentro de las instituciones públicas, como respecto de los ciudadanos a quienes pretenden beneficiar. Decisiones concentradas en las manos de unos cuantos expertos o de un grupo validado con la autoridad delegada, lo que ha contribuido a mantener la idea de un oscuro proceso de decisiones.

Ello agravado en estos tiempos en que las elecciones democráticas se definen por imágenes más que por las propuestas de los candidatos y donde la mayoría ciudadana desconoce la forma en que se ejerce el Gobierno, pues el acto o arte de gobernar, la política, ha sido desacreditado.

Ese proceso de toma de decisiones debe transparentarse a través de un esfuerzo permanente de la autoridad por educar cívicamente a los ciudadanos; y de la propia responsabilidad

ciudadana por hacerse parte activa de la comunidad que consciente o inconscientemente igualmente construye.

Descorrer el velo, traer la luz, aumentar el conocimiento de cómo se resuelven la diversidad de intereses en las reglas del juego democrático, cercará las prácticas que atenten contra el interés general y permitirá emitir juicios fundados -con la certeza de la verdad, exentos de sospecha- respecto de quienes utilicen maniobras delictivas, intercambio de privilegios, para imponer sus intereses.<sup>74</sup>

El ejercicio del *lobby* siempre debe enmarcarse y evaluarse en razón de un contexto político determinado, de manera que la actividad misma sólo puede ser desarrollada con éxito, bajo ciertas condiciones. Cuando hablamos de éxito de la actividad, nos referimos a que ésta cumpla su fin último, esto es, que el grupo que ejerce *lobby* logre influir de forma positiva en la autoridad correspondiente, y alcance por lo tanto los objetivos planteados. Ahora bien, el grado de influencia que puedan alcanzar los grupos de interés, a través de los *lobbyistas*, dependerá de innumerables

---

<sup>74</sup> CORREA RIOS, Enrique, Ob. Cit. p. 103.

factores sociales y económicos. Sin perjuicio de lo anterior, existen autores y estudiosos del tema que resumen fundamentalmente a dos, los aspectos esenciales en virtud de los cuales existirá mayor o menor grado de influencias en las decisiones de la autoridad, a saber; El sistema Político existente en cada Estado, y la base democrática de los mismos<sup>75</sup>.

El sistema político será determinante, en cuanto a la libertad de acción de cada parlamentario. En muchos países la disciplina partidista es muy estricta, por lo que los congresistas están generalmente atados a una línea ideológica, de tal forma que sus decisiones, expresadas en votaciones, serán siempre conforme a las directrices partidistas. Sin ir más lejos, años atrás en Chile se adoptó por la prensa, un apodo para los parlamentarios que no votaran siguiendo la línea de su partido, denominándoseles díscolos, en alusión a su hipotética rebeldía contra sus partidos, lo que claramente demuestra que en nuestro país, prevalece un sistema en el cual los parlamentarios regularmente votan en base a las perspectivas de sus propios sectores.

---

<sup>75</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. Ob. Cit. p. 4.

Pero, ¿Por qué es relevante cuál sistema prevalece por sobre otro? Sin duda, que en un sistema político en el cual se desarrolle una disciplina partidista más flexible, los parlamentarios de dicho sistema serán susceptibles a la influencia de agentes *lobbyistas* de forma más intensa, como ocurre en el caso de los Estados Unidos, en donde si bien existen dos tendencias políticas fuertemente definidas, esto no obsta a que sus representantes tengan ciertas libertades al momento de votar. Mientras que en un sistema menos flexible, en el cual los congresistas sigan férreamente los lineamientos de sus partidos, será mucho más complejo que la actividad de *lobby* pueda intentar influir una decisión respecto a un tema que el partido ya ha zanjado sus posiciones.

Respecto a la base democrática de cada Estado, la importancia radica en la evolución y tradición histórica de ésta y cómo en una determinada cultura democrática prevalecen lineamientos axiológicos por sobre otros. En determinados casos, la consideración del interés general como absoluto es la hoja de ruta principal del sistema democrático, y al darle este carácter, no se abre la posibilidad de atender intereses de grupos particulares, por lo que evidentemente la actividad de *lobby* no tendría mucho sentido ni propósito.

Por otra parte, existen sistemas en que la democracia se basa en la satisfacción de los intereses individuales y su búsqueda de la felicidad. En estos sistemas, de alguna manera se confunde la búsqueda por parte del Estado del bien común, con los intereses particulares de cada individuo, considerándose justamente que en la medida que cada individuo alcance sus niveles de plenitud, la sociedad entera lo hará. Esta cosmovisión es propia de Estados en donde predomina el neoliberalismo económico, siendo Estados Unidos uno de los exponentes por excelencia, en donde el sistema se basa en los intereses plurales de la sociedad. En estos sistemas, la actividad de lobby tiene gran desarrollo, por lo mismo, se han elaborado variadas normativas que acompañen y regulen el crecimiento de la actividad.

### **3.1.1. Autoridades políticas y su percepción del *lobby***

En el contexto de discusión social y política sobre la actividad de lobby, se vuelve esencial determinar cuál es el grado en que efectivamente se ejerce este último. Hemos mencionado al momento de analizar el concepto,

que los sujetos pasivos del *lobby* pueden ser diversos, en razón de las esferas políticas bajo las cuales actúan. En este sentido, la Universidad Diego Portales realizó una minuciosa investigación<sup>76</sup>, en la cual se entrevistó y encuestó a 103 autoridades públicas, a saber: representantes del poder ejecutivo; en concreto a ministros de Estado, subsecretarios e intendentes; del poder legislativo, diputados y senadores; de los gobiernos locales, los alcaldes de las principales comunas del país; y las cúpulas nacionales de los partidos políticos con representación parlamentaria. El trabajo de campo fue realizado entre el 1° de octubre y el 25 de noviembre del año 2004.

La muestra fue intencionada y por cuotas (no probabilística) según el tipo de cargo y pacto político al que se pertenecía. La población objeto de la muestra fueron 298 personas, pero sólo se lograron entrevistar a 103.

---

<sup>76</sup> UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Instituto de Ciencias Sociales. *Elites políticas y su percepción sobre la actividad de lobby en Chile*. Stgo. de Chile. Enero 2005.

**Cuadro N°1: Tamaño de la muestra**

TIPO DE CARGO	POBLACION		ENTREVISTADOS	
	N°	%	N°	%
Poder Ejecutivo	58	19,5	14	13,6
Poder Legislativo	159	53,2	68	66,0
Municipalidades	26	8,8	6	5,8
Directivas Nacionales de Partidos Políticos	55	18,5	15	14,6
Total	298	100,0	103	100,0

PACTO POLITICO	POBLACION		ENTREVISTADOS	
	N°	%	N°	%
Concertación de Partidos por la Democracia	191	64,3	70	68,0
Alianza por Chile	107	35,7	33	32,0
Total	298	100,0	103	100,0

La investigación abordó tres temas para indagar acerca de las percepciones que tenían los entrevistados sobre las actividades de *lobby* en Chile. Estos fueron: a) La magnitud de la actividad de *lobby* en Chile; b) La regulación de las actividades de *lobby*; y, c) Identificación de los principales actores que realizan actividades de *lobby* en Chile.

#### **3.1.1.1. La Magnitud de la actividad de *lobby* en Chile**

El 74% de los entrevistados señaló que el *lobby* en Chile es una actividad muy frecuente o frecuente. El 6% opina que es poco o nada frecuente. El 19% se quedó en una postura intermedia al indicar que no es frecuente ni poco frecuente. El 1% restante no expresó opinión.

Otro aspecto relevante respecto de la magnitud del *lobby* se refiere a la experiencia vivida por los políticos en esta materia. En este sentido, destaca que una amplia mayoría de los entrevistados o algún conocido suyo, ha sido objeto de *lobby* durante el último año por parte de personas, empresas o grupos de interés, siendo el 80% los que mencionaron esta situación. Esta cifra se eleva al 84% si se considera a los entrevistados menores de 45 años.

### **3.1.1.2. La regulación de las actividades de *lobby***

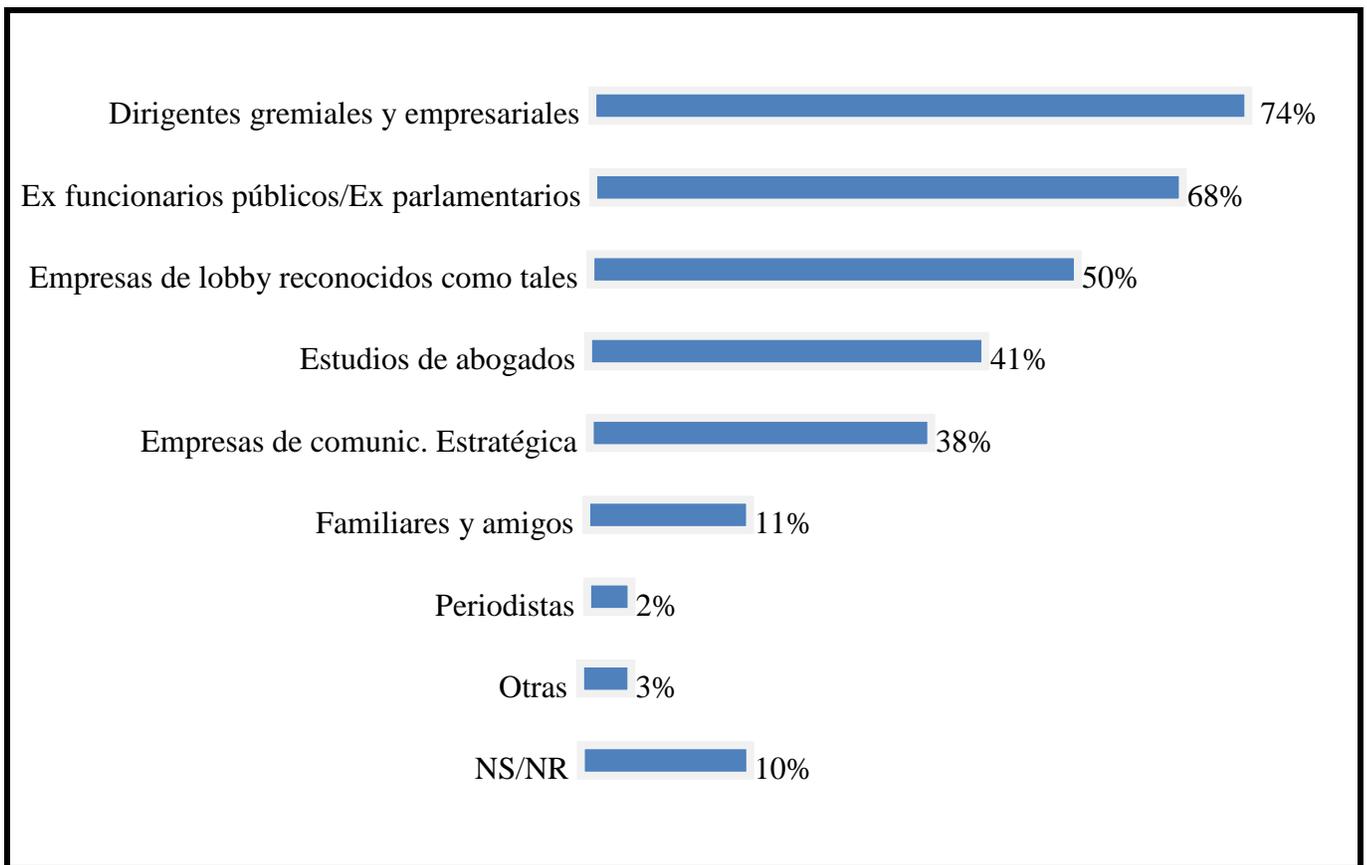
El 86% de los entrevistados opinó que el *lobby* es un actividad que debería ser legalizada para hacerla más transparente. El 7% considera que es una actividad ilegítima que debería ser prohibida y penalizada. El 6% piensa que es una actividad legítima que no requiere regulación. El 1% restante no expresó opinión.

### **3.1.1.3. Los principales actores que realizan actividades de *lobby* en Chile.**

Los dirigentes gremiales y empresariales aparecen liderando las gestiones de *lobby* con 74%. Le siguen ex funcionarios públicos (seguramente con ex ministros incluidos) y ex parlamentarios, con un 68%. Estos resultados expresan una realidad ampliamente conocida, y al mismo tiempo, corroboran la importancia de determinar en la discusión parlamentaria, que el *lobbysta* no remunerado constituye también un agente

importante en la actividad y, por lo tanto, debe estar regulado su ámbito de acción.

**Cuadro N°2: “Realizadores de *lobby* en Chile”**



### 3.2. Perspectiva Jurídica

Si bien aún no existe en nuestra legislación una regulación del ejercicio del *lobby*, no significa esto que nuestro ordenamiento omita ciertas áreas de interés relacionadas. Al respecto, existen diversas normas que consagran, ya sea como derechos o como obligaciones, materias que se encuentran íntimamente ligadas a la actividad de *lobby*., entre ellas el derecho a petición, la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, la no discriminación arbitraria en materia económica, el principio de probidad administrativa, entre otras.

En primer lugar nos referiremos al derecho a petición. La mayoría de las legislaciones Occidentales, de alguna u otra forma consagran en sus Constituciones o leyes fundamentales el derecho a petición, que es aquel en virtud del cual el pueblo y los ciudadanos están facultados para abordar a las autoridades gobernantes, para efectos de solicitar determinadas políticas a favor de sus necesidades, o simplemente hacer saber sus inquietudes. La correlación de este derecho es la obligación que surge para la autoridad, de atender las solicitudes de los ciudadanos, sea recibiendo y escuchando la diversas inquietudes o derechamente respondiendo a las diversas demandas de las cuales ha sido informada.

Nuestro ordenamiento jurídico regula este derecho como una garantía, en el artículo 19 número 14 de la Constitución Política de la República, que establece:

La Constitución asegura a todas las personas: El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

Por lo tanto, en base a este derecho, es absolutamente legítimo el contacto con la autoridad con el propósito de buscar una decisión favorable, por lo que evitar que individuos particulares u organizaciones privadas busquen influir en las determinaciones de la autoridad debe ser descartado. Este punto es fundamental para comprender que el énfasis debe estar puesto justamente en transparentar la toma de decisiones de la autoridad, de manera que este ejercicio quede sujeto al escrutinio público.

Desde una perspectiva teórica, el derecho a petición se encuentra garantizado para todos los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia nos señala que en la práctica son grupos minoritarios los que tienen acceso directo a la autoridad, y una forma gráfica de expresar lo anterior es precisamente el ejercicio del *lobby*. Esta diferencia práctica, que determina quiénes pueden acceder al contacto con la autoridad y quiénes no, sin duda constituye un riesgo para principios fundamentales como la igualdad. Este derecho se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política en el artículo 19 número 2, que establece:

La Constitución asegura a todas las personas: La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

Para que efectivamente el ejercicio del *lobby* no sea un factor de desequilibrio, y en definitiva de vulneración del derecho de igualdad ante la

ley, es esencial que se regule, de manera que en el “gallito” de fuerzas para influir en las decisiones públicas, no se pase a llevar el legítimo derecho que tienen otros grupos de la sociedad de ser considerados por la autoridad al momento de determinar políticas y gestiones de gobierno y administración.

Desde la misma perspectiva de la igualdad, podemos enmarcar al derecho de no discriminación arbitraria en materia económica. Hemos señalado en capítulos anteriores, que si bien el ejercicio del *lobby* puede abarcar diversas áreas, es en materia económica donde se intensifica y se le dedican más recursos. Esta situación representa una seria amenaza al trato igualitario que otorgan las autoridades a los diversos grupos e individuos del país en materia económica. La garantía antes descrita se encuentra consagrada a nivel constitucional en el artículo 19 número 22, que establece:

La Constitución asegura a todas las personas: La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.

La norma en comento permite establecer, a través de una ley, ciertos beneficios a favor de grupos determinados dentro de la sociedad, sin embargo, no existe una mayor exigencia respecto a la justificación del beneficio. Establecer un marco normativo del *lobby*, permitirá que los ciudadanos tengan acceso al camino en el cual se deliberó a favor de un grupo, y de esta forma, será la misma ciudadanía quien tenga el poder para fiscalizar que efectivamente la autoridad esté actuando conforme a la Constitución y las leyes, y no en base a negociaciones oscuras con privados.

Hemos señalado que el *lobby* desregularizado es un problema que trae, entre sus diversas consecuencias negativas, una seria amenaza a derechos y

garantías de los ciudadanos, sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que además, la actividad de *lobby* sin un marco legislativo, conlleva que muchas actuaciones de la autoridad no se enmarquen dentro de los rangos y estándares que le son exigidos por diversas normas, tanto de carácter constitucional como legal. Al respecto el artículo 8 de la Constitución Política de la República dispone:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

En base a esta norma, podemos inferir que las diversas negociaciones que se originan a propósito del *lobby*, y que en definitiva justifican muchas decisiones por parte de la autoridad, no están siendo lo suficientemente informadas para darles las características de publicidad que el ordenamiento jurídico nacional exige. Por lo tanto, la legislación que viene en regular el *lobby*, estaría cumpliendo un mandato constitucional, al dar un marco legal a la actividad, permitiendo la publicidad necesaria de los actos y resoluciones de las autoridades.

La legitimidad del ejercicio del *lobby* sólo se justificará en la medida que la institucionalidad de un país se enmarque dentro de una democracia sólida, donde los diversos actores y grupos sociales, se desenvuelvan en base a diálogos abiertos con autoridades que actúen conforme a principios de transparencia y probidad. Hemos sido reiterativos en señalar que en la actividad del *lobby*, existe un fuerte factor económico que la determina, por lo que no es extraño que las empresas sean de los principales grupos en realizar *lobby*. Para medir el grado de legitimidad que existe en el *lobby*

realizado por las empresas, el modelo Murray<sup>77</sup> propone que dicha legitimidad se sustentaría en tres elementos:

a) El grado de congruencia o de conflictos existentes entre los valores defendidos por el mundo empresarial y los preconizados por los poderes públicos.

b) El nivel de distribución del poder y la capacidad respectiva de cada una de las dos partes de influir sobre la otra y de asumir una posición dominante en el proceso de toma de decisiones.

c) Como son percibidas por el cuerpo social las relaciones entre el mundo de los negocios y el de los poderes público, tal cual están determinadas por los dos factores anteriores.

El punto anterior es relevante, en la medida que los valores e intereses defendidos por el empresariado, tengan un grado de congruencia con los interés de la autoridad pública, ya que esta última, debe velar en definitiva

---

<sup>77</sup> XIFRA TRIADU, Jordi. *Ob. Cit.* p. 308.

por el interés común, lo que nos lleva precisamente a otro principio bajo el cual debe sujetarse la actividad del poder público, esto es, la probidad administrativa. El artículo 52 del DFL 1/19.653 dispone al respecto:

Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa.

El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso.

La regulación del *lobby* no debiera ser una medida para que las autoridades den preeminencia al interés general sobre el particular, ya que

ésta es una obligación impuesta por la misma Constitución e innumerables leyes. Sin embargo, una ley de *lobby* permitirá que los ciudadanos tengan certezas respecto a que la autoridad efectivamente esté cumpliendo con dicho mandato, especialmente en aristas como:

“quiénes procuran influir, con mayor o menor éxito, en la adopción de decisiones y normas colectivas vinculantes que nos afectan a todos, sobre qué temas, en nombre de quién lo hacen o representando qué intereses, ante quién, qué autoridades y organismos públicos, y con qué argumentos, sometiendo así estas actividades y sus protagonistas, públicos y privados, al escrutinio público”<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> DRAGO, Mario y Eduardo Engel (2012) Ob. Cit.

## CAPÍTULO IV

### HISTORIA DE LA LEY QUE VIENE A REGULAR EL *LOBBY*

#### 4.1 Iniciativas

En nuestro país, desde 1993, hasta la presente fecha, han existido once iniciativas que tuvieron como objetivo regular el delicado tema del *lobby*, de las cuales sólo dos de ellas han correspondido a Proyectos de Ley<sup>79</sup> y las nueve restantes han sido sólo mociones parlamentarias. A continuación centraremos el análisis en los dos proyectos de ley presentados, sumado a la modificación sustitutiva introducida bajo el gobierno actual del Presidente Sebastián Piñera Echeñique.

##### 4.1.1 Primer proyecto de ley, Boletín 3407-07

Este primer proyecto fue presentado durante el Gobierno del ex Presidente don Ricardo Lagos Escobar, en su mensaje presidencial N° 7350

---

<sup>79</sup> CHILE. 05 Noviembre, 2003. Cámara de Diputados. Boletín 3407-07: Lobby  
CHILE. 05 Noviembre, 2008. Senado. Boletín 6189-06: Lobby

de fecha 30 de Octubre del año 2003, ingresando al parlamento (Boletín 3407-07) con fecha 05 de noviembre del año 2003. El Ejecutivo presentó este proyecto de ley teniendo como antecedente la moción parlamentaria presentada y liderada meses antes por los diputados Patricio Walker, Jorge Burgos, Antonio Leal, Carlos Montes, René Saffirio y Carolina Tohá.

A continuación, y como manera de facilitar el posterior análisis, citaremos a continuación de forma textual, el proyecto en cuestión:

## **“ P R O Y E C T O   D E   L E Y :**

### **“TITULO I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1º.-** La presente ley regula la actividad de promoción, defensa o representación de intereses legítimos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas, ejercida por personas naturales o jurídicas, con el objeto de influir en las

decisiones que deban adoptar los órganos de la Administración del Estado o el Congreso Nacional.

Para los efectos de esta ley se entiende por órganos de la Administración de Estado a los señalados en el artículo 1º, inciso segundo, del DFL N° 1/19653 de Ministerio Secretaria General de la Presidencia, del 2001, incluidas las empresas en que el Estado o sus organismos tengan participación.

**Artículo 2º.-** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) *Lobby* o gestión de intereses: aquella actividad, remunerada o no, que tenga por objeto promover, defender o representar cualquier interés legítimo de carácter individual, sectorial o institucional, en relación con cualquier decisión que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los órganos de la Administración del Estado y el Congreso Nacional.

b) *Lobbysta* o gestor de intereses: la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, que realice actividades de promoción, defensa o representación de legítimos intereses propios o de terceros, sean de carácter individual, sectorial o institucional.

c) *Lobbysta* profesional: aquella persona que realiza habitualmente y en forma remunerada acciones de gestión de interés ante alguna de las autoridades que tienen la obligación de registrar los contactos de *lobby* realizadas ante ellas. Se entenderá por habitual el realizar como promedio, dentro de los últimos seis meses, cinco o más de las acciones de gestión de intereses que define esta ley.

d) Registro de *Lobbystas*: registro de carácter público, en el cual deberán inscribirse todas las personas que deseen desarrollar actividades de *lobby* de manera profesional.

e) Sujeto pasivo del *lobby*: se entiende por tal a las autoridades, miembros y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el Reglamento.

**Artículo 3º.-** La actividad de *lobby* regulada en la presente ley, podrá desarrollarse a través de medios orales, escritos o electrónicos, realizadas por sí o por terceros, destinadas a influir en las siguientes categorías de decisiones:

a) La elaboración, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, resoluciones, decretos, proyectos de ley, leyes, políticas públicas, programas o políticas del Gobierno y de los órganos de la administración del Estado.

b) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, adopción, derogación o rechazo de proyectos de ley, acuerdos, comunicaciones o declaraciones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas las comisiones permanentes y /o especiales de cada una de sus cámaras, así como de sus comisiones mixtas.

**Artículo 4º.-** No obstante lo señalado en los artículos precedentes, no constituyen actividades de *lobby*, las siguientes:

a) Toda expresión realizada a través de discursos, artículos, publicaciones o de cualquier otra forma destinada al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación;

b) Toda expresión realizada por cualquier medio, destinada a difundir una información a la ciudadanía;

c) Las manifestaciones realizadas con ocasión de una reunión o asamblea de carácter público;

d) Toda declaración o comunicación hecha por funcionarios públicos o por parlamentarios en el ejercicio de sus funciones y en el marco de actuaciones oficiales;

e) Las realizadas en el marco de un proceso o investigación judicial o administrativa;

f) Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas a una comisión del Congreso;

g) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo;

h) La información entregada por escrito solicitada por una autoridad pública para efectos de tomar una decisión dentro de un procedimiento administrativo;

i) Las presentaciones hechas por escrito o en audiencia pública dentro de un procedimiento administrativo que contemple instancias para las presentaciones de los interesados o del público en general y en el cual quede un registro público de la presentación;

j) Las presentaciones hechas por una persona a fin de obtener beneficios de carácter social, como los previsionales, de salud, o de empleo, en los siguientes casos:

i) Cuando el beneficiario sea el peticionario o su cónyuge, o hijos adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

ii) Cuando en la presentación no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias.

## **TÍTULO II**

### **Normas especiales aplicables al *lobby***

#### **Párrafo 1º**

#### **Disposiciones generales.**

**Artículo 5º.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, toda persona natural o jurídica, chilena o extranjera, debidamente inscrita en los registros que establece esta ley, podrá ejercer profesionalmente como *lobbysta*, quedando sujeta a los derechos y obligaciones que emanan de la presente ley.

#### **Párrafo 2º**

#### **De los Registros Públicos**

**Artículo 6º.-** Créase el Registro Público de *Lobbystas*, en el cual deberán inscribirse, de manera obligatoria, todas aquellas

personas que deseen ejercer dicha actividad de manera profesional.

El no cumplimiento del deber establecido en el inciso anterior será causal suficiente para impedir el ejercicio del lobby.

La información contenida en el Registro será pública y cualquier persona podrá acceder a ella sin más requisito o condición que el cumplimiento de los procedimientos fijados al efecto.

**Artículo 7°.-** Existirán dos Registros Públicos de *lobbistas*:

a) Un Registro Público, a cargo del Ministerio de Justicia, en el que deberán inscribirse todas aquellas personas que desarrollen sus actividades ante cualquier órgano de la administración a que se refiere el inciso segundo del artículo 1° de la presente ley.

b) Un Registro Público en cada rama del Poder Legislativo, a cargo de la Comisión de Ética respectiva, en el

que deberán inscribirse quienes desarrollen sus actividades ante los miembros o funcionarios de ese poder del Estado.

**Artículo 8°.-** La inscripción en cualquiera de estos registros sólo habilita para ejercer actividades de *lobby* en el ámbito respectivo.

La inscripción en alguno de estos Registros no obsta a la inscripción en los otros.

### **Párrafo 3°**

#### **De las obligaciones y prohibiciones aplicables a los *lobbistas* profesionales.**

**Artículo 9°.-** Todo aquel que desarrolle profesionalmente actividades de lobby estará sujeto a las siguientes obligaciones:

a) Desempeñar el cargo con la diligencia y el cuidado que las personas emplean ordinariamente en sus negocios propios, respondiendo de culpa leve en el cumplimiento de la gestión encargada.

b) Informar trimestralmente, por escrito o por medios electrónicos, y bajo juramento a la autoridad encargada de llevar el Registro, sobre cualquier cambio o modificación respecto de la información que exija el Registro, tales como, cambios de propiedad, incorporación de nuevos socios y empleados, aumentos de capital social.

Dentro del mismo plazo y forma deberán también informar sobre las autoridades, miembros y funcionarios y organismos ante las cuales hayan desarrollado gestiones de intereses propios o en representación de terceros, las materias en las cuales hayan intervenido, los intereses que hayan promovido y los objetivos de cada una de las gestiones realizadas.

**Artículo 10°.-** No obstante las obligaciones establecidas en el artículo anterior, la autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativas a gestiones determinadas.

Ningún *lobbyista* estará obligado a suministrar información confidencial o estratégica, propia o de sus representados. Con todo, estará obligado a precisar el alcance y objetivo de las gestiones realizadas.

**Artículo 11°.-** Los *lobbyistas* profesionales no podrán contribuir al financiamiento de partidos políticos ni de campañas electorales

**Artículo 12°.-** Las relaciones contractuales entre el *lobbyista* y sus clientes se regirán por las normas del derecho privado. Les serán especialmente aplicables a dichas relaciones las disposiciones del Título XXIX, del Libro IV, del Código Civil, y las del Título VI del Libro II del Código de Comercio, en todo lo que no sea modificado por esta ley.

**Artículo 13°.-** No podrán ejercer la actividad de *lobbyistas* profesionales:

a) Las autoridades, miembros y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, durante el ejercicio de sus funciones, y hasta dos años después de su alejamiento del cargo, tratándose de materias en que hubieran tenido competencia.

En todo caso, las personas señaladas no podrán ejercer actividades de lobby, en ningún ámbito, hasta un año después de abandonar su cargo.

Se comprenden en la prohibición establecida en el inciso anterior, sus cónyuges y ascendientes y descendientes directos.

b) Quienes se encuentren inhabilitados para ejercer cargos u oficios públicos por sentencia ejecutoriada;

c) Los fallidos;

d) Los condenados por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva;

e) Aquellos a quienes se les haya cancelado, en cualquier tiempo, su inscripción en el Registro Público de *lobbyistas*;

f) Los ex miembros del Poder Judicial, hasta cinco años después de hacer abandono de las mismas;

g) Las autoridades unipersonales de partidos políticos, durante el ejercicio de su cargo y hasta dos años después de hacer dejación del cargo, y

h) Quienes contribuyan al financiamiento de partidos políticos, incluidas sus campañas electorales.

**Artículo 14°.-** Los *lobbyistas* profesionales no podrán defender o representar, de manera simultánea, intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas.

### **TITULO III**

#### **Normas comunes a la actividad de Lobby**

##### **Párrafo 1°**

##### **Derechos y obligaciones.**

**Artículo 15°.-** Las autoridades, miembros y funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo estarán obligados a

brindar un trato similar a los *lobbyistas*, y no podrán incurrir en prácticas discriminatorias de ninguna naturaleza.

**Artículo 16°.-** En sus relaciones con *lobbyistas*, las autoridades y funcionarios deberán observar de manera estricta el principio de probidad administrativa.

**Artículo 17°.-** Todo *lobbyista* estará obligado a exhibir la verdadera naturaleza de sus actividades ante la autoridad y le estará prohibido el uso de denominaciones, símbolos, logotipos, títulos o expresiones que induzcan a su ocultamiento, o le otorguen una representación, pertenencia o membrecía de la que carece.

**Artículo 18°.-** Todo *lobbyista*, en el primer encuentro que sostenga con una autoridad, miembro o funcionario de los poderes ejecutivo y legislativo, estará obligado a informar de los demás encuentros que haya sostenido con otras autoridades o funcionarios, relativos al mismo asunto u otro relacionado.

**Artículo 19°.-** Estará prohibido a todo *lobbyista* y a sus empleados la venta de los informes, documentos o cualquier otro antecedente que obtenga de la autoridad, o darle un fin distinto del estrictamente necesario para el ejercicio de su actividad.

**Artículo 20°.-** Estará prohibido a *lobbyistas* y sus empleados hacer entrega a las autoridades, miembros y funcionarios de cualquier poder del Estado, datos, informaciones o antecedentes falsos o engañosos. Asimismo, estos datos, informaciones o antecedentes deberán ser perfectamente identificables en cuanto a su origen o autoría.

**Artículo 21°.-** Las personas naturales o jurídicas que contraten servicios de lobby o se hagan representar por *lobbyistas* inscritos en los registros no podrán contribuir al financiamiento de campañas electorales de aquellos candidatos que fueron

objeto pasivo de acciones de lobby en los últimos tres años previos a la elección.

## **Párrafo 2°**

### **Del registro de las gestiones en las instituciones públicas**

**Artículo 22°.-** Sin perjuicio de la información contenida en los Registros Públicos de *Lobbystas*, todo órgano de la Administración del Estado y el Congreso Nacional deberá contar con procedimientos de registro de las reuniones y comunicaciones efectuadas entre los *lobbystas* y las siguientes autoridades y funcionarios:

a) En la Administración Central: el Presidente de la República; los Ministros y Subsecretarios; los Jefes de Servicios; los Embajadores; los Jefes de División o Departamento de un ministerio o servicio público; los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado.

b) En la administración regional, provincial y comunal: los Intendentes; los Gobernadores provinciales; los

Secretarios regionales ministeriales; los Consejeros regionales; los Alcaldes; los Concejales municipales.

c) En la Contraloría General de la República: el Contralor General; el Sub contralor; los Jefes de División y el Fiscal.

d) En el Banco Central: el Presidente del Banco; el Vicepresidente; los Consejeros; el Gerente General; el Fiscal.

e) En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los Oficiales Generales y Superiores y los niveles jerárquicos equivalentes en las Fuerzas de Orden y Seguridad.

f) En las empresas publicas creadas por ley o en las cuales el Estado o sus organismos tengan participación: el Presidente del Directorio; los Miembros del directorio, y el Gerente General.

g) En el Congreso Nacional: los Diputados y Senadores; los Secretarios de Comisión.

Los procedimientos indicados en el inciso anterior serán fijados por el reglamento y tendrán por finalidad permitir el acceso público a las gestiones de lobby efectuadas ante cualquier persona o institución, con indicación, a lo menos, de la fecha de la reunión o comunicación, de la materia, del interés gestionado, la individualización del *lobbysta*, de los terceros mandantes, y de las autoridades, miembros o funcionarios participantes en la reunión o comunicación.

## **TÍTULO IV**

### **De las sanciones**

#### **Párrafo 1°**

#### **De las sanciones administrativas y procedimiento para su aplicación**

**Artículo 23°.-** La autoridad encargada del control y fiscalización de quienes ejerzan actividades de *lobby*, será el Ministerio de Justicia y la Comisión de Etica de cada rama del Congreso, según corresponda.

El incumplimiento de cualesquiera de las disposiciones de la presente ley, será sancionado por la autoridad señalada en el inciso anterior, según corresponda, sin perjuicio de las facultades jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público.

**Artículo 24°.-** Toda sanción deberá fundarse en un procedimiento, que se iniciará con la formulación precisa de los cargos y su notificación al imputado para que presente su defensa. El plazo conferido para presentar los descargos no podrá ser inferior a quince días.

Se podrá dar lugar a las medidas probatorias que solicite el imputado en sus descargos. El rechazo deberá ser fundado. La resolución que se dicte en definitiva deberá pronunciarse sobre las alegaciones y defensa del imputado y contendrá la declaración de la sanción impuesta o la absolución. El pronunciamiento anterior se hará dentro de los 30 días de evacuada la última diligencia ordenada en el expediente.

**Artículo 25°.-** La autoridad correspondiente podrá aplicar algunas de las siguientes medidas disciplinarias, atendida la gravedad de la falta:

- a) Amonestación escrita;
- b) Suspensión del Registro Público, hasta por tres años;
- c) Eliminación del Registro. La eliminación en alguno de los registros, acarrea la eliminación automática en los demás.

**Artículo 26°.-** La respectiva autoridad, de oficio o a petición de cualquier persona, iniciará la investigación de las denuncias o irregularidades detectadas.

**Artículo 27°.-** De las sanciones que aplique la autoridad correspondiente, podrá reclamarse dentro del plazo de 60 días ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el *lobbyista*. Del reclamo deberá darse traslado a la

autoridad que aplicó la sanción, la que tendrá un plazo de 15 días para aportar los antecedentes del caso y fundamentar su decisión. Evacuado el traslado o declarada la rebeldía, se dictará sentencia dentro del plazo de 30 días.

### **Párrafo 2º**

#### **De las sanciones aplicables a los funcionarios**

**Artículo 28º.-** Si en la investigación de las denuncias o irregularidades detectadas resultare acreditada la participación de funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, que no sean parlamentarios, las sanciones a aplicar serán las señaladas en el artículo 116 de la ley N° 18.834.

Corresponderá aplicar la sanción a la autoridad que haya nombrado al funcionario afectado.

**Artículo 29º.-** Si durante el curso de la investigación, el fiscal conoce de acciones u omisiones que puedan ser constitutivos de delitos, estará obligado a hacer la denuncia respectiva a los tribunales de justicia.

### **Párrafo 3°**

#### **De las sanciones por ejercicio ilegal de la actividad de *lobby*.**

**Artículo 30°.-** El que ejerciere en forma profesional la actividad de *lobby* sin cumplir con la obligación de inscribirse en los registros establecidos en esta ley o, de haber sido eliminado de uno de aquellos, continuare desarrollándola, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a veinte unidades tributarias mensuales.

#### **Artículos transitorios**

**Artículo 1° transitorio.-** El financiamiento del mayor gasto que irroque esta ley durante el año 2003, se hará con cargo al Presupuesto de las reparticiones correspondientes, de la Ley de Presupuestos para dicha anualidad.

**Artículo 2° transitorio.-** Mediante decreto supremo, emanado del Ministerio de Justicia, se fijará el reglamento de la presente ley. En dicho reglamento se establecerán los requisitos,

exigencias e informaciones que deberán acompañar los interesados al momento de su inscripción en los registros públicos.

Este reglamento deberá dictarse dentro del plazo de 90 días de publicada la ley. A su vez, los órganos de la administración y el Congreso Nacional deberán establecer los registros señalados en esta ley dentro de 60 días de publicado dicho reglamento.

Las personas, entidades o asociaciones que deseen realizar la actividad de *lobby* en forma profesional, tendrán un plazo de 60 días para inscribirse en los registros dispuestos en esta ley, desde el momento en que estos estén establecidos.”

Algunos de los aspectos más relevantes de este proyecto de ley, iniciado bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar en el mes de Octubre del año 2003, son los siguientes<sup>80</sup> :

---

<sup>80</sup> Libertad y Desarrollo. Ob. Cit. p.2.

## **A) La gran amplitud de la aplicación de la ley**

Se sostiene esto en base a la interpretación literal del artículo 1° del proyecto de ley<sup>81</sup> mencionado, el cual dispone que:

La presente ley regula la actividad de promoción, defensa o representación de intereses legítimos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas, ejercida por personas naturales o jurídicas, con el objeto de influir en las decisiones que deban adoptar los órganos de la Administración del Estado o el Congreso Nacional.

Para los efectos de esta ley se entiende por órganos de la Administración del Estado a los señalados en el artículo 1°, inciso segundo, del DFL N° 1/19653 de Ministerio Secretaria General de la Presidencia, del 2001, incluidas las empresas en que el Estado o sus organismos tengan participación.

---

<sup>81</sup> CHILE. 05 Noviembre, 2003. Cámara de Diputados. Boletín 3407-07: Lobby

De esta manera podemos afirmar que el citado artículo no especifica qué tipo de *lobby* se busca regular, sino que deja abierta la posibilidad para que éste sea no remunerado como también remunerado, no dejando en claro con exactitud qué actividades son consideradas como gestiones de *lobby* y en definitiva, cuáles serán las que en lo sucesivo podrán ser aplicadas al conjunto de disposiciones legales del proyecto de ley.

**B) El proyecto de ley buscaba definir el *lobby* profesional planteando dos alternativas**

El Artículo 2 letra C del citado proyecto de ley, sostiene que: i) existe habitualidad en el ejercicio de éste (entendiéndose como habitualidad cinco o más gestiones de intereses en el plazo de tiempo de seis meses o ii) es remunerado.

**C) El proyecto de ley buscaba establecer un registro de *lobbistas* profesionales.**

Se entiende como *lobbystas* profesionales según el Artículo 2 letra C del citado proyecto de ley “aquella persona que realiza habitualmente y en forma remunerada acciones de gestión de interés ante alguna de las autoridades que tienen la obligación de registrar los contactos de *lobby* realizadas ante ellas (...)”.

Por lo tanto, este proyecto de ley no busca hacerse cargo de las actividades de *lobby* llevadas a cabo por un no profesional de la materia.

**D) El proyecto de ley buscaba poder establecer una marcada brecha entre lo que es el financiamiento de la política y lo que se entiende como actividades de *lobby* propiamente tales.**

Con respecto a esto, el Artículo 11 del citado proyecto de ley sostiene que “Los *lobbystas* profesionales no podrán contribuir al financiamiento de partidos políticos ni de campañas electorales”. A su vez el Artículo 13° del citado proyecto de ley en sus letras G y H sostiene que:

“No podrán ejercer la actividad de *lobbystas* profesionales:

Letra g) Las autoridades unipersonales de partidos políticos, durante el ejercicio de su cargo y hasta dos años después de hacer dejación del cargo” y

Letra h) “Quienes contribuyan al financiamiento de partidos políticos, incluidas sus campañas electorales.

Coronando y ahondando en lo expuesto en el presente punto, el Artículo 21 del citado proyecto de ley sostiene que:

Las personas naturales o jurídicas que contraten servicios de *lobby* o se hagan representar por *lobbyistas* inscritos en los registros no podrán contribuir al financiamiento de campañas electorales de aquellos candidatos que fueron objeto pasivo de acciones de *lobby* en los últimos tres años previos a la elección.

De esta manera, los artículos recientemente mencionados y sus respectivas letras, no hacen más que confirmar el deseo imperante en el proyecto de establecer una separación entre la política y las gestiones de intereses denominadas acciones de *lobby*.

**E) Las normas conducentes en el proyecto hacen referencia sólo a regular el *lobby* en las dependencias del Parlamento y en los órganos de la Administración del Estado.**

Con respecto a esto, es claro el Artículo 1 del citado proyecto de ley, en su parte final, al explicar el espectro de regulación del *lobby*: “(...) con el objeto de influir en las decisiones que deban adoptar los órganos de la Administración del Estado o el Congreso Nacional”.

El proyecto de ley en análisis (Boletín 3407-07), después de 5 largos años, nunca pudo lograr su aprobación definitiva. A pesar de haberse aprobado en Comisión Mixta<sup>82</sup>, concluyó con un veto presidencial efectuado por la Presidenta de la República en ese entonces, doña Michelle Bachelet Jeria. Aunque en julio de 2008 la Cámara de Diputados aprobó parcialmente el veto del Ejecutivo, el proyecto se entrampó en el Senado y, en septiembre de 2008, se le quitó la urgencia a su discusión.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> CHILE. 03 Abril, 2008. Cámara de Diputados. Boletín 3407-07: Lobby (Oficio aprobación de informe de Comisión Mixta a Cámara de Origen).

<sup>83</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.13.

#### 4.1.2 Segundo Proyecto de Ley, Boletín 6189-06

El segundo de los proyectos de ley que tenía como objetivo regular el *lobby*, fue presentado por la ex Presidenta de la República, doña Michelle Bachelet Jeria, en su mensaje presidencial N°881-356 de fecha 28 de Octubre del año 2008, ingresando al parlamento con fecha 5 de Noviembre del año 2008.

Bachelet, a través del recién mencionado veto presidencial, ingresó por dicha vía modificaciones relevantes al proyecto original, con el objeto de incluir dentro del registro propuesto por la ley, no sólo a los *lobbyistas* profesionales que se declaran como tales, sino también a otros gestores de intereses<sup>84</sup>.

Lo anteriormente expuesto, refleja claramente la reticencia por parte de los parlamentarios de la época, de aprobar un proyecto donde muchas de las personas que ejercían la actividad del *lobby* no les gustaba identificarse

---

<sup>84</sup> GARÍN, Renato. Ob. Cit. p.2.

como tales, existiendo muchas veces la negativa a reconocerse como un profesional de la materia, argumentando que sólo ocurría en situaciones y escenarios aislados y que auto-catalogarse como *lobbysta* era exagerado, por las razones esgrimidas anteriormente.

Siendo esta la forma, y refiriéndonos nuevamente al veto realizado por el Ejecutivo, se resolvió, en conjunto con el poder Legislativo, que era conveniente que se enviase un nuevo proyecto, que recogiera de manera íntegra todas las observaciones que habían realizado tanto especialistas como parlamentarios, antes que aprobar el proyecto original y aprobarlas separadamente.<sup>85</sup>

De esta manera, en noviembre de 2008 se ingresa este nuevo proyecto de ley (Boletín N° 6189-06). Al aumentar el rango de actores considerados *lobbystas* y al incorporar la regulación de los sujetos pasivos por medio de la publicación de los registros de audiencias y reuniones de éstos con los *lobbystas*, este proyecto era más ambicioso que el original. El proyecto fue aprobado en primer trámite constitucional por el Senado en julio de 2009;

---

<sup>85</sup> CHILE. 28 Octubre, 2008. Mensaje N° 881-356 (2008, pp.1-2): Lobby.

sin embargo, se entrampó en la Cámara de Diputados, retirándosele la suma urgencia en el mes de Enero del año 2010.<sup>86</sup>

A modo de facilitar su análisis y comparación con la posterior indicación sustitutiva introducida por el gobierno siguiente, es conveniente citar textualmente el proyecto original en cuestión:

## **P R O Y E C T O   D E   L E Y:**

### **“TITULO I**

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1º.-** Esta ley regula la actividad de *lobby* y establece normas destinadas a fortalecer la transparencia en las relaciones con el Estado.

**Artículo 2º.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

---

<sup>86</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.7-8.

a) *Lobby*: es aquella gestión o actividad remunerada o habitual, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés individual, respecto de las decisiones que en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento.

No constituyen *lobby* aquellas actividades y/o gestiones a las que se refiere el artículo 4° de la presente ley.

b) *Habitualidad*: es la realización de más de cuatro gestiones de *lobby* efectuadas en el período de un mes o más de siete en un trimestre, sobre una misma materia, ante una o más autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento.

c) *Lobbysta*: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, que estando inscrita en el registro a que se refiere la letra d) del presente artículo, realiza *lobby* en los términos definidos en la letra a) precedente.

d) Registro de *lobbystas*: es el registro de carácter público, en el cual deben inscribirse todas las personas que realicen actividades de *lobby*.

e) Miembros o Servidores: aquellas personas que sin ser funcionarios públicos, prestan servicio en alguno de los organismos de la Administración del Estado o ante el Congreso Nacional.

Se entenderá que también son miembros o servidores del Congreso Nacional, las personas que sin ser funcionarios públicos, prestan servicio a uno o más parlamentarios.

f) Sujeto pasivo del *lobby*: se entiende por tal a las autoridades, miembros, funcionarios y servidores de

los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento.

**g)** Interés individual: favor, utilidad, provecho, ganancia o beneficio, sea o no económico, de una persona, natural o jurídica, o de una entidad determinada.

**Artículo 3°.-** Las actividades de *lobby* estarán dirigidas, preferentemente, a obtener las siguientes decisiones:

**a)** La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos y de los documentos o decisiones que les sirven de fundamento, de resoluciones, decretos, proyectos de ley, leyes, políticas públicas, programas o políticas del Gobierno y de los órganos de la Administración del Estado.

**b)** La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de proyectos de ley, acuerdos, comunicaciones, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas las comisiones

permanentes y /o especiales de cada una de sus cámaras, así como de sus comisiones mixtas y la Biblioteca del Congreso Nacional.

c) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de los actos y contratos que realicen los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional y que sean necesarios para su funcionamiento.

**Artículo 4°.-** No obstante lo señalado en el artículo precedente, no constituyen actividades de *lobby*, las siguientes:

a) Toda expresión realizada por discursos, artículos, publicaciones o de cualquier otra forma destinada al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación.

b) Toda expresión realizada por cualquier medio, destinada a difundir una información a la ciudadanía.

c) Las manifestaciones realizadas con ocasión de una reunión o asamblea de carácter público.

d) Toda declaración, actuación o comunicación hecha por autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, en el ejercicio de sus funciones y en el marco de actuaciones oficiales.

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

f) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo.

g) La información entregada a una autoridad pública, quien la ha solicitado expresamente para

efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia.

**h)** 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.

**i)** Las presentaciones hechas 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, con el fin de obtener beneficios de carácter social, como los previsionales, de salud o de empleo, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias.

**j)** Las asesorías a los funcionarios 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 que no represente intereses económicos específicos; así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado.

**k)** Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas, de cualquier tipo, ante una Comisión del Congreso Nacional, sean estas permanentes, especiales o mixtas, así como la presencia y participación verbal o escrita en alguna de ellas de profesionales de las entidades señaladas en la letra precedente, lo que, sin embargo, deberá ser registrado por dichas Comisiones.

**l)** 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 la letra j).

**m)** Las actividades desarrolladas por los miembros de las directivas de asociaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones,

fundaciones y colegios profesionales, salvo que gestionen intereses individuales.

**n)** Las actividades realizadas por las siguientes organizaciones siempre y cuando éstas se ajusten a las finalidades que hayan sido definidas por la ley que las regula o, que sean propias de su naturaleza, tratándose de aquellas organizaciones no reguladas por una ley:

**(1)** Las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias regidas por la ley N° 19.418;

**(2)** Los sindicatos;

**(3)** Las cooperativas reguladas por la Ley General de Cooperativas;

**(4)** Las organizaciones reguladas por la ley N° 19.638, que establece normas sobre la constitución jurídica de las Iglesias y organizaciones religiosas;

**(5)** Las comunidades y asociaciones indígenas reguladas por la ley N° 19.253, que establece normas

sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena;

(6) Las asociaciones gremiales de pequeños empresarios, de microempresarios y las asociaciones gremiales artesanales, y

(7) Los clubes deportivos que no sean sociedades anónimas, las organizaciones juveniles y las organizaciones culturales, sin fines de lucro.

## **TITULO II**

### **De los Registros Públicos y de las obligaciones y prohibiciones aplicables a los *lobbyistas***

#### **Párrafo 1°**

#### **De los Registros Públicos**

**Artículo 5°.-** Toda persona natural o jurídica, chilena o extranjera, previa y debidamente inscrita en los registros que establece la presente ley, podrá ejercer como *lobbyista*,

quedando sujeta al sistema de derechos y obligaciones contemplado por ésta.

**Artículo 6°.-** Créanse los registros públicos de *Lobbystas* que se indican en el artículo siguiente, en los cuales deberán inscribirse, previamente y de manera obligatoria, todas aquellas personas que ejerzan gestiones de *lobby*.

El no cumplimiento del deber establecido en el inciso anterior será causal suficiente para impedir el ejercicio del *lobby*, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 22 de la presente ley.

La información contenida en los registros será pública y cualquier persona podrá acceder a ella.

**Artículo 7°.-** Existirán los siguientes registros públicos de *lobbystas*:

a) Un Registro Público, a cargo del Consejo para la Transparencia, en el que deberán inscribirse las personas que desarrollen gestiones de *lobby* ante las

autoridades, miembros, funcionarios y servidores de los órganos de la Administración del Estado, hasta el nivel que determine el reglamento.

El Consejo para la Transparencia, de oficio o a petición de parte, podrá calificar la habitualidad de las gestiones de *lobby* y podrá ordenar la inscripción de los *lobbyistas* en los respectivos registros en caso de constatar dicha habitualidad.

Los afectados por la calificación de habitualidad efectuada por el Consejo, podrán reclamar fundadamente y sin ulterior recurso, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el *lobbyista*. Del reclamo, se dará traslado a la autoridad que aplicó la sanción por un plazo de diez días para que evacue su informe. Con el informe, o en su rebeldía, la Corte ordenará traer los autos en relación.

El recurso gozará de preferencia para su vista y no procederá la suspensión de la vista de la causa por el

motivo establecido en el número 5 del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, el Consejo podrá ordenar la eliminación desde el Registro al *lobbyista* que lo solicite, siempre y cuando éste, mediante declaración jurada, señale que no ha desarrollado acciones de *lobby* por un periodo ininterrumpido de, a los menos, seis meses.

**b)** Dos registros públicos, uno de ellos a cargo de la Comisión de Ética del Senado y otro a cargo de la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, en los que deberán inscribirse quienes desarrollen actividades de *lobby* ante las autoridades, miembros, funcionarios o servidores públicos del Congreso Nacional.

Las Comisiones indicadas, de oficio o a petición de parte, podrán calificar la habitualidad de las gestiones de *lobby* y podrán ordenar la inscripción de los *lobbyistas* en los respectivos registros en caso de constatar dicha habitualidad.

Los afectados por la calificación de habitualidad efectuada por las Comisiones, podrán interponer el reclamo a que se refiere la letra a) precedente, el que se registrará por las normas allí establecidas.

Asimismo, las Comisiones podrán ordenar la eliminación desde el Registro al *lobbysta* que lo solicite, siempre y cuando éste, mediante declaración jurada, señale que no ha desarrollado acciones de *lobby* por un período ininterrumpido de, a los menos, seis meses.

c) El Registro a cargo de la Contraloría General de la República, en el que deberán inscribirse las personas que desarrollen gestiones de *lobby* ante las autoridades, miembros, funcionarios y servidores del organismo contralor, hasta el nivel que determine el reglamento.

La Contraloría, de oficio o a petición de parte, podrá calificar la habitualidad de las gestiones de *lobby* y

podrá ordenar la inscripción de los *lobbyistas* en los respectivos registros en caso de constatar dicha habitualidad.

Los afectados por la calificación de habitualidad efectuada por la Contraloría, podrán interponer el reclamo a que se refiere la letra a) precedente, el que se regirá por las normas allí establecidas.

Asimismo, el órgano contralor podrá ordena la eliminación desde el Registro al *lobbyista* que lo solicite, siempre y cuando éste, mediante declaración jurada, señale que no ha desarrollado acciones de *lobby* por un período ininterrumpido de, a los menos, seis meses.

**d)** El Registro a cargo del Banco Central, en el que deberán inscribirse las personas que desarrollen gestiones de *lobby* ante las autoridades, miembros, funcionarios y servidores del referido organismo, hasta el nivel que determine el reglamento.

El Banco Central, de oficio o a petición de parte, podrá calificar la habitualidad de las gestiones de *lobby* y podrá ordenar la inscripción de los *lobbyistas* en los respectivos registros en caso de constatar dicha habitualidad.

Los afectados por la calificación de habitualidad efectuada por el Banco Central, podrán interponer el reclamo a que se refiere la letra a) precedente, el que se regirá por las normas allí establecidas.

Asimismo, el Banco Central podrá ordena la eliminación desde el Registro al *lobbyista* que lo solicite, siempre y cuando éste, mediante declaración jurada, señale que no ha desarrollado acciones de *lobby* por un período ininterrumpido de, a los menos, seis meses.

Todos los registros referidos en los literales de este artículo, quedarán comunicados entre sí, de modo que automáticamente el contenido de esa información quede asentado en todos ellos.

El o los reglamentos establecerán los requisitos, exigencias, procedimientos, plazos, antecedentes e informaciones requeridas para poder inscribirse en los Registros Públicos de *Lobbyistas*, así como la forma y la periodicidad de actualización y los demás aspectos que sean necesarios para el funcionamiento de dichos registros.

El reglamento que regule el Registro a cargo del Consejo para la Transparencia será aprobado mediante decreto supremo expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El reglamento que regule los registros a que se refiere la letra b), será, para cada Cámara, el que apruebe la Sala de cada una de ellas, a proposición de la Comisión de Ética o de la Comisión de Conducta, según corresponda. Los reglamentos que regulen los Registros a cargo de la Contraloría General de la República y del Banco Central, serán aprobados mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Hacienda.

## **Párrafo 2º**

### **De las obligaciones y prohibiciones aplicables a los *lobbyistas***

**Artículo 8º.-** Todo aquel que se desempeñe como *lobbyista* estará obligado a informar trimestralmente, por escrito o por medios electrónicos, y bajo juramento a la autoridad encargada de llevar el Registro, sobre cualquier cambio o modificación respecto de la información que exija el Registro, tales como, cambios de propiedad, incorporación de nuevos socios y empleados y aumentos de capital social.

Dentro del mismo plazo y forma deberán también informar sobre las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los organismos ante los cuales hayan desarrollado gestiones de *lobby*, las materias en las que hayan intervenido, y los objetivos de cada una de las gestiones realizadas.

**Artículo 9°.-** No obstante las obligaciones establecidas en el artículo anterior, la autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, y por resolución fundada, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas.

Ningún *lobbyista* estará obligado a suministrar información confidencial o estratégica, propia o de sus representados. Con todo, deberá precisar el objetivo de las gestiones realizadas.

**Artículo 10.-** Los *lobbyistas*, que ejerzan remuneradamente su actividad, no podrán contribuir al financiamiento de partidos políticos, campañas electorales ni campañas internas de partidos políticos, pactos o coaliciones de partidos.

**Artículo 11.-** No podrán ejercer la actividad de *lobbyista*:

a) Las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos estatales, y las autoridades unipersonales de los partidos políticos, durante el ejercicio de sus funciones.

**b)** Los sancionados con la cancelación de su inscripción en el registro público de *lobbyistas*, en cualquier tiempo.

Asimismo, las siguientes personas no podrán ejercer la actividad de *lobbyista* hasta después de dos años de haber cesado en sus cargos:

**1)** En la Administración del Estado: los Ministros, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores y los demás funcionarios que la ley define como de exclusiva confianza del Presidente de la República.

**2)** En el Poder Legislativo: los Diputados y Senadores, los Secretarios Generales, Prosecretarios y Abogados Secretarios de Comisiones de ambas Cámaras.

**3)** En el Poder Judicial:

Los Ministros, Fiscales Judiciales y Secretarios de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones.

**4)** En el Ministerio Público: el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales.

**5)** En el Tribunal Constitucional: los ministros y el Secretario del Tribunal.

**6)** En la justicia electoral: los ministros y el Secretario del Tribunal Calificador de Elecciones y los miembros titulares y suplentes y los Secretarios Relatores de los Tribunales Regionales Electorales.

**7)** En la Contraloría General de la República: el Contralor; el Subcontralor; los Jefes de División, y los Contralores Regionales.

**8)** En el Banco Central: los Consejeros, incluso el Presidente y el Vicepresidente del Banco; el Gerente General; el Fiscal, y el Revisor General.

**9)** En el Gobierno y Administración Interior del Estado: los consejeros regionales, los alcaldes y los concejales.

**10)** Los directivos de los demás órganos del Estado cuyo nombramiento o remoción corresponda al Presidente de la República con acuerdo del Senado.

**Artículo 12.-** Todo *lobbyista* estará obligado a indicar la naturaleza de sus actividades ante la autoridad, miembro, funcionario o servidor de los órganos de la Administración del estado o del Congreso Nacional, ante la cual ejercen la respectiva gestión de *lobby*.

Al *lobbyista* le estará prohibido el uso de denominaciones, símbolos, logotipos, títulos o expresiones que induzcan a error respecto de su verdadera identidad, representación o intereses, o le otorguen una pertenencia o membresía de la que carece.

**Artículo 13.-** La solicitud de audiencia realizada por un *lobbyista* a una autoridad, miembro, funcionario o servidor de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, deberá contener, a lo menos, los siguientes antecedentes:

a) La individualización completa del solicitante y, si fuere persona jurídica, la de su representante legal.

b) La individualización completa de la persona natural o jurídica cuyos intereses se busca gestionar.

c) La materia que se tratará en la audiencia.

**Artículo 14.-** Los datos, informaciones o antecedentes que se entreguen a las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, para respaldar una actividad de *lobby*, deberán identificar claramente su origen y autoría.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal que le corresponda, el *lobbyista* que entregare a las personas mencionadas en el inciso precedente datos, informaciones o

antecedentes falsos o engañosos, será sancionado en la forma dispuesta en la letra d) del artículo 18 de esta ley.

### **TITULO III**

#### **Del registro de las audiencias y reuniones**

**Artículo 15.-** Las siguientes autoridades, miembros, funcionarios y servidores, hasta el nivel que determine el reglamento, cuando ello corresponda, deberán registrar, de conformidad a éste, las audiencias y reuniones que soliciten los *lobbyistas*, especialmente en lo relativo a la indicación del lugar y fecha de su realización, así como la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.

**a)** En la Administración Central: los ministros y sus asesores y los subsecretarios, los jefes de servicios, los embajadores, los jefes de división o departamento de un ministerio o servicio público y los consejeros del Consejo de Defensa del Estado.

Los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores, y los subsecretarios de dichos ministerios, podrán exceptuarse, fundadamente, de la obligación de registro cuando se encuentre comprometido el interés general de la Nación o la seguridad nacional.

**b)** En la Administración Regional, Provincial y Comunal: los intendentes, los gobernadores provinciales, los secretarios regionales ministeriales, los consejeros regionales, los alcaldes y los concejales.

**c)** En la Contraloría General de la República: el Contralor General, el Subcontralor, los jefes de división y los contralores regionales.

**d)** En el Banco Central: el Presidente, el Vicepresidente, los consejeros, el Gerente General, el Fiscal y el Revisor General.

**e)** En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los oficiales generales y superiores y los

niveles jerárquicos equivalentes en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, quienes podrán exceptuarse, fundadamente, de la obligación de registro cuando se encuentre comprometido el interés general de la Nación o la seguridad nacional.

**f)** En las empresas públicas creadas por ley o en las cuales el Estado o sus organismos tengan participación: el Presidente del Directorio, los miembros del directorio y el Gerente General.

**g)** En el Congreso Nacional: los diputados y senadores, los asesores permanentes de los parlamentarios y los abogados secretarios de Comisión.

**h)** En el Poder Judicial: los ministros, los fiscales judiciales y secretarios de la Corte Suprema y de las cortes de apelaciones.

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

**j)** En el Tribunal Constitucional: los ministros y el Secretario.

**k)** En la Justicia Electoral: los ministros y el Secretario del Tribunal Calificador de Elecciones y los ministros titulares y suplentes y los secretarios relatores de los tribunales electorales regionales.

**l)** Los directivos de los demás órganos del Estado cuyo nombramiento o remoción corresponda al Presidente de la República con acuerdo del Senado.

**m)** En las embajadas y consulados chilenos, los jefes de la misión diplomática y consular, o quienes los subroguen.

La información contenida en el registro a que se refiere el inciso primero será siempre pública y actualizada en conformidad al reglamento. Dicha información deberá ser publicada en el sitio electrónico que al efecto lleve el Consejo para la Transparencia, o en los sitios que administre

la Cámara de Diputados o el Senado, según sea el caso, debiendo asegurarse siempre un fácil y expedito acceso a los mismos.

Igualmente, deberán registrar, de conformidad al respectivo reglamento y a las excepciones mencionadas en las letras a) y e) del inciso primero, las audiencias y reuniones solicitadas por las organizaciones señaladas en la letra m) del artículo 4º; por los sindicatos; por los representantes legales, directores, gerentes y abogados de las personas jurídicas que persigan fines de lucro, y por las personas naturales que manifiestamente ejerzan gestiones de *lobby*. En el registro deberá mencionarse, al menos, la indicación del lugar y fecha de su realización, así como a la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.

Las autoridades, miembros, funcionarios y servidores a que se refiere este artículo y hasta el nivel que determine el reglamento, deberán mantener igualdad de trato

respecto de las personas, organizaciones y entidades, que soliciten audiencias sobre una misma materia.

## **TITULO IV**

### **De las sanciones**

#### **Párrafo 1°**

#### **De las sanciones administrativas a *lobbyistas* y procedimiento para su aplicación**

**Artículo 16.-** Las autoridades encargadas del control y fiscalización de quienes ejerzan actividades de *lobby*, serán, según corresponda, el Consejo para la Transparencia, las comisiones a que se refiere la letra b) del artículo 7° de esta ley, la Contraloría General de la República, o el Banco Central.

A cada una de las autoridades previamente individualizadas les corresponderá, ya sea de oficio o a petición de parte, investigar y sancionar a quienes desempeñen

actividades de *lobby*, dentro de su ámbito de competencia, con infracción a la presente ley.

El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta ley será sancionado por la autoridad señalada en el inciso primero, según corresponda, sin perjuicio de las facultades jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público.

**Artículo 17.-** La aplicación de cualquiera de las sanciones señaladas en el artículo 18, deberá fundarse en un procedimiento justo y racional, el que se iniciará, de oficio o a petición de parte, con la formulación precisa de los cargos respectivos, los cuales deberán contener una descripción de los hechos que se estimen constitutivos de la infracción así como la norma eventualmente infringida. Los cargos deberán ser notificados al afectado por carta certificada al domicilio que tenga registrado en alguno de los Registros Públicos de *Lobbystas*. El plazo para presentar descargos se extenderá por diez días hábiles desde la notificación.

Con la respuesta del afectado, la autoridad fiscalizadora podrá resolver de plano cuando pueda fundar su decisión en hechos que consten en el proceso o sean de pública notoriedad. En caso contrario, abrirá un término probatorio de hasta cinco días.

La resolución definitiva deberá ser fundada y se dictará dentro de los quince días siguientes a aquél en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente.

En todo lo no regulado precedentemente, se aplicarán de forma supletoria las normas contempladas en la ley número 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

**Artículo 18.-** La autoridad competente podrá aplicar algunas de las siguientes sanciones, atendida la gravedad de la falta:

**a)** Amonestación escrita.

b) Multa de hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal.

c) Suspensión del Registro Público, hasta por tres años.

d) Eliminación del Registro. La eliminación en alguno de los registros acarrea la eliminación automática en los demás y la prohibición definitiva para ejercer acciones de *lobby*.

**Artículo 19.-** De las sanciones que aplique la autoridad competente, y luego de rechazada la impugnación administrativa de conformidad al procedimiento del artículo 17, podrá reclamarse fundadamente y sin ulterior recurso, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el *lobbysta*. Del reclamo, se dará traslado a la autoridad que aplicó la sanción por un plazo de diez días para que evacue su informe. Con el informe, o en su rebeldía, la Corte ordenará traer los autos en relación.

El recurso gozará de preferencia para su vista y no procederá la suspensión de la vista de la causa por el motivo establecido en el número 5 del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil.

### **Párrafo 2º**

#### **De las sanciones aplicables a los funcionarios**

**Artículo 20.-** Las infracciones a esta ley cometidas por autoridades, miembros o funcionarios de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, con excepción de los diputados y senadores, se regirán por las normas de sus respectivos estatutos.

A los servidores públicos se les aplicarán los estatutos que rigen para los funcionarios del organismo público al cual prestan sus servicios.

En el caso de los parlamentarios, la respectiva Cámara determinará la forma, procedimiento y régimen de sanciones que sean procedentes.

**Artículo 21.-** Si durante el curso de la investigación o sumario administrativos, el investigador o fiscal, según corresponda, conoce de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de delitos, estará obligado a hacer la denuncia respectiva al Ministerio Público.

### **Párrafo 3°**

#### **De las sanciones por ejercicio ilegal de la actividad de *lobby***

**Artículo 22.-** El que ejerciere la actividad de *lobby* sin cumplir con la obligación de inscribirse en los registros establecidos en esta ley o la continúe desarrollando una vez eliminado de aquéllos, será sancionado con multa de ciento cincuenta a trescientas unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, las multas se elevarán de doscientos cincuenta a

cuatrocientas unidades tributarias mensuales. Todas las multas serán a beneficio fiscal.

De las sanciones aplicables en el presente artículo, podrá reclamarse de conformidad a lo establecido en los artículos 17 y 19 de la presente ley.

## **TITULO V**

### **Disposiciones varias**

**Artículo 23.-** El Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, dictará el o los reglamentos de la presente ley.

El o los reglamentos a que aluden la letra f) del artículo 2º, y el artículo 15, en el caso del Congreso Nacional, será, para cada Cámara, el que apruebe la Sala de cada una de ellas, a proposición de la Comisión de Ética o de la Comisión de Conducta, según corresponda.

**Artículo 24.-** Las resoluciones dictadas en virtud de la presente ley por el Consejo para la Transparencia, la Comisión de Ética del Senado y la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, serán públicas.

### **Disposiciones transitorias**

**Artículo primero.-** El mayor costo que signifique la aplicación de la presente ley, durante el año 2008, se financiará con cargo al presupuesto vigente de las instituciones respectivas, pudiendo al efecto realizarse transferencias y reasignaciones.

**Artículo segundo.-** La presente ley entrará en vigencia ocho meses después de su publicación en el Diario Oficial.”

#### **4.1.2.1. Tramitación**

Luego de una pausa de más de dos años, el proyecto recientemente citado fue nuevamente puesto en tramitación con fecha de Mayo del año

2012, por la actual administración de gobierno, a cargo del Presidente Sebastián Piñera Echeñique. Ésta formuló, por medio del Oficio N° 021-360, una indicación sustitutiva total al proyecto original, que constituye así en la práctica un nuevo proyecto de ley que reformula sustancialmente el enfoque y los alcances del proyecto original. A diferencia de los dos proyectos anteriores, éste se enfoca exclusivamente en los sujetos pasivos del *lobby* y en la transparencia de sus agendas públicas. Luego de un año de tramitación, el nuevo texto fue aprobado con modificaciones menores a comienzos de junio de 2013 por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados.<sup>87</sup>

Según palabras del Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet, esta indicación sustitutiva viene a plantear que<sup>88</sup>:

Por primera vez se regulará el *lobby* en las autoridades, las cuales estarán obligadas a publicar en sus páginas web

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> GONZALEZ, Alberto. 2012. *Gobierno ingresa indicación sustitutiva a proyecto que regula el lobby*. [en línea]. Radio Bío-Bío en internet. 23 de mayo, 2012. <<http://www.biobiochile.cl/2012/05/23/gobierno-ingresa-indicacion-sustitutiva-a-proyecto-que-regula-el-lobby.shtml>>[consulta 23 de Mayo 2013]

institucionales las audiencias y reuniones que sostengan con personas cuyo objeto sea promover, defender o representar cualquier interés particular respecto de una serie de decisiones, sea remunerado o no. Entre estas decisiones se encuentran la elaboración, dictación, modificación o derogación de actos administrativos, proyectos de ley y leyes y la elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso o sus miembros.

El Ministro Larroulet, también agregó que de igual manera las autoridades deberán informar sobre los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones laborales, cual fue el costo de éstos y quién o quiénes lo financiaron.

Brieba y Agostini sostienen lo siguiente al respecto:<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.9.

El proyecto actual ingresado por la administración del Presidente Sebastián Piñera difiere de los proyectos anteriores en que cambia el foco de la legislación desde el sujeto activo – los *lobbyistas*– al sujeto pasivo, es decir, las autoridades públicas. Su medida central es la creación de ‘registros de agenda pública’, es decir, registros obligatorios y públicos de las audiencias y reuniones que sean concedidas por las autoridades a todos los *lobbyistas* y gestores de intereses particulares. No obstante, es importante notar que estos registros ya se contemplaban en la última versión del proyecto enviado por Michelle Bachelet (aprobado por el Senado en primer trámite constitucional en julio de 2009)<sup>90</sup>, si bien con menos amplitud que en el proyecto actual. Por ello, en estricto rigor la novedad del actual proyecto es la eliminación de los registros de *lobbyistas* y de las regulaciones que, a partir de la inscripción en dichos registros, sobre ellos recaían. Así, esta ley ya no es una regulación del *lobby* per se, sino, como se expresa en el título del nuevo proyecto, es un “Proyecto de Ley

---

<sup>90</sup> CHILE. 2009. Boletín 6189-06 .Oficio de ley a la Cámara Revisora N° 644/SEC/09, Título III (2009, pp. 12-13).

de Transparencia en la Actividad del *Lobby* y Gestiones que Representen Intereses Particulares”.

De esta manera, lo que busca el actual proyecto es simplemente evitar el gran obstáculo que representaba poder identificar claramente al sujeto activo del *lobby*, debido a las constantes negativas de los gestores de intereses, tanto individuales como entidades a reconocerse como *lobbystas*, influenciados probablemente por la connotación negativa que tiene en la sociedad el término *lobby*, asociado siempre a una actividad que bordea con lo ilegal.

En definitiva, las enormes complicaciones que traería convencer a un sector importante de los *lobbystas*, de declararse como tales y, por ende, inscribirse en el registro, llevó a la actual administración a cambiar el enfoque, y centrarse casi con exclusividad al sujeto pasivo, a través de los registros de audiencias. Al respecto, señalan Brieba y Agostini<sup>91</sup>:

---

<sup>91</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.10.

La creación de registros públicos de agenda en los que las autoridades y funcionarios que están en la lista de sujetos pasivos deberán estampar (...) todas las audiencias y reuniones sostenidas con las personas que realicen *lobby* y gestionen intereses particulares<sup>92</sup>. Estos registros se ven ampliados respecto al proyecto de 2009 en varios sentidos:

- Se incluye en ellos reuniones con todos los gestores de intereses particulares y no sólo a los *lobbyistas* profesionales, incluyendo por ello a actores no remunerados de importancia (como los colegios profesionales o las asociaciones gremiales), eliminándose además la lista de actividades que no constituían *lobby*, entre las cuales estaban las reuniones solicitadas por iglesias, juntas de vecinos, asociaciones gremiales de pequeños empresarios, y otros.
- Se incluye dentro de las actividades cubiertas por el registro aquellas orientadas a impedir la adopción de decisiones o actos por parte de la autoridad, y no sólo aquellas orientadas a su modificación o realización.

---

<sup>92</sup> CHILE. Boletín 6189-06. Oficio N° 021-360, (2012, 8p).

- Se incluyen no sólo las reuniones y audiencias, sino también los viajes realizados por los sujetos pasivos, incluyendo información acerca de su propósito y financiamiento. También, se establece la obligación de que los sujetos pasivos registren los regalos recibidos y la identidad de quien lo otorgó.

Así, esto guarda relación con el punto anterior, debido a que nuevamente se traspasa la responsabilidad al sujeto pasivo del *lobby*, el que deberá estampar en registros públicos las audiencias sostenidas con los gestores de intereses además de ampliarse notoriamente el espectro de regulación en lo relativo a lo que se entiende como gestión de intereses, no limitándose a los reuniones sino que también a los viajes, regalos, etc.

Importante es destacar que pese a que venía del proyecto anterior, lo que se entiende por sujeto pasivo es ampliado casi sin excepciones (sumándose los directores regionales de servicios, los encargados de compras y adquisiciones en las FF.AA. incluso llegando a empleados de organismos autónomos como el Fiscal Nacional y los fiscales regionales, entre otros cargos). Concluyendo, vienen a ser sujetos pasivos del *lobby* casi la

totalidad de las autoridades del poder Ejecutivo, también personas con cargos relevantes, poderosos en la toma de decisiones como por ejemplo principales autoridades de los municipios, del Banco Central, la Contraloría, las FF.AA., el Congreso, el Ministerio Público, el Consejo de Defensa del Estado, el Consejo Directivo del Servel, el Consejo para la Transparencia, el Consejo de Alta Dirección Pública, el Consejo Nacional de TV, el Instituto Nacional de DD.HH., integrantes de Paneles de Expertos, y del Poder Judicial. Además de esto, y complementando el sujeto pasivo, en el último trámite de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, se presentó una novedad ya que si se cuenta con la aprobación de la respectiva jefatura del servicio se pueden incorporar, a petición de cualquier ciudadano, funcionarios del Poder Judicial, los que entrarían en la categoría de sujetos pasivos del *lobby*. De esta forma, se conforma un universo bastante amplio y generoso de los sujetos pasivos de la aplicación de esta ley<sup>93</sup>.

Fundamental para lo efectos queridos por el proyecto, en cuanto a regular al sujeto pasivo, es la implementación de la pluralidad de registros

---

<sup>93</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.10.

de carácter público, ya que de esta forma, se da una clara señal de un aumento de la probidad. Esta medida consistirá esencialmente en que:

Habrán registros públicos a cargo de cada servicio u órgano de la administración centralizada, descentralizada y regional a la que pertenezca el sujeto respectivo. Adicionalmente, habrá registros a cargo de la Contraloría, de las FF.AA., del Banco Central, de la Cámara de Diputados, del Senado, del Ministerio Público, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y de cada organismo autónomo (e.g. el CNTV, Consejo para la Transparencia, Servel, etc.).

Además, se implementa una base de datos de carácter semestral acerca de que entidades, ya sea personas jurídicas o personas naturales, hayan tenido acercamientos con los sujetos pasivos, lo que vendría siendo de alguna forma el equivalente a la creación de un registro de *lobbyistas*, pero de una forma camuflada, claramente sin las ventajas de carácter legal que se podrían obtener de un registro propiamente tal.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Ibid.

Deberán incluir aquellos registros de agenda “la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada”<sup>95</sup>. En la Comisión de Constitución de la Cámara se logró agregar el registro de si la entidad o persona que busque obtener la audiencia recibe una contraprestación de algún tipo por su gestión sumado al nombre del cliente por el que actúa o la estructura legal de la persona en caso de tratarse de una persona jurídica. Al mismo tiempo, se establece la obligación de informar oportuna y verazmente lo solicitado a las personas que ejerzan *lobby* o gestión de intereses particulares. Con respecto a los requisitos recién mencionados, la información requerida por el registro es una materia de reglamento con la excepción de aquellos que digan relación al Banco Central, poder Legislativo y Ejecutivo y Contraloría general de la república. Estas excepciones serán dictadas por ellas mismas.<sup>96</sup>

Las sanciones tienen un carácter completamente descentralizado. Si bien la fiscalización e investigación de faltas corresponde a la Contraloría, la que

---

<sup>95</sup> CHILE. Boletín 6189-06. Oficio N° 021-360, Art. 8° (2012, pp.12-13).

<sup>96</sup> BRIEBA Y AGOSTINI. Ob. Cit. p.11.

emitiría una resolución fundada recomendando la sanción, la potestad sancionatoria recae sobre el jefe de servicio respectivo o, en caso que sea éste el que incurrió en falta, sobre la autoridad que tiene la potestad de nombramiento respectiva. Por su parte, los alcaldes y concejales serán sancionados directamente por la Contraloría. En el caso de parlamentarios, tanto la investigación como la sanción recaerán sobre las Comisiones de Ética y Transparencia de cada cámara. Una situación similar de auto-investigación y auto-sanción ocurre en el caso de faltas cometidas dentro del Banco Central, del Ministerio Público y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Reforzando lo expuesto en párrafos anteriores, se busca poner fin a esa aversión del sujeto activo (*lobbyistas*) de reconocerse como tales para así poner énfasis en la regulación del sujeto pasivo (autoridades públicas) creando los denominados “registros de agenda pública” es decir, registros obligatorios y públicos de las audiencias y reuniones que estas autoridades han concedido a los *lobbyistas* y gestores de intereses particulares, para así evitar la mencionada aversión de los *lobbyistas* a reconocerse como tales. De esta manera se logra regular el problema, abordándolo de una perspectiva

distinta, camufladamente, para lograr salvaguardar, al final de cuentas, los intereses de la comunidad y amparar la transparencia y la probidad. Ya no es necesario identificarse como un *lobbyista* propiamente tal, lo que evidentemente es un cambio de perspectiva bastante inteligente para solucionar el problema.

El régimen de sanciones a las personas que, reconocidas por ellas o no, se dedican al *lobby* y caen dentro de las categorías mencionadas anteriormente, recae sobre el jefe de servicio respectivo que ha incurrido en la infracción o, en caso que sea éste el que incurrió en falta, sobre la autoridad que tiene la potestad de nombramiento respectiva a excepción de los alcaldes y concejales los cuales son sancionados por la Contraloría. A su vez, con respecto a los parlamentarios, ya sean senadores o diputados, el grueso del sujeto activo al que apunta esta ley, serán sancionados por la Comisión de ética y transparencia de cada cámara. De esta manera no existe una entidad sancionatoria imparcial -salvo en caso de alcaldes y concejales- que reciba la totalidad de faltas cometidas y aplique sanción al respecto, lo que a opinión nuestra no ofrece la solución óptima, ya que en la mayoría de los casos la sanción recae sobre los jefes del mismo servicio, lo que

obviamente atenta y ofrece una contradicción acerca de lo que justamente esta modificación legal y el proyecto en general pretenden salvaguardar.

El nuevo texto, luego de un año de tramitación con la modificación sustitutiva como se mencionaba anteriormente, fue aprobado con modificaciones menores a comienzos del mes de junio del 2013, por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados.<sup>97</sup> Posteriormente fue visto por la Comisión de Hacienda con fecha 07 de Agosto y es aprobada con fecha 14 de Agosto por la sala de la Cámara de Diputados. Actualmente se encuentra en el tercer trámite constitucional por el Senado, el cual se encuentra revisando el proyecto, sin novedades a la fecha de entrega de esta memoria.

---

<sup>97</sup> CHILE. 05 Noviembre, 2008. Senado. Boletín 6189-06: Lobby. (Discusión general. Aprobado en general y particular con modificaciones. Junio, 2013)

## CONCLUSIONES

### Visión crítica del Proyecto

La presente investigación abordó desde una perspectiva teórica, las diversas temáticas bajo las cuales ha sido desarrollada la discusión en torno al *lobby*, para ello, se presentaron no sólo posiciones meramente descriptivas, sino que se recopilaron una serie de antecedentes que establecen miradas profundamente suspicaces respecto a la actividad. En esta línea, se expusieron las principales problemáticas que inciden en la mirada recelosa de cierta parte de la sociedad, explicando la situación y al mismo tiempo presentando las herramientas necesarias para que en definitiva la discusión se centre en cómo legislaremos sobre el *lobby*, y no en la legitimidad del mismo.

Han sido definidos los conceptos que, en definitiva, incidieron para que se impusiera en la palestra política, la imperiosa necesidad de regular legalmente la actividad del *lobby*, y vale decir que dicho convencimiento, más que una búsqueda de transparencia, debemos tomarlo como una

respuesta más a la inagotable sed de democracia que ha expresado la sociedad chilena en los últimos años.

Aclarado el punto anterior, debemos centrarnos en lo coyuntural, cual es el proyecto de ley mismo que viene en regular la actividad de *lobby*. Como hemos expresado con anterioridad, afortunadamente la primera valla del pedregoso camino para llegar a discutir una ley de *lobby* fue ya superada. El primer paso se dio con el proyecto del año 2003, y parece que ya uno definitivo con el proyecto del 2008 más las observaciones presentadas por la actual administración de Gobierno. Son más de 10 años de intenso debate parlamentario, que aparentemente están llegando a buen puerto, sin perjuicio de que aún existen materias específicas en las cuales no existe consenso.

Dado el estado actual de avance de la tramitación del proyecto, no es extraño pensar que pronto Chile contará con una ley que regule el *lobby*, y al contrario de lo que se piensa muchas veces, a propósito del extenso período de discusión, el país estará a la vanguardia mundial en cuanto a la

materia en comento, y será uno de los pioneros en América Latina, por lo que probablemente, no son pocos los ojos extranjeros que estarán atentos al desenlace legislativo.

¿Hacia dónde se dirige la ley? La OCDE ha señalado que al momento de legislar respecto al *lobby*, se debe tener en cuenta qué es lo que pretende abarcar y a qué necesidades se está respondiendo, para lo cual expresa principalmente tres áreas que representan dichas necesidades, a saber: transparencia, acceso a la autoridad y conducta de *lobbyistas* y autoridades<sup>98</sup>.

En relación a lo que expresamos, no cabe duda de que el proyecto actual viene en responder fundamentalmente a necesidades de transparencia en la toma de decisiones de políticas públicas, sin perjuicio de que en determinados casos se encuentren áreas relacionadas con el sujeto activo del *lobby*.

---

<sup>98</sup> OCDE (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation*. OECD.

Respecto al punto anterior, señalamos en la exposición una de las diferencias sustanciales entre el proyecto del 2003 y el del 2008, relacionada justamente con los *lobbyistas*, más específicamente con el registro de los mismos. El proyecto actual abandonó la postura de crear un registro nacional de *lobbyistas*, para centrarse en la transparencia de las actuaciones del sujeto pasivo, es decir, las autoridades, a través, principalmente, del registro de audiencias. Este punto no ha estado ajeno de polémicas, debido a las renuencias de algunos sectores, quienes insisten en la necesidad de contar con el mencionado registro. La defensa de esta posición, se ha fundado esencialmente en que el registro de *lobbyistas* implicará mayor intensidad en el fin de transparencia que busca la ley, y esto se expresaría, entre otras cosas, en la posibilidad de reglamentar el ejercicio del *lobby* por parte de agentes que provienen de la administración pública, poner en conocimiento público las estrategias y los gastos en que incurren los *lobbyistas*, etc. Además, el establecimiento del registro, permitiría la creación de un código de conducta, que regule de forma obligatoria la actividad de los agentes, y en caso de contravenciones al mismo, determinar sanciones para quienes incurran en ellas.

La posición contraria, de alguna manera expresada en el actual proyecto, sostiene que no es necesario el establecimiento de un registro, ya que dicha implementación traería más consecuencias negativas que positivas. En primer lugar, la excesiva burocracia que conllevaría la creación del registro, además de lo engorroso que significaría cumplir con las innumerables exigencias.

Además, entre los principales argumentos que se han esgrimido, se indican que la creación del registro instauraría una especie de oligopolio de la actividad, dando una imagen para el resto de la sociedad de que si no es a través de alguno de los agentes *lobbystas* del registro, no será posible acceder a la autoridad. Del mismo modo, dado que en el registro se deben publicar también las diversas estrategias y gastos, esta situación se prestaría para otorgar un servicio a los mismos *lobbystas*, ya que contarían con la información de la competencia.

Somos de la idea que la creación de un registro de *lobbyistas* es absolutamente necesaria para alcanzar los objetivos de transparencia y probidad que inspiran la ley. Debemos descartar las críticas esgrimidas en contra de la creación del registro, fundamentalmente en base a la experiencia positiva que se ha demostrado empíricamente en los Estados Unidos. A partir del análisis realizado en la presente ponencia de la evolución de la legislación del *lobby* en dicho país, es posible determinar que los diversos Estados que adoptaron entre sus medidas la creación de un registro, han contribuido sustancialmente a la eficacia práctica de la regulación, toda vez que esta última opera como un sistema, siendo cada mecanismo de la regulación, un engranaje complementario del resto.

Al no existir el registro en comento, no podría la autoridad fiscalizar conductas indebidas de los gestores de intereses, toda vez que imponer obligatoriamente un modelo de comportamiento, sólo es posible mediante el establecimiento del mencionado registro. Por lo mismo, creemos que si bien el registro de audiencias que establece el proyecto chileno constituye un buen inicio en pos de una correcta regulación del *lobby*, debiera ser

complementado con un registro de sujetos activos, de esta forma la legislación otorgaría un mecanismo de control más eficiente, ya que abarcaría no tan sólo a las autoridades, sino que permitiría también establecer estándares de conducta para los agentes *lobbystas*.

Debemos añadir a lo anterior, que de crearse en el futuro un registro de *lobbystas*, éste debiera tener un carácter obligatorio, ya que proponer un sistema voluntario de inscripción, implicaría crear profundas desigualdades entre los *lobbystas*, siendo en definitiva un desincentivo más que un aliciente para que los gestores de intereses se inscriban. Además, debiera tener una cobertura amplia, es decir, no restringirse tan sólo al *lobby* profesional, sino más bien abarcar todo el espectro de agentes *lobbystas*, sean estos remunerados o no.

Hemos señalado que el proyecto en tramitación marca un énfasis en la autoridad susceptible a *lobby*, es decir, en el sujeto pasivo. Para dicho efecto se ha creado la figura del registro de audiencias, en el cual, como explicamos en el capítulo pertinente, debe existir una cuenta detallada de las

reuniones de las autoridades con agentes privados. Sin embargo, creemos que para la eficacia de la regulación, debiesen ser mejoradas algunas aristas del proyecto relacionadas justamente con el registro.

En primer lugar, resulta insuficiente que cada organismo que tiene a su cargo un registro, publique y actualice la información respectiva una vez al mes. Para lograr los objetivos de publicidad, es necesario que la ciudadanía se informe de manera oportuna respecto a quiénes son los grupos o personas que están intentando influir en determinadas materias, y si dichas influencias están en contraposición a los intereses propios de los diversos grupos sociales. Dichos resultados, es decir la información oportuna, sólo pueden obtenerse actualizando cada semana el registro, o un rango de día que no exceda la quincena, así de esta forma se estaría dando verdadera eficacia al registro. Del mismo modo, lo anterior no tendría utilidad práctica si es que no existieran sanciones para las personas y organismos encargados de publicar y actualizar el registro, toda vez que la simple enunciación de un plazo que realiza el proyecto, permitiría que no se cumpla, en los hechos, con lo dispuesto en la norma.

Como revisamos, el criterio expuesto en el proyecto, para determinar los registros de audiencia, es uno eminentemente formal, vale decir, se registrará toda reunión que cumpla con requisitos que permitan establecer que se trata de una reunión formal, valga la redundancia. El problema de esta situación radica, en que tanto la información como las comunicaciones, y no descubrimos América señalando esto, hoy en día son fácilmente realizadas a través de innumerables tecnologías electrónicas. Redes sociales, correos electrónicos, *skype*, llamadas telefónicas, son sólo algunos ejemplos de la cantidad de medios disponibles para comunicarse e intercambiar información. Por lo mismo, creemos que el proyecto debiera considerar establecer una obligación a los sujetos pasivos de *lobby*, que consista en agregar al registro de audiencias, todo tipo de comunicación, por el medio que sea, en que se busquen objetivos parecido a los que persiguen con una reunión formal.

Un eventual problema que es posible determinar en el análisis del proyecto, dice relación con los organismos encargados de fiscalizar y

sancionar las faltas a la ley. El elemento sancionatorio incluido en el proyecto constituye una base esencial en la dinámica de la fiscalización, sin embargo, los objetivos buscados podrían verse perturbados, ya que creemos falta una arista primordial en la institucionalidad sancionatoria, cual es la imparcialidad e independencia. En la mayoría de los casos, son los mismos organismos, en donde se transgredió la normativa, los que deben fiscalizar y sancionar las conductas indebidas, y es tan sólo en determinados casos en que interviene la Contraloría General de la República.

Somos de la idea de que una legislación que pretende que se cumplan a cabalidad las directrices que fundan y sustentan un sistema regulatorio, debe otorgar las potestades necesarias para fiscalizar y sancionar de forma efectiva, y esto sólo será posible, en la medida que el organismo encargado cuente con un nivel adecuado de imparcialidad. Sin duda que la institución ideal para dicha función, debiera ser la Contraloría General de la República.

Por último, debemos señalar que una legislación sobre el *lobby* sólo será eficiente, en la medida que cree mecanismos claros y expeditos de

fiscalización y eventual sanción. En el actual proyecto, se establecen 24 registros distintos de audiencias, en función de los diversos organismos considerados. A su vez, cada registro debe contar con un reglamento, por lo tanto serán necesarios también 24 reglamentos. Creemos que lo anterior implica un exceso innecesario de burocracia, que más que colaborar significará un gasto de la administración que poco se justifica. La creación de un registro único, o bien de un número menor, sin duda harían más práctica y eficiente la fiscalización y, al mismo tiempo, contribuiría a la concentración de responsabilidades.

## BILIOGRAFIA

### Fuentes doctrinarias

ALONSO PIÑEIRO, Armando. *El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Macchi, 1992, 137 p.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. “*En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea*”. Ed. Fernando Arrau. N°269. Santiago. 2002

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo. *Lobbying Antecedentes generales y experiencia extranjera*. Valparaíso. 2002. 23 p.

BRIEBA Y AGOSTINI. 2013. *Una ley de lobby para Chile*. Santiago, Universidad Adolfo Ibañez. 31. p.

CORREA RIOS, Enrique. 2010. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. (Resumen). *Comunicación: Lobby y asuntos públicos*. Cuaderno 33, pp.101-110

----- ¿Por qué aún no hay ley de *lobby* en Chile?  
2010. [En línea]  
<<http://www.imaginacion.cl/seminario/ecorrea.pdf>>[consulta 20 octubre 2013])

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006). *Libro Verde Iniciativa Europea a Favor de la Transparencia*. Introducción, p.1. [En línea]<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:ES:NOT>> [consulta 26 septiembre 2013])

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA [en línea]  
<<http://lema.rae.es/drae/?val=lobby>> [consulta 20 octubre 2013]

DRAGO, Mario (2003) *“El Lobby y su regulación”*, presentación en el Seminario *El Lobby en Chile y su regulación*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 27 de Noviembre de 2003

DRAGO, Mario y Eduardo Engel (2012) *Observaciones en torno al Proyecto de Ley que busca regular las actividades de lobby*, Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Valparaíso, 1 de Agosto de 2012.

GACETA JURIDICA. Promulgan la ley de lobby. Perú, 2003. [en línea]  
<<http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/jul03/boletin14-07.htm>>  
[consulta: 03 Octubre 2013]

GARIN, Renato. *“Cómo y por qué el lobby no está regulado en Chile”*. Columna en CIPER, 10 de enero de 2013. [En línea]  
<<http://ciperchile.cl/2013/01/10/como-y-por-que-el-lobby-no-esta-regulado-en-chile/>> [consulta 26 septiembre 2013])

GOBIERNO DE CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Documento Acuerdos de Modernización. Chile, 30 de Enero de 2003. [en línea] <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96015055002>> [consulta 28 septiembre 2013]

GONZALEZ, Alberto. 2012. *Gobierno ingresa indicación sustitutiva a proyecto que regula el lobby*. [En línea]. Radio Bío-Bío en internet. 23 de mayo, 2012. <<http://www.biobiochile.cl/2012/05/23/gobierno-ingresa-indicacion-sustitutiva-a-proyecto-que-regula-el-lobby.shtml>>

GUERRA-MONDRAGON, Gabriel. Conferencia en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Agosto 1995.

LIBERTAD Y DESARROLLO. *Lobby: ¿Qué se debe regular?* Temas Públicos, N°684, 23 de Julio de 2004.

OCDE (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation. OECD.*

OXFORD UNIVERSITY PRESS, *Oxford Dictionary of Politics*, 1996.

QUAGLIA, Marcelo. 2004. *La reglamentación del lobby en Argentina: el decreto 1172/03* [en línea]. Buenos Aires, Argentina <[http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion\\_lobby\\_en\\_argentina.htm;jsessionid=1nhd8ukcxkxg1tlp8de0wi71y?0&bsrc=cj](http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm;jsessionid=1nhd8ukcxkxg1tlp8de0wi71y?0&bsrc=cj)> [consulta: 30 septiembre 2013]

RODRIGUEZ F., Hernán. 2005. *Grupos de interés y lobby en Chile*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencia Política. Santiago, Universidad de Chile. 140 p.

SERVICIO INFORMATIVO Y CULTURAL DE ESTADOS UNIDOS. *Temas de la Democracia*. Vol. 3, No. 2, Junio de 1998. [En línea] <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0698/ijds/sites.htm>> [consulta 30 agosto 2013]

SIERRALTA RIOS, Aníbal. 2005. *El lobby y las relaciones comerciales internacionales*. *International Law Revista colombiana de derecho internacional*. (N° 306):384

*Temas de la Democracia - Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos. (USIS)*, Vol. 3, No. 2, Junio de 1998. [en línea] <<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0698/ijds/sites.htm>> [consulta 30 agosto 2013]

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. Instituto de Ciencias Sociales. *Elites políticas y su percepción sobre la actividad de lobby en Chile*. Stgo. de Chile. Enero 2005

XIFRA TRIADU, Jordi. *El lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona, España, Eds. Gestión 2000, 1998, 308 p.

### **Fuentes Legales Nacionales**

Constitución Política de la República. Chile. 1980.

Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control de gasto electoral.

Ley N° 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública

### **Fuentes Legales extranjeras**

ARGENTINA. Decreto 1172/03 De acceso a la información pública. Diciembre 2003. (Art.5 Anexo III del Decreto)

PERU. 2003. Ley N° 28.024 “que regula la gestión de intereses en la administración pública”. Julio 2003.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. *Honest Leadership and Open Government Act*. 2007.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. *Lobbying Disclosure Act*. 1995.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. *Federal Regulation of Lobbying*. 1946.

### **Boletines**

Cámara de origen, Cámara de Diputados. Boletín 3407-07, año 2003

Cámara de origen, Senado. Boletín 6189-06, año 2008.

