



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

LEY DEL LOBBY: PRINCIPALES ASPECTOS Y APLICACIÓN EN MUNICIPALIDADES

PEDRO JOSÉ PACHECO GONZÁLEZ

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,
para optar al grado de Magister en Derecho Público: Transparencia, Regulaciones
y Control.

Profesor Guía: Sebastián Soto Velasco

Santiago, Chile

2019

La ley del Lobby: Principales aspectos y aplicación en Municipalidades

I.- INTRODUCCIÓN

Diversos episodios de corrupción en nuestro país van a ser motor de inicio, para que se genere una agenda de transparencia en la Administración del Estado. Esta agenda comienza su aparición durante el año 1999, donde de manera parcial y muy incipiente se reconoce el derecho al acceso a la información pública en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (ley 18.575 artículo 11 bis).

Sin embargo, lo señalado precedentemente es solo el comienzo de un largo proceso que tiene por objetivo hacer más transparente a la administración pública en todos sus aspectos. Así las cosas, en el año 2005 se elevan a nivel constitucional el derecho de acceso a la información de manera que los ciudadanos pudieran conocer y solicitar rendir cuentas de sus decisiones a los administradores de las distintas entidades públicas. Producto de este paquete de reformas que vienen desde el año 2005 se crea el consejo de la transparencia, la ley de acceso a la información pública, la ley del lobby la que abordaremos más adelante, que tuvieron por fin ocupar un sensible vacío en nuestra legislación y que vinieron a transformarse en un gran aporte para la creación de una nueva relación entre los órganos del Estado y la ciudadanía.

Mediante el presente trabajo abordaremos en particular la ley del Lobby, tanto en sus aspectos formales como en su implementación, específicamente en las Municipalidades del país, que como sabemos representan el órgano estatal más cercano a la ciudadanía; veremos también la forma en que éstos deben dar cumplimiento a la ley en comento y si aquella en definitiva significa un aporte para la administración de esos organismos estatales o si esta ley finalmente sólo quedó en buenas intenciones sin una aplicación real o práctica, convirtiéndose en definitiva en letra muerta.

II.- ESTADO ACTUAL Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

A.- Aspectos preliminares.

En primer lugar, y antes de entrar al tema de estudio, nos resulta necesario dar una rápida visión a lo que es el Lobby y lo que éste implica, pues muchas veces solo el escuchar esta palabra la asociamos a *“...la pugna por ventajas inapropiadas o ilegítimas; con acciones que, en la oscuridad del contacto privado, se acerca a la frontera del tráfico de influencias, entendido como pactos de ventajas mutuas -presentes o futuras- entre la empresa y el regulador o decisor público...”*¹

De forma coloquial, lo señalado con anterioridad nos hace pensar en hombres con trajes oscuros con un maletín en sus manos que buscan reunirse en secreto con alguna autoridad a fin de lograr de ésta algún tipo de favor o beneficio.

No obstante lo anterior, el concepto lobby se encuentra muy lejos del concepto indicado más arriba, incluso actualmente su uso se ha hecho extensivo en la sociedad, *“En el lenguaje común se entiende como el conjunto de actividades que tienden a influir las decisiones de agentes claves (desde los padres, profesores, jefes o jefas de áreas o empresas, hasta las autoridades políticas o económicas nacionales o internacionales) en favor de quien o quienes las realizan. De este modo, se encuentra aplicado el concepto en el lenguaje coloquial privado, como en el lenguaje de la prensa y otros medios de comunicación”*²

En concordancia con lo anterior, resulta común en la actualidad que un empleado realice lobby con el jefe para poder retirarse más temprano el 17 de septiembre, o que un alumno frente un profesor busque que este otorgue más

¹ Enrique Correa Ríos, 2010, Comunicación: lobby y asuntos públicos, Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5370248.pdf>, Pág 3.-

² Ídem pág 2

tiempo para la entrega de un determinado trabajo, como podemos desprender de los ejemplos el lobby busca influenciar en la toma de decisiones a una autoridad. De esta manera no es cuestionable que un grupo, una persona o un conglomerado busquen influir en las decisiones que toma la autoridad en su favor, lo que resulta cuestionable y es el motivo del por qué el lobby en general fue o se ha visto de manera peyorativa o con desconfianza. Lo anterior radica básicamente en los métodos utilizados para lograr esta influencia en general de manera oscura o de poca transparencia, ya que este ocurría en la esfera de los contactos privados.

La ley del Lobby (ley 20.730), viene en levantar el velo que existía en la relación entre los organismos estatales y las personas, pues busca poner a la luz todos los aspectos que implica esta relación.

B.- Ley del Lobby y las Municipalidades.

Hasta el momento hemos hablado del Lobby de manera general, como un concepto abstracto, sin embargo, para poder comprender de manera cabal las implicancias de la ley de Lobby resulta necesario aplicar ésta a nuestro sujeto de estudio, en este caso las Municipalidades. Así las cosas, es evidente la importancia, no sólo política sino también social de las Municipalidades y de las decisiones que estas mediante las ordenanzas u otros métodos pueden tener en las diversas comunas, prohibir el comercio ambulante, creación de guardias Municipales, concesiones de aseo y ornato, además de la cercanía que aquella, por su estructura, mantiene con las personas, lo que ubica a este Órgano Estatal como un buen ejemplo, para analizar en detalle la aplicación de la ley en estudio.

B.1.- Funcionarios afectos a la aplicación de la Ley. Sujetos Pasivos.

Como hemos dicho, el lobby busca influir en las decisiones de los órganos estatales, en este sentido esta ley viene a regular las gestiones que se realicen ante las autoridades y funcionarios de dicho órgano (resulta claro que el órgano en

sí mismo no puede tomar decisiones sino sus autoridades), pero ¿son todos los funcionarios de una Municipalidad afectados por esta ley? La respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en el Artículo 4º. - *“Son también sujetos pasivos de esta ley, aquellas autoridades y funcionarios que se indican a continuación:*

1) En la Administración Regional y Comunal: los consejeros regionales, los alcaldes, los concejales, los secretarios ejecutivos de los consejos regionales, los directores de obras municipales y los secretarios municipales.[...]”³.

Como se puede apreciar de la lectura del artículo, los funcionarios que se encuentran sujetos a esta ley son solo algunos y no todos los miembros del órgano, de esta manera estos “sujeto pasivos” resultan ser las autoridades o funcionarios en los que se buscará influir en la toma sus decisiones, sin embargo en un organismo municipal como sabemos trabajan muchos más funcionarios, los que en distinto nivel pueden tomar decisiones que influyen en definitiva en la decisión final y que al tenor del artículo citado no estarían inmersos en esta ley, en este sentido el artículo 3º en su inciso segundo plantea “[...] así como las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Anualmente, el jefe superior del servicio respectivo individualizará a las personas que se encuentren en esta calidad, mediante una resolución que deberá publicarse de forma permanente en los sitios electrónicos indicados en el artículo 9º.”⁴

De esta manera, si bien el artículo 4º resulta ser bastante taxativo a la hora de nombrar y enumerar a los sujetos pasivos que se encuentran afectos a esta ley, es precisamente el artículo 3º el que viene a entregarnos cierta flexibilidad y amplitud respecto de los sujetos pasivos, atribuyendo esta característica a determinados funcionarios que no la tienen de manera constante y común. Así las cosas, un funcionario municipal puede, debido a un proyecto en el cual está involucrado y que debe aconsejar o entregar su opinión al Alcalde u otra autoridad,

³ Ley 20730, art 4; en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>.

⁴ Ídem artículo 3

adquirir la calidad de sujeto pasivo y verse sujeto a esta ley, por el periodo que el proyecto se encuentre en desarrollo.

De acuerdo a lo planteado precedentemente resulta interesante tener en cuenta lo expuesto por la Contraloría General de la República mediante dictamen de fecha 1-03-2016, respecto al Director de seguridad Vial de la Comuna de Santiago y si este, está o no obligado a mantener un registro de agenda pública.

En dicho dictamen se plantea “[...] en la cual se denuncia que -en el marco de una serie de impugnaciones en contra de un proyecto que transforma en semipeatonal una calle- el director de seguridad vecinal de la Municipalidad de Santiago, no mantiene un registro de agenda pública, con arreglo a las disposiciones de la ley N° 20.730”⁵. frente a esta presentación la Contraloría, en definitiva argumenta que se deben tener en consideración los artículos 4 número 1 de la ley 20.730, respecto a los sujetos pasivos, el artículo 7 número 1 respecto a qué sujetos pasivos están obligados a tener agenda pública, además del artículo 5 del decreto N 71 de 2014 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, bajo esta red normativa la Contraloría resuelve que *“la Municipalidad de Santiago, mediante su decreto N° 3.167, de 2015, designó a los sujetos pasivos de esa comuna, con arreglo al artículo 5° del precitado reglamento, en cuya nómina no figura el director de seguridad vecinal de ese municipio.*

*Atendido lo anterior, dado que ni por mandato legal, ni especial del antedicho decreto municipal, el funcionario de que se trata es sujeto pasivo de la regulación en estudio, aquél no tiene el deber de llevar el anotado registro de agenda pública, en razón de lo cual, la denuncia formulada por la recurrente debe ser desestimada.”*⁶ de esta manera la en este dictamen de la Contraloría General de la República queda claramente establecido cuales son las dos formas de tener la calidad de sujeto pasivo y que no importa la calidad o importancia del funcionario en un determinado proyecto, si la ley, ni en su caso la autoridad que corresponde le entrega la calidad de sujeto pasivo este no tiene la obligación de cumplir con

⁵ Dictamen Número 016188N16, de fecha 1-03-2016

⁶ Ibid página 2

estas exigencias.- Ahora bien, teniendo claridad sobre quiénes son los sujetos pasivos, es menester conocer quiénes son por consecuencia los sujetos activos.

B.2.- Sujetos Activos.

Este concepto se encuentra definido en la propia ley 20.730 que en su artículo 2° los define de esa manera *“Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes”*⁷. Sin embargo, para poder lograr una total comprensión de esta definición nos resulta necesario remitirnos a los numerales 1 y 2 del mismo artículo 2°.- *“Para los efectos de esta ley se entenderá por:*

1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o

⁷ Ídem, Artículo 2°.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

2) Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°.

3) Registro de agenda pública: registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información establecida en el artículo 8°.

4) Interés particular: cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada.

5) Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes.

programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

2) Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º.” Tal como es posible apreciar de la propia definición de *lobbista*, encontramos que éste puede tener dos formas, dependiendo de si aquel recibe o no remuneración.

Es precisamente este punto, a nuestro entender, el que resulta fundamental, teniendo en cuenta a nuestro sujeto de estudio que son las Municipalidades, pues de esta relación entre sujetos activos y pasivos se derivan una serie de responsabilidades y procedimientos que son regulados por la ley del lobby. En este sentido, no todas las reuniones celebradas con el Alcalde o algún otro sujeto pasivo se encuentran bajo la mirada de la ley del lobby, solamente aquellas “... *reuniones y audiencias solicitadas por lobistas y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública...*”⁸, tanto es así, que la propia ley 20.730 enumera las actividades reguladas en su artículo 5º y aquellas que no lo están en su artículo 6º.

De esta manera, las autoridades descritas en esta ley se encuentran en la obligación de registrar y publicar sus audiencias, viajes y donativos, en los términos expuesto en el artículo 8º de la ley 20.720, sin embargo es menester señalar que para el presente trabajo nos detendremos especialmente en lo que respecta al registro de audiencias, sin perjuicio de ello, nos referiremos someramente a los viajes y donativos.

⁸ Manual ciudadano ley del lobby, en https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_ciudadano%20ley_lobby.pdf; pág. 2

B.3.- Breve comentario sobre los viajes y donativos.

Respecto de los viajes y donativos, el artículo 8º dispone que *“Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar: [...]”*

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

*3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede.”*⁹ Tal como es posible apreciar, ambos numerales de este artículo

buscan entregar transparencia respecto de la actividad pública, de esta forma la obligación de publicar quién financia un viaje y la finalidad de este o el recibir donativos o regalos provenientes de particulares, busca combatir de manera directa los actos de cohecho y soborno que pudieren acaecer. De esta forma, se busca impedir que determinados grupos de interés entreguen “regalos, viajes o incentivos” a cualquiera de los sujetos pasivos a fin de lograr que éstos modifiquen sus decisiones en su favor o derechamente hagan cautivos a dichos funcionarios de sus intereses, visibilizando o previendo estas prácticas por parte de los privados que busquen influir en una decisión pública. En este sentido, no se distingue respecto a quién es el que entrega estos donativos o si éste mantiene un interés, simplemente se requiere la existencia de este donativo para que sea registrado.

⁹ Ley 20.730, Artículo 8

B.4.- De los registros de audiencia.

Por otro lado, el artículo 8º dispone: “Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar:

1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º.

En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.

El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle [...]”¹⁰. El numeral en comento, a diferencia de los expuestos, busca combatir una forma distinta de corrupción, una que muchas veces no resulta tan burda como las expuestas (donativos y viajes) y que en reiteradas ocasiones puede ser oculta.

El numeral previamente mencionado, busca develar las distintas presiones indebidas de las que los sujetos pasivos pueden ser objeto y por sobre todo prevenir el tráfico de influencias. Esta forma de hacer presión sobre determinados sujetos es muy difícil de combatir, pues en reiteradas ocasiones resulta ser casi subjetiva, es por este motivo que transparentar y visibilizar los distintos intereses que convergen en determinada decisión resulta fundamental, pues las diversas gestiones que los interesados puedan realizar deben ser conocidas y hechas de

¹⁰ Ley 20.730, artículo 8

cara a la ciudadanía. No obstante lo anterior, es insoslayable mencionar que esta situación puede tener varia consecuencias:

Por un lado, nos encontramos con que el acceso a ciertas y determinadas autoridades que tienen relación con el proyecto en cuestión si bien no se encuentra garantizado, se plantea que las personas, grupos de interés, o lobistas profesionales, pueden mediante esta ley solicitar audiencia con estos sujetos pasivos, en este sentido la ley de lobby establece en su artículo 11 que *“Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3º y 4º deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.”*¹¹ Tal como es posible apreciar, la disposición en comento busca asegurar que no exista por parte de la autoridad ningún tipo de discriminación hacia una persona o institución en favor de otra. Así las cosas, si la autoridad accede a una reunión con un grupo de interés que es favorable a que se implementen determinadas políticas públicas igualmente debe acceder a reunirse con el grupo de interés que no lo sea.

A mayor abundamiento, y tal como es posible abstraer del artículo previamente mencionado, se busca que todos los grupos que puedan tener un interés en la política pública puedan ser escuchados por la autoridad *“... La política pública se enriquece mientras más puntos de vista contribuyen a su construcción y el lobbyista se encarga de conocer, transmitir y considerar en sus propuestas todos esos puntos de vista para presentar una salida viable a los conflictos, al menor costo económico, político y social posible...”*¹².

De la misma manera, las reuniones precedentemente mencionadas con el sujeto pasivo, deben quedar registradas *“[...] En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar*

¹¹ Ídem, artículo 11

¹² Enrique Correa Rios, 2010, Comunicación: lobby y asuntos públicos, Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5370248.pdf>, Pág 5

y fecha de su realización y la materia específica tratada [...]”¹³. Tal como es posible apreciar, los registros de estas audiencias son bastante específicos y sin lugar a dudas buscan dar forma, estructurando las reuniones, ya que se debe informar el tema a tratar, la persona quien la solicita y a quien este representa, de manera tal que la reunión tiene fines claros y específico y se desarrollará dentro de los límites establecidos, o serán reuniones a puertas cerradas donde nadie conoce a ciencia cierta qué temas se abordaron, ni cuándo ni menos donde estas sucedieron. Las reuniones que pueden sostener los agentes de interés con la propia autoridad. En definitiva, podemos mencionar que con esta disposición quedan atrás las reuniones secretas en las que un hombre con maletín desconocido se reunía a solas y en secreto (“entre gallos y medianoche”) con una autoridad y persona alguna tenía acceso a esta reunión, ni sus participantes y menos aún respecto a su finalidad. A su vez, Estos registros deberán ser publicados según lo establece el artículo 9 de la ley 20.730, al menos una vez al mes en los diversos sitios electrónicos que indica el artículo 7 de la ley 20285 (ley sobre acceso a la información pública) y siguiendo las demás disposiciones del artículo.

Es insoslayable agregar a lo señalado con anterioridad que todas las personas que realicen alguna gestión, ya sea que realicen lobby o sean gestores de intereses particulares, deben cumplir con ciertas disposiciones establecidas en la presente ley. De esta forma, el artículo 12 dispone que *“Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:*

- 1.- Proporcionar de manera oportuna y veraz a las autoridades y funcionarios Respectivos, la información señalada en esta ley, cuando ésta les sea requerida, tanto para solicitar audiencias o reuniones, como para efectos de su publicación.*
- 2.- Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, el nombre de las personas a quienes representan, en su caso.*
- 3.- Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, si reciben una remuneración por las gestiones.*

¹³ ley 20730. artículo 12

4.- Proporcionar, en el caso de las personas jurídicas, la información que se les solicite respecto de su estructura y conformación, sin que en caso alguno les sea obligatorio suministrar información confidencial o estratégica. Dicha información será solicitada a través de un formulario que, para estos efectos, elaborará el Ministerio Secretaría General de la Presidencia respecto de los sujetos pasivos señalados en el artículo 3º y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4º, y el organismo a cargo de cada registro, respecto de aquellos individualizados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento y demás normativa a que hace referencia el artículo 10.

La omisión inexcusable de la información requerida en el inciso anterior o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, por parte de las personas señaladas en dicho inciso, será penada con la multa señalada en el artículo 8º.

Tales personas deberán informar a sus clientes o representados de las obligaciones a las que están sujetas en virtud de esta ley. “

Como podemos ver, la persona que realiza este tipo de gestiones se encuentra obligada por este artículo a entregar una gran cantidad de información tanto respecto de su persona como de quien puede representar. Esta situación resulta, a nuestro parecer, de suma importancia toda vez que el lobbista deja de ser una persona anónima, así como también aquella a quien éste representa.

Así las cosas, que esta información sea pública resulta ser un gran avance en cuanto a la transparencia de los procesos de toma de decisión en las políticas públicas, añadiendo que los agentes del estado (agentes pasivos) pueden conocer a su interlocutor de manera más profunda en estas reuniones, pues el Lobista no solo debe dar a conocer su identidad sino también la de quien representa.

Resulta relevante destacar que de no cumplir con la entrega oportuna de esa información o si la información entregada resulta ser falsa la ley establece una multa que puede ir desde las diez a las cincuenta Unidades Tributarias Mensuales, sin perjuicio de las demás que pudieren corresponderle.¹⁴

¹⁴ Ley 20730, artículo 8 inciso tercero

B.5.- Cómo se ve afectada la relación entre Alcalde y vecinos.

Hasta el momento, y tal como hemos podido apreciar de los artículos citados, esta ley busca atacar el problema de la corrupción desde todos sus ámbitos, desde el más evidente, como lo puede ser el cohecho o la entrega de regalos hasta el más “sutil” como puede ser el tráfico de influencias, creando distintos mecanismos que hacen que estas prácticas sean mucho más complejas de realizar, pues como sabemos erradicar la corrupción es una tarea titánica que puede no tener fin.

Todos estos mecanismos y regulaciones creadas sin lugar a dudas tienen un gran sentido a la hora de revisar el quehacer de los agentes del Estado, Ministros, Senadores, etc, quienes en sus funciones están constantemente sujetos a la toma de decisiones. Sin embargo, no podemos olvidar que nuestro sujeto de estudio no son estos personeros de altas esferas políticas, si no las Municipalidades en general, y quienes trabajan en éstas, a saber: los Alcaldes, Concejales, Directores de obras, Secretarios municipales, además de ser factible agregar a esta lista de manera transitoria a otros funcionarios municipales. En definitiva, en este caso en particular y conociendo la labor de las Municipalidades en cuanto a su relación con los ciudadanos, la ley en comento no puede ni debe mermar de manera alguna esta relación directa que muchas veces se da entre los alcaldes y su comunidad (principalmente en comunas pequeñas).

En concordancia con lo anterior resulta importante poner énfasis en qué forma afecta esta legislación a la relación entre los vecinos y su alcalde o cómo esta podría verse afectada.

Según lo expresado en la ley del lobby, *“Si un alcalde participa con sus vecinos en una reunión, cuando se le acerque un vecino en la calle para presentarle alguna petición o una ayuda social -prácticas comunes que se viven en la mayoría de los municipios del país-, tendrá que quedar formalizado en los formularios de registro de audiencia o reunión, puesto que lo que se busca es influir en una decisión por parte de la autoridad, tal como lo indica la*

Ley.¹⁵; de la misma manera ¿Cómo sabrá un ciudadano común que deberá completar un formulario para poder tener una reunión con su autoridad? ¿Qué aplicabilidad tendrá la ley del lobby en un municipio rural, dónde gran parte de sus ciudadanos tienen bajos índices de alfabetización y no comprendan que deben rellenar un formulario de solicitud?¹⁶

En este punto resulta interesante el artículo 6, número 1 de la ley 20.730, el cual plantea “*Artículo 6º.- No obstante lo señalado en el artículo precedente, no están regulados por esta ley:*

*1) Los planteamientos o las peticiones realizados con ocasión de una reunión actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones.[...]”¹⁷. Este artículo resulta muy relevante pues busca generar un excepción a lo planteado precedentemente, además de dejar al criterio de la autoridad cuales y que encuentros deben ser registrados y como estos se deberían registrar, en este sentido y a fin de generar un criterio uniforme nos resulta relevante analizar el dictamen de la Contraloría General de la República de fecha 18-02-2016. En este Dictamen la I. Municipalidad de Renca plantea que muchas veces los sujetos pasivos se reúnen con la comunidad donde les son planteadas diversas inquietudes “*reunirse con los vecinos de la comuna, quienes en ocasiones les comunican la Existencia de situaciones ilícitas, tales como, las vinculadas con el narcotráfico, violencia intrafamiliar y el funcionamiento ilegal de juegos de azar. Añade que, en estos casos, se hace necesario mantener en el anonimato a la persona que concurre a la respectiva audiencia o reunión, de modo de resguardar su integridad física o psíquica.”¹⁸, en este sentido debemos preguntarnos si estas denuncias, “reuniones”, pueden ser consideradas como una gestión de interés particular y**

¹⁵ Catalina Riquelme, Marzo 2015, en Ley de Lobby: El riesgo de alejar a la ciudadanía de las autoridades locales, en <https://www.eldinamo.cl/blog/ley-de-lobby-el-riesgo-de-alejar-a-la-ciudadania-de-las-autoridades-locales/>

¹⁶ ídem

¹⁷ Artículo 6 N 1 ley 20.730

¹⁸ Dictamen de la Contraloría General de la República N°013392N16, Página 2

si buscan influir en la decisión del sujeto pasivo, en cuanto *El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.*¹⁹, de esta manera, y al tenor literal de la ley, estas reuniones deberían ser registradas por la autoridad que corresponde, pues de alguna manera buscan influir en sus decisiones, sin embargo esto entra en conflicto directo con lo planteado precedentemente en el artículo antes citado; en este sentido el dictamen de la Contraloría plantea *“En consecuencia, las audiencias o reuniones que lleven a cabo las respectivas autoridades municipales con los vecinos de la comuna, únicamente deberán registrarse si reúnen las características recién indicadas, lo que deberá ser analizado por aquellas superioridades en cada caso concreto, atendiendo a las particularidades del mismo.*

Al respecto, corresponde puntualizar que en la medida que una persona se reúna con el solo propósito de comunicar la existencia de un ilícito a la autoridad comunal, sin pretender influir en alguna decisión que esta deba tomar en ejercicio de sus atribuciones, no se estará ante una situación que tenga que ser incluida en el mencionado registro de agenda pública, conforme a la preceptiva en análisis”²⁰

Al tenor de lo planteado en este dictamen, éste resulta clarificador a la hora de aplicar un criterio, pues en su primera parte plantea que solo se deben registrar las audiencias o reuniones que busquen influir en las decisiones de la autoridad, dejando la apreciación de esta situación a las propias autoridades y que cumplan con lo preceptuado en el artículo 5 de la ley 20.730, además de estas deben ser analizadas por las autoridades a fin de ver si las reuniones son registradas o no. Por otro lado, plantea que si esta reunión tiene como solo un fin más bien informativo, de comunicar sin la intención de influir en una decisión, esta no debe ser incluida en el registro de agenda pública, entregando de esta manera un criterio a los distintos sujetos pasivos para decidir si son registradas o no.

¹⁹ Ley 20.730, artículo 5 N° 4.

²⁰ Dictamen de la Contraloría General de la República N°013392N16.-

B.6.- Realidad y la aplicación fáctica de la Ley.

Pues bien, lo planteado precedentemente resulta altamente sensible a la hora de evaluar la aplicación de esta ley en los Municipios, lo anterior debido a que las autoridades municipales mantienen una gran cercanía con la comunidad, en especial consideración a la participación de éstos en Bingos, aniversarios de Colegios y otras celebraciones que implican el contacto directo con los ciudadanos que pertenecen a su Comuna. Las municipalidades, debido a las funciones que cumplen, mantienen una relación mucho más directa que otras autoridades de gobierno que se encuentran sometidas a esta ley, es por esto que su aplicación resulta sin duda más compleja.

En concordancia con lo antes dicho se plantea que “... *Sin lugar a dudas la Ley del Lobby, que se promulgó en 2014, tiene el potencial de democratizar el acceso a las autoridades...*”²¹ Lo señalado con anterioridad resulta del todo claro y cierto, pues las distintas autoridades mediante un procedimiento (visto antes) se vuelven ahora alcanzables y resulta posible acceder a ellas, incluso como un simple ciudadano. En este sentido, podemos decir que efectivamente la ley del lobby entrega a todas las personas la misma posibilidad de lograr una reunión con las autoridades que participan de una determinada decisión política, autoridades que muchas veces pueden encontrarse más bien lejanas a los ciudadanos ahora pueden ser alcanzadas mediante los mecanismos que esta ley plantea y mediante los cuales busca democratizar el acceso a estos sujetos, y a otorgar la posibilidad de ser escuchados y plantear sus puntos de vista sobre una determinada decisión política a estas autoridades. De esta manera, todos los actores que se vean involucrados o sientan que una determinada decisión de la autoridad puede afectarlos, podrán hacer valer sus puntos de vista frente a la autoridad.

Se debe tener en cuenta que lo que esta ley busca es la democratización del acceso a las autoridades, a reunirse con ellos en un ambiente transparente y

²¹ Jorge Sahd; “La ley del lobby sirve para la señora Juanita”, diario La Segunda 17 de mayo de 2017, en <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/18761-profesor-jorge-sahd-la-ley-del-lobby-sirve-para-la-senora-juanita>

abierto a la ciudadanía, pero no garantiza la igualdad de influencia que el ciudadano pueda ejercer o no sobre la autoridad; en este sentido resulta relevante plantear la pregunta si es que las autoridades o sujetos pasivos pueden negarse a conceder una audiencia, en este sentido la Contraloría General de la República en dictamen de fecha 4-03-2016, plantea “*Cabe precisar, además, que conforme a lo dispuesto en el artículo 8° del reglamento de la especie, los sujetos pasivos pueden denegar conceder las audiencias o reuniones requeridas, a menos que esa decisión supusiera infringir la igualdad de trato que deben dar a personas, organizaciones y entidades.*”²² Como podemos ver del texto citado la autoridad bajo ningún caso se encuentra obligada a conceder una audiencia o reunión con un determinado grupo de interés, más bien sólo está obligado a hacerlo si de negarla afecta la igualdad de trato, es decir si la autoridad ha concedido una audiencia o reunión a una entidad o grupo de interés, debe concederla a los demás que lo soliciten.-

Pese a lo antes dicho si llevamos este mismo modelo a las Municipalidades, lo anterior resulta bastante más complejo de aplicar y dependerá mucho de la municipalidad que tratemos, puesto que como sabemos las realidades de estas varían de manera diametral, pues dependerá también de las personas y de cómo éstas utilicen esta herramienta. En este sentido, mantener una comunidad informada y al tanto de estas herramientas resulta fundamental, como así mismo generar protocolos dentro de las propias Municipalidades que simplifiquen y de esta manera acerquen esta ley a la comunidad resulta fundamental.

En este mismo sentido resulta relevante ver cómo las diversas Municipalidades han aplicado esta ley, en este sentido según la información de la página web Infolobby.cl (que fue creada por la ley 20.730 y es administrada por el Consejo para la Transparencia), en esta página es posible encontrar las agendas de las autoridades, contiene la información respecto a las audiencias, donativos y viajes, de los sujetos pasivos.

Así las cosas, “*De acuerdo a la información publicada en Infolobby, el número de audiencias al 2 de agosto del 2016 alcanza a 87.275. De este total,*

²² Dictamen Contraloría General de la República n° 017543N16, de fecha 4-3-2016

51.026 corresponden a audiencias registradas a nivel municipal, que es el 58,4% del total²³. La cita antes expuesta nos muestra la importancia profunda que esta ley ha tenido en relación a las Municipalidades, pues estas concentran más de la mitad de las audiencias de Lobby registradas.

Por otro lado, es menester mencionar que existen 345 comunas en Chile, este factor también resulta relevante a la hora de analizar este alto porcentaje, pues resulta lógico que al ser igual número de Municipalidades ellas concreten la mayor cantidad de audiencias. Sin embargo, este elevado número de audiencias también puede ser entendido como el gran ímpetu de la ciudadanía en poder, de alguna forma, participar en las decisiones de los agentes pasivos, la posibilidad de poder influir en sus decisiones participando de manera activa en ellas y planteando sus puntos de vista e inquietudes.

Resulta relevante entonces conocer cuál fue el carácter o los temas a tratar en estas reuniones, *De las 47.741 audiencias registradas por ley de lobby un 40,4% corresponde a la categoría N°1, sobre solicitudes o consultas de beneficios sociales²⁴, si bien es cierto este altísimo porcentaje baja de cara al año 2017, “Beneficios sociales”, es la segunda con mayor porcentaje (25,1%). Resulta un fenómeno interesante que aun cuando estas audiencias no corresponden a materia de ley²⁵ esta cruda cifra en verdad nos muestra lo mal utilizada que ha sido la ley del Lobby en las Municipalidades, ya que los ciudadanos usan esta herramienta para generar audiencias con los sujetos pasivos los Alcaldes, Concejales, Directores de obras, Secretarios municipales, a fin de poder lograr algún beneficio social o de otro tipos, esquivando la institucionalidad creada específicamente para otorgar estos beneficios, buscando que sean otorgados directamente por estos sujetos pasivos (el Alcalde principalmente), si bien es cierto que una de las principales funciones de esta ley de Lobby es transparentar estas reuniones con la autoridad, en muchas ocasiones los vecinos usan las*

²³ Informe ley de lobby I; lobby ciudadano: desafíos y oportunidades a nivel Municipal; fundación Multitudes, Agosto 2016.-

²⁴ Ídem pág. 11

²⁵ Informe Ley Lobby II; Lobby Ciudadano: desafío y oportunidades a nivel Municipal; Fundación Multitudes, agosto 2017

herramientas que esta misma ley entrega para generar reuniones con los sujetos pasivos sobre temas que no son de la esfera de esta ley, mostrando de esta manera también el poco conocimiento que se tiene de ella incluso en el interior de las propias Municipalidades, lo que sin lugar a dudas puede decantar en una situación peligrosa para el resto de la Institucionalidad Municipal pues, puede ser el inicio de un clientelismo político, ya que al existir una relación directa entre el Alcalde y sus electores puede socavar las bases institucionales no sólo Municipales.

Sin embargo, y pese a esta realidad, si se analizan los números totales “*El análisis de Fundación Multitudes determinó que un 33,25% de las audiencias otorgadas no son objeto de ley. Mientras que un 66,75% de las audiencias que se registran como realizadas, sí son materia de la ley.*”²⁶, estas cifras corresponden a las publicadas entre el mes de Agosto de 2015 al mes de Junio de 2016 (la ley comienza a regir en los Municipios a partir del 28 de Agosto de 2015).

A la misma fecha del año 2017 el mismo informe plantea “*La gran mayoría de las audiencias (84,6%) no son objeto de la ley de lobby. Sobre el correcto cumplimiento de la ley y el porcentaje de efectividad, para el periodo que comprende el informe, solo 15.3% de las audiencias otorgadas corresponden a objeto de lobby.*”²⁷ Esta situación resulta bastante compleja si se mira desde el punto de vista de cómo se está aplicando la ley 20.730, pues como hemos visto esta en sus inicios tiene un objetivo muy claro sin embargo en su aplicación en Municipalidades resulta ser totalmente distinto, este hecho resulta preocupante pues denota no sólo una falta de conocimiento de la Ley por parte de los usuarios, quienes deben informarse de esta, pero sobre todo manifiesta desidia por parte de los funcionarios al aplicar la ley, pues son ellos los llamados a controlar cuáles audiencias son o no materias de esta ley (regulado en los artículos 5 y 6 de la ley 20.730).

²⁶ Informe ley de lobby I; lobby ciudadano: desafíos y oportunidades a nivel Municipal; fundación Multitudes, Agosto 2016, pág. 11

²⁷ Informe Ley Lobby II; Lobby Ciudadano: desafío y oportunidades a nivel Municipal; Fundación Multitudes, agosto 2017, Página 20

Finalmente “*Utilizando la categorización de Fundación Multitudes, se logra apreciar diferencias sustantivas en la materia de las audiencias según el nivel de vulnerabilidad que presenta un municipio. Las municipalidades más vulnerables tienen un mayor porcentaje de audiencias por beneficios sociales y mal registradas, esto disminuye a medida que se reduce la vulnerabilidad de las comunas. Por otra parte, los municipios menos vulnerables presentan una mayor cantidad de audiencias en materias de interés público, como lo son, proyectos, convenios, políticas públicas y actividades comunales*”²⁸. Es justamente esta situación de disparidad en los Municipios los que hacen que la aplicación de esta ley resulte en extremo compleja, pues dependiendo de las características de la población gobernada por la Municipalidad esta presentará distintos intereses. En este sentido, en una comuna de escasos recursos la preocupación de la población tenderá a lograr beneficios por parte de la autoridad Municipal, en este caso el alcalde; y en otra Comuna de mayores recursos, estos beneficios dejan de ser tan importantes y prepondera el factor calidad de vida. De esta manera resulta fundamental una mejor y mayor difusión respecto a los objetivos y alcances de esta ley, en especial respecto de las Municipalidades tanto a nivel de los usuarios, ciudadanos, como de los funcionarios de la administración pública.-

²⁸ Ídem página 20

III.- CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto precedentemente, es posible arribar a las siguientes conclusiones, a saber:

a.- En primer término, la ley en análisis ha removido el aspecto negativo sobre la palabra Lobby o lobista que durante mucho tiempo el solo hecho de nombrarlo ya significaba una situación irregular o al menos cuestionable. De esta forma, el lobista pasó de ser esa figura casi mágica que hace cambiar de opinión a los sujetos pasivos, a un profesional con rostro, nombre y apellido que realiza una función no sólo política sino también social, que representa intereses diversos y que mediante su correcta función enriquece, aportando diversos puntos de vista a las decisiones de las autoridades. En este sentido, los lobistas y gestores de interés muchas veces plantean las situaciones desde donde están los afectan, lo que muchas veces las autoridades no ven;

b.- Por otro lado, esta ley ha hecho entrar luz y puso en evidencia situaciones de hecho que era necesarias transparentar, esto es, las reuniones que mantenían algunos personeros de gobierno a puertas cerradas, sólo con algunas de las partes interesadas en una determinada decisión política, situaciones que rayaban en la esfera del cohecho y del tráfico de influencias. Por medio de la Ley del Lobby esta situación cambia, se crean protocolos, se generan obligaciones a estos sujetos pudiendo continuar con estas reuniones, pero ahora de cara a la sociedad,

entregando la misma oportunidad a todas las personas de reunirse con los sujetos pasivos que toman una decisión que les afecte y poniendo en la sociedad civil la responsabilidad de cautelar por el buen cumplir de esta ley;

c.- Si bien estas mismas situaciones conllevan, a la hora de observar la ley en análisis y aplicarla al funcionamiento de las Municipalidades, una mayor transparencia en su gestión y mayor igualdad en el acceso a los funcionarios Municipales (obligados en esta ley), tienen eventualmente como contrapartida consecuencias distintas a las deseadas, ya que puede traer un distanciamiento entre la comunidad y sus autoridades, pues para poder acceder a ellas se debe seguir un protocolo de audiencias bastante rígido y en algunos casos complejo para un ciudadano que no está inmerso en el tema. En este sentido, es deber de la Municipalidad lograr facilitar y acerca esta ley a los ciudadanos para su buen uso y funcionamiento.

d.- Finalmente, es insoslayable mencionar que existe un alto riesgo que los ciudadanos puedan dar un “mal uso” a esta ley, tratando de llegar a determinadas autoridades con peticiones o solicitudes que escapan a la ley del Lobby y que tienen más que ver con sus propios intereses, esta situación se torna peligrosa pues puede existir la tentación de saltar cierta institucionalidad para lograr objetivos propios, desvirtuándose los fines propios de la ley en comento y quebrantando la institucionalidad del propio Municipio.

IV.- BIBLIOGRAFÍA. –

1. Decreto 71, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del estado.-
2. Ley 20.730, regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.-
3. Comunicación: Lobby y asuntos públicos, Enrique Correa Ríos, Centro de Estudios de Diseño y Comunicación.-
4. Lobby: Antecedentes Generales y Regulación en Chile, Vicente Hot Mendy, Pablo Oyarce Medina, tesis Universidad de Chile.-
5. Grupos de Interés y Lobby en Chile, Hernán Rodríguez, ediciones Zéjel
6. Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado, José Francisca García, revista Chilena del derecho.-
7. Antecedentes cronológicos de la corrupción y su influencia en la regulación de la transparencia y el buen gobierno en España y Chile, Manuel Palomares Herrera, .-
8. Informe Ley Lobby I Ciudadano: desafíos y oportunidades a nivel Municipal, en <http://fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2016/08/informe-ley-de-lobbyFINAL.pdf>
9. Información en página Web <http://www.infolobby.cl/Reportes.->
- 10.El nuevo desafío que enfrentaran los municipios en materia de transparencia y probidad, Malik Mograb, Asociación Chilena de Municipalidades, en <http://www.achm.cl/columnas/columna21072014.html>

11. Informe Ley Lobby II; Lobby Ciudadano: desafío y oportunidades a nivel Municipal; Fundación Multitudes, agosto 2017
12. Dictamen N° 017543N16, de fecha 04-03-2016, Contraloría General de la República.-
13. Dictamen N° 013392N16, de fecha 18-02-2016, Contraloría General de la República.-
14. Dictamen N° 016188N16, de fecha 1-03-2016, Contraloría General de la República.-