



UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO

LAS ZONAS GRISES DE LA LEY DE LOBBY. LEY N° 20.730

Artículo académico presentado como requisito para optar al Grado Académico de Magíster en Derecho Público, Transparencia, Regulaciones y Control.

Profesor: Sebastián Soto Velasco
alumna: M. Angélica Escobar Seguel¹

Santiago de Chile de 2017

¹Alumna del Magíster en Derecho Público; Universidad Finis Terrae; Región Metropolitana.

LAS ZONAS GRISES DE LA LEY DE LOBBY.LEY N ° 20.730

SUMARIO:

La ley de lobby presenta varias zonas grises desde el punto de vista de la transparencia de la información a la cual puede acceder un ciudadano. Esas zonas oscuras o grises deben ser transparentadas a efectos de que los ciudadanos puedan saber que audiencias se están solicitando o cuales han sido rechazadas por la autoridad, qué reuniones han sido solicitadas por iniciativa de la autoridad, por ejemplo. Hoy en día la ley no permite acceder a este tipo de información. Abrir esa información es necesaria para una efectiva transparencia de la función pública.

RESUMEN

La norma aprobada el 8 de marzo del año 2014, tiene como objetivo informar a la ciudadanía, quien se ha reunido con la autoridad, y cuál ha sido la materia tratada, respecto de la cual se pretende influir.

Otro objetivo fue no diferenciar, en relación con quienes se reúnen con la autoridad. El acento de la ley no está en el sujeto activo, a diferencia de los proyectos anteriores, sino que, en el sujeto pasivo, imponiéndosele a éste la obligación de registrar las audiencias.

El legislador buscó el máximo de transparencia en la actividad del lobby, no siendo lo más importante, quién lo realiza o a quién. Lo que se debe transparentar es la actividad de lobby realizada, es por ello la importancia de las agendas y su registro. En consecuencia, no es una ley de lobby propiamente tal, sino una ley de transparencia de las agendas.

Palabras clave: lobby, sujeto activo, sujeto pasivo, transparencia, registro, agenda pública, materia.

INTRODUCCIÓN

La legislación parte de la idea de que las decisiones de los órganos públicos deben ser tomadas con miras al bien común y con pleno respeto de los derechos de las personas, sin que estén ilegítimamente influidas, esas decisiones, por presiones de intereses particulares, ni menos aún, llevadas a cabo en detrimento de los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos.

Se persigue en consecuencia la transparencia de las decisiones públicas. Al efecto se señala en el mensaje presidencial² que la captura de la autoridad pública por los intereses privados conlleva consecuencias negativas en diversos aspectos, como los siguientes: afecta la igualdad de derechos, distorsiona y oscurece la forma en que se deciden los asuntos públicos, afecta la libre competencia, lo que se decide no se hace de modo que favorezca una competencia sana y leal transparente y que premie al que otorgue el mejor producto o servicio, sino que, por el contrario, se premia al que puede ejercer mayor influencia.

Para alcanzar los objetivos indicados en el mensaje que acompañó al proyecto de ley en Chile, es que se establece, entre otras exigencias, la obligación de que se indique la materia u objeto de la gestión de lobby o de intereses particulares. Exigencia que se hace efectiva al momento de publicar las audiencias realizadas previamente.

Ahora bien, no se señala en la legislación chilena ni en la comparada analizada, que nivel de precisión debe contener la información relativa a la materia a ser tratada.

No obstante ser la transparencia de la función pública el fundamento de esta legislación, observamos que se excluyeron en la ley la obligación de agendar y registrar algunas situaciones que habrían fortalecido el referido propósito de transparencia.

Así constamos que no se consagró la obligación de registrar las audiencias solicitadas, no se consagró la obligación de registrar las audiencias rechazadas, no

² Mensaje de S.E el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que regula el lobby, 28 de octubre de 2008, cuenta en sesión 65, legislatura 356, mensaje N° 881-356.

se establece la obligación de registrar las audiencias entre autoridades, teniendo estas el carácter de reservadas, no se establece la obligación de registrar las audiencias solicitadas por el sujeto pasivo (autoridad) no se establece el registro de reuniones realizadas en cualquier lugar o verificadas a través de un medio tecnológico.

Se constata además que en muchos casos se registra el contenido de la materia de una manera muy genérica con poco nivel de detalle y precisión respecto de lo que efectivamente se planteó en la reunión o audiencia con una determinada autoridad, y en otros casos, ni siquiera se ha señalado la materia tratada en audiencias o reuniones.

Siendo la ley de Lobby en Chile una ley de transparencia de la actividad pública, la exclusión y falta de constancia de cada una de estas situaciones conspira contra dicha finalidad y no se logra entender el porqué de estas omisiones.

DESAROLLO:

La opinión pública ve con desconfianza y preocupación el interés que pueden tener grupos de presión , organizaciones, sindicatos, gremios, por sacar adelante una determinada norma o política pública que se pretende implementar, interés que puede ser legítimo, es por ello y dado que el derecho a petición está consagrado a nivel constitucional, la aprobación e implementación de una ley de lobby que regula el ejercicio de esta actividad ha sido un avance, especialmente en el ámbito de dar más transparencia a la actividad pública.

No obstante, el propósito de hacer más transparente la actividad pública se ve disminuido en aquellos casos en que la ley exime de la obligación de agendar y registrar las siguientes situaciones como también cuando existiendo registro no se indica la materia tratada o se hace de una manera vaga o muy genérica:

- A.** Registro de audiencias solicitadas
- B.** Registro de audiencias rechazadas
- C.** Registro de audiencias solicitadas por la autoridad sujeto pasivo. Son reservadas
- D.** Registro de audiencias entre autoridades. Son reservadas.

E. Registro de audiencias realizadas en cualquier otro lugar o verificadas por medios tecnológicos.

F. El deseo de hacer más diáfana la función pública se ve afectado, además, por el hecho de que se acepta, que, en muchos casos, se registre el contenido de la materia de una manera muy genérica, con poco nivel de detalle y precisión respecto de lo que efectivamente se planteó en la reunión o audiencia con una determinada autoridad, en otros casos, ni siquiera se ha señalado la materia tratada en audiencias o reuniones.

El propósito de transparencia de la función pública también depende del rol y de la actividad que a este respecto desarrollen las diversas autoridades y funcionarios llamados a informar.

En este trabajo abordaremos cada una de estas situaciones de exclusión o de omisión que observamos en la legislación nacional sobre lobby.

A. REGISTRO DE AUDIENCIAS SOLICITADAS.

La ley de Lobby no consagra el registro de las audiencias solicitadas. Lo que se registra y publica son las audiencias efectivamente realizadas. ¿Existe alguna razón que justifique que no se pueda consultar por la ciudadanía las audiencias que están siendo solicitadas para los efectos de la actividad de lobby o de gestión de representación de intereses particulares?

Creemos que en aras de una mayor transparencia debieran publicarse las solicitudes de audiencias en Chile, así cualquier persona tendría la posibilidad de informarse sobre la solicitud de audiencias, conocer quiénes están pidiendo esas reuniones, tomar conocimiento sobre lo que se pretende conversar en dichas instancias, y con ello, realizar las actuaciones que estime pertinentes en función de dicho conocimiento, por ejemplo, solicitar también audiencia para plantear su opinión sobre un determinado proyecto.

La circunstancia de que lo que se publica, sea el registro de audiencias realizadas, y que no exista obligación de publicar, las audiencias solicitadas en tiempo real, conlleva a cierta opacidad y dificultad en la posibilidad de hacer exigible el principio de igualdad de trato consagrado en la ley, en forma oportuna

Creemos, que sería conveniente que se estableciera la obligación de publicar por parte de los sujetos pasivos, las audiencias de lobby o de gestión de intereses particulares **solicitadas**, aunque se encuentren **pendientes** independientemente de que en definitiva se acepten o rechacen, con indicación de la materia que se pretende tratar.

B. REGISTRO DE LAS AUDIENCIAS RECHAZADAS.

En ocasiones, la autoridad no explica el motivo del rechazo; entonces, cuando vemos que hay autoridades sin reuniones, no sabemos si es porque no les fue solicitado, porque no las registran o porque las rechazan. En estos casos no existe la posibilidad de examinar cual pudo haber sido la materia que se pretendía tratar, ni menos conocer quien pretendía acceder a determinada autoridad.

Consideramos que el rechazo, como todo acto administrativo, debe ser fundado y registrarse.

C. LAS REUNIONES SOLICITADAS POR EL SUJETO PASIVO SON RESERVADAS. NO QUEDA UN REGISTRO PUBLICO DE ESTAS AUDIENCIAS.

El Artículo 8º al establecer los registros de agenda pública y el deber de consignar 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, hace referencia al sujeto activo que solicita la audiencia.

Cuando una autoridad, sujeto pasivo, solicita una reunión o invita a conversar a un grupo de interés o con un lobista no queda registrado en el portal de transparencia de esta reunión.

Se podría acaso sostener que una reunión, aunque citada por la autoridad, donde se plantea por el citado o invitado, una solicitud en determinado sentido para la toma de decisión es distinta a lo mismo planteado por éste, en una reunión por el solicitada. ¿Será posible sostenerlo? ¿Cuál es el fundamento de esto? ¿será relevante quién convoca a una reunión, o lo será más la materia que se trata en la reunión, y si en ésta se presentan los supuestos de influencia en las decisiones que contempla la ley?

Creemos que nada impide que se desarrolle actividad de lobby o de representación de intereses particulares en el marco de una reunión convocada por la autoridad (sujeto pasivo). Nadie puede asegurar que en esas reuniones no se abogue en favor de un determinado proyecto o iniciativa de interés de una determinada empresa o grupo de presión.

Al respecto ha existido preocupación frente a situaciones que se han ventilado a través de los medios de comunicación. social y que ponen un manto de duda respecto de la imparcialidad de la autoridad frente a determinadas empresas y compañías. Así, en los inicios de la implementación de la ley de lobby, la ministra de minería, Sra. Aurora Williams, recibió en el salón Teplizky, una de las oficinas del ministerio, a la ex senadora Soledad Alvear y al abogado Andrés Jana, en su calidad de representantes de la empresa que defiende a Minera Los Pelambres, propiedad en un 60% del grupo Luksic. Participaron también como parte del Ministerio de Minería su ex jefe de gabinete, Adolfo Galindo; el subsecretario Ignacio Moreno; el director de Límites de Cancillería, embajador Patricio Pozo, y el director de la época del Servicio Nacional de Geología y Minería Rodrigo Álvarez Seguel. La reunión según se señaló, la solicitó el ministerio solo días después de la demanda civil que la empresa suiza Glencore presentó contra minera Los Pelambres por supuesto daño ambiental y usurpación de terrenos, porque su

botadero de escombros Cerro Amarillo cruzaba el límite fronterizo, ocupando suelo perteneciente a la minera El Pachón, en Argentina.

Esta reunión, no se registró con el argumento de que fue la autoridad quien pidió la cita.

Posteriormente el ministerio de Minería reconoce, que no haber publicado había sido un error: “Dicha situación se generó a raíz de que el ministerio se encontraba en pleno proceso de adecuación a la Ley del Lobby”³, afirmó la ministra Williams.

Otra situación que también dice relación con la ministra de Minería dice relación con una reunión sostenida el día 7 de enero con Verónica Barahona, directora de ENAMI y representante de Glencore empresa a cargo del proyecto Río Cuervo en Puerto Aysén. Esta reunión se efectuó 11 días antes de que el proyecto Río Cuervo fuera aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de enero y la ministra participó en dicha votación. Al ser consultado el Ministerio de Minería por un medio de prensa señalaron lo siguiente que “ luego del periodo de adaptación a la norma (ley de lobby), todas las audiencias que están reguladas por la ley 20.730, este Ministerio las ha registrado y publicado oportunamente en la plataforma, conforme a lo establecido en la ley de lobby. En cuanto a todas aquellas reuniones que no han sido registradas a través de la plataforma de lobby, se debe a que no están reguladas por dicho cuerpo normativo”.⁴

Otro ejemplo se dio cuando se realizó una reservada cena en un restaurant ubicado en la comuna de Las Condes. Los participantes fueron los integrantes a la fecha del Comité Político, el ministro de interior Jorge Burgos, el ministro de hacienda Rodrigo Valdés, el subsecretario Mahmud Aleuy, con la plana mayor de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). La cena, tal como se dijo esa semana en La Moneda, fue gestionada por, el ministro de interior se acordó a fines

³Muñoz, A, (01-11-2015), "Las Trampas de la ley del lobby", <http://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁴Toro, I; (29-03-2016); "Aurora Williams: Los extraños vacíos y omisiones de lobby de la ministra de Minería", <http://www.theclinic.cl/2016/03/29/aurora-williams-los-extranos-vacios-y-omisiones-de-lobby-de-la-ministra-de-mineria/>

de mayo y se adoptó el compromiso con los empresarios de mantenerla en secreto. Esta tampoco fue registrada, porque –explicaron entonces– sería lobby si los agentes de interés, en este caso los empresarios, hubieran pedido el encuentro, lo que no fue así.⁵

En su oportunidad el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencia y la Corrupción, abordando de cierta forma esta situación de omisión expresa que "En el ámbito de la aplicación de la Ley 20.730, y con miras a perfeccionar su buen funcionamiento práctico, el Consejo recomienda: i. Agregar el registro de reuniones no solicitadas o informales de todos los sujetos pasivos, tal como se hizo en el Poder Legislativo..."⁶

Buscando perfeccionar la normativa vigente en materia de lobby, los diputados Osvaldo Andrade y Manuel Monsalve presentaron un proyecto en mayo del 2016 para modificar la Ley N° 20.730, que se encuentra actualmente en Primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, para aclarar el alcance de la obligación de agendar audiencias y reuniones.⁷

El texto, precisa que existe la obligación de agendar las audiencias y reuniones donde se promuevan intereses particulares cualquiera sea la persona que lo solicita (incluso si quien la solicita es el sujeto pasivo).

Para ello, se pretende modificar el artículo 8° N° 1 de la ley, indicando que deberán registrarse las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares, cualquiera que sea el lugar y horario donde éstas se hayan sostenido y la persona que las haya solicitado.

⁵Muñoz. A, (01-11-2015) "Las Trampas de la ley del lobby", <http://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁶Informe Final Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, El Tráfico de Influencia y la Corrupción. <http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Contra-los-Conflictos-de-Intereses-el-trafico-de-Influencias-la-Corruptcion.pdf>

⁷ Proyecto iniciado en moción de los diputados señores Andrade y Monsalve, que "modifica la ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios, para aclarar alcance de la obligación de agendar audiencias y reuniones". (boletín N° 10643-07)

Artículo único: "Modificase el numeral 1) del artículo 8° de la ley N°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, de la siguiente forma:

- 1) Incorporase al final del párrafo primero la siguiente oración, reemplazando el punto aparte (.) por una coma (,): **“cualquiera sea el lugar y horario donde éstas se hayan sostenido y la persona que las haya solicitado.”**

Dado que artículo 8°, que establece los contenidos del registro de agenda pública, excluye actualmente las actividades o reuniones convocadas por la autoridad, creemos que, si lo deseable es conocer a quien o quienes, y en nombre de quienes, buscan influir en la toma de decisiones de las autoridades, quien haya solicitado la reunión carece de importancia. Lo que se está protegiendo es la transparencia en el actuar y no se ve razón para hacer la diferencia actual.

Sobre este particular, se considera conveniente agregar una norma que establezca expresamente la obligación de incorporar en el registro, dichas actividades, ya que, imponiendo solo la obligación de registrar las reuniones solicitadas al sujeto activo, todas estas otras quedarían al margen, a pesar de su significativa vinculación con la toma de decisiones, abriéndose la posibilidad de que ya no se pedirán audiencias a las autoridades, sino que se les invitará por estos, sea a reuniones formales en sus despachos o a actividades extra-programáticas con la finalidad de excluirlas de la obligación de informar, impidiendo que la ciudadanía pueda ejercer el control social e impidiendo el ejercicio de la igualdad de trato.

D. LAS CITAS ENTRE DOS AUTORIDADES. SON RESERVADAS.

Las reuniones entre autoridades al no ser consideradas como lobby no requieren ser registradas, lo que no permite a la sociedad tomar conocimiento de cuantas se realizan, ni la temática tratada.

Conforme a la ley, la reunión entre dos funcionarios públicos no debería registrarse cuando el motivo del encuentro **no sobrepasa las funciones de sus cargos**, es

decir, cuando no existe interés en **influir** o **cambiar** la opinión del otro respecto a un determinado tema. ¿Cómo constatar eso? ¿De qué forma se puede ejercer control por la ciudadanía, si no se informa la existencia de la reunión?

Esta es la regla general consagrada, mas no ampara las reuniones que van más allá de las funciones del cargo de las autoridades participantes, por lo que es de gran importancia la definición del ejercicio de las funciones de ambas autoridades.

El profesor don Sebastián Soto, entonces Jefe de la División Jurídico Legislativa del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados puntualizó que las reuniones de las que deben informar los sujetos pasivos son las celebradas en el ejercicio de sus funciones, lo cual debe entenderse como la potestad de cumplir en determinado momento una función atribuida por ley, concepto que deberá ser precisado por los órganos encargados de aplicar la normativa en debate⁸.

Cuando los funcionarios públicos se reúnen para discutir temas que "no sobrepasan" las funciones de sus cargos, como es el caso de un ministro que recibe a un parlamentario para abordar un tema de contingencia, y dentro de la conversación se le solicita apoyar a un determinado candidato político, ¿se registra? No. ¿Es lobby? Sí.

⁸ Informe Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados. Fecha 05 de agosto, 2013. Cuenta en Sesión 55. Legislatura 361. boletín N.º 6.189-06 (s) informe de la comisión de hacienda recaído en el proyecto de ley que establece normas sobre la actividad del lobby. En este informe se consigna la opinión del profesor Sebastián Soto quien: "Entre las actividades que se exige publicitar, no se han incluido las conversaciones telefónicas porque, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, hay ámbitos de privacidad en los que resulta complejo que la ley entre sin afectar derechos esenciales que parece razonable proteger. En cambio, informar de una reunión no parece un gravamen excesivo para los sujetos obligados. No obstante, recordó que en la Ley de Probidad en la Función Pública se regula también la transparencia y el acceso a la información de correos electrónicos de las autoridades. En todo caso, aclaro el expositor, las reuniones de las que deben informar los sujetos pasivos son las celebradas en el ejercicio de sus funciones, lo cual debe entenderse como la potestad de cumplir en determinado momento una función atribuida por ley, concepto que deberá ser precisado por los órganos encargados de aplicar la normativa en debate". Historia de la Ley N°20.730 Página 400, <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4396/>

Si bien la ley no lo dice, ni tampoco se señala en la discusión de esta, nos aventuramos a creer que la razón de que las reuniones entre autoridades no se incluyeran, es que los temas a tocar dentro del ejercicio de las funciones de las respectivas autoridades tienen por objeto coordinar acciones, y no influir en la toma de una decisión, dando así cumplimiento a los principios que rigen el actuar de la administración del estado, inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República," La Administración del Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley."

Por su parte, el artículo 3° de la ley N° 18.575, se encuentra contenido en el Título I de la ley en comento, "Normas Generales", aplicable a todos los órganos de la Administración. Enseguida, el inciso segundo del artículo 5°, en armonía con el inciso segundo del artículo 3°, señala que "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

Una serie de artículos constitucionales especiales, reiteran esta obligación jurídica de coordinación, que recae sobre los organismos de la Administración, destacando el inciso final del artículo 33 que permite al Presidente de la República "encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional."; el inciso primero del artículo 112 al señalar que "Al intendente le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región", y el inciso octavo del artículo 118 que dispone al efecto "Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad a la ley".

Estas normas encuentran sus correlatos, en las correspondientes leyes orgánicas constitucionales de Gobiernos Regionales y Municipalidades, en legislaciones

sectoriales propias de distintas entidades administrativas, y en términos generales en la existencia de informes preceptivos o facultativos que algunos entes públicos, en el contexto de un procedimiento administrativo, deba o pueda pedir el órgano instructor para la dictación del pertinente acto administrativo.

De ello se sigue que la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde, y, que en consecuencia es un principio general que informa la organización administrativa.

Pues bien, en ese contexto normativo y jurisprudencial. se estima por ejemplo por la Contraloría General de la República, que constituyendo la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen funcionen ajustando las acciones que llevan a cabo, al principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la ley N° 18.575, lo que no sólo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común. ⁹

No obstante el cumplimiento al principio de coordinación creemos que si tenemos como norte la transparencia , nada obsta en la toma de las decisiones, hacer hincapié en la publicidad de las agendas públicas, es una medida concreta para avanzar hacia una sociedad con mayores grados de información, y confianza, en razón de ello, entendemos sería conveniente incluir en el registro de la agenda de audiencias las realizadas entre autoridades en los mismos términos que las de los lobistas y gestores de intereses particulares, considerando que esta ley más que regular el lobby es una norma para fortalecer la transparencia y pone su acento en el registro de agendas .

⁹Dictamen de Contraloría General de la República N°000210N14 de (02-01-2014)
<http://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/000210N14/html>

E. REGISTRO DE REUNIONES REALIZADAS EN CUALQUIER LUGAR O POR CUALQUIER MEDIO TECNOLÓGICO.

El modelo chileno dejó varias exclusiones a la aplicación de la Ley de Lobby por ejemplo: se deben registrar las video-conferencias, pero no las llamadas telefónicas que reciben las autoridades, conforme a lo señalado por el Sr Sebastián Soto en la comisión de hacienda se excluían "las conversaciones telefónicas porque, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, hay ámbitos de privacidad en los que resulta complejo que la ley entre sin afectar derechos esenciales que parece razonable proteger".¹⁰ Tampoco incluye los mails, se desechó también, la idea de dejar un respaldo de audio de las reuniones, por lo que el registro de los temas tratados queda a discreción de quienes participaron.

No es exigible registrar las conversaciones en todas las áreas del Congreso, tales como pasillos y cafetería. No cubre las actividades en terreno, donde se plantee, por algún grupo de interés, materias que pudieran ser de la Ley de Lobby, la ley aplica solo sólo al ámbito nacional de tal forma que las conversaciones que se dan por ejemplo en el avión presidencial, durante los viajes al exterior del Presidente de la República, quien se hace acompañar en calidad de invitados de personas del mundo empresarial, político etc. no tienen que informarlas, tampoco obliga a registrar las reuniones que tienen en el extranjero las autoridades.

¹⁰ Informe Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados. Fecha 05 de agosto, 2013. Cuenta en Sesión 55. Legislatura 361. Boletín N° 6.189-06 (s) informe de la comisión de hacienda recaído en el proyecto de ley que establece normas sobre la actividad del lobby. En este informe se consigna la opinión del profesor Sebastián Soto quien expresa: "Entre las actividades que se exige publicitar, no se han incluido las conversaciones telefónicas porque, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, hay ámbitos de privacidad en los que resulta complejo que la ley entre sin afectar derechos esenciales que parece razonable proteger. En cambio, informar de una reunión no parece un gravamen excesivo para los sujetos obligados. No obstante, recordó que en la Ley de Probidad en la Función Pública se regula también la transparencia y el acceso a la información de correos electrónicos de las autoridades. En todo caso, aclaró el expositor, las reuniones de las que deben informar los sujetos pasivos son las celebradas en el ejercicio de sus funciones, lo cual debe entenderse como la potestad de cumplir en determinado momento una función atribuida por ley, concepto que deberá ser precisado por los órganos encargados de aplicar la normativa en debate". Historia de la Ley pagina 400, <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4396/>

Es importante recordar que el ex diputado don Jorge Burgos, al informar el proyecto en la Sala señalaba que "De este manera, se podrá conocer quiénes se reúnen con las autoridades, porque todas las personas que soliciten una audiencia o reunión en el lugar que sea, no solo en despachos públicos, con el objeto de influir en la toma de decisión pública, deberán certificar previamente a guien representan y si perciben o no una remuneración por la gestión, entre otra información, lo que deberá publicarse mensualmente en los sitios electrónicos."¹¹

Sobre el particular don Alejandro Ferreiro Yazigi, a la época presidente del Consejo Para la Transparencia frente a la comisión de constitución de la cámara de diputados señalaba lo siguiente: "Sugirió complementar la información contenida en el registro de agenda pública, pues existen otras formas de hacer lobby distintas a las mencionadas en la indicación sustitutiva. Así, por ejemplo, consideró necesario regular expresamente el tratamiento que se va a dar a las comunicaciones sostenidas entre los lobistas y los sujetos pasivos.

En primer término, aludió a la conveniencia de regular las comunicaciones sostenidas cuando estas se realizan utilizando el envío de correos electrónicos. Dada la divergencia de opiniones en esta materia, de no regularse expresamente se corre el riesgo que todas las actividades de lobby desarrolladas por correos electrónicos sean secretas y reservadas y no puedan ser sometidas al conocimiento público. Ello favorecería esta vía de hacer lobby, por sobre las reuniones sostenidas en las agendas institucionales de las autoridades.

Asimismo, propuso incorporar al registro las llamadas telefónicas y videoconferencias sostenidas entre los sujetos pasivos y las personas que realicen lobby. Ello pues no se aprecia una diferencia sustancial entre una reunión o

¹¹ Informe a la sala de la Cámara de diputados, legislatura 361, sesión 58, 13 de agosto de 2013, Historia de la ley N° 20.730, pág. 405, <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4396/>

audiencia presencial y una conversación efectuada por alguno de estos medios de comunicación."¹²

F. REGISTRO DE AUDIENCIAS E INDICACIÓN DE LA MATERIA

La ley de lobby y la información que deben contener los registros de audiencia. En la legislación chilena, se establecen los **registros de agenda pública, agenda que se publica con posterioridad a la realización de la audiencia**. En estos se deben consignar, entre otras referencias, las **audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5**. Luego se señala que, en dichos registros, se deberán indicar en particular, la persona, organización o entidades, con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quien 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**.

Si bien el proyecto en su artículo 13 establecía los requisitos para la petición de audiencias, y uno de ellos era la materia que tratar, lo que en definitiva no prosperó en la discusión legislativa, no consideró ni el proyecto ni la norma en definitiva la necesidad de publicar las audiencias solicitadas al momento de hacer esta petición.¹³

¹²Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, 11 de junio de 2013, cuenta en sesión 39, legislatura 361, Historia de la ley N° 20.730, pág. 306, <http://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/4396/>

¹³ El proyecto que acompañaba al mensaje presidencial del 28 de octubre de 2008 contenía el siguiente artículo que regulaba la solicitud de audiencias: "Artículo 13.- La solicitud de audiencia realizada por un lobbyista a una autoridad, miembro, funcionario o servidor de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, deberá contener, a lo menos, los siguientes antecedentes: a) La individualización completa del solicitante y, si fuere persona jurídica, la de su representante legal. b) La individualización completa de la persona natural o jurídica cuyos intereses se busca gestionar. c) La materia que se tratara en la audiencia."

No obstante, que en la práctica es posible observar, que se pide a los solicitantes de audiencias, que especifiquen la materia que pretenden tratar con el sujeto pasivo (en los formularios a cumplimentar) más al no ser públicos estas peticiones de audiencia, los terceros interesados no pueden tener conocimiento de ello.

La exigencia legal de indicar la materia objeto de la reunión, quedó establecida sólo, respecto de los registros de audiencias ya efectuadas. Constituye por tanto una obligación que recae sobre el sujeto pasivo, indicar en el registro, la materia tratada en la misma.

Así el artículo 8, numeral 1 de la ley 20.730 dispone que los registros de agenda pública deberán consignar las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares, indicando entre otros la materia específica tratada.

Siendo la ley de lobby fundamentalmente una normativa de transparencia es importante que se dé cumplimiento, de la manera más completa, a lo exigido en la disposición precedentemente citada y, así posibilitar la satisfacción de los objetivos que se tuvieron en consideración cuando se promovió esta legislación.

Es importante en consecuencia que se registren las audiencias y que este registro sea completo y que reúna las indicaciones que la ley pide y especialmente importante es la referencia precisa, sobre la materia tratada en la respectiva reunión o audiencia.

Del análisis de los datos se observa, que **la materia se especifica muy poco, se señala de forma general y que la opción más utilizada para el tema materia a tratar ha sido “ninguna de las anteriores.”**

La Contraloría General de la República en una auditoría realizada a la Tesorería del Estado Mayor General del Ejército (Temge), unidad dependiente de la Dirección de Finanzas del Ejército de Chile, constató que entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2015, ingresaron 71 solicitudes de audiencia a la institución castrense, sólo 33 fueron aceptadas y en la gran mayoría de ellas (84,8%) no se detalló la materia

abordada. El órgano contralor detectó, además, registros incompletos de las reuniones, entre otras cosas observaciones que formuló.¹⁴

Una mirada a la manera como informan nuestros embajadores en el ámbito de la ley de lobby, nos lleva a constatar que son pocos los que informan y quienes si lo hacen (Reino Unido, Cuba, Alemania, India, Panamá, España, Suecia, Uruguay, Argentina e Irlanda) no indican con precisión el motivo u objeto de la reunión, se hace un señalamiento general de la materia tratada, pero con un muy bajo nivel de desarrollo y precisión sobre lo que efectivamente se trató en la respectiva audiencia que se informa. Así, por ejemplo, viendo la información relativa a las audiencias registradas, por el embajador del Reino Unido, se constata que en la mayoría de los casos se informa la materia tratada, pero de una manera genérica, poco específica, información que rescatamos de la plataforma infolobby del Consejo para la Transparencia:

Los Ministros de Estado informan poco, es así como registran sólo 84 audiencias desde septiembre de 2014 hasta el 31 de mayo del 2017. A modo de ejemplo el actual ministro de Justicia y Derechos Humanos, Jaime Campos Quiroga ha informado o registrado 4 audiencias. Por su parte, su antecesora en el cargo, doña Javiera Blanco para el periodo de su gestión que va entre el 11 de mayo de 2015 al 19 de octubre de 2016, informa o registra la realización de 23 audiencias en el marco de la ley de lobby, siendo muchas de ellas, informadas en términos de la materia tratada de una forma muy genérica.

Recordemos que la ley entiende que las materias susceptibles de lobby son aquellas en las cuales el sujeto pasivo pretende lo siguiente:

"Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.

¹⁴ Informe Final N°256 de 23 de agosto de 2016 de la Contraloría General de la República, División Auditoría Administrativa, área Defensa Nacional y Relaciones Exteriores., sobre auditoría y examen de cuentas al proceso de aprobación, revisión y pago de compromisos por la Tesorería del Estado Mayor General del Ejército de Chile, y cumplimiento de la ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, en el Ejército de Chile.

Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos

Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos

Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones.

Ninguna de las anteriores."

Se constata que, del total de audiencias registradas, hasta el 31 de mayo de 2017(171.924) no registran la materia específica tratada;139.579 pues el sujeto activo ocupó la opción "**ninguna de las anteriores**" incluida en la plataforma desarrollada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lo cual impide determinar si la reunión tuvo por objeto alguna de las actividades a que se refiere el artículo 59 de la ley N°20.730.

Cabe agregar que, si bien en tales casos se utilizó la alternativa mencionada, en general; del análisis de lo ingresado en el campo' "especificación ~de la materia tratada" aparece, que las reuniones se vincularon con las decisiones, que corresponde adoptar a los sujetos pasivos, o con políticas, planes o programas a cargo de los mismos servidores, de modo tal que efectivamente corresponden a actividades de lobby o gestión de intereses particulares, al tenor del citado artículo 5, numerales1), 3), 4)y su inciso final.

En consecuencia, a pesar de existir esta inconsistencia en el registro de audiencias, de todos modos, existe la posibilidad de verificar caso acaso si la audiencia registrada corresponde a las hipótesis o situaciones que el legislador las considera de lobby o de gestión de intereses particulares. Lo que se ha podido verificar es que efectivamente dichas audiencias corresponden a las referidas hipótesis descritas en

la ley. Sin embargo, esto nos está demostrando que es necesario mejorar la forma y calidad de la manera como se registra la información, sin que sea indispensable tener que recurrir permanentemente al campo de "especificación de la materia tratada" para que sólo luego de un análisis de lo allí consignado poder concluir si es una situación de lobby o no.

Esta inconsistencia en el registro , significa que no se ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 5 numeral 1, de la ley N°20.730, y de la letra d) del artículo 12 del decreto N°71, de 2014, conforme a los cuales, los registros de audiencias y reuniones, deberán contener la materia que se trató en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el artículo 5 de la ley.

Conforme a la información que nos entrega la plataforma infolobby del Consejo para la Transparencia, el registro de audiencias por materias es el siguiente:

- Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento:3.706
- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos: 12.418
- Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos: 15.584
- Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones:637
- **Ninguna de las anteriores:139.579.** En consecuencia, en cerca de 140.000 casos no se ha registrado la materia de la reunión en el marco de los supuestos que la ley ha definido como susceptibles de lobby.

Sobre este punto debemos tener en cuenta que la Contraloría General de la República desarrolló durante el año 2016 un proceso de seguimiento al

cumplimiento de la ley de lobby en varios organismos del Estado. Del examen realizado por el órgano contralor, se arribaron a los siguientes resultados.¹⁵

Se constató que a lo menos 577 audiencias aceptadas de los 17 servicios no registran la materia específica tratada; pues el sujeto activo ocupó la opción "ninguna de las anteriores"

El hallazgo en comento es coherente con lo informado por el Consejo para la Transparencia, que en su oficio N° 297, de 2016, indica que, a diciembre del año 2015, el 83,5% de las materias habían sido clasificadas: como "ninguna de las anteriores". Cabe agregar que, si bien en tales casos se utilizó la alternativa mencionada, en general; del análisis de lo ingresado en el campo "especificación de la materia tratada" aparece que las reuniones se vincularon con las decisiones, que corresponde adoptar a los sujetos pasivos, o con políticas, planes o programas a cargo de los mismos servidores, de modo tal que efectivamente corresponden a actividades de lobby o gestión de intereses particulares, al tenor del citado artículo 5, numerales 1), 3), 4) y su inciso final.

Que dicha inconsistencia significó el incumplimiento de lo previsto en el artículo 5 numeral 1, de la ley N° 20.730, y de la letra d) del artículo 12 del decreto N° 71, de 2014, conforme los cuales los registros de audiencias y reuniones deberán contener la materia que se trató en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el ya mencionado artículo 5 de la ley.

Ahora bien, en cuanto al contenido de lo que se expresa en relación con la materia u objeto de la audiencia o reunión, estimamos que una mayor precisión de la materia satisface en mayor medida los fines de transparencia y posibilita, que cualquier otro actor, pueda informarse más adecuadamente, del contenido del tema que será abordado, lo que contribuiría a garantizar las posibilidades de una competencia leal y efectiva, en su caso

¹⁵ informe consolidado de la Contraloría General de la República, ICRM N° 129-2017, sobre auditoría al cumplimiento de la ley 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, y su reglamento. Este informe considera el examen realizado por el ente contralor, al 30 de noviembre de 2016, a 131 organismos de la administración del Estado.

CONCLUSIONES

Si bien con esta ley, se incorporan una serie de avances, en el sentido de dar mayor publicidad y transparencia a las relaciones entre lo público y lo privado, creemos que es posible y necesario seguir avanzando para evitar distorsiones que tanto daño le hacen a nuestras instituciones y a nuestra democracia.

Dar publicidad a reuniones y audiencias, que antes quedaban, totalmente fuera del público, es un paso muy importante, permite transparentar audiencias que antes, ocurrían fuera del escrutinio público: Al obligar informar quiénes desarrollan estas tareas, por qué medios, ante qué autoridades, en qué tiempos y qué materias se abordan, se concreta un importante avance en post de la transparencia.

El desprestigio de la clase política, incluimos a las altas autoridades de la administración del estado, podría disminuirse, si hacen de la transparencia en el ejercicio del poder una máxima a cumplir, la ciudadanía ejerce la fiscalización del actuar de la actividad de los políticos sea a través de ley 20.285 sobre transparencia como de la ley del Lobby, lo que requiere que a través de estas normas se disponga del máximo de la información, que esta sea veraz, completa oportuna y actual.

Creemos que es conveniente que se pudieran publicar las solicitudes de audiencias que se encuentren pendientes con indicación de las materias que se pretende tratar. Con ello se ganaría en transparencia al poner a disposición del público la información sobre reuniones solicitadas antes de la materialización de las mismas.

Se ve conveniente agregar en la ley la publicación de las reuniones efectuadas a través de medios tecnológicos, las reuniones entre autoridades y cuando son estos los que citan a reuniones.

Debe también a nuestro juicio existir un registro de audiencias rechazadas por parte de la autoridad.

Sin lugar a duda la materia a tratar constituye una de las menciones más importante del registro de audiencias. Su adecuado señalamiento permite determinar si se está dentro de las hipótesis que la ley considera susceptibles de lobby o de gestiones de intereses particulares.

Por otra parte, la descripción detallada o específica de la materia hace que se cumpla con los objetivos de transparencia, al permitir que se sepa con precisión el objeto de la reunión, que fue lo conversado y para qué se conversó. Todo esto es evidentemente una garantía para el resto de las personas quienes podrán informarse de aquello y podrán también, si lo desean, participar en dichos procesos solicitando por ejemplo que se les reciba en audiencia de la misma manera en igualdad de condiciones y de trato, que se trata de garantizar con la ley. En definitiva, esto fortalece a fin de cuentas el principio también de igualdad ante la ley.

Dada la importancia de esta mención, como también de las demás referencias, se requiere de un proceso de fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y de fiscalización y control. La Contraloría General de la República debería implementar un sistema más intensivo de auditorías con respecto al cumplimiento de la ley de Lobby. En estos procesos le toca un rol también relevante al Consejo para la Transparencia en la implementación de procesos de seguimiento y monitoreo de la ley.

Finalmente, debe establecerse un sistema efectivo de sanciones que se constituya en un contramotivo para el incumplimiento de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Autores.

- Muñoz, A. (2015), "Las Trampas de la ley del lobby", <http://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

-Soto, S &Jaraquemada,M. (2013). Regulación del lobby en Chile: historia de un proyecto.pág. 145. HEMICICLO Revista de Estudios Parlamentarios. Año 5. Número 9.

-Toro, I. (2016) ; "Aurora Williams: Los extraños vacíos y omisiones de lobby de la ministra de Minería", <http://www.theclinic.cl/2016/03/29/aurora-williams-los-extranos-vacios-y-omisiones-de-lobby-de-la-ministra-de-mineria/>

Textos legales.

- Ley N ° 20.730 regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios y la historia de la misma.

- Historia de la Ley N ° 20.730.

- Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- Decreto 71 Ministerio Secretaría General de la Presidencia regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del estado.

Proyecto de ley

- Proyecto iniciado en moción de los diputados señores Andrade y Monsalve, que “modifica la ley n°20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios, para aclarar alcance de la obligación de agendar audiencias y reuniones”. (boletín n° 10643-07)

Informes

- Informe Final N°256 de 23 de agosto de 2016 de la Contraloría General de la República, División Auditoría Administrativa, área Defensa Nacional y Relaciones Exteriores., sobre auditoría y examen de cuentas al proceso de aprobación, revisión y pago de compromisos por la Tesorería del Estado Mayor General del Ejército de Chile, y cumplimiento de la ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, en el Ejército de Chile.

- Informe consolidado de la Contraloría General de la República, ICRM N° 129-2017, sobre auditoría al cumplimiento de la ley 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, y su reglamento. Este informe considera el examen realizado por el ente contralor, al 30 de noviembre de 2016, a 131 organismos de la administración del Estado.

-Informe Final Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, El Tráfico de Influencia y la Corrupción.<http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Contra-los-Conflictos-de-Intereses-el-trafico-de-Influencias-la-Corrupcion.pdf>

Páginas web.

-Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby.Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Recuperado en:https://www.access-info.org/wp-content/uploads/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

- Páginas web de infolobby: <http://www.infolobby.cl/>.

- Consejo para la Transparencia: <http://www.consejotransparencia.cl/> .