

Oficio N° 15

INFORME PROYECTO 1-2009

Antecedente: Boletín N° 6189-06

Santiago, 20 de enero de 2009

Por Oficio S/N de 6 de enero del presente, el señor Presidente de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del H. Senado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha recabado la opinión de esta Corte Suprema respecto del proyecto de ley, iniciado en Mensaje, que establece regulaciones sobre el lobby (Boletín 6189-06).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto señalado en sesión del día 16 de enero del presente, presidida por el subrogante señor Milton Juica Arancibia y con la asistencia de los Ministros señores Nivaldo Segura Peña, Adalis Oyarzún Miranda, Jaime Rodríguez Espoz, Rubén Ballesteros Cárcamo, Sergio Muñoz Gajardo, Hugo Dolmestch Urra, Juan Araya Elizalde, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, señoras Gabriela Pérez Paredes y Sonia Araneda Briones, señores Carlos Künsemüller Loebenfelder, Guillermo Silva Gundelach y el Ministro suplente señor Julio Torres Allú, acordó informar el proyecto desfavorablemente formulando las siguientes observaciones:

**AL SENADOR DON
CARLOS BIANCHI CHELECH
PRESIDENTE COMISIÓN
GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN
H. SENADO
VALPARAISO**

I. Antecedentes

La materia del lobby ha sido objeto de tres consultas anteriores en relación al Boletín 3407-07, en las que se incluía al Poder Judicial como sujeto pasivo de lobby, y además lo dejaba a cargo de un Registro Público de lobbystas. En cada una de ellas esta Corte Suprema informó negativamente en cuanto a esta propuesta, en oficios N° 5777, de 16 de noviembre de 2004, N° 99, de 14 de agosto de 2006, y N° 226, de 10 de julio de 2007. En el proyecto actual no se incluye esta propuesta, aparentemente.

En esta oportunidad se consulta expresamente a esta Corte Suprema por los artículos 7, 19 y 22 de la iniciativa legal.

El artículo 7° establece un recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante, en contra de la resolución que califica la habitualidad del lobbysta, para disponer su inscripción en los registros públicos de lobbystas, habitualidad que es una condición inherente al lobby (artículo 2° letra b) del proyecto) como la realización de cuatro gestiones de lobby efectuadas en el periodo de un mes o más de siete en un trimestre, sobre una misma materia, ante una o más autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la del Estado o del Congreso Nacional.

El artículo 19 también contempla una reclamación ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el lobbysta, pero en contra de las sanciones que aplique la autoridad competente y luego de rechazada la impugnación administrativa.

El artículo 22 permite reclamar de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de las sanciones aplicadas por el ejercicio ilegal de la actividad de lobby.

Sin perjuicio de no haber sido objeto de consulta a este Tribunal, existen dos normas en el proyecto que se refieren al Poder Judicial:

i) Artículo 11, letra b), numeral 3): establece que los Ministros, Fiscales Judiciales y Secretarios de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones no podrán ejercer en el Poder Judicial, la actividad de lobbysta hasta después de dos años de haber cesado en sus cargos.

ii) Artículo 15, letra h): establece que los Ministros, los Fiscales Judiciales y los secretarios de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones deberán registrar de conformidad al reglamento, las audiencias y reuniones que soliciten los lobbystas, especialmente en lo relativo a la indicación del lugar y fecha de su realización, así como la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.

II. Contenido del Proyecto

Los artículos del proyecto respecto de los cuales se requiere la opinión de la Corte son los siguientes:

1. Artículo 7

"Artículo 7°:Existirán los siguientes registros públicos de lobbystas:

a) Un Registro Público, **a cargo del Consejo para la Transparencia**, en el que deberán inscribirse las personas que desarrollen gestiones de lobby ante las autoridades, miembros, funcionarios y servidores de los órganos de la Administración del Estado, hasta el nivel que determine el reglamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

c) El Registro a cargo de la **Contraloría General de la República**, en el que deberán inscribirse las personas que desarrollen gestiones de

lobby ante las autoridades, miembros, funcionarios y servidores del organismo contralor, hasta el nivel que determine el reglamento.

La Contraloría, de oficio o a petición de parte, podrá calificar la habitualidad de las gestiones de lobby y podrá ordenar la inscripción de los lobbystas en los respectivos registros en caso de constatar dicha habitualidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

El reglamento que regule el Registro a cargo del Consejo para la Transparencia será aprobado mediante decreto supremo expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El reglamento que regule

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

Este artículo crea 5 Registros Públicos de lobbystas, a cargo de los siguientes órganos: Consejo para la Transparencia; Comisión de Ética del Senado; Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados; Contraloría General de la República; y Banco Central.

En estos registros deberán inscribirse las personas que desarrollen actividades de lobby ante las autoridades, miembros, funcionarios y servidores de los respectivos órganos. Éstos estarán facultados para -de de oficio o a petición de parte- calificar la habitualidad de las gestiones de lobby (artículo 2° letra b) del proyecto).

La disposición en análisis establece un procedimiento contencioso administrativo para que los afectados por la calificación de habitualidad efectuada tanto por el Consejo para la Transparencia, como por la Comisión de Ética del Senado, la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República y el Banco Central, puedan deducir reclamación. Las características de esta reclamación son las siguientes:

i) El Tribunal competente es la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el lobbyista.

ii) El plazo para reclamar es de 30 días.

iii) La reclamación debe ser fundada.

iv) Del reclamo se conferirá traslado a la autoridad que aplicó la sanción por un plazo de 10 días para que evacue su

informe.

v) Con el informe o en su rebeldía la Corte ordenará traer los autos en relación.

vi) El recurso gozará de preferencia para su vista.

vii) No procede la suspensión de la vista de la causa por la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil, esto es, por solicitarlo alguna de las partes o pedirlo de común acuerdo los procuradores o los abogados de ellas, v

vii) Contra la resolución de la Corte de Apelaciones no procederá ulterior recurso.

2. - Artículo 19

El artículo 19 del proyecto es del siguiente tenor:

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

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

Este artículo también contempla un procedimiento contencioso administrativo, el que procederá en contra de las sanciones que aplique la autoridad competente y luego de rechazada la

impugnación administrativa de conformidad al procedimiento del artículo 17. Estas autoridades están mencionadas en el inciso primero del artículo 16 del proyecto y son: el Consejo para la Transparencia, la Comisión de Ética del Senado, la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República y el Banco Central. Las sanciones que pueden aplicar dichas autoridades están señaladas en el artículo 18 del proyecto y son: amonestación escrita; multa de hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales a beneficio fiscal; suspensión del Registro Público, hasta por tres años; y la eliminación del Registro. La aplicación de estas sanciones debe fundarse en un procedimiento justo y racional regulado en el artículo 17 de la iniciativa legal.

El tribunal competente para conocer de la reclamación es el mismo señalado en el artículo 7 del proyecto, esto es, la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el lobbyista. Las características de este procedimiento son las mismas que las del contencioso administrativo del referido artículo 7, por lo que cabe remitirse a lo ya señalado al analizarse dicha disposición.

3. Artículo 22

El artículo 22 del proyecto establece lo siguiente:

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

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

El artículo 22 del proyecto hace aplicables las disposiciones de los artículos 17 y 19 de la iniciativa legal, para reclamar de las

sanciones de multas aplicadas al que ejerciere la actividad de lobby sin cumplir con la obligación de inscribirse en los registros establecidos en el proyecto o la continúe desarrollando una vez eliminado de ellos. Por consiguiente, procede la reclamación ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción donde tenga su domicilio el lobbyista, en los mismos términos establecidos en el artículo 19.

En síntesis, lo que corresponde informar ahora se relaciona con la propuesta de una acción de reclamación en relación a tres determinadas materias, a saber:

i) Reclamación contra las resoluciones del Consejo para la Transparencia, la Comisión de Ética del Senado, la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, la Contraloría General de la República y el Banco Central, que califiquen la habitualidad del lobbyista, para disponer su inscripción en los Registros Públicos de lobbyistas (artículo 7).

ii) Reclamación contra la aplicación de las sanciones por la autoridad competente (artículo 19).

iii) Reclamación contra de las sanciones aplicadas por el ejercicio ilegal de la actividad del lobby (artículo 22).

III .Observaciones.

1.- En primer lugar cabe señalar que el oficio conductor del proyecto se encontraba firmado por el H. Senador Carlos Bianchi como Presidente de Comisión, sin indicar a cuál Comisión del H. Senado se refería.

2.- Asimismo, en el Oficio mencionado, no se hizo mención a la suma urgencia que tiene asignado el proyecto, en

circunstancias que por disposición del inciso cuarto del artículo 77 de la Carta Política, es obligación del Congreso informar a la Corte Suprema acerca de las urgencias que el Presidente de la República imponga a los proyectos de ley en tramitación.

3.- Como en anteriores oportunidades lo ha informado esta Corte Suprema, no parece conveniente recargar más las labores de las Corte de Apelaciones con materias específicas que bien pueden ser conocidas, en la forma procedimental expresada en el proyecto, por un Juzgado de Letras en lo Civil.

4.- En defecto de lo anterior, no parece razonable otorgar preferencia para la vista de estas reclamaciones, ya que ello traería consigo un retardo aún mayor en la vista de las causas que no gozan de preferencia.

5.- Por otra parte, en caso de aprobarse la iniciativa legal, debieran suplementarse los recursos que financian la actividad del Poder Judicial, atendida la mayor carga de trabajo que tendrían las Cortes de Apelaciones con el conocimiento de los procedimientos de reclamación que se crean.

6.- Se ha partido de la idea que el proyecto no incluye al Poder Judicial, y ello por lo siguiente: conforme al Mensaje, en la definición de lobby se refiere a las gestiones que les corresponden respecto de las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deben adoptar "las autoridades, miembros funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento...", y el proyecto reitera el concepto cuando señala: "se entiende por tal a las autoridades, miembros, funcionarios y servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento." La Administración del Estado se integra

con los órganos que señala expresamente el artículo 1° del DFL N° 1/19.653, dentro de los cuales, naturalmente, no podría incluirse al Poder Judicial.

Por eso llaman la atención dos normas incluidas en el proyecto que entran en contradicción con lo anterior, respecto de las cuales es pertinente referirse, ya que, aunque no se ha invitado a informar respecto a ellas, afectan también el estatuto orgánico del Poder Judicial. Ellas son:

El Artículo 11, letra b), numeral 3): que dispone que en el Poder Judicial: Los Ministros, Fiscales Judiciales y Secretarios de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones no podrán ejercer la actividad de lobby hasta después de dos años de haber cesado en sus cargos.

El Artículo 15, letra h): establece que los Ministros, los Fiscales Judiciales y los secretarios de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones deberán registrar de conformidad al reglamento; las audiencias y reuniones que soliciten los lobbystas, especialmente en lo relativo a la indicación del lugar y fecha de su realización, así como la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.

Ambas normas resultan ser impertinentes dado el hecho que el proyecto no incluye al Poder Judicial, de suerte que mal podrían ejercer dentro de él tal labor ex funcionarios suyos después de dos años del cese de sus cargos, y tampoco llevarse registros de audiencias y reuniones solicitadas por lobbystas.

Cabe recordar lo informado por la Corte en materia similar, mediante oficio N° 5777, de 16 de noviembre de 2004, al pronunciarse respecto del proyecto de ley que regula el lobby, recaído en el Boletín N° 3407-07, en el sentido que no se advierte *"razón atendible en virtud de la cual el Poder Judicial deba involucrarse, aún indirectamente en actuaciones o actividades cuyo declarado propósito es el de influir en las*

decisiones que deban adoptar los órganos de la Administración del Estado o el Congreso Nacional". Por ese motivo no parece razonable la disposición contenida en la letra h) del artículo 15 del proyecto, al establecer que los Ministros, Fiscales Judiciales y secretarios de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones deberán registrar de conformidad al reglamento, las audiencias y reuniones que soliciten los lobbystas, especialmente en lo relativo a la indicación del lugar y fecha de su realización, así como la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.

Es por ello que, dichas disposiciones debieran ser excluidas del Proyecto.

7.- Finalmente y con el objeto de precisar las observaciones de este Tribunal, esta Corte estima pertinente solicitar a V.S que se extienda una invitación para que un señor Ministro de este Tribunal asista a la próxima discusión del proyecto, en la Comisión que V.S. preside. Al respecto, cabe consignar que tres señores Ministros fueron de parecer de no solicitar se curse la referida invitación por estimarla innecesaria, toda vez que el proyecto en análisis excluye al Poder Judicial como sujeto pasivo de lobby.

Lo anterior es cuanto puedo informar en torno a la iniciativa de ley en análisis.

Saluda atentamente a V.S.

Urbano Marín Vallejo
Presidente

Carola Herrera Brümmer
Secretaria Subrogante