

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que regula el lobby.
BOLETÍN N° 3.407-07

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional e iniciado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “simple”.

A las sesiones en que la Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Eduardo Dockendorff; el señor Matías Larraín, asesor jurídico de esa Secretaría de Estado; el señor Enrique Correa, por Imaginación Consultores; las señoras Carolina Arrau y Karla Lorenzo, por la Cámara Chilena de la Construcción; el señor Carlos Urenda, por la Confederación de la Producción y del Comercio; las señoras Claudia Adriasola y Carolina Hayal y el señor Felipe Del Solar, por la Consultora Burson-Marsteller; el señor Daniel Correa, por el Instituto Libertad y Desarrollo.

I. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El proyecto en informe tiene por finalidad, para fortalecer la transparencia de los asuntos públicos, reconocer y regular el lobby o gestión de intereses, que es la actividad de promoción, defensa o representación de intereses de personas, instituciones u organizaciones privadas o públicas, ejercida por personas naturales o jurídicas, con el propósito de influir en las decisiones de los órganos de la Administración y del Parlamento.

II. CUESTIÓN PREVIA

a) Prevenimos que los artículos 1º, inciso segundo, 11; 13, letras a) y g), y 25 del proyecto, de aprobarse, deben serlo

con quórum de ley orgánica constitucional, pues regulan materias que requieren normas de esa jerarquía como son las relativas a las bases generales de la Administración; al funcionamiento del Congreso Nacional; el financiamiento de los partidos políticos, y las atribuciones de los tribunales de justicia.

b) Hacemos presente, además, que en el primer trámite de esta iniciativa, la Honorable Cámara de Diputados ofició a la Excm. Corte Suprema para que, de conformidad con el artículo 77 (74) de la Constitución Política, entregara su opinión acerca de una norma del proyecto que atribuye competencia a las Cortes de Apelaciones para conocer de las reclamaciones recaídas en las sanciones que imponga la autoridad encargada de fiscalizar la actividad del lobby por infracción a las normas de esta ley.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

La iniciativa de ley aprobada en el primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados está estructurada en 29 artículos permanentes y 2 transitorios.

IV. ANTECEDENTES

4.1. De Derecho

1. Constitución Política. Artículos 18; 19, N° 15; 38 y 77 (74).

2. Código Orgánico de Tribunales.

3. Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

4. Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

5. Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

6. Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

3.2. De Hecho

El mensaje con que S.E. el Presidente de la República ingresó a trámite legislativo este proyecto de ley afirma, como principio, que en las sociedades democráticas las decisiones de los órganos públicos deben adoptarse con miras al bien común y con respeto por los derechos de las personas, sin influencias ilegítimas o de intereses particulares ni en detrimento de los ciudadanos.

No obstante, continúa, la experiencia demuestra que la toma de decisiones, en el orden administrativo y legislativo, puede en ocasiones estar condicionada por intereses sectoriales o individuales que, si fueren de conocimiento público, impedirían que tal decisión se adopte. Este fenómeno se intensifica en una economía con fuertes niveles de competencia y una importante intervención reguladora del Estado, condiciones ambas que facilitan la natural tendencia de tratar de obtener de la autoridad una decisión con detrimento al trato igualitario que ésta debe dispensar.

El uso de la influencia orientada a ese fin, continúa el mensaje, se facilita en sociedades con graves disparidades respecto de las capacidades y medios para influir en las decisiones públicas, tales como diferencias en educación, acceso a la información, contactos personales, capacidad organizativa y otros.

Expresa, enseguida, que la “captura” de la autoridad pública por el interés privado, es decir, la receptividad al interés particular en detrimento del bien común, tiene consecuencias negativas en distintos órdenes de materias.

Por de pronto, la desigualdad y la influencia no regulada conspiran para que la decisión de autoridad no siempre beneficie a los más desposeídos y afectan la igualdad en el trato que el Estado debe dispensar a los ciudadanos.

Enseguida, el abuso de la influencia genera efectos negativos en las economías basadas en la libre competencia, toda vez que las decisiones no se adoptan de manera de favorecer una competencia leal y transparente que premie al mejor servicio o producto, sino al que puede ejercer mayor influencias sobre la autoridad.

Además, dice el mensaje, la falta de transparencia y control favorecen la corrupción de los funcionarios públicos, mediante propuesta o promesa a cambio de decisiones que benefician ilegítimamente a una persona o grupo.

Finalmente, concluye el mensaje en este aspecto, en las sociedades integradas a la globalización, en las cuales la transparencia, la probidad y la igualdad en el trato económico son importantes valores como parámetros internacionales, el lobby no regulado desmejora la imagen de los países y hace necesaria una legislación que lo reglamente.

En un segundo apartado, la experiencia comparada, se consignan las legislaciones que abordan esta materia en el mundo.

Menciona, en primer lugar, el modelo original implementado por la legislación norteamericana; esto es, la legislación regulatoria del lobby, de 1946, que dio paso, en 1995, a la Ley de Revelación de Cabildeos (Lobbying Disclosure Act, 1995). Básicamente, esta legislación define qué se entiende como actividad de lobby; señala quiénes la ejercen; menciona las actividades que no quedan reguladas por ella; establece el registro que debe contener a los agentes de esta actividad, y consigna la obligación que tienen estos agentes de informar acerca de sus actividades.

En la Unión Europea, la importancia que se asigna a este asunto llevó a que en 1992 se dictara una “comunicación”, que regula las relaciones de los grupos de presión y las instituciones de la Comunidad.

Menciona, a continuación, al Reino Unido, que cuenta con una normativa de lobby desde el año 1998 y, finalmente, explica que en América Latina, salvo el caso de Argentina que está implementando un proyecto de ley denominado Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses, no hay regulaciones institucionales que aborden esta materia.

En el siguiente acápite, principios fundantes de la propuesta, el mensaje señala que para regular la influencia en las decisiones públicas han de considerarse varios factores. Así, por ejemplo, frente al derecho de un individuo o grupo de plantear un asunto a la Administración o al Parlamento, fluye la necesidad de que ese planteamiento pueda ejercerse con igualdad de oportunidades por todos los potencialmente afectados y la necesaria información que facilite el control de la actividad administrativa y legislativa.

Agrega el mensaje que el proyecto se estructura sobre el principio de transparencia de la información de las personas, de la forma y de los motivos por los cuales se efectúan los contratos entre los gestores de intereses y los agentes públicos, de modo que todos los interesados puedan informadamente apreciar la imparcialidad, propiedad y conveniencia de las decisiones adoptadas y de las actuaciones de la autoridad.

Para lo anterior, continúa, el proyecto define cuáles son las líneas de gestión de intereses y crea un registro en el que se inscribirán quienes profesionalmente se dediquen a estas actividades. Igualmente, establece normas que imponen la obligación de que las vinculaciones o contactos entre los gestores y las autoridades sean convenientemente informadas, de modo de cautelar la probidad y corrección en el proceso de toma de decisiones públicas.

Concluye el mensaje en esta parte precisando que el proyecto en estudio es directa consecuencia de una moción de los Honorables Diputados señora Tohá y señores Burgos, Hales, Leal, Montes, Saffirio y Walker, complementada por otra moción de autoría del Honorable Diputado señor Navarro.

- - -

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

Cual se señaló en un acápite precedente, el proyecto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados está estructurado en 29 artículos permanentes y 2 transitorios.

El Título I, que comprende los artículos 1, 2, 3 y 4, contiene las disposiciones generales que se refieren al lobby.

De esta forma, el artículo 1° dispone, en su inciso primero, que esta ley normará la promoción, defensa o representación de intereses de personas, entidades u organizaciones públicas o privadas, naturales o jurídicas, ante la Administración del Estado o el Congreso Nacional, para influir en las decisiones que estos adopten. En su inciso segundo preceptúa que se entenderán como órganos de la Administración del Estado los señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, incluyendo a las empresas en que el Estado tenga participación, a las privadas que presten servicios de utilidad pública y aquellas en que el Estado o sus organismos sean titulares de acciones en un porcentaje que les permita nombrar uno o más directores.

El artículo 2° establece las definiciones de lobby, lobbyista, lobbyista profesional, registro de lobbyistas y sujeto pasivo del lobby.

En su literal a), entiende por lobby las diligencias que tengan como finalidad la defensa o representación de un interés determinado ante un organismo de la Administración del Estado o ante el Congreso Nacional, a efectos de influir en las decisiones públicas que estas instituciones adopten. Esta actividad puede ser remunerada o no.

La letra b) dispone que lobbyist es aquella persona, natural o jurídica, que desarrolla la actividad definida en la letra a) de este artículo.

Por su parte, la letra c) entiende por lobbyist profesional a la persona que desarrolla la actividad del lobby de manera habitual y remunerada. La habitualidad estará determinada por la gestión de dos o más actividades dentro de los últimos seis meses, o bien por desarrollar una actividad de lobby que se prolongue por más de seis meses. Se entiende también por lobbyist profesional al que desarrolla las actividades de lobby como único objeto.

La letra d) del artículo segundo define al registro de lobbyists como un catastro público en el cual han de inscribirse las personas, naturales o jurídicas, que desarrollen la actividad de lobby de manera profesional.

Finalmente, la letra e) conceptualiza al sujeto pasivo del lobby, entendiendo por tal a las autoridades, miembros y funcionarios de los órganos de la Administración y del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, incluyendo los cargos que tengan relevancia en torno a la toma de decisiones.

El artículo 3° señala que el lobby puede desarrollarse a través de medios verbales, escritos y electrónicos, siempre que tengan por finalidad influir en las decisiones sobre los rubros enumerados en las letras a) y b) de este artículo. (elaboración, modificación derogación o rechazo de actos administrativos y de proyectos de ley, acuerdos o declaraciones del Parlamento).

El artículo 4° enumera las actividades que no constituyen lobby. Entre ellas se destacan los discursos o informaciones destinadas al público en general; la difusión de información ciudadana; las declaraciones hechas por actores públicos en el ejercicio de sus funciones; la información recabada en las comisiones legislativas del Congreso; los informes escritos de alguna autoridad con el fin de tomar una decisión; y, finalmente, las presentaciones efectuadas con el fin de conseguir ayuda de carácter social, previsional, salud o empleo.

El Título II, "Normas especiales aplicables al lobby profesional", está conformado por tres párrafos, artículos 5° al 13.

El párrafo 1° contiene las disposiciones generales sobre esta materia. Su artículo 5° prevé que toda persona que esté registrada en los catastros como lobbyist profesional, está sujeta a los derechos y obligaciones de esta ley. Sólo se exceptúan aquellos que no

pueden desarrollar la actividad de lobbystas profesionales, enumerados en el artículo 13.

El Párrafo 2° regula los registros públicos de lobbystas.

El artículo 6° crea estos registros en los cuales deben inscribirse obligatoriamente los que desarrollen la actividad del lobby de manera profesional, bajo sanción de no poder ejercer como lobbystas para el caso de no registrarse.

El artículo 7° consignan los dos registros públicos que existirán.

Un registro, que llevará el Ministerio de Justicia, consignará a las personas que realizan lobby ante los órganos de la Administración. El otro registro contendrá a los que desarrollen lobby en el Congreso Nacional. Este estará a cargo de una Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby, compuesta por cuatro Senadores y cuatro Diputados.

Para que los lobbystas profesionales puedan desarrollar su actividad ante cualquiera de los sujetos pasivos del lobby, será necesario estar inscritos en ambos registros.

El Párrafo 3° contiene las obligaciones y prohibiciones de los lobbystas profesionales. Los artículos 8° y 9° imponen obligaciones referentes a la información que debe existir en los registros, en especial lo relacionado con los cambios de propiedad, nombre u otros elementos que resulten determinantes a la hora de identificar a un llobysta. Esta información deberá entregarse a las autoridades competentes cada seis meses.

También se deberá informar acerca de las autoridades ante las cuales se desarrollaron las gestiones de lobby y las materias y los objetivos de cada una de ellas.

Enseguida, facultan a la autoridad para requerir cualquier información adicional respecto de una gestión y eximen al llobysta de la obligación de entregar información estratégica, confidencial o propia de sus representados, con excepción de precisar sus gestiones.

A propósito de las gestiones que pueden o no realizar los llobystas profesionales, el artículo 10 prohíbe la simultaneidad de servicios para intereses contrapuestos ante una misma autoridad, aunque sea de niveles jerárquicos distintos.

El artículo 11 prohíbe a los lobbystas profesionales financiar partidos políticos o campañas electorales.

En lo que se refiere a la relación contractual entre el llobysta profesional y sus clientes, la normativa dispone, en su artículo 12, que ésta se regirá por las normas del derecho privado, Título XXIX del Libro IV del Código Civil y Título VI del Libro II del Código de Comercio, en todo lo que no sea modificado por esta ley.

El artículo 13° prescribe quienes no podrán desarrollar la actividad de llobystas profesionales: autoridades, miembros y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, durante el ejercicio de sus funciones; los inhabilitados para ejercer cargos u oficios públicos por sentencia ejecutoriada; los fallidos; los condenados por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva; aquellos a quienes se les haya cancelado, en cualquier tiempo, su inscripción en el registro; las autoridades unipersonales nacionales de partidos políticos, durante el ejercicio de su cargo y, finalmente, quienes contribuyan al financiamiento de partidos políticos incluidas sus campañas electorales.

El Título III señala las normas comunes para la actividad de lobby, y está compuesto por dos párrafos.

El párrafo 1°, artículos 14 al 20, fija los derechos y obligaciones de los involucrados en las gestiones del lobby, bien sean llobystas o sujetos pasivos del lobby.

El artículo 14 establece el principio de la no discriminación en cuanto al trato que debe darse a los llobystas por parte de quienes se desempeñen como autoridades, miembros y funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El artículo 15 dispone que los sujetos pasivos de lobby quedarán adscritos la normativa de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En lo que respecta a la transparencia en el ejercicio del lobby, los artículos 16 y 17 imponen obligaciones relativas a la exhibición de la naturaleza e identidad de las gestiones de lobby y de las personas que lo desarrollan. El artículo 17 establece la obligación para los llobystas de informar a los sujetos pasivos del lobby de todas las otras reuniones o audiencias que, sobre la materia u otras relacionadas, hayan tenido con otras autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La misma norma dispone también los requisitos de forma que deberá contener la solicitud de audiencia realizada por un llobysta profesional.

Los artículos 18 y 19 asignan prohibiciones a los lobbystas, en especial en lo que dice relación con la comercialización de los informes de los cuales estos dispongan relativos a las gestiones que realicen, como también respecto de la entrega de antecedentes que induzcan a engaño.

En el mismo sentido de la norma contenida en el artículo 11, el artículo 20 prohíbe a quienes contraten servicios de lobby actuar como financistas de campañas o de partidos políticos, siempre que estas gestiones se desarrollen en el año anterior a las elecciones de que se trate. Como excepción se permite financiar campañas o partidos sólo en la medida de que las gestiones sean anteriores al año y que se realice de conformidad al artículo 20 de la ley N° 19.884, esto es, de acuerdo a las normas de publicidad de las donaciones que determine el Servicio Electoral.

El Párrafo 2° consigna las normas relativas al registro de las gestiones en las instituciones públicas (artículo 21).

Dicha disposición prescribe que todo órgano de la Administración y del Congreso Nacional tendrá la obligación de registrar las audiencias de una determinada gestión de lobby. Especial atención sobre la obligación del registro de las audiencias deberán tener el Presidente de la República; 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.

En lo que dice relación con la Administración regional, provincial y comunal, las autoridades obligadas son los intendentes; los gobernadores provinciales; los secretarios regionales ministeriales; los consejeros regionales; los alcaldes y los concejales.

En la Contraloría General de la República serán el Contralor General; el Subcontralor; los jefes de división y el fiscal.

En el Banco Central la obligación recaerá sobre el Presidente del Banco; el Vicepresidente; los consejeros; el gerente general y el fiscal.

A propósito de 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.

En las empresas publicas creadas por ley o en las cuales el Estado o sus organismos tengan participación, será el presidente del directorio; los miembros del directorio y el gerente general.

Finalmente, en el Congreso Nacional, los Diputados y Senadores, sus asesores y los secretarios de comisión.

Para efectos de contar con registros públicos de las audiencias que las personas antes enumeradas otorguen a los lobbystas, habrán de fijarse procedimientos en los reglamentos respectivos. Terminada la audiencia, la autoridad o quien corresponda anotará en un registro público los datos de la minuta presentada por el interesado, como también otros datos de interés señalados en la ley. Si la autoridad dispone de una página web, publicará en ella esos antecedentes, debiendo permanecer en la red mientras la decisión no se adopte. La obligación, en todo caso, se mantendrá por el plazo de un año. La publicación en internet no exime de contar con un registro a disposición del público.

La información contenida en los registros tendrá que ser enviada cada treinta días, en la forma que determine el reglamento, a los registros públicos de lobbystas.

El Título IV, artículos 22 al 28, se refiere a las sanciones.

En su Párrafo 1° dispone las sanciones administrativas a lobbystas y el procedimiento para su aplicación

El artículo 22 prescribe que serán el Ministerio de Justicia y la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby del Congreso Nacional los encargados de la fiscalización de la actividad de lobby. El incumplimiento de esta ley será sancionado por las entidades enunciadas, sin perjuicio de las facultades de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público.

El artículo 23 establece el procedimiento mediante el cual se impondrán las sanciones.

Entre medidas disciplinarias (artículo 24) que se pueden imponer a quienes infrinjan esta ley están la amonestación escrita; la multa de hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales; la suspensión del registro público hasta por tres años, y la eliminación del registro. La eliminación en alguno de los registros, acarrea la eliminación automática en los demás.

Finalmente, el artículo 25 señala los mecanismos de reclamo y apelación a las sanciones que se impongan de acuerdo a los artículos 23 y 24. (De la sanción se puede reclamar a la Corte de Apelaciones respectiva).

En el Párrafo 2º se establecen las sanciones aplicables a los funcionarios.

El artículo 26 distingue entre las sanciones aplicables a los funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que no sean Parlamentarios, y los que sí se desempeñen como tales. Los primeros se regirán por las normas contenidas en los respectivos estatutos administrativos, en tanto que para los segundos el Congreso determinará la forma, procedimiento y régimen de sanciones que sean procedentes.

El artículo 27 obliga al fiscal que esté conociendo de un asunto que pueden ser constitutivo de delito, hacer la denuncia al Ministerio Público.

El Párrafo 3º regula las sanciones por el ejercicio ilegal de la actividad de lobby. El artículo 28 sanciona a los que se desempeñen como lobbystas y no estén inscritos en los registros, o que hubieren sido desafectados de los mismos, con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

Finalmente, el Título V, artículo 29, crea la Comisión Bicameral a que hace alusión este proyecto de ley, introduciendo una modificación al artículo 2º de la ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Los artículos transitorios se refieren a los ajustes presupuestarios a que dará lugar la aprobación de esta ley y al decreto reglamentario del Ministerio de Justicia en que se fijen los requisitos, exigencias e informaciones que habrán de acompañar los interesados al solicitar su inscripción en los registros.

Los órganos de la Administración y el Congreso Nacional establecerán los requisitos señalados en esta ley dentro de los sesenta días siguientes a la publicación del decreto del Ministerio de Justicia.

- - -

VI. DISCUSIÓN GENERAL

Con el fin de imponerse del alcance de las normas de este proyecto y sus efectos, esta Comisión dispuso se escuchara la opinión de personas y representantes de entidades vinculadas con el tema.

Hacemos presente, además, que con el mismo propósito indicado, la Comisión se impuso de un informe en derecho sobre

este asunto, elaborado por los profesores de la Universidad Alberto Hurtado señores Rafael Blanco, Miguel Angel Fernández y Juan Pablo Olmedo. El referido informe, que fue remitido por el Ejecutivo, está a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

En sesión de 12 de octubre de 2005, **el señor José Matías Larraín, abogado asesor de la Secretaría General de la Presidencia**, se refirió a este proyecto expresando, en primer lugar, que la experiencia nacional e internacional muestra que en muchas ocasiones la toma de decisiones, tanto a nivel administrativo como legislativo, se ve motivada o afectada por intereses grupales, sectoriales o individuales, los que al amparo del desconocimiento del público o de los afectados, consiguen decisiones que favorecen sus intereses en una forma que, de saberse sus motivaciones, no sería posible o, al menos, sería menos factible llevarlo a cabo.

En una economía de fuerte competencia entre los diversos agentes económicos, en que el Estado tiene importantes facultades reguladoras, existe la natural tendencia de tratar de “capturar” a las autoridades públicas con el fin de que estas expidan decisiones que favorezcan a un agente, rompiendo el trato igualitario que deben otorgar a todos los interesados. Esta “captura” de la autoridad pública por los intereses privados posee negativas consecuencias:

Que las decisiones publicas no se tomen necesariamente en beneficio de los más desposeídos, o bien, de manera imparcial y objetiva, afectando de esa manera el principio constitucional de la igualdad en el trato que el Estado otorga a todos los ciudadanos.

Este tipo de influencias distorsionan y oscurecen la forma en que se deciden los asuntos públicos, haciendo que las decisiones favorezcan en mayor medida el interés particular en detrimento del bien común.

En una economía que se basa en la libre competencia, un lobby desregulado permite que las decisiones no sean adoptadas en un marco de competencia leal y transparente, situación que termina por premiar a aquel que es capaz de ejercer más influencia ante el poder publico y no a aquel que provee de un mejor servicio o producto.

Señaló, a continuación que la falta de transparencia y control de estas prácticas posibilita la formación de grupos o cúpulas de poder y la comisión de actos de corrupción por parte de funcionarios públicos que tienen a su cargo la toma de decisiones o el ejercicio de facultades discrecionales. Un lobby desregulado deja abierto el

camino para la recepción de premios, ventajas o exacciones ilegales a cambio de la adopción de decisiones que favorecen en forma ilegítima a una persona, grupo o sector en competencia.

El proyecto busca normar la forma en que los privados participan en el proceso de adopción de decisiones públicas que tienen lugar, tanto en el seno de las Administración del Estado (actos administrativos) como aquellas que tienen su fuente en el Congreso Nacional (proyectos de ley).

Se preguntó, enseguida, cuál es el objetivo del proyecto?

A partir de este fenómeno, el proyecto intenta configurar un marco normativo que puede ser observado desde de dos frentes distintos, aunque estrechamente ligados. En efecto:

Por una parte, el proyecto constituye un marco regulatorio para el ejercicio de la actividad de lobby o gestión de intereses, entendida como el ejercicio de una actividad lícita, que puede ser desarrollada incluso bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, de manera profesional, y

Por la otra, el proyecto constituye un código normativo en materia de transparencia, que regula el comportamiento, y establece restricciones y prohibiciones respecto de la actitud que deben mantener las autoridades de la Administración del Estado (incluidas empresas que prestan servicios de utilidad pública) y del Congreso Nacional, en sus relaciones con los lobbystas.

Agregó que el sistema de control consignado en el proyecto se estructura sobre la base de dos categorías de registros públicos.

Por una parte, se establece la constitución de dos registros públicos de lobbystas profesionales, uno para la Administración del Estado (a cargo del Ministerio de Justicia) y otro para el Congreso Nacional (a cargo de una comisión bicameral que se creará al efecto), en los cuales habrán de inscribirse, obligatoriamente, todas aquellas personas que ejerzan la actividad de lobby de manera profesional. El proyecto señala que dichos lobbystas deberán incorporar a sus respectivos registros, cada tres meses, a las autoridades, organismos, miembros o funcionarios ante los cuales hayan desarrollado gestiones de lobby, las materias sobre las cuales han intervenido, los intereses que hayan promovido y los objetivos de cada una de las gestiones realizadas.

Cabe destacar que la información contenida en ambos registros deberá estar “en línea”, y que cualquier persona podrá acceder a ella.

Por otra parte, el proyecto dispone que todo órgano de la Administración y del Poder Legislativo deberá contar con procedimientos de registro de las reuniones y comunicaciones efectuadas entre los lobbystas y las autoridades que ahí se señalan. Específicamente, se deberá registrar la fecha de la reunión, la materia tratada, el interés gestionado, la individualización del llobbysta, terceros mandantes y demás autoridades o funcionarios que hayan participado en la reunión. El proyecto dispone que la información contenida en este registro deberá ser puesta a disposición del público y remitida a los registros públicos de llobbystas cada 30 días.

De esta manera, el proyecto diseña un sistema de control de la actividad de lobby a través del registro de las gestiones de intereses que se realizan ante autoridades publicas, constriñendo al llobbysta a informar al registro de llobbystas, y obligando a la autoridad a registrar las gestiones en las que actúa como sujeto pasivo.

Así, con registros de la actividad del llobbysta y de las autoridades que son objeto de lobby, el proyecto permite que las autoridades encargadas de la supervigilancia, control y fiscalización de la actividad de lobby (Ministerio de Justicia y comisión Bicameral de lobby), puedan custodiar la veracidad de la información entregada por los gestores de intereses o llobbystas respecto de sus actividades frente a los órganos públicos y, a la vez, vigilar la actuación de estos frente a aquellos.

En resumen, señaló que como la información que deberá estar contenida en los registros de reuniones de las autoridades (acciones y reuniones que mantengan las autoridades sujetas pasivas de lobby con llobbystas) debe ser remitida al registro de llobbystas profesionales, esa información permitirá que los órganos fiscalizadores:

Primero, determinen si quien ha ejecutado acciones de lobby ante determinadas autoridades se encuentra debidamente registrada;

Segundo, en caso de no estarlo, permitirá determinar si con la ejecución de dicha acción de lobby se ha cumplido el requisito de habitualidad que la ley exige para ser calificado de llobbysta profesional (2 o más contactos por semestre);

Tercero, si de los pasos anteriores la conclusión es que el llobbysta ha ejecutado actividades de lobby de manera profesional, sin encontrarse registrado, se entenderá que ha ejecutado actividad de lobby

de manera ilegal, debiendo procederse a la aplicación de las sanciones que establece la ley.

Cuarto, si de los pasos anteriores la conclusión es que el lobbyista ha infringido alguna de sus obligaciones (como el deber de información, presentación, solicitud de audiencia por escrito, financiamiento de campañas políticas), la autoridad competente podrá aplicar las sanciones pertinentes (multa, suspensión del registro por tres años o eliminación del registro), y

Quinto, si del cotejo de la información se concluye que las autoridades publicas no han cumplido con las obligaciones que les impone la ley (como los deberes de registro, trato igualitario, transparencia y probidad), la autoridad administrativa competente deberá aplicar las sanciones legales que sean pertinentes con arreglo a los estatutos administrativos que rijan para cada uno de esos funcionarios.

- - -

En sesión de 19 de octubre del año 2005, intervino ante la Comisión **el señor Enrique Correa Ríos, director de la empresa Imaginación Consultores**, quien inició su exposición señalando que este proyecto de ley, en conjunto con las disposiciones constitucionales y demás iniciativas de ley en trámite relacionadas con la transparencia de la administración del Estado, van en el camino de fortalecer el servicio público, el ejercicio de gobernar, descorriendo el velo del proceso de toma de decisiones, reconociendo y regulando la legitimidad de las acciones destinadas a influir en ellas.

Lobby es un concepto que ha sido internalizado en el lenguaje común como el conjunto de actividades tendientes a influir las decisiones de agentes claves, a favor de quien las efectúa o de quien se lo haya solicitado.

El proyecto traduce el lobby como gestión de intereses y lo define como “aquella actividad, remunerada o no, que busca promover, defender o representar un 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.”

Expresó, enseguida, que el mundo de la globalización es cada vez más producto de la multiplicidad de acuerdos entre actores con diferentes intereses. En el mundo post guerra fría se aleja cada vez más el uso de la fuerza como medio de incidir en las decisiones públicas y se mira cada vez más con sospecha la intolerancia y la concepción dual de los fenómenos.

En este contexto el lobby, entendido como asesoría en el proceso de negociación, es una actividad profesional que comprende la complejidad de la modernidad y provee tanto al cliente como al gestor público de puntos de vista convergentes, aportando a la resolución de las diferencias en tiempos más acotados.

Afirmó que el lobby es negociación. Lo que un lobbysta profesional pone al servicio de su cliente es su habilidad de negociación, es decir, 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 del Ejecutivo y del Legislativo; su capacidad para prever escenarios futuros y de cómo incidir en éstos dentro del juego de fuerzas en ejercicio, y su conocimiento de la opinión pública.

Es precisamente este conjunto de conocimientos y habilidades del negociador lo que le permite 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 que el lobbysta 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.

El lobbysta contribuye a disminuir los costos involucrados en cualquier conflicto, tanto para el actor privado como para el actor público. El lobby le entrega al empresario argumentos para mejorar las decisiones estratégicas de su empresa, al sintonizar mejor su percepción respecto de las autoridades; y la autoridad recibe del lobbysta una adecuada comprensión de las inquietudes y dificultades que enfrenta el mundo empresarial que representa, aumentando su nivel de información especializada respecto de áreas de complejidad creciente; por ejemplo, regulación de las telecomunicaciones, de la agricultura orgánica, del genoma humano, de la previsión social en una sociedad que envejece, incorporación de nuevos medicamentos al mercado nacional. Con ello, la política pública se enriquece pues más puntos de vista contribuyen a su construcción (sobre todo en áreas de emprendimiento con regulaciones complejas o carentes de reglamentación como las mencionadas) y el empresario puede tomar decisiones que favorezcan su negocio.

No obstante lo anterior, señaló, el lobby suele ser confundido con el tráfico de influencias, una actividad ilegítima que atenta tanto contra las reglas del juego democrático como del mercado, al concordar en secreto un pacto de ventajas mutuas entre actores del Estado y del sector privado, vinculado -a corto, mediano o largo plazo- a intereses pecuniarios.

La actividad del lobby profesional tiene dos líneas de crítica: una proviene desde el área política -que tiende a confundirla con el tráfico de influencias- y otra desde la economía.

Desde el primer punto de vista, se cuestiona al lobby porque se estima que va en contra de los principios democráticos de igualdad ante la ley. Se señala que el lobbysta vende su accesibilidad al decisor público (la certeza de que su llamado telefónico será atendido, la posibilidad de concretar una reunión con prontitud), por tanto es una actividad ilegítima porque atenta contra la ética democrática, marginando a los que ya están marginados, utilizando su influencia para lograr decisiones públicas que benefician a un grupo particular en perjuicio de la mayoría.

Desde el punto de vista económico, continuó, la actividad del lobby es cuestionada porque se le considera un obstaculizador para el libre juego de intereses privados, atentando contra el principio de transparencia del mercado del mismo modo como fueron criticados los sindicatos a principios del siglo pasado: como agentes que impedían el libre juego de oferta y demanda en el mercado del trabajo.

Ambas críticas se sustentan sobre modelos ideales de democracia y libre mercado que intentan explicar una realidad compleja.

El principio democrático de igualdad ante la ley no es alterado por el lobby. La democracia puede garantizar crecientemente -al menos esa es la tendencia- la igualdad en el derecho de acceso a la autoridad pública, pero no puede garantizar que ésta decida a favor de los intereses de quien ha sido recibido, sea en el Parlamento, sea en un Ministerio. Tendrá mayor influencia quien presente los argumentos que resulten razonables a la lógica de quienes ejercen el Gobierno.

¿Qué ofrece el lobby dentro de un proceso democrático? Mejorar las capacidades de negociación de quien desee incidir en una decisión pública. Efectivamente, un lobbysta puede tener una red de relaciones que mejoren su acceso a las autoridades, pero ello no garantizará el logro de los intereses de quienes representa. Lo que un buen lobbista ofrece es una adecuada estrategia de negociación, previo un acertado análisis de las posibilidades de concordar los intereses de su cliente con el interés público, sentando las bases de una relación que debe ser entendida a largo plazo y que, por la propia naturaleza de las relaciones público-privadas, estará sometida al escrutinio de la opinión pública.

Expresó, enseguida, que frente al mercado, el lobby es desvirtuado porque se estima que puede constituir un factor que altera el libre flujo de información que debe encontrarse disponible para

todos los competidores de un mismo mercado. Ello es cierto en un Estado autoritario. Chile no es el caso, menos aún aprobada la nueva Constitución Política que revertirá la tradición de secretismo de la administración pública. Menos aún en estos tiempos en que los flujos de información son en tiempo real y en que la prensa está cumpliendo un estratégico rol fiscalizador del quehacer público; y pública es considerada ahora la gestión de negocios, en cuanto tiene lugar en un espacio social.

El lobby profesional es una actividad privada que se mueve en el límite del espacio público y privado, permeando esa línea invisible para establecer flujos de comunicación en ámbitos habitualmente complejos -sea por carencia de regulación, por la existencia de regulaciones obsoletas, por diferencias en las interpretaciones de la norma establecida, por el número y diversidad de los actores involucrados que dificultan la definición del interés común- para posibilitar acuerdos que permitan al mismo tiempo dinamizar la actividad económica privada y garantizar el respeto al interés general, estableciendo reglas iguales para una misma actividad.

Por otra parte, sólo un par de empresas en Chile han declarado realizar lobby: Imaginación y Burson-Marsteller. Las demás empresas -prestigiosos estudios de abogados y consultoras en comunicación estratégica- se encuentran a la expectativa de que la ley en estudio obligue a informar de las gestiones que se desarrollan en este espacio limítrofe entre el mundo público y el privado. El estar hoy en esta Comisión para avanzar en la formalización de esta actividad, de modo de descorrer el velo de la sospecha ahí donde no hay motivo alguno que lo justifique, es un imperativo de transparencia y es un indicador de la salud de nuestro sistema democrático.

En particular, respecto del proyecto de ley que regula el lobby, le parece que el debate del primer trámite en la Cámara ha enriquecido el proyecto y declara su satisfacción de que algunas de sus observaciones fueron favorablemente acogidas y evidentemente perfeccionadas. Ello no hace más que reforzar el valor que asigna a la actividad, pues entiende que mejores políticas públicas son el resultado de la consideración de los puntos de vista de todos aquéllos a quienes van destinadas.

No obstante, plantea algunas observaciones que cree pueden contribuir a que esta iniciativa cumpla de manera más efectiva con los propósitos que la inspiran:

La primera se refiere a las decisiones sobre las que el lobby busca influir. En el Art. 3º letra a, propone agregar la palabra “aprobación” para completar todo el abanico de decisiones que deben tomar las autoridades de Gobierno y de los órganos de la Administración del Estado en general. Ello, para que también se entiendan como acciones de lobby -entre otras- aquéllas destinadas a influir en las compras,

adquisiciones, arrendamiento, contratos y convenios, que efectúen las entidades públicas, así como en la designación, nombramiento o remoción de una persona en un cargo público.

La segunda observación dice relación con la información a consignar en el registro público. Considera que sería conveniente que en el artículo 8° se explicita que los *lobbistas* también deberán consignar en el registro la información respecto de quienes son sus clientes, mandantes o representados.

Una tercera observación recae sobre las prohibiciones en materia de contribución al financiamiento de las campañas electorales. Respecto de los artículos 11° y 13°, letra g) prefiere, en principio, la obligación de transparencia que la prohibición. Esta última, sin un poder fiscalizador real, ha demostrado en numerosos casos constituirse en letra muerta. En este sentido y como principio general, le parece que sería más conveniente -y coherente con los propósitos que inspiran esta iniciativa- que quienes pudieran eventualmente querer contribuir al financiamiento de campañas electorales o partidos políticos, puedan hacerlo pero con la obligación de que esta contribución sea hecha en forma pública y consignada en el registro del *lobbistas*, y de acuerdo a las mismas normas que se consignan en el artículo 20° de esta ley.

Una última observación pretende aportar claridad respecto de sus destinatarios, pues estima que algunos pasajes de la redacción del proyecto motivan confusión respecto de los *lobbistas* a quienes obliga. Por ello, propone eliminar la palabra profesional del inciso segundo del artículo 17 que fija el procedimiento para las solicitudes de audiencia, porque todo *lobbista* -no sólo el *lobbista* profesional- debe solicitar por escrito una audiencia, indicando claramente sus datos, la individualización completa de la persona natural o jurídica cuyo interés se pretende gestionar; y la materia o interés que se busca gestionar. Complementariamente con lo anterior, sugiere que el párrafo 1 del Título IV, debe explicitar la condición profesional de los *lobbistas* a quienes se afectarán las sanciones administrativas y el procedimiento para su aplicación.

Concluyó señalando su interés en que esta iniciativa sea aprobada en el más breve plazo porque será una contribución importante para la transparencia del ejercicio democrático.

- - -

También en la sesión de 19 de octubre pasado, la Comisión escuchó un planteamiento conjunto de la **Confederación de la Producción y del Comercio y de la Cámara Chilena de la Construcción**, representadas por don Carlos Urenda y la señora Carolina Arrau,

quienes expresaron que sus representadas comparten el interés del Ejecutivo de promover la transparencia en las relaciones entre el sector privado y las autoridades públicas, mejorar los niveles de participación ciudadana e igualar el acceso a las autoridades por parte de la sociedad civil.

En ese sentido, apoyan la idea de legislar en materia de lobby por entender que éste, debidamente realizado, es una actividad legítima que ayuda al proceso de toma de decisiones, y constituye un derecho de todo ciudadano para hacer valer sus intereses frente a la autoridad.

A su vez, estiman importante regular esta actividad para diferenciarla claramente de algunas formas que constituyen actos ilícitos, tales como el tráfico de influencias y las presiones indebidas sobre la autoridad.

No obstante lo expuesto, abogan por el perfeccionamiento del articulado propuesto, de modo de evitar efectos indeseados que podrían desvirtuar el alcance y los objetivos perseguidos por la iniciativa legal. Consignaron, a continuación, sus principales observaciones y sugerencias:

1.- Conveniencia de precisar el concepto de “lobbysta profesional”.

El proyecto establece que es “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 o actividades de lobby efectuadas ante ellas. Se entiende por habitual realizar, dentro de los últimos seis meses, dos o más de las acciones de gestión de intereses, o realizar una acción de gestión cuando ésta se prolongue por un lapso superior a seis meses. Se incluye en la misma categoría, a quien presta servicios a una empresa o persona jurídica, con el objetivo preciso de realizar lobby.

Respecto de este aspecto, se observó que el Título IV del mensaje que inicia este proyecto de ley, titulado: “Explicación del proyecto”, señala en su punto 2, al referirse a las definiciones principales, que: “La definición de profesionalidad aparece aquí como fundamental, pues lo que se busca es que la legislación regule primordialmente a quien hace de la gestión de intereses una actividad económica y no a las personas o grupos que efectúan actividades de defensa de sus propios intereses, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia que la ley impone en general”.

Al respecto, recordaron que las asociaciones gremiales empresariales se encuentran reguladas por el decreto ley Nº 2.757, así como por sus respectivos estatutos; normativas que, en términos explícitos, establecen como deber y fin de estas instituciones

representar los intereses de sus asociados, mandato que cotidianamente ejercen promoviendo sus intereses ante las instancias públicas y privadas correspondientes, quedando en todo momento sujetas a la fiscalización del Ministerio de Economía.

Bajo la definición de lobby establecida en el proyecto de ley, ésta podría ser considerada como una de las tantas actividades que realizan las asociaciones gremiales empresariales a favor de los intereses de sus asociados. Sin embargo, las asociaciones gremiales no son propiamente lobbystas, en cuanto no reciben remuneración por el lobby que realizan, siendo ésta tan sólo una de las herramientas de que disponen para cumplir con la adecuada representación de sus asociados.

Si bien los gremios empresariales realizan actividades de promoción, defensa o representación de los intereses de sus asociados, a través de los distintos medios de que disponen tales como las asesorías técnicas que prestan, lo hacen apegados al marco legal que los regula y no como una actividad contractual remunerada, como establece el artículo 12 del proyecto para el lobby profesional. Esto no obsta para que cualquier gremio pueda, eventualmente, contratar los servicios de personas dedicadas a gestionar intereses a cambio de remuneración; es decir, contratar los servicios de lobbystas profesionales.

Por otra parte, también es delicado regular el lobby no profesional pero habitual que no es remunerado, ya que se podría estar condicionando el libre ejercicio del derecho de petición garantizado por la Constitución Nacional, el cual no puede ser restringido por ley.

Así, resulta indispensable precisar el alcance de la definición de llobysta profesional propuesto en la iniciativa legal, ya que una interpretación extensiva puede llevar a incluir a organizaciones sin fines de lucro que cotidianamente gestionan ante la autoridad los intereses de sus asociados o beneficiarios sin recibir ningún tipo de remuneración directa a cambio, tales como las asociaciones gremiales, colegios profesionales, organizaciones laborales, e incluso la Iglesia, entre muchas otras.

Por lo anterior, sugirieron precisar la definición de llobysta profesional, excluyendo de manera expresa a las actividades desarrolladas por las instituciones sin fines de lucro que realizan lobby en favor de sus asociados o beneficiarios sin recibir remuneración directa a cambio.

Se refirieron, enseguida, a la necesidad de aumentar las actividades que no constituyen lobby. El proyecto establece que no constituyen lobby las siguientes actividades:

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 declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativa;

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

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

h) La información entregada por escrito a una autoridad pública competente, quien la ha solicitado expresamente 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.

k) Las demás análogas a las anteriores.

En relación con lo anterior, el punto 4 del Título IV del mensaje que inicia este proyecto de ley, al referirse a las actividades excluidas del lobby señala que: “Tan importante como el definir las actividades de gestión de intereses reguladas por la ley, es excluir aquellas acciones que constituyen el ejercicio de derechos constitucionales o el cumplimiento de tareas investigativas que la ley encomienda a diversos órganos y instituciones públicas”.

Coincidiendo con el párrafo citado, fueron de opinión de que las asociaciones, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, como parte de la sociedad civil, están en todo su derecho de manifestar a la autoridad correspondiente sus legítimos planteamientos respecto de temas de interés de sus asociados o beneficiarios (derecho a petición), y que no se aumente de modo innecesario el número de formalidades para hacer ejercicio del referido derecho constitucional.

Sobre este asunto, en particular, si bien gran parte de las actuaciones de las asociaciones, corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, tales como las declaraciones públicas, charlas, comunicados, y las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas a una comisión del Congreso, han sido calificadas como no constitutivas de lobby por ser de conocimiento público, es conveniente que también se incluyeran en la misma categoría:

Las asesorías técnicas, por tratarse de una actividad que pretende entregarle a la autoridad elementos objetivos para su consideración;

Las invitaciones a autoridades a comisiones internas de las asociaciones, corporaciones y fundaciones, que sólo crean espacios para el fluido intercambio de ideas entre la autoridad y los grupos técnicos que asesoran a las citadas instituciones; y

Los casos en que sean las autoridades y los congresistas quienes inviten a reuniones o requieran información por cualquier medio a las asociaciones, corporaciones o fundaciones; ya que en estos casos, mal podría pensarse en alguna intencionalidad de gestionar intereses ante la autoridad.

Posteriormente, expusieron acerca de la necesidad de simplificar el registro de las gestiones ante las autoridades.

A este efecto, el proyecto dispone que todo órgano de la Administración del Estado y el Congreso Nacional deberán contar con procedimientos de registro de las reuniones y comunicaciones efectuadas entre los lobbystas y las autoridades y funcionarios que pormenorizadamente individualiza.

Observaciones: Sobre este punto, tal como está prevista la exigencia, será complicada y engorrosa de cumplir por parte de las autoridades, lo que a la larga terminará perjudicando a quienes tienen interés en dar a conocer sus puntos de vista e intereses a la autoridad.

En este sentido, será difícil de cumplir el que, por ejemplo, cada órgano y funcionario de la Administración del Estado y el Congreso Nacional deban preparar un acta de cada reunión que efectúe con lobbystas, pero también es satisfactoria la idea matriz de transparentar la información relacionada con las reuniones sostenidas por las autoridades con lobbystas. Una solución intermedia sería, en su opinión, que sólo se exija registrar el nombre de las personas o instituciones recibidas, con una referencia precisa al tema tratado.

Finalmente, se refirieron a la conveniencia de no limitar el financiamiento de campañas electorales.

A este respecto la iniciativa establece que las personas naturales o jurídicas que contraten servicios de lobby o se hagan representar por lobbystas profesionales no podrán contribuir al financiamiento de campañas electorales de aquellos candidatos que hubiesen sido sujetos pasivos de lobby dentro del año anterior a la elección. Solamente podrán hacerlo si las acciones de lobby fueron realizadas con anterioridad a dicho año, y siempre que el aporte se realice de conformidad al artículo 20 de la Ley N° 19.884.

Como observación reiteraron la importancia de la transparencia que debe existir en las relaciones entre el sector privado y las autoridades públicas, debiendo evitarse situaciones de conflictos de interés que pudieren afectar la autonomía en la toma de decisiones por parte de la autoridad. Sin embargo, llama la atención la experiencia estadounidense en esta materia, por ser justamente este país un referente obligado al momento de plantear cualquier posible regulación del lobby. Al respecto, la evidencia empírica recogida por la literatura en Estados Unidos, sostiene que la relación entre financiamiento de campañas políticas y las actividades de lobby es baja.

A su juicio, lo importante no es prohibir, sino permitir que los gestores de intereses contribuyan a las campañas electorales en la medida que ello se realice bajo normas que garanticen la transparencia de su actuar. De lo contrario, se limita el ejercicio del legítimo derecho de los ciudadanos para hacer saber sus puntos de vista y dar a conocer sus intereses personales, sociales o gremiales a los agentes políticos que los representan en las respectivas instituciones públicas.

En este sentido, en Chile ya existe una ley que regula razonablemente el financiamiento de las campañas electorales a través del sistema de donaciones, la cual dispone cómo deben hacerse los aportes a las campañas electorales. Se establecen tres modalidades: anónimos, reservados y públicos; así como los montos que pueden ser destinados a los candidatos o a los partidos políticos.

Su proposición en la materia en análisis es permitir el financiamiento de campañas electorales por parte de quienes contraten servicios de lobby o se hagan representar por lobbystas profesionales, siempre que el respectivo aporte sea público y bajo las condiciones establecidas en la ley que regula el financiamiento de las campañas electorales y de partidos. De esta manera, se evita que los congresistas se vean obligados a evadir cualquier insinuación de ser objeto pasivo de lobby, para evitar restringir a su partido y a sí mismos la posibilidad de recibir aportes electorales.

- - -

Finalmente, en la sesión de 19 de octubre pasado, también se escuchó el planteamiento de la **consultora Burson-Marsteller, representada por la señora Claudia Adriasola**, quien señaló que Burson-Marsteller es una agencia multinacional de comunicaciones estratégicas y asuntos públicos fundada en Estados Unidos de Norteamérica en 1953. La empresa tiene 92 oficinas en 55 países en el mundo y entre sus servicios del área de asuntos públicos se incluye el lobby.

En 1994 la compañía abrió su oficina en Chile, que hoy cuenta con alrededor de 30 profesionales.

Al igual que en todos los países donde Burson-Marsteller realiza gestiones de lobby, en Chile tiene como política transparentar que lo hace, tanto frente a consultas de medios de comunicación como ante cualquier autoridad o parlamentario con quien toma contacto.

Asimismo, a la hora de vincularse con cualquier autoridad o parlamentario la política de la empresa es hacer explícito el nombre del cliente -empresa, asociación o entidad- y el tema sobre el cual se dará a conocer una posición o entregar información.

Enseguida, formuló las siguientes reflexiones respecto de la idea de regular el lobby.

El lobby existe, se ha venido realizando desde el comienzo de la política y por lo tanto es necesario reconocerlo como tal.

La actividad de lobby realizada correctamente facilita el acceso a mayor información disponible para la toma de decisiones administrativas y legislativas, tendiendo a una definición de mejores políticas públicas.

Un lobby debidamente regulado debe servir de canal de comunicación entre la autoridad y los grupos de interés organizados transformándose en una herramienta legítima que aumente la confianza mutua entre el sector público y el sector privado.

Por el contrario, un lobby no profesional y poco transparente tiene un efecto nocivo en el prestigio no sólo de quienes realizan esta actividad, sino sobre todo en el sistema político en general. Esto puede dañar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, las autoridades, la democracia y el correcto funcionamiento de un sistema que garantiza igualdad de oportunidades.

Se declaró partidaria de regular esta actividad. Un lobby ético, profesional y transparente trae beneficios para el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Y, probablemente, una de las maneras de promover eficazmente un lobby ético, profesional y transparente es definir una regulación adecuada sobre esta actividad.

La sociedad, la economía, el rol de las empresas privadas y públicas, y las preocupaciones ciudadanas en los temas de “interés público”, no sólo en la “política”, han experimentado transformaciones importantes en el país y en el mundo. La vinculación público-privada no ha estado ajena a estas transformaciones. En este escenario y frente a la necesidad de definir políticas sobre temas importantes, y muchas veces respecto de asuntos de gran complejidad, la sociedad se beneficia cuando existe un diálogo fluido entre los sectores público y privado.

Este diálogo puede realizarse directamente o con el apoyo de empresas de lobby. Si la sociedad considera que dicha actividad debe regirse por una legislación ella debe ser clara, razonable e igualitaria. De esta manera se podrá avanzar en hacer más transparente la existencia y naturaleza de los intereses, posiciones y objetivos de diversas entidades ante el Estado.

Antes de opinar sobre algunos aspectos particulares del proyecto de ley en discusión, manifestó su apoyo a todas las iniciativas que tiendan a la mayor transparencia y probidad en nuestro país.

El conjunto de estas iniciativas, junto a la regulación del lobby, debiera contribuir al objetivo de mejorar la imagen del país planteado en el mensaje.

Respecto del proyecto en discusión formuló los siguientes comentarios.

Como principio general, la mejor regulación es aquella que tiende a perfeccionar e incentivar la competencia entre profesionales de la gestión de intereses, de forma que competir a través de la diferenciación por transparencia.

Además, resulta fundamental que se entienda por lobbyistas a quienes realizan esta actividad en la práctica y que la regulación sea aplicable a todos, no solamente a quienes se revelan voluntariamente como tales. Igualmente importante es que exista una absoluta nitidez respecto de cuándo se está haciendo lobby y no haya discrecionalidad alguna al respecto.

El proyecto contiene numerosas normas que van en la dirección correcta de regular, legitimar y transparentar el lobby:

- Parece adecuada la determinación de los órganos y funcionarios de la Administración y del Congreso respecto de las cuales se considera que se está haciendo una gestión de intereses o lobby.

- Las exclusiones establecidas en el artículo 4º del proyecto hacen una distinción importante respecto de actividades que, en ocasiones, se denominan lobby y se las critica como si fueran lobby, cuando en realidad no caen dentro de esa categoría; por ejemplo, artículos de prensa, columnas de opinión, entrevistas y otras actividades que por su naturaleza son públicas.

- Un tema de gran importancia es la obligación de registro de los lobbyists que exige este proyecto. Ésta es en definitiva la garantía de transparencia en el ejercicio de esta actividad. Su preocupación es que se proteja a su vez la igualdad entre quienes se desempeñan como lobbyists, lo que sólo se logra con la debida fiscalización del cumplimiento de esta obligación.

- Es relevante la inclusión dentro de la definición de lobbyist profesional del artículo 2º letra c), de las personas que prestan servicios a una empresa o persona jurídica con el objetivo de hacer lobby. De no existir esta disposición se corre el riesgo de que las empresas, para eludir la obligación de registro, en lugar de contratar a lobbyists externos contraten en forma permanente a personas que se dediquen a esta actividad. De hecho, actualmente muchas compañías cuentan con departamentos de comunicaciones o jurídicos que se dedican a hacer lobby. Ellos también deben inscribirse.

- También es necesario el registro de las audiencias que conceden las autoridades a todos los lobbystas sean o no profesionales.

- Respecto de la exigencia de probidad e independencia de las gestiones de lobby, el proyecto aborda materias de mucha importancia. Entre ellas se encuentran la prohibición de financiar campañas políticas por parte de los llobyistas profesionales, las incompatibilidades y desempeño de ex funcionarios del gobierno, el Congreso y los partidos políticos.

- El proyecto consigna también normas de carácter ético que son necesarias. Por ejemplo, la prohibición de promover al mismo tiempo intereses contrapuestos, la exigencia a los gestores de intereses de entregar información clara y fidedigna, la prohibición de venta de cualquier información o documento que un llobyista obtenga de parte de la autoridad, y la exigencia a quienes sean objeto de lobby de garantizar un trato no discriminatorio a los llobyistas.

En este punto es relevante destacar la importancia de incrementar el acceso a la información pública, ya que al bajar las barreras de acceso a más información disminuyen las posibilidades de lograr privilegios por parte de las autoridades.

- También se debe destacar la obligación de informar y exhibir la verdadera naturaleza de las actividades frente a los sujetos de lobby. Ello está de acuerdo a las normas éticas y profesionales que rigen el accionar de Burson–Marsteller.

Finalmente, planteó algunos aspectos del proyecto que requieren alguna revisión.

- Respecto de la diferenciación entre llobyista y llobyista profesional, parece necesario hacer presente que esta distinción no debería existir en la ley, porque por un lado puede generar confusión en diferentes aspectos y, por otro, derivar en una falta de aplicación de lo dispuesto en la ley.

Por motivos de claridad y para asegurar en mayor medida el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales sería mejor que la ley regule sólo al llobyista profesional –que debería ser denominado llobyista a secas- de manera que todos quienes ejercen como llobyistas deban estar inscritos, cumplir idénticos deberes y estar sujetos a las mismas sanciones.

- También es conveniente revisar la definición de habitualidad que establece el proyecto de ley. El artículo 2º letra c), que

define al lobbysta profesional dispone que para que exista habitualidad se requieren dos o más acciones de gestión de intereses en un plazo de seis meses, o una gestión que se prolongue por un lapso superior a seis meses.

Estima que resulta difícil de interpretar qué se entiende por “una acción que se prolongue por más de seis meses” y puede prestarse a confusiones. Considera vital que exista certeza jurídica respecto de las condiciones que definen al lobbysta profesional. En ese sentido lo recomendable es acotar la habitualidad al número de gestiones de lobby realizadas en un período de seis meses sin otra consideración.

Junto con ello, es necesario tener presente que el simple contacto o facilitación del contacto con autoridades cuando no se persigue cualquiera de los objetivos específicos del lobby, no debe ser considerado como tal.

- Sobre el tema del financiamiento político., manifestó su acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del proyecto que prohíbe a los llobbystas profesionales financiar campañas y partidos políticos, al igual que la inhabilidad que establece el artículo 13, en su letra g), que impide ejercer como llobbysta profesional al que contribuya al financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

En lo relativo al artículo 20 que prohíbe a las personas que contraten a llobbystas profesionales contribuir a campañas electorales de quienes hayan sido sujetos pasivos del lobby dentro del año anterior a la elección, y si las acciones de lobby se hubieren efectuado con anterioridad a ese año, es atendible establecer que sólo podrán realizar aportes de conformidad al artículo 20 de la ley de gasto electoral, es decir aportes públicos. Es correcto el fundamento de esta norma orientada a garantizar la debida probidad y transparencia. Sin embargo, se debería clarificar cómo se va a fiscalizar para que tenga aplicación, en especial debido a que existe la posibilidad en la ley de gasto electoral de realizar aportes anónimos y reservados sobre los que no es posible tener información.

- La prohibición de venta de cualquier información o documento recibido de parte de la autoridad que establece este proyecto de ley es fundamental, pero requiere de una compatibilidad respecto del real acceso a la información pública y de las resoluciones administrativas según lo estipulado en la ley de probidad administrativa y en la reciente reforma constitucional.

Las implicancias del Decreto Supremo N° 26, del 28 de enero de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, debieran contemplarse en su conjunto respecto de esta normativa.

En la medida en que se facilite el acceso a la información pública se tenderá a desincentivar el uso inadecuado de la información recibida de parte de la autoridad. También, en este sentido, puede avanzarse en el acceso a las votaciones de los miembros del Congreso en lo referido al trabajo de comisiones.

- Una norma que parece necesario revisar es la que sanciona como delito realizar acciones de lobby profesional sin estar inscrito en el registro, lo que se castiga con una pena que puede llegar hasta tres años de privación de libertad. Parece que si bien es justo castigar duramente esta conducta, aplicar una sanción penal es inconducente. Estima que cumple en mayor medida los objetivos de este proyecto aplicar una sanción civil, es decir, una multa alta en caso de contravenir esta norma.

Una de las dificultades del ejercicio del lobby es la negativa imagen que existe sobre esta actividad. Ella proviene, entre otras causas, de la confusión existente entre la gestión y representación de intereses con prácticas reñidas con la ética y con conductas ilícitas.

Considera que para evitar este tipo de confusiones es necesario analizar la posibilidad de tipificar el delito de tráfico de influencia o revisar los delitos ya existentes en el Código Penal, para determinar su concordancia con la regulación del lobby.

En conclusión, una de las virtudes de contar con una regulación de esta actividad es que permite a quienes ejercen esta labor de forma abierta y transparente, contar con una herramienta jurídica para demostrar que actúan éticamente.

Es de relevancia la existencia de una regulación de la actividad orientada por un lado a obtener la debida transparencia entre las relaciones de entes públicos y privados y, por otro, a asegurar la igualdad entre quienes se dedican a la gestión de intereses.

Una adecuada regulación del lobby, concluyó, permitirá que las decisiones públicas se adopten con mayor conocimiento y mejor información sobre cuáles serán sus efectos en los diversos sectores y contribuirá a aumentar la confianza en las instituciones.

- - -

VI. DISCUSIÓN DE LA IDEA DE LEGISLAR

Al fundamentar su voto, en sesión de 11 de noviembre pasado, **el Honorable Senador señor Larraín** expresó que este

es un proyecto importante en la agenda de transparencia impulsada por el Ejecutivo y la Oposición.

En el último tiempo ha surgido un gran número de organizaciones y de empresas consultoras que actuando de manera legítima, hacen necesario que esta actividad de lobby esté regulada por ley, de modo tal que primen criterios de objetividad y transparencia en lo que dice relación con la toma de decisiones, tanto en la Administración como en el Congreso Nacional, y así evitar el tráfico de influencias.

En ese sentido, ésta es una legislación necesaria que si bien es perfeccionable en sus términos actuales, tiene méritos para ser considerada y aprobada en general por la Sala, y luego, en la etapa de discusión particular, estudiar las fórmulas que superen los vacíos u omisiones que se han advertido en el debate general.

El Honorable Senador señor Núñez agregó que la Comisión valoró positivamente las opiniones escuchadas por los diversos invitados que asistieron a las sesiones de audiencia pública. Especialmente, le llamó la atención la distinción entre “lobbysta” y “lobbysta profesional”, y la enumeración de los casos que no constituyen lobby, siendo el criterio de su determinación demasiado casuístico. Compartió también la idea de que este proyecto debe ser objeto de un análisis detallado de modo que la ley que se entregue al país constituya una herramienta efectiva en contra del tráfico de influencias y otras actuaciones ilícitas en desmedro de la fortaleza de la transparencia de los asuntos públicos.

Finalmente, intervino **el Ministro Secretario General de la República, señor Eduardo Dockendorff**, manifestó que el espíritu del proyecto se enmarca dentro de un propósito que va en aras de una agenda de transparencia y probidad. La regulación del lobby no solamente beneficiará a las personas o empresas que actualmente se desempeñan en este ámbito, sino que otorgará pautas y criterios que harán que la función pública deje de lado la práctica del “amiguismo” o del “compadrazgo”. Con este proyecto, la ciudadanía se fortalece y el aparato público, en este caso los poderes Ejecutivo y Legislativo, se hace más accesibles y transparentes. La actividad del lobby regulada beneficiará una toma de decisiones más informada y legítima, pues el aporte de antecedentes ilustra a los que toman decisiones de asuntos públicos, como se hace en las democracias modernas.

- - -

VII. ACUERDO

Puesta en votación la idea de legislar respecto de este proyecto de ley, resultó aprobada unánimemente con los votos de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Cantero, Larraín y Núñez.

- - -

En consecuencia, habida consideración de la relación y acuerdo precedentes, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general de esta iniciativa de ley. Su texto es el siguiente:

“PROYECTO DE LEY:

TITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- Esta ley regula la actividad de promoción, defensa o representación de intereses 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, y propende a fortalecer la transparencia en las relaciones entre privados y autoridades públicas.

Para los efectos de esta ley se entiende por órganos de la Administración de Estado a los señalados en el artículo 1º, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, incluidas las empresas en que el Estado o sus organismos tengan participación, las empresas privadas que presten servicios de utilidad pública y las empresas a que se refieren los incisos tercero y quinto del artículo 37 de la ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.

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

a) Lobby: aquella actividad, remunerada o no, que tenga por objeto promover, defender o representar cualquier interés 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) Lobbyista: la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, que realice actividades de promoción, defensa o representación

de 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 o actividades de lobby efectuadas ante ellas. Se entenderá por habitual el realizar, dentro de los últimos seis meses, dos o más de las acciones de gestión de intereses que define esta ley, o realizar una acción de gestión cuando ésta se prolongue por un lapso superior a seis meses.

Se entiende también, como lobbysta profesional, a quien presta servicios a una empresa o persona jurídica, con el objetivo preciso de realizar las acciones de gestión de intereses referidas en la letra a).

d) Registro de llobystas: 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, el que incluirá al menos los cargos cuyo ejercicio implique la toma de decisiones de relevancia.

Artículo 3º.- La actividad de lobby regulada en esta 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 declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativa;

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

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

h) La información entregada por escrito a una autoridad pública competente, quien la ha solicitado expresamente 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.

k) Las demás análogas a las anteriores.

TÍTULO II

Normas especiales aplicables al lobby profesional

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 esta ley.

Párrafo 2º

De los Registros Públicos

Artículo 6º.- Créanse los Registros Públicos de Lobbystas que se indican en el artículo siguiente, en los cuales deberán inscribirse, de manera obligatoria, todas aquellas personas que ejerzan dicha actividad de forma profesional.

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 28.

La información contenida en el Registro será pública y cualquier persona podrá acceder a ella.

Artículo 7º.- Existirán dos Registros Públicos de lobbystas:

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 1º de esta ley.

b) Un Registro Público a cargo de una Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby, en el que deberán inscribirse quienes desarrollen actividades de lobby ante los miembros o funcionarios del Congreso Nacional.

La Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby a que se refiere la letra b) de este artículo, estará integrada por cuatro senadores y cuatro diputados. Su quórum para sesionar

será de cuatro miembros, de los cuales dos deberán ser senadores y dos diputados, y adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta.

Los lobbystas profesionales podrán realizar sus actividades ante cualquiera de los sujetos señalados en la letra e) del artículo 2º de esta ley, siempre que se inscriban en ambos registros.

A través de los procedimientos técnicos que fije el reglamento, los registros públicos a que se refiere este párrafo deberán procesar la información de forma automática, de manera que de los antecedentes registrados en uno de ellos quede constancia en ambos.

Párrafo 3º

De las obligaciones y prohibiciones aplicables a los lobbystas profesionales

Artículo 8º.- Todo aquel que desarrolle profesionalmente actividades de lobby estará obligado a informar semestralmente, 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 que hayan intervenido, los intereses que hayan promovido y los objetivos de cada una de las gestiones realizadas.

Artículo 9º.- 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 llobysta 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 10.- Los llobystas profesionales no podrán defender o representar, de manera simultánea, intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas.

Artículo 11.- Los llobystas 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;

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) Las autoridades unipersonales nacionales de partidos políticos, durante el ejercicio de su cargo, y

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

TITULO III

Normas comunes a la actividad de lobby

Párrafo 1°

Derechos y obligaciones

Artículo 14.- 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.

A tal efecto, una vez concedida una audiencia para una de dichas personas, la autoridad está obligada a otorgar audiencia a las demás que soliciten exponer sobre la misma materia.

Artículo 15.- En sus relaciones con los lobbyistas, los sujetos pasivos de lobby quedarán sujetos al conjunto de obligaciones y

exigencias de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Artículo 16.- 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 membresía de la que carece.

Artículo 17.- Todo lobbyista, en la primera audiencia que sostenga con una autoridad, miembro o funcionario de los poderes Ejecutivo y Legislativo, estará obligado a informar de las demás audiencias que haya sostenido con otras autoridades o funcionarios, relativas al mismo asunto u otro relacionado.

Con todo, la solicitud de audiencia realizada por un lobbyista profesional deberá realizarse por escrito señalando, a lo menos, los siguientes antecedentes:

- a) La individualización completa del solicitante y, si fuere persona jurídica, de su representante legal;
- b) La individualización completa de la persona natural o jurídica cuyo interés se busca gestionar, y
- c) La materia o interés que se busca gestionar en la audiencia.

Artículo 18.- 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 19.- Estará prohibido a lobbyistas y sus empleados hacer entrega a las autoridades, miembros y funcionarios de cualquier poder del Estado, de 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 20.- Las personas naturales o jurídicas que contraten servicios de lobby o se hagan representar por lobbyistas profesionales no podrán contribuir al financiamiento de campañas electorales de aquellos candidatos que hubiesen sido sujeto pasivo de lobby dentro del año anterior a la elección.

Podrán, sin embargo, contribuir al financiamiento a que se refiere el inciso anterior, si las acciones de lobby fueron realizadas con anterioridad a dicho año, y siempre que el aporte se realice de conformidad al artículo 20 de la ley N° 19.884.

Párrafo 2º

Del registro de las gestiones en las instituciones públicas

Artículo 21.- Sin perjuicio de la información contenida en los Registros Públicos de Lobbystas Profesionales, 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 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.

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 el fiscal.

d) En el Banco Central: el Presidente del Banco, el Vicepresidente, los consejeros, el gerente general y 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 Pública.

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, sus asesores, y 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

lobbyista, de los terceros mandantes, y de las autoridades, miembros o funcionarios participantes en la reunión o comunicación.

Una vez finalizada la audiencia, la autoridad deberá consignar en un registro público los datos de la minuta presentada por el interesado, así como la individualización de los funcionarios que hubieren asistido. Si la autoridad contare con un sitio en internet, se incluirán en él dichos antecedentes y se mantendrán mientras no esté resuelta la respectiva solicitud y, en todo caso, estará disponible durante un año. La publicación en internet no exime de contar con un registro a disposición del público. Para consultar este registro no será necesario individualizarse.

La información contenida en los registros de reuniones y comunicaciones a que se refiere el inciso primero de este artículo, deberá ser remitida cada treinta días, en la forma que determine el reglamento, a los registros públicos de lobbyistas señalados en las letras a) y b) del artículo 7º de esta ley.

TÍTULO IV De las sanciones

Párrafo 1º

De las sanciones administrativas a lobbyistas y procedimiento para su aplicación

Artículo 22.- La autoridad encargada del control y fiscalización de quienes ejerzan actividades de lobby, será el Ministerio de Justicia y la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby del Congreso Nacional, según corresponda.

La respectiva autoridad, de oficio o a petición de cualquier persona, iniciará la investigación de las denuncias recibidas o irregularidades detectadas.

El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta 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 23.- 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 treinta días de evacuada la última diligencia ordenada en el expediente.

Artículo 24.- La autoridad competente podrá aplicar algunas de las siguientes medidas disciplinarias, atendida la gravedad de la falta:

- a) Amonestación escrita;
- b) Multa de hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales;
- c) Suspensión del Registro Público, hasta por tres años, y
- d) Eliminación del Registro. La eliminación en alguno de los registros, acarrea la eliminación automática en los demás.

Artículo 25.- De las sanciones que aplique la autoridad competente, podrá reclamarse dentro del plazo de treinta 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 quince 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 quince días.

Párrafo 2º

De las sanciones aplicables a los funcionarios

Artículo 26.- Las infracciones a esta ley por parte de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que no sean parlamentarios, se regirán por las normas contenidas en los respectivos estatutos administrativos. En el caso de los parlamentarios, el Congreso Nacional determinará la forma, procedimiento y régimen de sanciones que sean procedentes.

Será competente para aplicar la sanción la autoridad que haya nombrado al funcionario afectado.

Artículo 27.- Si durante el curso de la investigación, el fiscal 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 28.- 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 cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

TÍTULO V

Disposiciones varias

Artículo 29.- Agrégase, en el artículo 2° de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el siguiente inciso sexto, pasando el actual sexto a ser séptimo:

“Una Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de Lobby, integrada por cuatro senadores y cuatro diputados, tendrá a su cargo el Registro Público de Lobbyistas Profesionales en el que deberán inscribirse quienes desarrollen actividades de lobby ante los miembros o funcionarios del Congreso Nacional. Dicha Comisión será la autoridad encargada del control y fiscalización de tales actividades de conformidad a ley.”.

Artículos transitorios

Artículo 1°.- El financiamiento del mayor gasto que irroque esta ley durante el año 2004, se hará con cargo al Presupuesto de las reparticiones correspondientes, de la Ley de Presupuestos para dicha anualidad.

Artículo 2°.- Mediante decreto supremo, emanado del Ministerio de Justicia, se fijará el reglamento de esta 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 noventa días de publicada esta ley. A su vez, los órganos de la Administración del Estado y el Congreso Nacional deberán establecer los registros señalados en esta ley dentro de sesenta días de publicado dicho reglamento.”.

- - -

Acordado en sesiones de 12 de octubre de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Larraín (Presidente), Núñez y Prokurica (señor Cantero); 19 de octubre de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Larraín (Presidente), Cantero y Núñez; 2 de noviembre de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Larraín (Presidente), Cariola (señor Bombal) y Prokurica (señor Cantero), y 9 de noviembre de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores Larraín (Presidente), Cantero, Núñez y Prokurica (señor Cantero).

Sala de la Comisión, a 17 de noviembre de 2005.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL LOBBY (BOLETÍN N° 3.407-07)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** El proyecto en informe tiene por finalidad, para fortalecer la transparencia de los asuntos públicos, reconocer y regular el lobby o gestión de intereses, que es la actividad de promoción, defensa o representación de intereses de personas, instituciones u organizaciones privadas o públicas, ejercida por personas naturales o jurídicas, con el propósito de influir en las decisiones de los órganos de la Administración y del Parlamento.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar la idea de legislar de esta iniciativa.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de 29 artículos permanentes y 2 transitorios.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Prevenimos que los artículos 1º, inciso segundo, 11; 13, letras a) y g), y 25 del proyecto, de aprobarse, deben serlo con quórum de ley orgánica constitucional, pues regulan materias que requieren normas de esa jerarquía como son las relativas a las bases generales de la Administración; al funcionamiento del Congreso Nacional; el financiamiento de los partidos políticos, y las atribuciones de los tribunales de justicia.
- V. **URGENCIA:** Simple.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 17 de agosto de 2005.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 18 de agosto de 2005.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Discusión general.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

1. Constitución Política. Artículos 18; 19, N° 15; 38 y 77 (74).
2. Código Orgánico de Tribunales.
3. Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado.
4. Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
5. Ley N° 19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.
6. Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

Valparaíso, 17 de noviembre de 2005.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones