

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



**ANÁLISIS DE LA IMPLICANCIA JURÍDICA DE LA DINÁMICA LEGISLATIVA
EN LA LEY 28024, LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ, A 20 AÑOS DE SU
PROMULGACIÓN.**

Tesis presentada por el Bachiller:

Hidalgo Gómez de la Barra, Alonso Denis

Para optar el Título Profesional de:

Abogado.

Asesor

Mg. Sánchez Cárdenas, Diego Alejandro

Arequipa – Perú

2024

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 13 de Diciembre del 2023

UCSM-ERP

Dictamen: 010182-C-EPDD-2023

Visto el borrador del expediente 010182, presentado por:

2016223461 - HIDALGO GOMEZ DE LA BARRA ALONSO DENIS

Titulado:

ANÁLISIS DE LA IMPLICANCIA JURÍDICA DE LA DINÁMICA LEGISLATIVA EN LA LEY 28024, LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ, A 20 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN.

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**23853908 - FARFAN RODRIGUEZ WILLIAM
DICTAMINADOR**



**46910101 - NALVARTE LOZADA JUAN CARLOS
DICTAMINADOR**



ANÁLISIS DE LA IMPLICANCIA JURÍDICA DE LA DINÁMICA LEGISLATIVA EN LA LEY 28024, LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ, A 20 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

INFORME DE ORIGINALIDAD

12%

INDICE DE SIMILITUD

12%

FUENTES DE INTERNET

4%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

| | | |
|---|--|-----|
| 1 | cybertesis.uni.edu.pe Fuente de Internet | 1% |
| 2 | repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet | 1% |
| 3 | www.inagep.com Fuente de Internet | <1% |
| 4 | hdl.handle.net Fuente de Internet | <1% |
| 5 | Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante | <1% |
| 6 | www.asesoresempresarialperu.com Fuente de Internet | <1% |
| 7 | www.rcc.gob.pe Fuente de Internet | <1% |



Para Violeta, Marcela, Cesar, Claudia y Jaime



AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que he conocido a lo largo de mi vida y que han formado parte del proceso. De todas se aprende algo.

“Si he logrado ver más lejos ha sido porque he
subido a hombros de gigantes.”

Isaac Newton



RESUMEN

Han pasado 20 años desde que se reguló por primera vez en el Perú una actividad fundamental para una democracia participativa: La gestión de intereses en la administración pública. Esta regulación está contenida en la Ley 28024, cuerpo normativo que a lo largo del tiempo ha sufrido una serie de modificaciones. En ese contexto, la presente investigación tiene como premisa principal estudiar su dinámica legislativa a la luz de la doctrina administrativa para comprender el estado de la regulación de la gestión de intereses en el país.

Para alcanzar los resultados esperados, se escogió una metodología inductiva. Es decir que comenzamos ocupándonos de los conceptos más generales para luego avanzar hacia los más específicos de la gestión de intereses. De esta forma adquirimos los conceptos básicos para poder analizar nuestra legislación y determinar si está diseñada en armonía con los principios administrativos, y más importante: Si es eficaz en su aplicación.

Finalmente, el estudio realizado encontró un amplio margen de mejora en la regulación de la gestión de intereses en nuestro país. En ese sentido podremos encontrar una serie de recomendaciones surgidas a partir del análisis integral de estándares, doctrina y regulaciones extranjeras.

Palabras clave: gestión de intereses, lobby, transparencia.

ABSTRACT

It has been 20 years since a fundamental activity for a participatory democracy was regulated for the first time in Peru: the management of interests in public administration. This regulation is contained in Law 28024, a regulatory body that over time has undergone a series of modifications. In this context, the main premise of this research is to study its legislative dynamics in the light of administrative doctrine in order to understand the state of the regulation of interest management in the country.

In order to achieve the expected results, an inductive methodology was chosen. That is to say, we began by dealing with the most general concepts and then moved on to the more specific ones of interest management. In this way we acquired the basic concepts to be able to analyze our legislation and determine whether it is designed in harmony with administrative principles, and more importantly: whether it is effective in its application.

Finally, the study found ample room for improvement in the regulation of interest management in our country. In this sense, we can find a series of recommendations arising from the comprehensive analysis of standards, doctrine and foreign regulations.

Key words: interest management, lobbying, transparency.

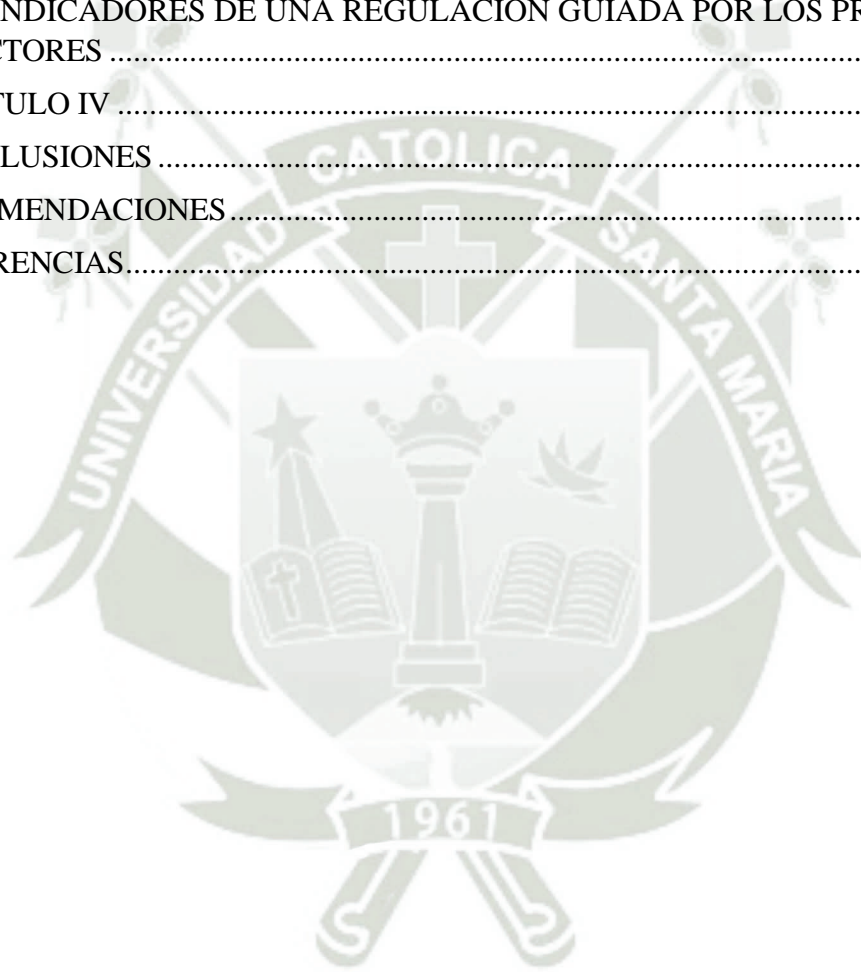
INDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN | |
| ABSTRACT | |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I..... | 2 |
| 1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 3 |
| 1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 4 |
| 1.1.1 ¿QUÉ ES LA GESTIÓN DE INTERESES O LOBBY?..... | 4 |
| 1.1.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 4 |
| 1.1.3 CRONOLOGÍA DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 5 |
| 2. DEFINICIÓN FORMAL DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 8 |
| 3. ACTORES EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 10 |
| 3.1 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO..... | 11 |
| 3.2 LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN | 11 |
| 3.3 COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD PERUANA | 12 |
| 3.4 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | 13 |
| 3.5 AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA | 13 |
| 4. ACTUALIDAD REFERENTE A LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 14 |
| 5. DATOS ECONÓMICOS EN LA INDUSTRIA DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 16 |
| 6. DESAFÍOS QUE AFRONTA LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ACTUALIDAD | 17 |
| 7. RIESGOS ASOCIADOS A LA PRÁCTICA DE LA GESTIÓN DE INTERESES ... | 19 |
| 8. OPORTUNIDADES EN TORNO A LA GESTIÓN DE INTERESES | 21 |
| 8.1 LA DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN..... | 21 |
| 8.2 EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA..... | 22 |
| 8.3 LA CREACIÓN DE UNA INDUSTRIA | 22 |
| 9. LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ..... | 22 |
| 9.1 CASOS DE LOBBY EN EL PERÚ | 23 |
| 9.1.2 PANGEÁCO – TELEFÓNICA | 23 |
| 9.1.3 LA LLAMADA LEY CHLIMPER | 24 |

| | |
|---|----|
| 10. ACERCAMIENTO AL ASPECTO JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 25 |
| 10.1 EL LOBBY Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL | 25 |
| 10.2 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO EMPRESARIAL | 25 |
| 10.3 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO PENAL | 26 |
| 10.4 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO DEL CONSUMIDOR..... | 27 |
| 10.5 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO INTERNACIONAL..... | 28 |
| CAPITULO II..... | 29 |
| 1. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS | 30 |
| 2. DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN DE INTERESES | 31 |
| 2.1 ¿POR QUÉ EL DERECHO ADMINISTRATIVO? | 32 |
| 2.1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL | 33 |
| 3. PRINCIPIO ADMINISTRATIVOS AFINES A LA GESTIÓN DE INTERESES | 34 |
| 3.1 INTRODUCCIÓN | 34 |
| 3.2 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO | 34 |
| 3.3 PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 35 |
| 3.4 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PERUANO | 37 |
| 3.4.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD: | 37 |
| 3.4.2 PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO | 37 |
| 3.4.3 PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO | 38 |
| 3.4.4 PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD | 39 |
| 3.4.5 PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD | 39 |
| 3.4.6 PRINCIPIO DE INFORMALISMO..... | 40 |
| 3.4.7 PRINCIPIO DE PRESUNCION DE VERACIDAD..... | 41 |
| 3.4.8 PRINCIPIO DE CONDUCTA PROCEDIMENTAL | 42 |
| 3.4.9 PRINCIPIO DE CELERIDAD | 42 |
| 3.4.10 PRINCIPIO DE EFICACIA | 43 |
| 3.4.11 PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL | 43 |
| 3.4.12 PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN | 44 |
| 3.4.13 PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD..... | 45 |
| 3.4.14 PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD | 45 |
| 3.4.15 PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD | 46 |
| 3.4.16 PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES | 46 |
| 3.4.17 PRINCIPIO DE EJERCICIO LEGÍTIMO DEL PODER | 46 |
| 3.4.18 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD..... | 47 |

| | |
|---|----|
| 3.4.19 PRINCIPIO DE ACCESO PERMANENTE | 47 |
| 4. POTESTADES ESTATALES | 47 |
| 4.1 LA POTESTAD NORMATIVA DEL ESTADO | 48 |
| 4.2 POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ESTADO | 49 |
| 4.3 LA POTESTAD SANCIONADORA..... | 50 |
| 5. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE INTERESES | 51 |
| 6. ESTUDIO DE LA LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERU | 52 |
| 6.1 TÍTULO PRIMERO, DE LAS DISPOSICIONES GENERALES | 53 |
| 6.1.1 DEL AMBITO DE APLICACIÓN Y SU RAZÓN DE SER..... | 53 |
| 6.1.2 PRIMERAS NOCIONES | 54 |
| 6.1.3 DEL PROCESO DE DECISIÓN PÚBLICA..... | 54 |
| 6.2 TÍTULO SEGUNDO, DE LOS ACTORES ADMINISTRATIVOS | 55 |
| 6.3 TÍTULO TERCERO, DEL ACTOR PRIVADO..... | 55 |
| 6.4 TÍTULO CUARTO: LAS INSCRIPCIONES DEROGADAS | 56 |
| 6.5 TÍTULO QUINTO, DE LAS OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL FUNCIONARIO | 56 |
| 6.6 TÍTULO SEXTO, DE LAS SANCIONES | 57 |
| 6.7 DE LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS | 57 |
| 7. LA CRONOLOGÍA DE LA LEY 208024 | 58 |
| 7.1 DECRETO LEGISLATIVO 1353 – 2027..... | 58 |
| 7.2 DECRETO LEGISLATIVO 1415 – 2018..... | 59 |
| 8. FIGURAS MODIFICADAS EN LA LEY 28024..... | 60 |
| 8.1 ARTÍCULO 5 DE LAS OFICINAS DE INTEGRIDAD..... | 60 |
| 9 FIGURAS DEROGADAS DE LA LEY 28024 | 61 |
| 9.1 DES DIFERENCIACIÓN ENTRE TIPOS DE GESTORES | 61 |
| 9.2 LA ELIMINACIÓN DE LOS INFORMES SEMESTRALES | 62 |
| 9.3 LA ELIMINACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE INTERESES..... | 62 |
| 9.4 DE LA ELIMINACIÓN DEL TRIBUNAL SANCIONADOR | 64 |
| 10 DE LAS FIGURAS INCORPORADAS EN LA NUEVA LEY | 65 |
| CAPITULO III..... | 68 |
| 1. DIAGNÓSTICO DE LA LEY 28024..... | 69 |
| 2. ESTÁNDARES TÉCNICOS EN RELACION A LA GESTIÓN DE INTERESES70 | |
| 2.1 POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN | 70 |

| | |
|---|----|
| 2.2 LA GUÍA EUROPEA AL LOBBY CIUDADANO | 72 |
| 2.3 LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA: ESTRATEGIAS, DINÁMICAS Y TENDENCIAS..... | 72 |
| 2.3.1 DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS | 73 |
| 2.3.2 GESTORES QUE APORTAN VALOR | 74 |
| 2.3.3 LA CONSULTA PÚBLICA COHESIONADA A LA GESTIÓN DE INTERESES | 75 |
| 2.4 ESTÁNDARES PARA LA REGULACIÓN DEL LOBBY..... | 75 |
| 2.5 INDICADORES DE UNA REGULACIÓN GUÍADA POR LOS PRINCIPIOS RECTORES | 77 |
| CAPITULO IV | 79 |
| CONCLUSIONES | 80 |
| RECOMENDACIONES | 82 |
| REFERENCIAS..... | 84 |



INTRODUCCIÓN

La gestión de intereses es una actividad ampliamente desempeñada en la mayoría de gobiernos democráticos alrededor del mundo. Es una pieza clave para la producción legislativa, por lo que causalmente tendrá un impacto directo o indirecto en distintos grupos sociales. Esta actividad, conocida también como *lobby*, no es ajena a nuestra realidad nacional. Al respecto, la doctrina ha desarrollado abundante material orientado a regular esta actividad y a encontrar elementos comunes para su uniformización.

En la presente investigación nos ocuparemos de analizar esta actividad desde nuestra propia legislación nacional: La ley 28024, ley que regula la gestión de intereses en la administración pública. Este estudio analizará los cambios que ha sufrido este dispositivo legal en 20 años de vigencia. Al mismo tiempo, estas modificaciones serán estudiadas en observancia de los principios generales y del derecho administrativo que rigen nuestro ordenamiento. Esto en respuesta al fin común de la gestión de intereses y el derecho administrativo: La tutela del interés general.

Para lograr los objetivos trazados emplearemos tres momentos dentro de la investigación. En un primer momento, nos ocuparemos de la contextualización y delimitación de la gestión de intereses. Para esto ocuparemos información relacionada a los antecedentes históricos, un análisis de la gestión de intereses en la actualidad y una identificación clara de las definiciones y características referentes a la gestión de intereses. Con estas nociones básicas podremos avanzar al siguiente punto de la investigación.

En un segundo momento repasaremos los principios del derecho administrativo en los cuales podremos apoyarnos para un análisis posterior de la ley 28024. Este último análisis legislativo contendrá una descripción general de la ley separada por capítulos. Posteriormente se analizarán las figuras modificadas, las figuras derogadas y las figuras creadas, para finalmente definir si armonizan o no con los principios mencionados. Y más importante aún, si son eficaces o no.

Finalmente tendremos un tercer momento orientado a estudiar los principios rectores contenidos en los estándares internacionales para la regulación de la gestión de intereses. Este análisis nos servirá como un indicador para medir el desarrollo de nuestra legislación y de esta forma recomendar las acciones a seguir.



1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES

El primer capítulo de la presente investigación plantea una interrogante concreta y planea resolverla en el desarrollo de la misma: ¿Qué es la gestión de intereses, ¿cuál es su rol e importancia en la sociedad y qué relación tiene con el derecho?

Para ello consideramos necesario contextualizar ampliamente la gestión de intereses. Por ende, comenzaremos repasando la historia de la gestión de intereses, su evolución en el tiempo, distintas definiciones, su rol en las sociedades predecesoras a la nuestra y su rol en nuestra sociedad. Con estos puntos repasados, el lector tendrá un vasto entendimiento de lo que significa la gestión de intereses en su significado amplio. Será un punto de partida para entender el objetivo de la presente tesis.

Ya con los conceptos y definiciones claras, podremos abordar la importancia de la gestión de intereses en la sociedad. Para lograrlo, analizaremos el estado actual de la gestión de intereses en el mundo a través de cifras que nos ayuden a comprender la magnitud de su impacto en la sociedad. De manera somera, y a modo de análisis preliminar, veremos los riesgos y oportunidades a los que se enfrenta la gestión de intereses. Con este panorama podremos analizar el contexto nacional en materia de gestión de intereses para poder completar su concepción general. En ese momento de la lectura, el lector entenderá la importancia de la regulación de la gestión de intereses.

Con una visión general del tema, en su aspecto más elemental, podremos proceder a estudiar su estrecha relación con la disciplina jurídica. Para esto analizaremos la dimensión jurídica de la gestión de intereses, específicamente en su aspecto normativo. Veremos también en este punto temas como la cronología normativa de la gestión de intereses en el Perú. Y de aquí será el punto de partida para el eje central que motiva la presente investigación: El análisis de la dinámica legislativa de la gestión de intereses en el Perú.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA GESTIÓN DE INTERESES

1.1.1 ¿QUÉ ES LA GESTIÓN DE INTERESES O LOBBY?

Antes de estudiar la perspectiva histórica de la gestión de intereses, nos resulta imprescindible repasar lo que es la gestión de intereses de una manera muy rápida y concisa. Pues bien, la gestión de intereses es la actividad mediante la cual una persona (natural o jurídica) realiza determinadas acciones frente a una autoridad estatal con el objetivo de influir en el proceso de la toma de decisiones orientándolas a favor de sus intereses. A esta actividad se le conoce internacionalmente como “Lobby”. Y justamente este término nos da pie a realizar un estudio en la historia para conocer su origen.

1.1.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA GESTIÓN DE INTERESES

El Lobby es casi tan antiguo como el poder y su organización. Y es que surge de un ejercicio lógico el pensar que en un sistema con personas que toman decisiones que afectan a otras personas, surja en algún punto algún actor que trate de influenciar estas decisiones.

En esa línea de ideas, se encuentran hechos en la historia que evidencian la existencia del Lobby en sociedades como la Romana, en la edad media, en el norte de la antigua Europa y finalmente casi tal y como lo conocemos, a finales del siglo 19 en Inglaterra. Hechos que analizaremos más adelante cuando analicemos la línea cronológica de Lobbies en la historia.

Lionel Zetter, reconocido lobista estadounidense, nos habla de dos momentos importantes en los que podría haberse acuñado el término Lobby por primera vez: 1792 y 1860 (Zetter, 2008)

En el año 1860, en Estados Unidos, era presidente Ulysses S. Grant. Se cuenta que él usaba el vestíbulo del hotel Willard para fumar puros a manera de distracción. Esta actividad recreativa en el vestíbulo del hotel Willard era aprovechada por empresarios y demás ciudadanos para abordar al presidente y solicitarles cosas acordes a sus intereses. En el idioma inglés la traducción de la palabra “Vestíbulo” es “Lobby” y de ahí es que a la gestión de intereses se le denominó Lobby.

Es importante señalar que esta es la idea que se ha aceptado mayoritariamente respecto al origen de la denominación del Lobby, sin embargo, algunas opiniones lo tachan de simple leyenda. Cierta o no, esta situación es la perfecta representación de lo que es el Lobby en esencia, motivo por el cual consideramos importante incluirla en la investigación.

Es una idea recurrente asociar el Lobby con corrupción, engaño o manipulación e incluso con más recelo en tiempos en los que aún no estaba regulado. Sin embargo, el Lobby en una actividad totalmente legal y legítima que se convierte en ilegal e ilegítima cuando rompe ciertas reglas pre establecidas. Esta legalidad y legitimidad se sustenta en el hecho de que el Lobby es inherente a sistemas sociales con figuras de poder. Es evidente entonces su relevancia histórica. Usando entonces aquel principio que señala que para avanzar seguros al futuro es pertinente mirar el pasado, encontramos una justificación importante para analizar su línea cronológica. Dicho esto, en el siguiente punto analizaremos algunos momentos del pasado que fueron protagonizados por formas incipientes del Lobby como lo conocemos actualmente.

1.1.3 CRONOLOGÍA DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Para evaluar el desarrollo y evolución del Lobby consideramos importante repasar sus momentos y etapas en la historia. Hacer un recorrido cronológico en el que estudiemos la dinámica de este fenómeno social tan presente en la sociedad actual.

Para el desarrollo del siguiente apartado nos centraremos en el estudio del artículo que desarrollan Caldevilla y Xifra titulado “Historia de los Lobbies: Una forma de escribir la historia”. En el artículo mencionado, los autores dividen el desarrollo de su proyecto en etapas claves del Lobby, siendo estas: La época griega, la época que abarca el medioevo al renacimiento y finalmente el Lobby moderno (Caldevilla & Xifra, 2013)

Pues bien, como sabemos, en el mundo griego es donde se desarrolla una de las primeras formas de democracia. La conocida Ciudad - Estado ya denotaba atisbos de lo que hoy conocemos como democracia, por ende y en su condición de complemento inherente, existían prácticas de Lobby. Estas prácticas recaían especialmente en los actores del sistema social de Grecia; teniendo a los sofistas como un ejemplo claro de su existencia. Estas personas podían comunicarse con las autoridades para orientar en algún sentido una determinada decisión. Dicha orientación en un proceso de toma de decisiones es totalmente compatible con el concepto del Lobby.

Con el pasar de los tiempos aparece en la historia la época feudal. Una época protagonizada principalmente por Vasallos y Señores en la que parece lógico creer que ante tal polarización no habría espacio para el Lobby. Sin embargo, y aún con unas variaciones importantes, el Lobby existía en la época feudal. Puede parecer contradictoria la existencia del Lobby en la época feudal después de sostener que la democracia y el lobby son inherentes entre sí. Sin embargo, en el Feudalismo cobra fuerza un actor muy importante que hace posible que el Lobby florezca en medio de la polarización de poderes: La iglesia.

Si bien no podía haber una conversación influyente entre partes dominadas y dominantes, la iglesia podía ser el intermediario en dicha relación. Tal es así que podía aceptar miembros que se entregaban a esta institución y a cambio recibían una especie de representación frente a los señores feudales. El rol de la iglesia en esta época adquiere un tinte de influencia que puede encajar con lo que conocemos actualmente como gestores de interés o lobistas. Pero esta época es bastante extensa y nos brinda espacio para analizar otro fenómeno que tiene un rol importante en ese momento histórico: Los gremios.

Estas organizaciones agrupaban personas con oficios en común. Además de crear una comunidad donde se desarrollaba la especialización técnica se forjaba un grupo de presión que subsiste hasta la actualidad. Una explicación lógica para esta dinámica es la del equilibrio de poderes. Imaginemos que una gran empresa reciba una petición individual de un trabajador que no tiene más respaldo que sus argumentos; podemos deducir que es posible una relación de asimetría donde la empresa tiene mayor ventaja sobre el trabajador por distintos factores. Ahora imaginemos la misma petición, pero realizada por un grupo de trabajadores organizados que pueden eliminar esta asimetría. Esto mismo ocurría con los gremios. Estas organizaciones fueron ganando terreno, basados en su organización y en la eliminación de asimetrías de poder para conseguir decisiones orientadas por sus intereses comunes. El lobby en uno de sus estados más esenciales.

En este punto pasamos a los momentos más cercanos a nuestro tiempo: La época de la regulación del Lobby. Para esto usaremos de referencia a Estados Unidos de Norteamérica; uno de los países en los que existe una industria del Lobby como tal.

En el texto que revisamos para el presente capítulo se encuentra evidencia de que en el año 1877 el Lobby en Estados Unidos fue declarado ilegal y por consiguiente tipificado

como un delito (Caldevilla & Xifra, 2013). Sin embargo, un tiempo después fue aceptado y regulado a través de diversas participaciones legislativas.

No fue hasta el año 1946 cuando se promulga la *Federal Regulation of Lobbying Act* tras casi 40 años de debates (Arguello, 2019). Podríamos decir que esta ley del Lobby fue un producto del Lobby *per se*.

Esto marca un poco la tendencia hacia un Lobby actual con una característica principal aceptada por muchos sectores: La regulación.

De este punto en adelante aparece muchísimo material normativo en materia de Lobby, la unión europea toma un rol activo en la regulación de este fenómeno y paralelamente se crean organizaciones orientadas a la investigación y desarrollo de prácticas más eficientes y saludables del Lobby. Con esta regulación empieza a surgir del secretismo una industria de Lobby un tanto más transparente y abierta. En la actualidad existen organizaciones con y sin fines de lucro encargadas de gestionar intereses de terceros. Es una industria que mueve billones de dólares anualmente y que genera un impacto en la vida de la sociedad pues su ámbito de aplicación son las políticas públicas que de una forma u otra nos atañen como comunidad.

Para concluir esta cronología histórica repasaremos algunos hechos importantes que nos ayudarán a entender el impacto del Lobby en el mundo.

1.1.3.1 EL BREXIT Y LA GESTIÓN DE INTERESES

Como sabemos, el *BREXIT* fue el proceso por el cual Gran Bretaña dejó de ser parte de la Unión Europea. En este apartado no estudiaremos las causas o características de este importante suceso geopolítico, sin embargo, haremos énfasis en el impacto que tiene en la dinámica social.

Para el politólogo noruego y director del *Norwegian Institute of International Affairs* el *brexit* fue conducido por lo que él denomina una nación de Lobistas (Sverdrup, 2021) Hace referencia con esta aseveración a los actores que participaron en el proceso de la salida de este país de la Unión Europea. Pues señala que los intereses económicos primaron en el proceso. Como mencionamos no analizaremos este suceso para determinar causas o razones; sin embargo, es innegable la existencia de grupos de presión trabajando tras la escena para orientar una decisión política de tal envergadura. Debido a que la Unión

Europea tiene un registro de lobistas se cuenta con la evidencia de grupos de poder involucrados legalmente en este proceso.

1.1.3.2 FINANCIACIÓN POLÍTICA LEGAL EN ESTADOS UNIDOS Y LA GESTIÓN DE INTERESES

Un caso muy famoso en la comunidad jurídica estadounidense es el llamado “*Citizens United vs Federal Election Commission*” en el cual se debatía la siguiente pregunta: ¿Es posible que agentes privados financien campañas políticas en Estados Unidos sin restricciones?

La respuesta de la corte suprema fue que sí y basándose en preceptos constitucionales dio luz verde a los aportes económicos para fines políticos y electorales. Como en el caso anterior, no analizaremos causas o consecuencias, pero remarcamos que el impacto de dicha decisión fue muy grande en las dinámicas electorales. Con esta decisión se hacía más evidente lo que era bien conocido por años: La estrecha relación entre el Estado y la empresa. Pero nuevamente, este proceso estuvo conducido por agencia de Lobby que se encargaron de manera paralela a la judicialización del caso, a allanar el camino trazado por la decisión de la corte suprema.

Como vemos, el Lobby es una herramienta poderosísima en la sociedad actual pues tiene la capacidad de materializar los intereses de ciertas personas en determinadas decisiones políticas. Con el auge del capitalismo y la globalización pueden surgir nuevamente asimetrías de poder. Por este motivo resulta lógico el esfuerzo actual de distintas administraciones en regular el ejercicio del Lobby haciéndolo cada vez más transparente.

2. DEFINICIÓN FORMAL DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Según Renato Garín, el Lobby es “es un fenómeno multidisciplinario, donde conviven elementos de la ciencia política, la sociología y el derecho (Garin, 2016) Y concordamos con esta afirmación, entendiendo a la ciencia política como espacio de materialización de la regulación del Lobby, a la sociología como la guía que delimita la dinámica que debe seguir esta regulación y como eje central al derecho como la parte encargada de crear los cimientos para una regulación adecuada observando la realidad que describe el marco sociológico. En otras palabras, es la base angular de este fenómeno en el que convergen distintas disciplinas.

Para la RAE, es un “Grupo u organización dedicados a influir en los políticos o los poderes públicos en favor de determinados intereses” (Real Academia Española, s. f.-b). De esta definición extraemos el término influir y lo entendemos como lo que es en esencia el Lobby, orientar decisiones.

Como hemos visto, en el desarrollo de este apartado hemos empezado desde definiciones generales por lo que ahora iremos estudiando definiciones más técnicas para entender el Lobby en su aspecto regulado.

En ese sentido tenemos a la Ley 28024 que brinda un concepto que nos introduce ampliamente al Lobby o gestión de intereses como es conocido en nuestro país: “Actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sea de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas.” En esta definición, además de la influencia, se incluye un factor fundamental en el estudio del Lobby: El Estado y las decisiones públicas. Pues debemos entender que para que se configure esta acción de gestionar intereses debe existir una parte gubernamental. Esta parte es a la que se le orientará las decisiones de acuerdo a intereses determinados. Y justamente es ahí donde nace la necesidad de regular esta actividad pues se encuentra como acertada la justificación de prestarle especial intereses a los asuntos que influirán la vida de la sociedad.

Líneas más adelante, la misma ley en su artículo 2 nos brinda una definición de lo que es el acto de gestión como tal: “Se entiende por acto de gestión a la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública.” En esta definición la ley detalla la manera en la que se materializa esta gestión, pasando por el receptor de dicha petición y terminando con la razón de la misma. Es importante mencionar que, si bien hacemos uso de la palabra petición, no debemos confundirla con el derecho de petición. Esta es otra figura jurídica que será analizada más adelante mediante una sentencia del Tribunal Constitucional.

Por último, la ley desarrolla una tercera definición dentro de la misma ley, evidenciando su esfuerzo y especial cuidado en delimitar claramente lo que es la gestión de intereses: “La actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas.”

Esta última definición refuerza nuestra idea de Lobby y lo describe tal y como se desarrolla en la actualidad. O al menos como debería desarrollarse. Aun así, se logra cerrar la idea y se entiende como un acto de influencia hacia agentes estatales con poder de decisión para asegurar los intereses de los solicitantes. Estas decisiones pueden abarcar incluso formulación de políticas nacionales. Asimismo, en esta definición se incluyen más actores, pudiendo reconocer el contexto de globalización en el que vivimos. La autorización para realizar gestión de intereses por parte de extranjeros y personas jurídicas es evidencia de esto.

A manera de conclusión y refuerzo podemos incluir la definición que nos brinda Francisco Durand señalando que el Lobby es “La acción de personajes bien conectados políticamente para relacionarse con actores políticos que toman decisiones.” (Durand, 2016) De aquí podemos extraer la figura de los gestores de intereses, es decir de las personas encargadas de orientar las decisiones públicas de acuerdo a una agenda pre establecido, motivado ya sea por intereses personales o de terceros. Del mismo modo, Maradeo y Damiani complementan que esta acción es un conjunto de “Movimientos precisos realizados sobre los actores adecuados. Una mínima distorsión puede hacer implosionar una red de vínculos y, fundamentalmente, la finalidad para la que fue constituida, su razón de ser.” (Maradeo & Damiani, 2019)

Con estas dos definiciones completamos el panorama que nos ayuda a entender que es la gestión de intereses para la doctrina, para la legislación y sobre todo la importancia que tiene en la sociedad. Existen otras definiciones, ya sean de organismos internacionales, de legislaciones extranjeras o de antecedentes investigativos. Sin embargo, consideramos incluir solamente las que nos ayuden a comprender la esencia de la gestión de intereses en su estado más puro. De esta forma podremos ir adentrándonos de manera progresiva al aspecto jurídico del fenómeno materia de estudio de la presente investigación.

3. ACTORES EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES

La sociedad actual ha entendido que el Lobby es una herramienta vital en el desarrollo económico político y social de todo sistema democrático. Y al mismo tiempo ha entendido que también puede usarse, inescrupulosamente, para fines ilegales que merman significativamente este desarrollo. En ese sentido se han establecido diversas instituciones encargadas de regularlo, ya sea desde principios contenidos en estándares internacionales, como en regulaciones locales y específicas. Para efectos prácticos de la

presente investigación se ha optado por estudiar estos organismos en un orden de prelación que responde a criterios que van desde lo internacional a local.

3.1 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En un breve repaso histórico, encontramos a la OCDE como el resultado de la predecesora Organización Europea para la cooperación económica. Esta antigua organización estaba encargada de implementar las directrices necesarias para restituir el orden perdido en el viejo continente tras la segunda guerra mundial.

En el año 1960, tras la importancia que adquiere dicha organización, se entiende que su área de influencia puede salir de las fronteras europeas. Es entonces que diversos países de América se adhieren a lo que hoy conocemos como OCDE.

En la página web oficial de la OCDE podemos observar que algunos de los temas de intereses de la organización son la educación, el medio ambiente y la economía. Este último tema es el que nos interesa por su relación con el Lobby.

La OCDE señala que su principal objetivo es “Promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas.” (OECD, 2002)

Como vemos, un sistema democrático con Lobbies clandestinos y marcados por el secretismo va en contra de esta premisa de la OCDE. En ese sentido la organización ha dirigido esfuerzos para fortalecer el ejercicio legal de esta actividad. Está ya en manos de cada estado aplicar, de acuerdo a sus realidades, los lineamientos establecidos para mejorar la gestión de intereses. Como señalan autores en la revista el Trimestre Económico con el desarrollo de la OCDE “Se espera mejorar la gobernanza, impulsar un crecimiento inclusivo y, en definitiva, mejorar la calidad democrática.” (Gonzálvez et al., 2021)

3.2 LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Este tratado multilateral contiene importantes menciones contra la corrupción que existe en sus países miembros. Aun con riesgo a sonar un tanto repetitivo, consideramos necesario recordar que el mal uso de la gestión de intereses está directamente ligado con la corrupción. Por este motivo la convención ha elevado esfuerzos en institucionalizar una práctica libre y transparente del Lobby. Uno de estos esfuerzos se vio materializado

en la publicación del libro Acción mundial contra la corrupción. De una de sus conclusiones finales referidas a la corrupción quisimos mencionar la siguiente “amenaza la estabilidad y la seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, así como la ética y la justicia, al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (Kunicka, 2017) Con esta premisa entendemos que los objetivos de la convención y del estado peruano van en un mismo sentido. Dicho esto, podemos empezar a analizar más adelante que instrumentos dados por la convención serían útiles en nuestro país.

3.3 COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD PERUANA

Con este punto empezamos a tocar a las organizaciones nacionales ligadas a la gestión de intereses en el Perú. Y comenzamos con una comisión creada el 19 de octubre del año 2016 a través de la resolución suprema 258 de la Presidencia del Consejo de ministros.

Esta comisión es creada atendiendo las necesidades del sector público en materia de transparencia e idoneidad en sus acciones. Para tal fin se decidió que dicha comisión esté conformada por personas de reconocida trayectoria social y laboral, que al mismo tiempo no representen los intereses de los grupos de presión y demás actores del entorno de la gestión pública.

En ese sentido, la comisión es mencionada en la exposición de motivos de la reforma a la ley del Lobby en el Perú. En esta exposición se la incluye como un actor importante en la regulación indirecta de dicha actividad (señalamos regulación indirecta pues no tiene una facultad concreta de legislar, limitándose más bien a aportar en el proceso de legislación mediante informes o consultorías).

Se hace evidente entonces, de un análisis rápido, que el rol de esta comisión en el Lobby nace incluso de su mismo nombre: Integridad. Pues como se ha mencionado, la actividad del Lobby debe tener como fundamentos actos íntegros y de buena fe. Para concretar la idea podemos apoyarnos del decreto que la crea, y en el que encontramos que el fin de la comisión es: “Proponer medidas concretas para promover la integridad y el respeto a los principios éticos en la función pública con la finalidad de fomentar la transparencia y prevenir y sancionar la corrupción.”. Fin directamente ligado con una de las fuentes más importantes de la corrupción, el Lobby desnaturalizado.

Como vemos, esta comisión conformada por independientes, puede ser una herramienta de apoyo bastante útil a la que se debe prestar atención al momento de desarrollar políticas o regulaciones que afecten al desenvolvimiento del Lobby en la actividad pública.

3.4 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La relación entre el Lobby y la Contraloría aparece incluso desde la primera ley que regulaba el Lobby en el Perú. En ese momento la contraloría era el ente encargado de recibir documentación relacionada a la actividad de Lobby cada 6 meses en forma de informes por parte de los mismos lobistas. Esta actividad ha sido derogada con el paso del tiempo. En la actualidad, la contraloría aún conserva funciones relacionadas al monitoreo de esta actividad; sin embargo, ahora este monitoreo aparece en forma digital a través de las denominadas agendas y visitas oficiales. Este mecanismo de regulación será estudiado más adelante. No obstante, el fin de estas acotaciones no es solo evidenciar el nexo que tiene esta entidad con la actividad lobista, sino también recordar el potencial rol consultivo y educativo que tiene respecto a su regulación.

Recordemos además que en el país el control gubernamental tiene como ente rector a la Contraloría General de la República, quien dirige el Sistema Nacional de Control Gubernamental. (*Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010, 2010*)

3.5 AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El secretismo y la clandestinidad son factores principales para desnaturalizar el Lobby, y también factores determinantes para desencadenar complejos sistemas de corrupción. En ese sentido, y con el paso del tiempo y de las reformas, se ha incluido a esta autoridad nacional en la el desenvolvimiento del Lobby, siendo ahora un actor principal en su regulación.

Este rol se materializa en la plataforma denominada Registro Estándar de Visitas en Línea y Gestiones de Intereses la cual será analizada más adelante. Sin embargo, es necesario dar un contexto introductorio. En ese sentido nos encontramos con una plataforma digital en la que se espera que sean registrados todos los actos de Lobby realizados con la gestión pública. Nuevamente, esto con el fin de la persecución de la transparencia en el proceso.

Esta otrora iniciativa, que hoy ya es una realidad demuestra el potencial en tecnologías de la información que pueden ser implementadas en la regulación del Lobby. Al mismo tiempo, sugieren que en el futuro se pueden implementar en el país diversas medidas empleadas en legislaciones más avanzadas en regulación de Lobby.

Recordemos que la evolución en materia de cultura de la transparencia debe ser constante y temporal en relación al momento de su implementación.

3.6 ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

Sabemos que la lucha contra la corrupción es una tarea que debe implicar no solo a los poderes del estado, sino también a la ciudadanía en general. En el Perú existen diversas organizaciones civiles que apuntan sus esfuerzos a una sociedad sin corrupción. En ese sentido, nos encontramos con Asociación Civil Transparencia, por ejemplo.

Esta asociación es citada en diversas exposiciones de motivos de proyectos legislativos que buscaron aportar con modificaciones a las leyes que regulan el Lobby en el Perú.

Esta asociación actualmente pertenece a Proética, la cual según su portal web señala que es el: Capítulo Peruano de *Transparency International* (TI) y se constituyó el año 2002 como la primera ONG peruana dedicada exclusivamente a promover la ética y luchar contra la corrupción. Como hemos podido repasar en el presente trabajo donde hay Lobby hay riesgo de corrupción, por tal motivo un organismo civil vigilante es un aporte significativo en los fines establecidos de mejorar esta actividad, haciéndola beneficiosa para la sociedad.

Con esto se cerraría el análisis de los principales entes involucrados en el aspecto regulatorio del Lobby, abarcando actores internacionales, estatales y civiles, los cuales en una suma de esfuerzos buscan crear condiciones que permitan el buen uso del Lobby. Esto a su vez crea el marco idóneo para analizar posibles mejoras a implementar, teniendo en cuenta que ya se tiene todo el aparato listo para su ejecución.

4. ACTUALIDAD REFERENTE A LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES

En la parte inicial hemos podido ver como el Lobby es una actividad tan antigua casi como la sociedad misma, y que ha medida de que las relaciones comerciales y políticas se han ido haciendo más complejas y extensas, esta actividad también se ha ido

desarrollando. Hoy en un mundo con la globalización acentuada casi por completo, con un sector de empresas privadas más fuertes e influyentes, resulta imperante analizar en qué momento de su evolución se encuentra el Lobby.

Si bien las realidades de cada país son distintas, algo de interrelación tienen. Y esto se ve evidenciado en la creciente regulación del Lobby. Según la Unión Europea, en un informe que nos servirá de ayuda en varias partes de la presente investigación, señala que para “ mayo de 2015, al menos 20 países de distintas regiones del mundo ya contaban con alguna regulación nacional específica sobre lobby. Entre estos países encontramos algunos desarrollados y otros en vías de desarrollo, lo que evidentemente implica diferencias regulatorias, que, entre otros aspectos, se diferencian por su calidad normativa la cual se ve reflejada en sus índices de corrupción.

En Europa, por ejemplo, se tienen al menos 25000 trabajadores en la industria formal del Lobby (Lundy, 2018) Esta cifra es recogida por la guía *Planet Lobby*, un documento que desarrolla esta actividad y en la que además se mapea la situación actual de la industria en Europa. Es importante señalar que cada trabajador en la industria contribuye a una comunicación entre privados y estatales, comunicación que eventualmente se transformará en una decisión pública que terminará influyendo en la sociedad. Como vemos, es tal la magnitud de esta actividad que se ha industrializado con el pasar de los años hasta llegar a lo que es hoy: Una fuente directa de influencia privada en el estado.

Según la consultora española Llorente y Cuenca a través de su informe *Democracia y populismo en los asuntos públicos en 2023*: “Uno de los principales cambios que estamos viendo actualmente es que el lobby, entendido como el “acto legítimo de participación pública” del que habla la OCDE, se está convirtiendo no en uno más, sino en el principal agente transformador de la política pública y regulatoria de un país” (Navarro et al., 2023)

Como vemos el Lobby es un factor clave en la sociedad actual, y por la relevancia explicada merece regulaciones concertadas y en pro del desarrollo de la mayor parte posible de la sociedad.

En Estados Unidos el panorama no es diferente. La industria del Lobby en el país norteamericano está bastante desarrollado y regulado, teniendo en cuenta que cuenta con una de las legislaciones más antiguas relacionadas a la materia. Y por último en Sudamérica también contamos con grandes volúmenes de actividad de Lobby. Por

ejemplo, en Colombia, la plataforma gubernamental *infolobby* cuenta con un registro de alrededor de cinco mil visitas solo en agosto del 2023 en el marco de actividades de cabildeo.

Estas abultadas cifras son el reflejo de la dinámica del Lobby en la sociedad actual, y demuestran la necesidad de una regulación adecuada y acorde a las necesidades de cada país. En el Perú contamos con el marco legal adecuado para desarrollar e implementar mejoras significativas en el tratamiento del Lobby entre el sector privado y el sector público. A continuación, analizaremos los datos económicos ligados a la industria del Lobby.

5. DATOS ECONÓMICOS EN LA INDUSTRIA DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Es innegable que toda industria con un volumen elevado de transacciones de activos requiere, cuanto menos, una regulación o fiscalización jurídica. Justamente por el valor en juego en cada operación. La industria del Lobby, en ese sentido, tampoco es ajena al ejercicio del derecho. A continuación, repasaremos algunas cifras que representan la inversión privada en gastos de Lobby para demostrar la imperiosa necesidad de observar cuidadosamente las normativas que rigen esta actividad. Es necesario también mencionar que el Lobby puede ejercerse en diversas industrias, por lo que es un tanto complicado obtener un balance general. Por este motivo, se mencionarán gastos por sector, lo cual nos dará una idea de la magnitud monetaria que implica la actividad.

Empezaremos con Estados Unidos, una de las industrias más grandes del Lobby en el mundo. Por ejemplo, es bastante sabido que la comunidad LGTB es un importante grupo de presión en el sector público. En ese sentido, según *The epoc time* desde el año 2021, esta organización ha invertido cerca de cuatro mil millones de dólares en sus esfuerzos por direccionar determinadas políticas.

Por otro lado, tenemos el sector de la publicidad y entretenimiento con la empresa China *ByteDance*, empresa matriz de la conocida red social *Tiktok*, la cual, según un artículo del *Economista*, ha invertido solo en el segundo trimestre cerca de dos millones cuatrocientos mil dólares en Lobby para direccionar regulaciones. Esta cifra se suma al total de mil millones de dólares en presión política.

Continuando en la misma industria, encontramos que la empresa *Meta* operadora de *Facebook*, ha invertido más de doce millones de dólares solo en 2019 para fines de

cabildeo. Esto tras las tensiones por el escándalo de filtración de datos que afrontaron en ese momento.

Una industria conocida por su activo accionar en presiones políticas es sin duda la farmacéutica. Dentro de ella encontramos a *PhRMA* quienes según el sitio especializado *STATS*, ha desembolsado 14 millones de dólares en financiamientos con fines de cabildeo.

Estas son solo algunas de las empresas que ejercen el Lobby en el país norteamericano, sin embargo, existen miles más inyectando dinero diariamente en esta actividad. Sara Hernández en su artículo relacionado al gasto del Lobby hace un listado de veinte empresas tecnológicas (que no mencionamos anteriormente) cuyo gasto sumado asciende a cuatrocientos millones de dólares solo en 2018. (Hernández, 2019)

En el viejo continente la historia no es muy distinta. Si bien, no cuentan con la cantidad de datos oficiales como el país norteamericano, sí que tiene referenciados a algunos de los mayores inversores en Lobby en el continente. Según *Lobby Planet* solo 20 empresas han invertido más de 100 millones de euros en actividades de Lobby. (Lundy, 2018)

En el Perú no existe un registro de Lobistas y por ende tampoco se tiene una data que refleje el dinero que se ha usado en esta actividad en el país. Podemos concluir que estamos ante una actividad naturalmente lucrativa, que en el Perú funciona regido por el secretismo de sus acciones. Consideramos que en el derecho podemos encontrar una herramienta para combatir esta situación.

6. DESAFÍOS QUE AFRONTA LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ACTUALIDAD

Como hemos mencionado en líneas anteriores, esta actividad está regulada de acuerdo al contexto determinado de cada región y por distintos factores. Sin embargo, podemos identificar algunos puntos que podrían ser compartidos en todas ellas. Ya sea por su existencia o por su ausencia. Nos referimos a la transparencia.

Todo desafío está conformado por una situación previa complicada, ya sea en mayor o en menor medida. En este caso queremos abordar el secretismo que gobierna el Lobby aún en sistemas regulatorios de países desarrollados. Si con regulaciones bastante completas aún se afronta este problema, podemos sospechar que en regulaciones no tan desarrolladas el secretismo en la práctica del Lobby sea mayor. Esa sospecha puede sustentarse en un análisis de datos de actividad. En el Perú estos datos simplemente no existen. De hecho,

con la regulación anterior, contenida en la Ley 28024, se había hecho un esfuerzo por desarrollar una base de datos de esta actividad. Antes, los lobistas estaban obligados a registrarse en la Superintendencia de Registros Públicos. Este registro implicaba además la obligación de presentar informes semestrales en los que se detallara las actividades realizadas en ese periodo de tiempo. Estos informes debían ser remitidos a la Contraloría. Si bien es cierto, en la época en la que este mandato estaba vigente se registraron dos o tres inscripciones. Esto no significa que no exista el Lobby en el país. La respuesta iba más bien a planes mal ejecutados por todos sus actores. Si estafar es un delito y las personas siguen estafando no se legaliza la estafa.

Alberto Alemanno en su libro *The Good lobby* plantea un proceso de transparencia en dicha actividad (Alemanno, 2016) y lo describe como un desafío que las legislaciones deberán afrontar si desean hacer del Lobby una actividad más beneficiosa. Y es cierto que uno de los pilares del Lobby es la transparencia. El hecho de que uno de sus pilares esté fallando nos da luces de la situación a escala macro. Las empresas en la actualidad entienden que la información es uno de sus activos más valiosos; justificados en eso es que invierten cantidades muy grandes de recursos en administrarla, resguardarla y aprovecharla correctamente. Los estados deben aplicar la misma lógica, en la justa medida en la que no interfieran con la libertad del mercado, pero sin la desidia que termine afectando a la sociedad. A riesgo de sonar repetitivo, es necesario recordar que el Lobby está basado en orientar decisiones públicas con un trasfondo de interés particular. Es decir que ya sea de manera directa o indirecta, los resultados de esta actividad se verán reflejados en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Este es un gran desafío que diversos actores de la sociedad deben afrontar, y justamente en este desafío es donde el derecho puede intervenir aportando una gran ayuda en el fin mencionado. Los principios y sistemas legales sobre los que están diseñados los estados de derecho nos permiten desarrollar normativas regulatorias que ayuden a superar estos problemas. Todo esto sin transgredir principios constitucionales. Si bien este será una tarea multisectorial, todos estos esfuerzos terminarán siendo materializados en normas que garanticen un Lobby libre, abierto, transparente y democrático. A su vez, esta situación hará mucho más difícil el desarrollo de la corrupción.

Académicamente hablando, afrontar este desafío requerirá la conjunción de diversas ramas de la disciplina jurídica. Podremos encontrar temas de derecho constitucional sobre los cuales se delimitará la regulación diseñada. Temas laborales que contribuirán con el

desarrollo de una industria saludable del Lobby. Y temas de derecho administrativo sobre cuyos principios se podrá diseñar una legislación adecuada a nuestra realidad.

Todos estos temas serán desarrollados con mayor detenimiento en el siguiente capítulo, sin embargo, es necesario mencionarlo en esta parte de la investigación para demostrar que tenemos las herramientas jurídicas necesarias para abordar este problema e instaurar una cultura de transparencia en los asuntos públicos, tales como las tan importantes tomas de decisiones. La transparencia es el mayor enemigo de la corrupción y el mejor aliado de una sociedad informada.

7. RIESGOS ASOCIADOS A LA PRÁCTICA DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Para este punto hemos dividido los riesgos del Lobby en 2 vertientes que nacen de la falta de transparencia y que desembocan en la corrupción y en el direccionamiento de políticas nocivas para la sociedad. Ambas tienen efectos negativos en el desarrollo de un estado democrático y ambas pueden ser sosegadas con normativa adecuada. Ahora bien, es necesario remarcar que el Lobby es una actividad legítima, la cual tras la ausencia de determinados elementos se convierte en una actividad ilegítima.

Comenzaremos con la corrupción, para lo cual es necesario repasar algún concepto que nos centre en la idea principal. Según la defensoría del pueblo, la corrupción es aquella actividad que implica el mal uso del poder público en procura de obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa o para terceros, que genera restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales. (Defensoría del pueblo, 2022) Este concepto encaja adecuadamente con los aspectos empleados en el Lobby pues nos habla de poder político, de ventajas o beneficios indebidos, en favor de terceras personas ya sean naturales o jurídicas y concluye haciendo alusión a afectaciones constitucionales. Si el Lobby es transparente los beneficios o ventajas serán delimitados por los marcos legales correspondientes. Por el contrario, si el Lobby actúa en la sombra, estos beneficios o ventajas pueden exceder los límites legales. Ahí es donde radica uno de estos riesgos asociados.

Marcial Paucar nos habla de las denominadas zonas indeterminadas existentes entre la corrupción y la política (Paúcar, 2016) las que a su parecer tienen origen y cabida en la normativa incipiente que hemos mencionado en líneas anteriores. Y es que es entendible que en una actividad en la que el núcleo principal sea la orientación en toma de decisiones, puedan surgir actos ilegales que estén fuera del ojo de la normativa aplicada.

Es probable que en un primer análisis nos pueda parecer que por más que esta orientación de toma de decisiones sea transparente, siempre puede terminar cayendo en las zonas indeterminadas de Marcial Paucar. Sin embargo, debemos recordar que sea normada o no la situación, la esencia natural del buen Lobby debe estar orientada por la imparcialidad. Tal y como señala Lolanda Aguilar, las autoridades con poder de decisión deben actuar bajo criterios generales no individualizados (Aguilar, 2021) Así se garantiza una representatividad típica de cualquier sistema democrático, pero garantizando la imparcialidad en el proceso de toma de decisiones.

Ahora procederemos con el siguiente riesgo asociado: El direccionamiento de políticas potencialmente nocivas a la sociedad. Para esto se ha elegido una metodología ilustrativa, mediante la cual se usarán ejemplos ficticios pero muy fácilmente ejecutables en la realidad.

Empecemos con la industria tecnológica. Supongamos que existe una empresa con muchos recursos que opera en el mercado de las criptomonedas. Como se sabe, este tema es relativamente nuevo, o por decirlo mejor, no tan antiguo como para tener una robusta regulación en el país. Esta empresa sabe que el panorama legislativo en su materia aún no es tan robusto y sus operaciones abarcan a una gran cantidad de personas que invierten sus activos con la esperanza de obtener los mejores resultados. Por su parte, una bancada legislativa empieza a desarrollar un proyecto de ley en el que se requerirá cuando menos, que esta empresa incluya datos del riesgo de la inversión o que dedique momentos de su pauta publicitaria para informar a sus clientes finales. Esta iniciativa llega a oídos de la empresa y emprenden una campaña de Lobby para evitar que este proyecto se convierta en ley. El riesgo en este ejemplo se acentúa si la empresa decide actuar fuera de la ley y a través de incentivos ilegales logra su cometido. Probablemente muchas personas desinformadas pierdan sus inversiones.

Podemos ir ahora con un ejemplo de una industria vital en la sociedad: La industria farmacéutica. Supongamos que en un ministerio se están coordinando acciones para redactar una resolución que fortalecerá el control sobre algún medicamento determinado. Esta regulación podría reducir las utilidades de alguna empresa del sector por lo que también necesitaría emprender una campaña de presión política. Tal y como en el caso anterior, si se hace en base al secretismo los más perjudicados serían los ciudadanos de a pie.

Ocurre lo mismo en industrias energéticas, de alimentos o de explotación de mineral las cuales por la naturaleza de sus actividades podrían afectar a la sociedad si es que las autoridades pertinentes toman decisiones evaluando solamente intereses de pertenecientes a una sola parte de los actores involucrados en cada caso.

Si bien existe la crítica de la libertad del ciudadano para saber que adquirir o que servicio usar, debemos recordar que también existe la teoría de la asimetría de la información. Bastante usada en el derecho al consumidor. Siempre el poder de difusión de una empresa será superior a la de un individuo en particular por lo que se hace necesaria una reducción de esta ventaja potencialmente peligrosa.

8. OPORTUNIDADES EN TORNO A LA GESTIÓN DE INTERESES

Las oportunidades identificadas en la práctica del Lobby, nacen de afrontar los desafíos y analizar los riesgos planteados dando como resultado una normativa multisectorial, actual y factible que permita alcanzar las oportunidades subyacentes. En ese sentido podemos observar tres grandes oportunidades: La disminución del índice de corrupción estatal, el fomento de la participación ciudadana y la creación de una industria formal del Lobby en el país. A continuación, desarrollaremos cada una de estas oportunidades.

8.1 LA DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN

Como hemos mencionado en reiteradas ocasiones, la corrupción tiene como una de las principales fuentes el secretismo y la informalidad. El Lobby se convierte en corrupción cuando se hace debajo de la mesa, sin observar la normativa vigente y sacando provecho de determinadas situaciones mediante métodos ilegales. Si logramos integrar mecanismos de supervisión eficientes, será cada vez más difícil que las autoridades con poder de decisión puedan actuar fuera de la ley. Si una empresa quiere influir en una toma de decisión, y esta influencia tiene respaldo legal, su transparencia no debería ser un problema. Un sistema democrático que acepta la representatividad y que cuenta con mecanismos que garanticen el respeto de los derechos estatales y privados basados en la transparencia, es menos susceptible de caer en actos de corrupción. La normalización de la informalidad del Lobby en el país se traduce en las cifras de corrupción que poseemos.

8.2 EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tener un registro de las peticiones de interés público que realizan las empresas es un activo muypreciado para una sociedad informada. El éxito de la oportunidad de la que hablamos estaría en la forma de procesar y difundir esta información. Aquí, a través de canales sociales concurridos se podría difundir una sala situacional que ayude a fomentar la cultura de la transparencia y de la participación ciudadana. Bajo el escrutinio público es más difícil tratar de orientar políticas poco beneficiosas para la sociedad; y al mismo tiempo crearía un sentido de pertenencia en la misma.

8.3 LA CREACIÓN DE UNA INDUSTRIA

La gestión de intereses es una actividad tan lucrativa justamente porque se realiza en la informalidad. Con una industria formal dedicada al Lobby, además de crear oportunidades laborales, se dinamizaría el mercado, entendiendo esta dinamización como una competencia que eleve estándares de calidad y haga de esta actividad más beneficiosa para todos.

Otro punto importante de industrializar esta actividad es la información. Toda industria tiene datos almacenados que permiten entender su estado y su futuro, identificando a su vez riesgos y posibles soluciones. Estas bases de datos serían útiles también para comprender distintas situaciones legislativas en diversas materias, pues recordemos que el Lobby es una actividad que se realiza desde el sector privado sin importar la industria en la que se desenvuelvan.

9. LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

En nuestro país el Lobby es conocido como Gestión de intereses en la administración pública y está regulado desde hace 20 años por la Ley 28024 y su respectivo reglamento. La edad de nuestra ley de lobby es un dato no menor, dado que nos posiciona como el primer país de la región sudamericana en el que se empezó a regular esta actividad. Así como tampoco lo es su fecha de promulgación: El inicio de los años 2000, específicamente el 11 de julio del 2003. Una época en la que la desconfianza hacía el estado estaba marcada por los recientes descubrimientos de corrupción en los que el gobierno predecesor era el actor principal. Nicolás Rodríguez en su tesis, cita a Quiroz quien a su vez señala que “durante el régimen del presidente Fujimori, ya habían sido procesadas alrededor de 1250 personas y se había confiscado aproximadamente US\$ 225

millones en cuentas bancarias, mientras que otros US\$ 1000 millones se encontraban en trámite de confiscación” (Rodríguez, 2016)

Es en ese contexto que surge la necesidad de crear una regulación para aquella actividad que, a pesar de legalidad, se había distorsionado y había generado tanta corrupción: El lobby. Así es como nace una primera ley peruana con muy buenas bases jurídicas y técnicas, que incluso contaba con herramientas que en la actualidad siguen siendo bastante útiles en las legislaciones más desarrolladas en la materia. Estas herramientas serán detalladamente analizadas en el próximo capítulo; sin embargo, adelantamos que la falta de ejecución de esta norma terminó modificándola sustancialmente y hasta para algunos académicos, llevándola a involucionar en el tiempo.

9.1 CASOS DE LOBBY EN EL PERÚ

En este punto recordaremos dos casos peruanos en los que el Lobby se hizo presente, con métodos y fines cuestionados por la sociedad peruana. Estos casos fueron explicados por Francisco Durand en su artículo denominado Los lobistas nunca duermen. En él se narra la historia de la gestión de intereses llevada a cabo por la empresa Telefónica y el estado; y por otro lado la historia de la denominada Ley Chlimper. En el presente trabajo resumiremos estos casos y observaremos como encajan en ellos, conceptos previamente mencionados en esta investigación.

9.1.2 PANGEÁCO – TELEFÓNICA

En el año 2020, el estado peruano inició un proceso para otorgar una concesión en materia de telecomunicaciones por un periodo de 20 años. Este momento coincidió con los pocos días de gobierno del presidente Manuel Merino, en el cual el reciente ministro como uno de sus primeros actos, el mismo día de su juramentación, le concedió dicha concesión a la empresa Pangeáco. Lo inusual en este caso no fue solo la premura del trámite, sino también la corta vida de esta empresa, la cual fue creada en ese mismo año y cuatros meses antes de ganar dicha concesión.

Si bien no se observó nada ilegal en el proceso, el tenor del asunto (para los fines de la presente investigación) fue el Lobby que indudablemente se manejó en medio del citado proceso. No necesariamente un Lobby desnaturalizado con tintes de ilegalidad. Pero si una campaña ejercida por un grupo privado que influyó en un proceso inusualmente célere con resultados positivos para la empresa mencionada. En este caso el gestor de intereses

vendría a ser Pangeaco y la autoridad con poder de decisión, en última instancia, sería el ministro que suscribió el contrato. Quizás si nuestra regulación en materia de Lobby tuviera más intereses en fomentar la cultura de la transparencia, el contenido de estas actividades de cabildeo hubiera despejado cualquier duda que pudo haber generado esta situación.

9.1.3 LA LLAMADA LEY CHLIMPER

Este es un episodio de la política peruana, con casi 20 años de duración que, de manera resumida, consistió en una ley agraria llena de incentivos al empresario para fortalecer esta industria. Sin embargo, la historia de esta ley está llena de particularidades. Una de ellas es sin duda, que el ministro impulsor de esta ley fue José Chlimper, quien fue también parte del directorio de una empresa de la industria agraria.

Se señaló que este paquete de incentivo fue más un regalo que una respuesta a una necesidad. Probablemente las facilidades tributarias, los tratados de libre comercio y las condiciones laborales exigidas no hubieran sido las que mismas, si el proceso del Lobby hubiera sido transparente. Esto se vio traducido en las marchas de Ica del 2019. Si bien no vamos a analizar lo beneficiosa que fue o no esta ley; nos interesa analizar el hecho del proceso interno que ocurre en este proceso de diseñar políticas públicas. Y es que se hace evidente un rasgo común: Participan del debate de los términos y condiciones el gobierno y el privado, pero indefectiblemente quien termina sintiendo los efectos es la ciudadanía que no participo de este proceso. De ahí la importancia de fomentar la transparencia en los procesos de Lobby. Una sociedad, cuanto menos informada, del porqué de las políticas que se producen.

Otro punto importante en este caso es el hecho del ministro empresario. Hoy en día, la ley que regula la gestión de intereses señala en su artículo 9, que una autoridad con poder de decisión no puede ser gestora de intereses durante su cargo, ni doce meses después de haberlo ejercido. Esta herramienta garantiza que no se dé un posible conflicto de intereses.

Como vemos, muchas veces es difícil descubrir si un Lobby fue legal o ilegal. Pues el secretismo y la informalidad pueden blindar este tipo de situaciones. De ahí es que surge la necesidad de emplear mecanismos que pongan bajo el ojo público el contenido de estas campañas de cabildeo, cuando se trate de temas que impliquen recursos estatales o cuando sean de interés público.

10. ACERCAMIENTO AL ASPECTO JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Como hemos mencionado anteriormente, el derecho puede ser una herramienta útil en el desarrollo de esta actividad. Sin embargo, consideramos pertinente desarrollar un poco más, cada área de la disciplina jurídica que se relacione con el Lobby, ya sea una relación con su naturaleza o con su uso propiamente dicho. Para tal fin empezaremos con una rama en la que encontramos la justificación y legitimidad del Lobby.

10.1 EL LOBBY Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Como sabemos, nuestra constitución no señala ni regula explícitamente la figura de la gestión de intereses en ninguno de sus artículos. Sin embargo, podemos encontrar en el derecho a la participación (contenido en el apartado de derechos fundamentales) una garantía para ejercer libremente el Lobby. Recordemos que esta actividad consiste en influir abierta y legalmente en decisiones públicas, de manera individual o asociada, por lo que encajaría con el derecho a participar en la vida política y económica del país.

Por otro lado, encontramos en la Constitución, el derecho de petición. Este señala que los ciudadanos podrán solicitar peticiones por escrito a las autoridades pertinentes, y que estas a su vez, deberán dar respuesta en un plazo determinado. Al respecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han llegado a un acuerdo, en el que se establece que este derecho a la petición no constituye el ejercicio del Lobby, y que está más bien enfocada en la facultad discrecional. Marcial Rubio señala acertadamente que, el derecho a la petición engloba a los derechos pre establecido y en los que se puede obtener como respuestas admisibilidades o inadmisibilidades (Rubio, 2004) Es decir que no busca influir en una decisión pública, sino más bien, busca usar el conducto regular para solicitar algo que por derecho le corresponde.

10.2 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO EMPRESARIAL

Barreras burocráticas, comerciales, propiedad intelectual, contratos estatales, normativas en comercio, en materia fiscal, en regulaciones ambientales y muchos otros aspectos importantes para cualquier empresa, deberán pasar por el área legal correspondiente en algún momento. Pues bien, todos estos factores de la vida empresarial, dependen en gran medida de las autoridades especializadas en cada caso, y justamente ahí es donde podemos encontrar la vinculación directa con el Lobby. Exactamente en la estrecha relación entre los grupos de presión y las autoridades.

El sector empresarial es una de las principales fuentes del Lobby, y sus distintas figuras jurídicas a menudo coexisten con esta actividad. Si bien el ejercicio de la abogacía per se, no constituye actividad de Lobby en nuestra regulación; si podemos encontrar en las herramientas doctrinarias jurídicas una relación con la actividad. Para enmarcar la idea, podemos entender a la empresa como un personaje que actúa dentro de determinados límites. Estos límites vienen a ser las decisiones políticas plasmadas en instrumentos normativos netamente jurídicos; y sobre estos mismos instrumentos las empresas buscarán influir en su favor a través del Lobby.

10.3 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO PENAL

Nuevamente, la relación entre el derecho penal y el lobby aparece de manera difusa y no explícita; y para encontrarla deberemos recurrir a la normativa penal y a la ley que regula la gestión de intereses. Pues si bien el código penal no menciona las palabras lobby, cabildeo o gestión de intereses; si sanciona la desnaturalización de las mismas. Para ser más claros, en la ley del lobby, específicamente en su artículo 22 encontramos que “Con independencia de lo prescrito en los artículos 393, 394, 397 y 401 del Código Penal y demás disposiciones aplicables a la lucha contra la corrupción...”

Si nos remitimos a los artículos señalados, nos encontraremos con delitos tales como el cohecho en sus distintas modalidades y el enriquecimiento ilícito de funcionarios o servidores públicos. Estos delitos tienen algo en común, y es que ambos se vuelven atípicos cuando el Lobby se desnaturaliza.

Por ejemplo, sabemos que con el Lobby podemos influir en una autoridad con poder de decisión. Sin embargo, si en este proceso de orientar tal decisión nos apoyamos de algún incentivo, la acción se desnaturalizará y caerá en la conducta ilícita del cohecho. Literalmente el precepto legal señala que el funcionario o servidor que acepta o solicita donativos, promesas, ventajas o beneficios está cometiendo un hecho punible.

Tal vez podría cuestionarse que esta regulación no es exclusiva del Lobby como tal. Sin embargo, Víctor Espinoza señala que “Sería equivocado sostener que la regulación sobre el lobbying, entendida genéricamente, excluye a los delitos. La legislación en materia penal también es un instrumento regulatorio.” (Espinoza, 2018)

Ahora bien, existe otro debate que puede acercar al lobby con el derecho penal. Estamos hablando de penalizar el Lobby en otros momentos de su desnaturalización. Tal y como lo plantea Fernando Vázquez-Portomeñe en su análisis de la posibilidad y/u oportunidad de criminalizar determinadas modalidades de lobbying, las que componen el llamado lobbying oculto (Vázquez-Portomeñe, 2017) Es decir que se plantea agregar al incentivo ilegal, el ocultismo e informalidad ilegal del lobby. Si bien esta es una cuestión que tiene más cabida en el derecho penal, nos parece importante mencionarla para resaltar el estrecho vínculo entre esta rama y la actividad del Lobby.

Por el momento, la ley 28024 en el Perú, ha optado por dejar las sanciones al derecho penal, pensando probablemente en incorporar sanciones administrativas, que no trasgredan el *nobis in idem*.

10.4 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO DEL CONSUMIDOR

Si bien ya mencionamos el derecho del consumidor en el apartado de los riesgos asociados al ejercicio del Lobby, consideramos importante desarrollarlo con un poco más de detenimiento para determinar la relación entre ambas figuras.

Para esto nos serviremos del código de protección y defensa del consumidor contenido en la ley 29571. Empezando por la finalidad del mismo. En este punto nos encontramos con el primer acercamiento a la asimetría informativa, figura que es donde nace la relación de esta materia con el ejercicio del Lobby. Recordemos que el consumidor accederá a bienes o servicios que probablemente provienen de empresas que han podido influir en el proceso de decisiones en materia regulatoria. Los bienes o servicios finales, generalmente están regidos por normativa específica, y como hemos observado a lo largo del presente trabajo, la normativa y el lobby suelen ir de la mano. Esta asimetría se puede ver acentuada o disminuida por la existencia del Lobby en el proceso.

Como un segundo punto, encontramos que los proveedores a los que hace referencia la ley, son los mismos actores principales en el ejercicio del Lobby. Hablamos de productores, fabricantes e importadores. Todos ellos juegan un rol activo en la gestión de intereses, y de manera directamente proporcional, los consumidores que serán impactados por esta.

10.5 LA GESTIÓN DE INTERESES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

En una sociedad con relaciones internacionales cada vez más estrechas por la globalización, es bastante lógico pensar en lobbies que manejan las cuerdas de estas interacciones. Sobre todo, cuando hay intereses económicos o sociales en juego. En ese sentido el rol del lobby en el derecho internacional, tanto público como privado, es fundamental en la dinámica. Con el volumen empresarial que tenemos en la actualidad, se hace evidente, por ejemplo, el uso del lobby por parte de empresas tras nacionales que buscan ingresar con influencias a un determinado país, siendo a través del estado la manera más eficaz para hacerlo (Sierralta, 2005)





ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERÚ

En el Perú, a la actividad del Lobby se la conoce como gestión de intereses. Esta gestión de intereses en la administración pública está regulada en la ley 28024 y en su respectivo reglamento. Cuenta con casi 20 años de vigencia, siendo pionera en regular esta materia en la región latinoamericana. Sin embargo, se debate con frecuencia sobre la efectividad de esta ley debido a los problemas de implementación que ha enfrentado con el tiempo.

Esta no es una crítica basada en el prejuicio, por el contrario, es un análisis basado en indicadores internacionales y respaldados por la doctrina del derecho administrativo, y en menor medida del derecho regulador. En otras palabras, podemos decir que el presente trabajo de investigación adquiere matices de un diagnóstico del estado en el que nos encontramos como país en materia de regulación del Lobby. Pero sin olvidar también, revisar factores prácticos que pueden influir en algún sentido en el diagnóstico presentado.

1. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

Como hemos mencionado, en este capítulo abordaremos el núcleo central de nuestra investigación: La regulación nacional de la gestión de intereses en la administración pública contenida en la ley 28024 a 20 años de su promulgación. Para mantener un orden lógico en el desarrollo de este capítulo hemos considerado pertinente partir de una pregunta que condensa la razón de ser del presente apartado: ¿En qué estado se encuentra la regulación del lobby en el Perú? ¿Es útil y cumple sus propósitos? Y accesoriamente ¿Podría mejorarse ayudándonos de las directrices del derecho administrativo?

Para esto, empezaremos entendiendo la relación que existe entre nuestro tema y el derecho administrativo. La dedicación a este punto en el presente capítulo (y no en el anterior) responde a la importancia de esta rama del derecho en la gestión de intereses. Motivo por el cual se decidió darle un punto de desarrollo individual. Siguiendo ese orden de ideas, como primer paso, estudiaremos los principios doctrinarios de esta rama jurídica. Luego, con esto claro podremos estudiar las distintas potestades estatales que justificarán el desarrollo posterior de las propuestas planteadas.

En ese momento de la investigación, ya podemos adentrarnos en el grueso del trabajo que viene a ser el análisis normativo. Como fuentes principales usaremos los 2 cuerpos

normativos principales en la materia: La ley 28024 y su respectivo reglamento, ocupándonos de la ley en un primer momento.

Este análisis comenzará con un estudio de la ley original promulgada en el año 2003. En este cuerpo normativo observaremos el espíritu de la ley, sus principales figuras y sus principios generales. Será necesario prestarle atención en la manera en la que se dio la implementación de esta ley en el tiempo. Se intentará comentar los artículos que consideremos más importantes para el desarrollo de la presente investigación y se dará paso al siguiente punto de estudio.

Ahora nos centraremos en las modificaciones de la ley en el tiempo. Estas nos traen dos tópicos importantes que deberemos analizar detenidamente: Las figuras creadas y las figuras derogadas. Este análisis será muy importante, junto a otras herramientas, para acercarnos al diagnóstico esperado. En este punto se incluirá el análisis de las exposiciones de motivos del legislativo disponibles para la investigación. Con esto culminaremos el estudio de la ley citada, pudiendo dar pase al análisis del reglamento de la misma.

Para este análisis del reglamento, la mecánica será parecida a la del análisis de la ley, solamente limitada por la disponibilidad de documentación disponible (hablamos de exposiciones de motivos).

Con los resultados del análisis realizado, podremos pasar a revisar los estándares internacionales y realizar un *benchmark* aplicado al caso. Cabe resaltar que se tomarán en cuenta factores que eviten que caigamos en lo que se conoce como *cherry picking*; la tendencia a mirar legislación extranjera y querer implementarla sin previo análisis en países con realidades que no necesariamente son iguales.

Realizada esta actividad, estaremos listos para proponer un diagnóstico de nuestro estado normativo en la materia y responder el objetivo de la investigación. Sin embargo, consideramos importante dar una mirada a las tendencias regulatorias que el mundo y su dinámica actual le exige a las regulaciones del Lobby. Tema del que nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

2. DERECHO ADMINISTRATIVO Y GESTIÓN DE INTERESES

Para la presente investigación se ha decidido abordar el problema desde los límites del derecho administrativo, y delimitarnos solo por su área de influencia. Entonces resulta

lógico el surgimiento de ciertas dudas que buscan una respuesta que justifique esta decisión.

2.1 ¿POR QUÉ EL DERECHO ADMINISTRATIVO?

La decisión de analizar el problema del lobby desde la perspectiva del derecho administrativo surge de una de sus funcionalidades más básicas: Regular las relaciones entre administración y administrados. Podemos encontrar esta premisa en casi toda la doctrina del derecho administrativo, con palabras más o palabras menos.

Por ejemplo, en la editorial de la entrega 67 de la revista de la facultad de derecho de la PUCP encontramos que los procesos administrativos organizan el entramado de relaciones entre en ente público y los diversos sujetos que componen una sociedad (Villavicencio, 2011) Es decir, la relación de la que hablamos en líneas anteriores. Entonces, podemos confluir conceptos y acoplar el del derecho administrativo perfectamente al del lobby; dado que este último (al menos en su aspecto normativo) busca regular, estandarizar y sistematizar la interacción que surja entre los gestores de intereses y la autoridad con poder de decisión.

Si bien el párrafo anterior puede ser interpretado como una intersección de conceptos; es necesario encontrar también una justificación que vaya más allá de esta similitud. En ese sentido, podemos partir de la naturaleza del derecho administrativo. Según Brewer es el punto de equilibrio entre los actores de todo estado de derecho que goce de elementos como la paz, la soberanía la justicia y otros (Brewer, 2013) Siguiendo esa línea de ideas, podemos entender al derecho administrativo como una garantía de convivencia pacífica para los ciudadanos de una sociedad. Esa acepción del derecho administrativo es compartida (como finalidad) con la actividad regulatoria del lobby. Es también un objetivo de la legislación del lobby una convivencia pacífica entre los miembros de una sociedad, y aunque a priori puede parecer que es una aseveración muy genérica aún podemos analizarla un poco más. Es así que podremos encontrar entre algunas características del buen lobby la transparencia, la democracia y la prevención de la corrupción. Entonces, es válida la pregunta: ¿No son esos los valores principales para construir sociedades desarrolladas?

Ahora bien, nos encontramos con la tendencia de una gestión de intereses como fenómeno global. Con la fuerte influencia de empresas transnacionales en las políticas gubernamentales de diversas naciones surge la interrogante de si el derecho

administrativo es la rama idónea o suficiente para abordar el problema. Y la respuesta a esta interrogante es que sí, es suficiente e incluso necesaria.

2.1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

El ejercicio creciente de esta rama responde a escenarios en los que la interacción económica y financiera sobrepasa las fronteras nacionales y jurídicas establecidas. En ese sentido se requieren respuestas y legislaciones comunes que también sobrepasen fronteras nacionales. Aquí es donde aparece el derecho administrativo global, o como nos señala Marcheco “Global Administrative Law, GAL, en la terminología norteamericana o italiana) o internacional (Internationales Verwaltungsrecht, IVR, según la teoría alemana)” (Matilla & Viteri, 2019) una rama con una aplicación en aumento.

El mismo autor cita a n Kingsbury, Krisch y Stewart para señalar un sistema basado en 5 grupos en los que esta rama del derecho administrativo global puede desenvolverse óptimamente. Nos habla primero de derecho administrativo global a través del derecho internacional, no siendo absorbido por este último, sino más bien usando sus herramientas clásicas acuerdos multilaterales, pero en materia administrativa.

En segundo lugar, propones los organismos extraoficiales y de surgimiento espontaneo, pero con carácter vinculante en la industria determinada. Es decir, nos habla de organismos creados por miembros de una misma industria con un objetivo común, generalmente con ánimos de supervisión. En nuestro contexto de poderosas transnacionales es un ejemplo bastante útil.

En tercer lugar, podemos encontrar legislaciones basadas en tratados que pueden ser entendidas como guías o estándares. Con estos lineamientos o características comunes, las autoridades nacionales pueden legislar en un mismo sentido en una determinada materia.

Como cuarto grupo propuesto, encontramos los acuerdos mixtos o de cooperación en los que se conciertan posturas de la administración y el administrado. Es decir, del estado y los privados. De acuerdo a experiencias internacionales, como la dinámica legislativa laboral alemana, estos acuerdos suelen tener índices de éxito aceptables,

Por último, se proponen las agencias privadas de regulación internacional y el autor cita diversas entidades bastantes conocidas como ISO, la agencia antidopaje, las comisiones internacionales entre otras. (Matilla & Viteri, 2019)

Como vemos el derecho administrativo es la rama idónea para analizar el escenario de la regulación del lobby, en el sentido de que esta normativa delimita la interacción entre los gestores y las autoridades. Y podemos ver también como la tendencia a la globalización de la gestión de intereses, puede también ser cubierta por esta rama del derecho.

3. PRINCIPIO ADMINISTRATIVOS AFINES A LA GESTIÓN DE INTERESES

3.1 INTRODUCCIÓN

Sobre los principios, en el derecho, la literatura es abundante. Este volumen tan amplio de doctrina responde justamente a la importancia de estas figuras en cualquier sistema jurídico. En nuestro caso, servirá como marco de estudio para analizar el problema propuesto y aportar posibles soluciones al respecto.

En ese sentido, procederemos desde los conceptos más generales hasta los más específicos. Pasando así por su naturaleza jurídica y su importancia.

3.2 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

La primera analogía que podemos concebir respecto de los principios, casi usando solo el sentido común, es entenderlos como los cimientos de una construcción. Es decir, la base fundamental que garantizará su solides. Sin embargo, y aun cuando es una analogía válida, la doctrina se ha encargado de demostrar que estos cumplen un papel que va más allá de meros cimientos.

Así Alexandra Molina se encarga de recopilar ciertas características de los principios establecidas por Marcial Rubio; siendo estas la regulación de las relaciones intersubjetivas, la regulación de las relaciones jurídicas, la diferenciación entre distintas áreas del derecho y la regulación de las mismas (Molina, 2001) encontrando también en estas características una naturaleza directora. Es decir que delimitarán o enmarcarán determinados momentos y situaciones jurídicas.

Ahora, en cuanto a sus funciones podemos encontrar una variedad de criterios que describen sus aplicaciones prácticas. Nos encontramos entonces en escenarios atípicos en los que frente a una determinada situación que encaje en un vacío legal tengamos que encontrar soluciones en la aplicación de estos principios. Esta aseveración no es ajena a nuestro sistema jurídico. Por ejemplo, es común encontrar enunciados que permitan el

uso de principios no escritos en nuestro derecho positivo. Entonces los principios del derecho cumplen una función de subsidiaridad o asistencia.

Por otro lado, encontramos una función que consideramos la más importante del presente trabajo de investigación: La de legislar en el camino pre establecido por los principios. Es decir que no solo los usaremos para resolver casos determinados; sino también para redactar normas que tengan un sustento dentro de un marco lógico no arbitrario. Siguiendo los preceptos contenidos en estos principios, garantizaremos normas adecuadas y sobre todo fundamentadas, reduciendo así el riesgo de fracasos legislativos. Esta idea es también propuesta por Molina, autora previamente citada, bajo el nombre de: función informativa del derecho, en la que desarrolla la coherencia y la armonía en aplicación de los principios. (Molina, 2001)

A manera de conclusión podemos entender los principios del derecho como las reglas de un juego, o como los términos y condiciones de un servicio. Pero no solo los debemos entender como preceptos guías; sino también como respuestas ante deficiencias normativas.

3.3 PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como mencionamos previamente, los principios pueden ser distintos en cada rama del derecho, y la parte administrativa de este no es la excepción. Para este punto nos apoyaremos del autor Morón Urbina, el cual fue parte de la comisión que desarrolló nuestra actual ley de procedimientos administrativos generales.

Para este acápite, consideramos importante desarrollar las motivaciones que condujeron la redacción de los principios que hoy rigen nuestro procedimiento administrativo. Morón Urbina los condensa en cuatro paradigmas que trataron de ser resueltos: el paradigma formalista, (...) de la reserva o secreto administrativo, la cultura de la evasión de la responsabilidad de los funcionarios administrativos, (...) del tecnicismo legal exento de valores de comunidad. (Morón, 2017) Estos paradigmas son un tema fundamental en nuestra investigación, dado que más adelante serán analizados paralelamente con la ley 28024 para determinar si son compatibles entre sí.

Volviendo al desarrollo de estos tópicos, podemos entender el formalista como una excesiva burocracia carente de justificación. Esto traducido en requisitos procedimentales

que, sin un motivo aparente, forman procesos más largos y tediosos. Como respuesta se plantean criterios basados en la inmediatez, cuando sea posible.

Respecto al de reserva, encontramos una situación que desalienta totalmente la ya mencionada cultura de la transparencia. En este paradigma encontraremos situaciones de ocultismo respecto a determinados actos administrativos, que no tendrían por qué ser secretos. Esta situación crea escenarios en los que la especulación o la desconfianza debilitan la imagen de la administración. Y en el peor de los casos, no garantiza la imparcialidad y el cumplimiento de los derechos de los administrados. Este escenario atenta también contra diversos derechos constitucionales.

Hablemos ahora de la evasión de responsabilidades. Morón Urbina lo grafica en momentos en los que los funcionarios harán uso de distintas herramientas para evitar dar una respuesta al administrado. Coloquialmente conocemos a este paradigma como “lavarse las manos”. Por ende, era necesario redactar preceptos que busquen evitar esta situación.

Finalmente tenemos el tecnicismo legal exento de valores de comunidad. Esta problemática atenta directamente a lo que conocemos como democracia, tomando un camino opuesto a las potestades del gobierno dentro de un estado de derecho: El bien común. Este tema ocasiona en la cotidianidad la normalización de todos los paradigmas previos, dado que les da un falso cobijo de legalidad. En ese sentido, se debían pensar principios que ataquen incluso los aspectos más elementales del mundo jurídico, para evitar relaciones de poder desbalanceadas sin justificación razonable.

Con este antecedente histórico, podemos entender que los actuales principios que rigen el derecho administrativo están orientados a tutelar el interés público. Por ende, deberán ser observados, obligatoriamente, para diseñar legislaciones que regulen un tema determinado. Esta observancia obligatoria no puede ser ajena al Lobby, dado que esta actividad es una relación: administrado – administrador por excelencia.

Aun cuando estos paradigmas nos servirán como un indicador de “salubridad normativa” en el futuro análisis de la ley del Lobby, consideramos importante usar otro indicador: Los principios del procedimiento administrativo en relación a esta actividad. En ese sentido pasaremos a estudiar cada uno de los principios del derecho administrativo peruano para usarlos más adelante en el análisis mencionado.

3.4 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PERUANO

En nuestro ordenamiento, la interacción entre la administración y los administrados está contenida y delimitada en la Ley de procedimiento administrativo general. En este cuerpo normativo encontraremos una serie de principios que actuarán de acuerdo a lo estudiado previamente. Cabe recalcar que estos principios son enumerativos y no taxativos; esto quiere decir que su uso no excluye el uso de los demás principios generales del derecho. Señalada esta atinencia podemos pasar a revisar los principios contenidos en el artículo IV de la Ley.

3.4.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

Estamos, según un sector de la doctrina, frente a uno de los principios más importantes del derecho administrativo. La razón de tal aseveración recae en la concepción de un principio garante y proveedor. Garante pues está respaldado en derechos y deberes contenidos en la carta magna y proveedor pues de él emanan todas las potestades administrativas que deberán estar basadas en las fuentes del derecho señaladas.

Esto se traduce en la redacción del artículo estudiado, en cuyo contenido encontraremos que la administración debe “actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho” (LPGA) Esta premisa marca la línea general que deberá seguir la administración en su actuación. Una línea que tenga concordancia con los fines del sistema jurídico peruano en general.

Islas Montes, respecto al principio de legalidad señala que “el acto de autoridad se produce al cumplir los requisitos establecidos por el orden jurídico” (Islas, 2009) lo cual es una idea bastante didáctica para entender este principio. Justamente por eso es que se llama principio de legalidad, pues requiere de una situación previa para que sea válido (la observancia de la constitución y demás leyes al momento de la actuación administrativa). Esto intenta reducir el riesgo de actuaciones arbitrarias en la administración pública y su ubicación en la ley como primer principio de la lista os da una idea de su importancia.

3.4.2 PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

El debido procedimiento es una herramienta garantista bastante conocida en el mundo jurídico y para nada ajena a la rama administrativa del mismo. En esta área del derecho, el procedimiento administrativo aparece como una serie de condiciones preestablecidas, que guiarán la interacción entre la administración y los administrados. Estas condiciones

están contenidas en el desarrollo de los derechos de los administrados a mostrar sus argumentos, respaldarlos con evidencias y a que sean atendidos en concordancia con el derecho y las leyes.

Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue también desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Baena y otros vs Panamá. Si bien este caso toca un tema laboral, específicamente de despidos, se analiza la ausencia de un debido proceso que haya acompañado esta situación.

En ese sentido la corte establece ciertos criterios relacionados a este principio administrativo. Podemos encontrar en la ficha técnica del caso, enunciados referidos al debido proceso tales como la importancia de una administración pública regulada, el derecho a tener una garantía de obtención de resoluciones justas dentro de un proceso administrativo, la existencia de un proceso antes de una sanción y otros estándares mínimos. (*Ficha Técnica: Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, 2012*) Todos estos criterios (y otros) están presentes en nuestra ley de procedimiento administrativo, específicamente en el principio estudiado, que señala literalmente que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo.

3.4.3 PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO

La multiplicidad de procedimientos, el volumen de operaciones y las atipicidades inherentes a cualquier sistema generan situaciones que pueden estancar un procedimiento administrativo en alguna etapa. Como respuesta al riesgo de estos fallos normativos es que surge el principio de impulso de oficio. Con este se traslada la responsabilidad de la pro acción a los actores involucrados en la parte de la administración. Para que como señala Jiménez Murillo “el procedimiento continúe hasta que la solicitud del administrado se resuelva correcta y oportunamente” (Jiménez, 2011)

Este principio está orientado al recurso humano del estado, y aun cuando guarda relación con la velocidad con la que se desenvuelve un proceso, no debemos confundirlo con la celeridad, dado que hay un principio referido al tema en cuestión. Este será analizado en su momento, sin embargo, es necesario señalar esta situación antes de continuar.

El fin de este principio es culminar el procedimiento y dar una respuesta al administrado; para esto se emplean las instrucciones contenidas en la ley. Estas instrucciones están orientadas a que las autoridades realicen lo necesario (en marcos legales) para llegar a

una decisión. Las podemos encontrar en la ley en forma de verbos como dirigir e impulsar, los cuales muestran un enunciado imperativo destinado a esclarecer las situaciones que se presenten en la dinámica administrativa.

Adicionalmente, Jiménez Murillo, autor previamente citado, propone la calificación de “insumo” a este principio. Esto debido a que la finalidad del impulso de oficio, orilla a la administración a dotar de los recursos necesarios a sus autoridades para que puedan ejercer efectivamente dicho principio. De esta manera los procesos concluyen y las cargas procedimentales disminuyen.

3.4.4 PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Este principio contenido en nuestra Ley busca que la actuación de la administración tenga un balance con sus motivos. Ya sea creando, regulando, modificando o sancionando conductas en el ámbito administrativo, estas deberán estar motivadas por un sentido de proporcionalidad. Esta proporcionalidad debe encontrarse entre un fin público protegido y la forma empleada para lograrlo. En ese contexto se debe entender este principio como un delimitante y una pauta a tener en cuenta por la autoridad administrativa.

Morón Urbina ha desglosado dos elementos inmersos en este principio. Estos elementos configuran, en su aplicación, el efectivo cumplimiento del principio. Hablamos primero de la facultad atribuida y de como cualquier actuación debe ser motivada en concordancia con esta facultad. Por otra parte, encontramos la proporción entre el cómo y el para qué. Esto limita la voluntad de una autoridad administrativa, quien no tendrá total libertad para sancionar a un administrado. Por el contrario, deberá escoger entre una gama de sanciones, a la más adecuada para cumplir con el fin que se busca en determinado acto. (Morón, 2017)

3.4.5 PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Como razón de ser del principio de imparcialidad encontramos una justificación lógica y casi obvia para un estado de derecho. Sin embargo, en la vida cotidiana resulta importantísimo tener este principio en nuestro derecho sustantivo. Este principio está referido a la igualdad, al tratamiento justo y libre de conductas discriminatorias por parte de la administración. Es a su vez una garantía de tutela del interés general en el marco de las dinámicas administrativas.

En esa línea de ideas la doctrina ha descrito dos importantes vertientes del principio de imparcialidad. Para Morón Urbina, la administración pública cobija la vertiente positiva y negativa del principio de imparcialidad. En la vertiente negativa encontramos criterios de carácter general, como lineamientos no específicos que marcan una distancia entre la autoridad administrativa y las decisiones políticas. Estos criterios rigen muchos aspectos del mundo administrativo, como el área laboral de la misma, dotándola de procesos basados en los méritos, por ejemplo. La neutralidad partidaria o política en el diseño de políticas administrativas es un ejemplo de la vertiente negativa.

Por otro lado, encontramos la vertiente positiva, la cual está enfocada en la aplicación del derecho administrativo sustantivo a cada caso en concreto y guiada por el criterio de imparcialidad. Es decir, que limita el proceso de toma de decisiones a la ley y a los factores objetivos de cada caso, excluyendo de estos procesos análisis de tópicos comunes en la discriminación. (Morón, 2017)

Por último, es necesario entender que la imparcialidad a la que hace referencia este principio, no es absoluta. Existen ciertos criterios de exclusión en los que este principio no resulta aplicable, de manera justificada. Esta idea es compatible con el enunciado que señala que se debe tratar igual a los iguales y des igual a los desiguales. Pero de manera objetiva y positiva. Las preferencias, sustentadas en ley, en atención a ciertos ciudadanos mayores, minusválidos o embarazadas son algunos ejemplos con los que Morón Urbina grafica estas exclusiones.

3.4.6 PRINCIPIO DE INFORMALISMO

Nuevamente encontramos un principio basado en la fluidez de las actuaciones administrativas. En este caso, el principio de informalismo excusa al administrado a la presentación de requisitos que resulten excesivos para la consecución de un fin. Es decir, que adopta una postura anti burocrática en el proceso, esto para nuevamente sopesar la asimetría de poder entre los actores de las dinámicas administrativas.

Si bien este principio le da más valor al fondo que a la forma, esta ponderación valorativa no es absoluta. Nuevamente nos encontramos, en la redacción del principio, con un límite a esta dispensa: La armonía con la tutela del interés común y la tutela del derecho ajeno. Es decir que el administrado no deberá regirse por un exceso de formalismos para llevar a cabo una interacción con la administración, siempre que estos formalismos con afecten el interés público o el derecho de terceros. Accesoriamente se puede realizar esta

ponderación con análisis correspondientes a cada caso distintos, pero bajo la guía de los principios establecidos.

Morón Urbina ensaya hasta tres ejemplos de la aplicación de este principio bajo el nombre de técnicas alternas al formalismo. En ellas podemos encontrar excusas o dispensas de formalismos, facultad de subsanar posteriormente formalismos sin que estancuen el proceso y la corrección de errores formales no esenciales por parte del administrado. Esta última parte es importante pues debemos recordar que este principio garantiza solamente a la parte administrada, nunca a la administradora. (Morón, 2017)

3.4.7 PRINCIPIO DE PRESUNCION DE VERACIDAD

Este principio establece que la autoridad deberá dar por cierta las actuaciones realizadas por el administrado en el marco de un acto administrativo. Esta presunción está basada en la buena fe y busca a su vez darle fluidez al proceso.

Es necesario entonces, señalar algunas particularidades de este principio, que como otros previamente estudiados, no gozan de una naturaleza de aplicación absoluta. Podemos comenzar con el límite a este principio: La prueba en contrario. Esta presunción *iuris tantum* establece que se privilegia al administrado, dando por ciertas sus declaraciones salvo que haya evidencia que demuestre lo contrario. Entonces, surge la duda que cuestiona si la autoridad debe buscar esta prueba en contrario. Pues bien, la respuesta a esta interrogante está en el fin de revisión y no de prevención del principio.

Cuando hablamos de un fin revisor, nos encontramos con otro principio administrativo: El del privilegio de control posterior. Si bien este principio será estudiado en su turno, podemos adelantar que es la manera de garantizar la probidad del proceso. Por otro lado, tenemos el fin preventivo. Este fin está restringido por la aplicación del presente principio por lo que tendrá que entenderse como veraz la aseveración del administrado, pero con cargo a una revisión posterior.

Adicionalmente, Morón Urbina señala 3 providencias aplicadas en pro de disminuir los riesgos generados por el principio de presunción de veracidad; siendo estos: La obligación del administrado de cerciorarse de la veracidad de sus propios documentos, la potestad de revisión posterior de la administración y el establecimiento de responsabilidades en las 3 vías jurídicas (penal, civil y administrativa) (Morón, 2017)

3.4.8 PRINCIPIO DE CONDUCTA PROCEDIMENTAL

Nuevamente nos encontramos con un principio basado en la buena fe. Este contiene instrucciones dirigidas a todos los sujetos involucrados en un acto administrativo, en las cuales los exhorta a actuar guiados por conductas adecuadas, tales como el respeto la colaboración y la buena fe. También incluye un precepto que prohíbe actos administrativos que vayan en dirección opuesta a, nuevamente, la buena fe.

Entonces es válido comenzar el análisis con un concepto de buena fe. En ese fin podemos encontrar que la buena fe es un parámetro mínimo conductual, es decir que es una serie de conductas y preceptos que aseguran idoneidad en un determinado acto. Para Sainz Moreno, la buena fe administrativa es un limitante del ejercicio de un derecho (Sainz, 1979) lo cual no carece de validez dado que podemos entender un parámetro como una restricción.

Ahora bien, esta aplicación de la buena fe, sí es absoluta pues es de observancia obligatoria para todos los actores del proceso y adicionalmente para todos los procesos administrativos. Incluso la redacción de la norma, en su segunda idea, hace referencia a que los actos de la administración tampoco podrán ir en contra de la buena fe. De la interpretación de esta parte del principio, podemos encontrar que se espera de la administración, decisiones pensadas en no contravenir sus mismos planteamientos. Es decir que estas regulaciones nunca podrán interpretarse en sentido contrario de la buena fe. A esta idea, Morón Urbina la llama “la doctrina de los actos propios en el derecho administrativo” (Morón, 2017)

3.4.9 PRINCIPIO DE CELERIDAD

El principio de celeridad establece que las partes que participan dentro de un proceso administrativo deberán actuar de una manera que asegure un proceso dinámico, fluido y valga la redundancia: célere.

De un primer análisis del texto, podemos entender que este principio se orienta por un lado a la institucionalidad de la administración. Esto dado que permite proveer al aparato estatal del recurso humano y técnico necesario para diseñar y desempeñar actuaciones dinámicas y sencillas que reduzcan riesgos de dilaciones. Este es un principio que requiere actuaciones pro activas en el diseño de actos administrativos, así como en la ejecución de los mismos. Todos estos esfuerzos se realizan con el objetivo de moverse

baja el parámetro denominado “tiempos razonables”. Para la materialización de este parámetro deberá hacerse un análisis de cada caso en concreto, usando como guías otros principios y siempre teniendo en cuenta la tutela del interés general.

Finalmente, es necesario recordar que el límite a este principio es el respeto al debido proceso, por lo que nuevamente nos encontramos ante un principio no absoluto.

3.4.10 PRINCIPIO DE EFICACIA

Este principio ordena a los actores del procedimiento administrativo, a preferir y hacer prevalecer el fin del acto administrativo sobre sus formalidades. Es decir, que pondera la solución sobre la burocracia que conduce a esta.

Cabe entonces preguntarse por el término eficacia. Al respecto la RAE señala que es la “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.” (Real Academia Española, s. f.- a) lo que nos da una idea de las direcciones que toma este principio. Así las cosas, podemos entender que este principio busca una cultura del resultado en la administración pública, tal y como sucede en el sector privado. Según De Membiela la aplicación de este principio supone “un re direccionamiento de la actividad hacia el administrado o el cliente externo” (Lorenzo de Membiela, 2004) en la que se deben eliminar las barreras burocráticas que alejen las decisiones o soluciones a los actos administrativos planteados.

Finalmente, y como es costumbre, mencionaremos los límites a este principio, los cuales están contenidos en la redacción de la norma. Encontramos así la forma no vinculada a la validez, la no vinculada a las decisiones finales, las que no disminuyan los estándares mínimos del debido procedimiento ni las que atenten contra el derecho de defensa de los administrados.

3.4.11 PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

El principio de verdad material ordena a la autoridad a revisar y comprobar la verdad de los hechos alegados antes de tomar una decisión. Incluso se le otorga la potestad de usar medios probatorios adicionales a los propuestos por las partes, siempre y cuando la ley los ampare. Como vemos este principio exige darles total importancia a los hechos tal y como sucedieron para poder acoplarlos con la norma y llegar a una decisión fundamentada.

Dicho esto, es bastante probable que estemos pensando en una posible contra posición de principios, específicamente entre la verdad material y la presunción de veracidad. En el primero se exige a la autoridad la verificación de los actos y en el segundo se le exige que se den por ciertas las actuaciones del administrado. Sin embargo, en un análisis un poco más detallado veremos que tal contraposición es inexistente.

Por ejemplo, Jiménez Murillo nos habla del factor intensidad en la explicación de esta supuesta contraposición. Es decir que, el principio de presunción de veracidad adquiere mayor fuerza en etapas iniciales del proceso, mientras que por su parte el principio de verdad material adquiere relevancia en el momento previo a la toma de decisión (Jiménez, 2011) De esta forma cumplimos con las garantías en todas las etapas del proceso, incluso nuestra legislación incluye una etapa de revisión posterior, contenida en otro principio próximamente estudiado.

Otra situación que nos puede ayudar a entender este principio y a excluir una posible contra posición con la presunción de veracidad es la prueba en contrario. Recordemos que en el estudio del principio de la presunción de veracidad encontramos una presunción *iuris tantum* es decir que admitía una prueba en contrario. Pues bien, esta prueba en contrario, tiene cabida en el principio de verdad material. De esta manera podemos concluir el carácter complementario entre ambos principios.

3.4.12 PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Este principio contiene el derecho de participación y de conocimiento conferido a los administrados, en materia del contenido administrativo a cargo de la autoridad. Para materializar este principio, la autoridad debe contar con los mecanismos adecuados para que los administrados puedan acceder a los datos en cuestión. Sin embargo, encontramos como límite a este principio la información relacionada a: la esfera íntima de las personas, la que puedan comprometer la seguridad nacional y cualquier otra que prohíba la ley. Para este último punto tenemos por ejemplo a la autoridad nacional de transparencia y acceso a la información pública, quien se encarga básicamente de desarrollar todo lo referente a este derecho.

Ahora bien, regresando al tema del principio estudiado, podemos encontrar que en su redacción se incluye la facultad de participación en decisiones públicas. Esto nos recuerda rápidamente al tema central de nuestra investigación: El lobby. Y es que básicamente el lobby esta intrínsecamente relacionado con el derecho a participación; pues como

resultado de su actividad principal tendremos consecuencias directas e indirectas en la ciudadanía, representadas en este caso con la figura del administrado.

Este principio es representativo de un estado de derecho, más aún, como señala Valencia Martín estamos frente a una “democracia participativa” (Valencia, 2013) en la que como su nombre lo dice, la interacción social con la autoridad es base fundamental. En este principio esta interacción se presenta básicamente de dos maneras. La primera aparece en forma de acceso a la información y la segunda aparece como un rol activo del administrado en situaciones que afecten su esfera jurídica.

3.4.13 PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD

Este principio suele ser sencillo de entender, pero un tanto complicado en su aplicación cotidiana. Esto porque el presente principio exige a la autoridad diseñar o limitar el uso de trámites complejos. Es decir que la interacción documental que vivirá el administrado deberá ser sencilla, intuitiva y sobre todo razonable con el fin que tenga. Nuevamente nos encontramos con un criterio de proporcionalidad entre el instrumento y su fin.

Una de las trasgresiones de este principio es conocida en la práctica como barrera burocrática. Al respecto, INDECOPI ha definido acertadamente estas barreras como: “exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que impongan las entidades de la administración pública (...) que puedan afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.” (Romero & Guimaray, 2017) Como vemos estos obstáculos deberán ser analizados independientemente para calificar su validez, para de esta forma asegurarse que cumplan con tutelar el interés público y sean proporcionales con su fin.

3.4.14 PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD

En este principio encontramos la exigencia a la autoridad para diseñar lineamientos comunes para trámites similares. Es decir, estandarizar y sistematizar trámites basados en similitudes para facilitar el desenvolvimiento del administrado. Una vez más, y como en muchos otros principios, encontramos una limitación a su aplicación. Esta señala que toda diferenciación deberá ser debidamente motivada en criterios objetivos. Morón Urbina agrega que este principio suma en la “previsibilidad” del administrado (Morón, 2017)

Esto claramente coadyuva en la dinamización y fluidez del procedimiento, pues el administrado adquirirá experiencia útil para próximos procedimientos administrativos.

3.4.15 PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD

El principio de predictibilidad establece que la autoridad deberá informar toda la información necesaria que permita anticipar al administrado la naturaleza del resultado esperado. A manera de analogía, podemos entender este principio como un mapa que le brinda la autoridad al administrado para que conozca el camino que tendrá que recorrer.

Jurisprudencialmente hablando, Pantigozo Villafuerte nos recuerda lo establecido por el Tribunal Constitucional referente a este principio entendiéndolo como “aquella garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad” (Pantigozo, 2019) Es decir que este principio busca enmarcar la actuación de la administración en los límites legales para obtener resultados esperados por el administrado, independientemente de su naturaleza favorable o desfavorable para el mismo.

3.4.16 PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES

Este principio ya fue brevemente explicado en el principio de presunción de veracidad. En el cual vimos cómo cada principio adquiriría especial relevancia de acuerdo al momento procedimental determinado. Este precepto faculta a la autoridad a fiscalizar, a través de la reserva del derecho, la veracidad de la documentación otorgada por el administrado. Es un principio que complementa a la presunción de veracidad y al de verdad material, cada uno pudiendo ser aplicados en momentos específicos del procedimiento.

3.4.17 PRINCIPIO DE EJERCICIO LEGÍTIMO DEL PODER

Este principio contiene las potestades conferidas la autoridad por leyes determinadas y al mismo tiempo las limita a las fronteras del abuso del derecho. Señala que bajo ningún motivo la autoridad podrá actuar desviándose de las finalidades establecidas o dejando de tutelar el interés general. Este principio tiene cierta relación con el principio de legalidad anteriormente expuesto, por lo que algunas ideas son concordantes con el ejercicio legítimo de la autoridad. Si bien estos principios están contenidos en artículos diferentes, los podemos entender como conexos o complementarios, siendo el presente un desarrollo del anterior.

3.4.18 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

A lo largo de este acápite hemos podido ver una variedad de deberes encargados a la autoridad. Pues este principio desarrolla la existencia de consecuencias que deberá afrontar la autoridad si ejerce indebidamente alguna actuación administrativa. Estas consecuencias aparecen materializadas en responsabilidades, las cuales recaerán sobre la administración en determinados casos.

En la redacción de la norma podemos encontrar una naturaleza de resarcimiento al daño contenida en este principio. Literalmente se establece que la autoridad deberá responder por los daños causados al administrado como consecuencia de una deficiente actuación administrativa.

3.4.19 PRINCIPIO DE ACCESO PERMANENTE

Este principio señala que, en el marco de un procedimiento administrativo, la autoridad deberá poner la información pertinente a disposición espontánea y continua del administrado. Una de las formas en las que se materializa este principio es poniendo en conocimiento del administrado el estado de sus trámites vigentes. Esto se puede ver, a manera de ejemplo, en el proceso lineal de solicitud de renovación de DNI. En este proceso la autoridad, en este caso RENIEC, pondrá a disposición del administrado una plataforma web donde podrá dar seguimiento al estado de su solicitud, pudiendo ver la fecha en la que podrá recoger su documento.

Una vez concluido este repaso de los principios que rigen nuestro derecho administrativo (de manera netamente enumerativa) podemos pasar a revisar las potestades que se le confieren al estado. Sumado a estos principios, potestades y recomendaciones técnicas podremos revisar el texto normativo referido a la gestión de intereses en el Perú, de una manera más objetiva; y en caso se requieran propuestas de solución se podrán emplear estos elementos previamente señalados.

4. POTESTADES ESTATALES

El derecho administrativo estudia también un grupo de potestades que están a cargo de los distintos niveles de gobierno. El estudio de estas potestades nos permitirá entender las intenciones y razones que motivan al legislador al momento de redactar la norma. Y no solo nos permitirá entender el espíritu de la norma, sino también cuestionarlo cuando consideremos que se podría regular mejor.

Aun cuando el derecho administrativo concibe varias facultades dentro de las atribuciones estatales, consideramos relevantes dos de ellas: La facultad normativa del estado y la facultad sancionadora del mismo. Con estas dos facultades podemos cubrir las aristas que componen el cuerpo normativo que regula el lobby. Con la facultad reguladora entenderemos que el estado puede delimitar ciertas interacciones entre los actores de una sociedad. Y con la facultad sancionadora abordaremos un tema bastante discutido en temas regulatorios de lobby: La sanción ante el mal lobby.

Todas estas ideas serán desarrolladas en el siguiente punto. Sin embargo, consideremos necesario repasar un poco más el tema de las potestades estatales de manera general, antes del análisis específico de cada una. En tal sentido, encontramos como primer acercamiento a las potestades, la idea de un ejercicio de las mismas basadas en el interés público y no en el propio quizás como una forma de justificar y compensar el poder elevado que tiene la administración respecto a los administrados. Es decir que si el administrado tiene derechos por los que la administración deberá responder; la administración deberá tener las facultades necesarias para poder garantizarlos. Ahí la razón de ser de estas facultades.

Como hemos visto, las facultades conferidas al estado, existen justamente para garantizar un servicio óptimo al administrado. Esto a su vez asegura o garantiza un desarrollo normal del estado de derecho. El lobby requiere, en su regulación, de la confluencia de todas estas facultades para lograr un servicio óptimo y traducido en una sociedad participativa e informada. Recordemos que la materia prima del lobby suelen ser temas de interés común, que como hemos mencionado en repetidas ocasiones, tarde o temprano terminarán teniendo un impacto en los ciudadanos.

4.1 LA POTESTAD NORMATIVA DEL ESTADO

Esta potestad otorgada al estado, refuerza las ideas previas relacionadas a la delimitación o encuadre de ciertas interacciones entre administrador y administrado. Es importante entender esta potestad para comprender el ¿Por qué? Y el ¿Para qué? de esta atribución. Para lograrlo será necesario repasar su concepto, sus antecedentes o justificaciones y aplicación al caso en concreto: La regulación del lobby.

Sin embargo, antes de continuar el desarrollo, debemos remarcar que no se debe confundir a la potestad normativa con la potestad reglamentaria a la que se refiere la doctrina generalizada. Debemos entender a la potestad normativa como la capacidad general del

estado para esbozar interacciones entre administrados y administradores y no como su potestad para emitir reglamentos propiamente dichos. Para esto deberemos entender a las leyes como las directrices o mandatos generales y a los reglamentos como aquel cuerpo normativo que detallará y desarrollará el contenido de las leyes. Y a ambas como parte de la potestad estudiada.

Entonces podemos encontrar los antecedentes de esta potestad en un contexto muy opuesto a la concertación mayoritaria de las opiniones. Esto porque se creía que era una potestad excesivamente amplia para un estado. Apoyamos esta postura con lo señalado por Humeres, quien recordó el nacimiento de esta potestad con las revoluciones europeas en el siglo XVI (Humeres, 2017) Se puede pensar que es una aseveración contradictoria, dado que se venía de un contexto en el que los reyes tenían poderes casi absolutos. Pero debemos entender que no era una sociedad tolerante a esta situación y que, por el contrario, temía más de lo mismo. Sin embargo, con el pasar del tiempo, se fue moldeando la idea hasta llegar a un acuerdo de división de poderes. Si bien, el estado tendría esta enorme facultad de regular situaciones, estas regulaciones no obedecerían a intereses egoístas, sino más bien responderían a intereses comunes. Y al mismo tiempo no estarían concentradas en un solo estamento de la administración.

4.2 POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ESTADO

Esta potestad es más específica y esta apartada para el ámbito administrativo. Esta facultad tiene un carácter accesorio a la potestad general del estado, pues no se ve traducida en leyes sino más bien en reglamentos u otros cuerpos normativos. Todos estos sin rango de ley.

Podemos ver que Vignolo realiza una conceptualización bastante amplia, en el sentido que abarca todas las aristas que veremos más adelante en el marco de la regulación del lobby con su respectivo reglamento. El autor entiende esta potestad como el poder de:

Dictar reglamentos, normas que regulen procedimientos administrativos y otras de carácter general además de emitir Mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o administrados supervisados, incluyendo también la facultad de tipificar infracciones y establecer la escala de multas y sanciones. (Vignolo, 2020)

Como vemos, Vignolo empieza su concepto con las figuras normativas disponibles para el ejercicio de la potestad y las justifica en el marco del interés de los administrados en relación a su interacción con la administración. Con estos elementos enmarcados puede proseguir con la potestad sancionadora, la cual será estudiada en el siguiente punto.

A manera de conclusión podemos entender la relación entre esta potestad y el tema central de nuestra investigación: La justificación de incluir la regulación del lobby en el marco del derecho administrativo. Con este concepto claro podemos aplicar esta potestad en la redacción de una norma que busque optimizar y garantizar los derechos de los lobistas y de la sociedad por parte del estado.

4.3 LA POTESTAD SANCIONADORA

Esta potestad cobra importancia en nuestra investigación, cuando analizamos la ley que regula el lobby en el Perú y encontramos cambios sustanciales a través del tiempo. Por ese motivo consideramos importante repasar la naturaleza jurídica de esta potestad. Con el análisis mencionado, podremos analizar más adelante si las modificaciones normativas fueron o no adecuadas. Todo en el marco del derecho administrativo.

Comenzaremos con un concepto que contiene un elemento importante para el análisis. Para Tomas Cano, la potestad sancionadora es la capacidad de prevenir y reprimir supuestos anteriormente establecidos como trasgresores a la norma. (Cano, 1995) Es decir que la tipificación es un elemento importante para determinar la plausibilidad de las sanciones. Esta premisa bastante común en el derecho, no está del todo clara en la regulación del lobby por lo que nos servirá como referencia en el apartado del análisis de las modificaciones de la norma.

Regresando al tema doctrinario; Juan Carlos Ferrada establece esta potestad como la facultad de establecer estas sanciones en respuesta a la inobservancia o trasgresión de deberes jurídicos pre establecidos. (Ferrada, 2007) Nuevamente la encontramos como una capacidad de respuesta de la administración frente a supuestos predeterminados. Este concepto también nos acerca a la importancia de establecer directrices solidas en la redacción normativa, para poder tener respuestas proporcionales y útiles.

Esta potestad estatal es una herramienta proporcional y útil para el desarrollo de una regulación que garantice situaciones orientadas al cumplimiento de las normas constitucionales guías. En esa línea de ideas, deberá ser aplicada, en cuanto resulte

necesaria, en la regulación del lobby antes de que este sea desnaturalizado y pase a tener consecuencias penales, como lo establece la ley que norma esta actividad.

Podemos concluir con la idea de cohesionar ambas potestades en la aplicación al tema en cuestión. Teniendo por un lado una redacción primigenia basada en principios y en directrices que establezcan una política de estado frente al lobby, que se guíe (y ampare) en la potestad normativa. Y, por otro lado, el diseño de una gama de herramientas que sirvan de respuesta frente a escenarios adversos en los que se pueda usar la proporcionalidad en la regulación de esta actividad. Usando para ese último fin, la potestad sancionadora.

5. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS NORMATIVO DE LA GESTIÓN DE INTERESES

Hemos llegado al punto central en el problema planteado en la investigación: La ley 28024, ley que regula la gestión de intereses en la administración pública. Para esto usaremos todo lo repasado hasta el momento; incluyendo la doctrina administrativa plasmada en forma de principios generales, y por otro lado el aspecto positivo del derecho administrativo plasmado en los principios contenidos en su ley especial.

Luego, podremos hacer una división, con fines didácticos, de las partes que la conforman, de esta forma se nos facilitará su estudio en los siguientes pasos. Con estas nociones básicas de la ley podremos conocer su desarrollo en el tiempo, teniendo en cuenta sus 20 años de vigencia, su implementación y sus modificaciones respectivas. Con especial énfasis en este último punto.

Siguiendo ese objetivo, nos ocuparemos de estudiar los dos decretos legislativos que trajeron cambios sustanciales en la ley. Hablamos del decreto legislativo 1353 y 1415 respectivamente. Este análisis constará de una interpretación de las exposiciones de motivos que nos ayudarán a conocer las motivaciones, justificaciones y argumentos del legislador al momento de redactar estas normas modificatorias. Acto seguido dividiremos el estudio en 2 momentos. Siendo el primero un análisis de las figuras creadas y el segundo un análisis de las figuras derogadas. Para ambos casos se delimitará el análisis en el contenido de los principios administrativos estudiados previamente.

Ahora bien, resulta pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿Por qué analizar las modificaciones de la ley 28024 a la luz del derecho administrativo? Pues bien, como hemos mencionado anteriormente, consideramos pertinente el uso de esta rama pues el

acto del Lobby encaja perfectamente con la dinámica administrado – autoridad. Esta ley, como se verá más adelante, contiene pautas que marcan la interacción de estos dos actores, por consiguiente, confluyen inevitablemente con el derecho administrativo. Pero el análisis de estas pautas no se debe limitar al camino que le traza al administrado; por el contrario, el análisis debe encontrar la justificación y argumentación necesaria para el diseño mismo de estas pautas, con el fin de que estén en armonía con los principios que rigen nuestras relaciones administrativas. Y no solo el diseño, si es el caso, sino también de analizar su razón de ser.

Con la metodología propuesta se espera llegar a un diagnóstico normativo. Esto es, describir y explicar con una serie de premisas fundamentadas, el estado actual del Perú en cuanto a regulación del Lobby se refiere. Con este diagnóstico de estado podremos optar finalmente por dos caminos, enmarcados ambos por el derecho administrativo: La propuesta de nuevas modificaciones siguiendo estos parámetros y demás recomendaciones técnicas o por el contrario la descripción de los puntos fuertes de nuestra normativa.

Finalmente, si bien sería adecuado cotejar estos resultados con la realidad, debemos señalar el escaso material en forma de datos disponible en el país respecto a la actividad del Lobby. Sin embargo, esto no implica que el análisis de la legislación existente sea inútil.

6. ESTUDIO DE LA LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES EN EL PERU

La ley materia de estudio a la que hacemos referencia está identificada por el número 28024 y se denomina ley que regula la gestión de intereses en la administración pública. Fue dictada en el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo y desde su publicación se ha mantenido vigente hasta la actualidad. Es necesario recordar que a lo largo del tiempo ha sufrido ciertas modificaciones.

Ahora bien, esta ley está compuesta por seis títulos, veintidós artículos y un apartado de disposiciones complementarias. A continuación, pasaremos a estudiar cada uno de estos títulos y su respectiva disposición.

6.1 TÍTULO PRIMERO, DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.

6.1.1 DEL AMBITO DE APLICACIÓN Y SU RAZÓN DE SER

Este primer título conformado por 4 artículos contiene una especie de escueto glosario de términos, por así decirlo. Nos da el objetivo principal y las definiciones necesarias referidas a los que debemos entender por gestión de intereses, extendidamente entendido como Lobby. Es así que nos encontramos con el objeto y los fines de esta norma. En ese sentido nos encontramos con el primer artículo de la ley:

“La presente Ley regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, entendida como una actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sea de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas, con la finalidad de asegurar la transparencia en las acciones del Estado.”

Como podemos apreciar, la ley comienza delimitando su ámbito de aplicación: La administración pública, pero no entendido como el terreno interno en donde se lleva a cabo la actividad, sino más bien como uno de los actores que participarán de esta actividad. Prosigue definiendo a la actividad como el conjunto de acciones que orientan una decisión pública. Entonces, hasta el momento hemos entendido en que consiste la gestión de intereses y sobre quién debe recaer para que esta ley sea aplicada: La administración pública. Prosigue entonces señalando el porqué de la necesidad de regular dicha actividad y es aquí donde encontramos el término transparencia. En este punto podemos recordar la facultad reguladora del estado para delimitar ciertas actividades, tal y como lo estudiamos en el acápite de las potestades estatales, y adicionalmente podemos ver reflejado en este primer artículo el principio de legalidad, el principio de transparencia y el principio de interés público.

El texto normativo continúa aclarando que al hacer referencia a la palabra administración debemos observar a las entidades descritas en el ámbito de aplicación de la ley de procedimiento general administrativo e incluye además a las empresas cuya titularidad pertenecen al estado. Finalmente concluye su redacción excluyendo de la actividad de gestión de intereses al Poder Judicial en cuanto a decisiones jurisdiccionales se refiere. Este punto es bastante importante y fue anticipado previamente por lo que nos detendremos un momento en su análisis.

Entonces, respondiendo a la premisa que excluye las actividades jurisdiccionales de la gestión de intereses encontramos el derecho de petición. Este derecho de petición, incluido en la constitución esta normado en la ley de procedimiento administrativo general y tiene como principal característica la formalidad de presentación por escrito. Igualmente consideramos que debe existir mayor volumen doctrinario que recoja las diferencias existentes entre el derecho de petición y el lobby en la aplicación práctica de ambas.

6.1.2 PRIMERAS NOCIONES

A continuación, la ley aborda la actividad de la gestión de intereses propiamente dicha, para lo cual divide su redacción en la definición del acto de gestión y de la gestión de intereses como tal. En ese sentido encontramos que el acto de gestión es la comunicación oral o escrita dirigida a una autoridad pública para influir en una decisión (LEY 28024) y la gestión de intereses propiamente dicha son las actividades que realizará una persona jurídica o natural para obtener decisiones favorables a sus intereses haciéndose valer de los actos de gestión.

Nos puede parecer entonces, que la ley redundante en conceptos que dicen lo mismo entre líneas, sin embargo, de la lectura ordenada y cronológica advertiremos que esta técnica nos resulta favorable pues en este primer título ya nos queda claro lo que es la gestión de intereses. Finalmente, se incluyen los actos que no constituyen actos de gestión, encontrando en ellos los relacionados al ejercicio del derecho a la libertad de expresión o a las expresiones que contengan expresiones de voluntad no estén genuinamente orientadas a buscar influir o presionar.

6.1.3 DEL PROCESO DE DECISIÓN PÚBLICA

Con la lectura del artículo cuatro de la ley, podemos entender que un proceso de decisión pública es el conjunto de pasos que sigue la administración en sus distintas entidades, para formular actos públicos o decidir asuntos que atañen a la sociedad ya sea de manera directa o indirecta. Este artículo contiene también una lista de actos que constituyen las decisiones públicas materializadas en la realidad. Tal es así que encontramos en su mayoría todas las modalidades de producción ejecutiva, legislativa e incluso a de gobiernos locales. Hablamos en este caso de leyes, normas, ordenanzas, políticas, proyectos, decretos, dictámenes e incluso convenios y contratos.

De esta lista podemos extraer una subdivisión que contenga en un primer grupo la normativa en general y en segundo lugar otro grupo de acuerdos en forma de contratos o convenios. En ambos casos el lobby suele operar motivado por intereses económicos. En el primer grupo podemos imaginar regulaciones desfavorables para una persona jurídica que evidentemente empleará actos de gestión para oponerse a esta normativa y salvaguardar sus intereses económicos. En el segundo grupo, de convenios y contratos se hace más evidente el ánimo comercial por obtener una buena pro estatal, sin embargo, debemos recordar que la presente ley avala solamente actos legales y legítimos.

Podemos concluir señalando que el primer título de la presente ley abarca muy bien las definiciones necesarias para entender la actividad de gestionar intereses.

6.2 TÍTULO SEGUNDO, DE LOS ACTORES ADMINISTRATIVOS

En el presente título nos encontramos con una lista no taxativa de los actores estatales sobre los cuales influye la ley en cuestión. Estos actores estatales son básicamente funcionarios gubernamentales sobre los que recae la responsabilidad de tomar decisiones y sobre quienes los gestores de intereses tratarán de influir. En la lista encontramos básicamente a los cargos funcionales del poder ejecutivo, legislativo y gobiernos locales. Recordemos que el poder judicial está excluido del ámbito de aplicación de la ley, pero solo en su aspecto jurisdiccional. Recordemos que el poder judicial tiene también su aspecto administrativo sobre cuyos funcionarios se puede aplicar la ley estudiada.

Esta lista no es taxativa pues podemos observar que faculta a los organismos estatales determinar en su TUPA a su personal con capacidad de decisión. Finalmente tenemos la disposición de digitalizar esta información y tenerla al alcance de los administrados plasmando así los principios de acceso permanente. Incluye también en esta disposición la obligatoriedad de digitalizar el proceso de decisión pública antes mencionado.

6.3 TÍTULO TERCERO, DEL ACTOR PRIVADO

Según la ley, el gestor de interés es aquel que interactuará con la autoridad con capacidad de decisión en un proceso de decisión pública. Este gestor no tiene restricción de nacionalidad y podrá actuar representando sus intereses propios o los de terceros; asimismo podrá ejercer este derecho como una persona natural o como una persona jurídica. Vemos en este punto como la ley entiende que existe una industria especializada

y dedicada al lobby por lo que regula a los todos los actores que participan en la práctica de esta actividad.

En segundo lugar, nos encontraremos con una figura importantísima y de los puntos más altos de nuestra legislación: Las incompatibilidades y conflictos de intereses. Al respecto encontramos nuevamente una lista en la que se enumeran una serie de personas que no podrán ser gestores de interés. Todas resultan bastante lógicas, sin embargo, debemos detenernos en el inciso B del artículo 9, donde encontremos como incapacitado de ser gestores a los funcionarios de la administración pública mientras tengan tal investidura y hasta después de un año de haberla dejado. Esta prohibición disminuye el riesgo de ventajas indebidas y de decisiones orientadas a intereses ilegítimos por parte de los mismos funcionarios. Esta figura en el argot del mundo del Lobby es conocida como la congeladora, haciendo referencia a las prohibiciones a las que son sometidas los funcionarios estatales.

Finalmente encontramos en la redacción de la norma los deberes de los gestores de intereses, sin embargo, esta figura será analizada más adelante, en el acápite de figuras modificadas.

6.4 TÍTULO CUARTO: LAS INSCRIPCIONES DEROGADAS

Este título fue eliminado de la ley por lo que será estudiado en el acápite de figuras derogadas.

6.5 TÍTULO QUINTO, DE LAS OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL FUNCIONARIO

En este punto la ley introduce dos figuras que serán descritas a continuación, pero analizadas en el próximo acápite. Hablamos de las visitas en línea y de las agendas oficiales, ambas herramientas de registro.

Estas herramientas digitales servirán para llevar un registro de los actos de gestión de intereses realizados frente a una autoridad, la misma que serpa responsable de inscribirlos. Para este fin la ley enumera una serie de datos obligatorios referentes al acto de gestión, que deberán ser incluidos en el registro. Podemos encontrar entre ellos, la identificación del gestor, el cargo y nombre de la autoridad a la que visita, el motivo de la visita y su desarrollo, el lugar la fecha y la hora. Esta información, deberá ser ingresada tanto a la plataforma de visitas en línea como a las agendas oficiales.

Podríamos denominar a este registro como uno de incidencias espontáneas, dado que existe solo cuando ocurre el acto de gestión. Sin embargo, podemos encontrar otro tipo de registros denominados preventivos. Al respecto la ley hace una transferencia de responsabilidades a la Presidencia del Consejo de Ministro, con el fin de que esta determine los criterios y lineamientos referentes a este registro.

Finalmente, este título cierra su redacción con dos artículos referidos a las prohibiciones de liberalidades. Para la ley, debemos entender básicamente la liberalidad como un regalo que otorga el gestor a la autoridad. Al respecto señala que debemos entender estas liberalidades como “obsequios, donaciones, servicios gratuitos, ofertas de cargos o empleos.” Sin embargo, no todas las liberalidades están prohibidas en el marco de la aplicación de la presente norma pues, acto seguido se establece una lista enumerativa con los actos que no debemos considerar como liberalidades. Estas pueden ser condensadas en aquellas que no constituyan una ventaja ilegal en el proceso de influir en las autoridades.

6.6 TÍTULO SEXTO, DE LAS SANCIONES

La gran mayoría de artículos del presente título han sido derogados, sobreviviendo solo uno de ellos. Este artículo sobreviviente recuerda que las contravenciones a la presente ley serán aplicadas sin perjuicio del agotamiento de las sanciones penales correspondientes. Y prosigue en su redacción señalando que las sanciones serán determinadas en su momento por las autoridades competentes tales como el Sistema Nacional de Control y por la normativa correspondiente.

6.7 DE LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Son cinco disposiciones las contenidas en la presente ley, siendo quizás la más importante de ellas, el mandato de desarrollar en el reglamento las normas de éticas que deberán seguir los gestores de intereses en el marco de sus actividades.

Tenemos entonces, a modo de repaso, una ley con seis títulos. Estos títulos, desde nuestro punto de vista, pueden ser clasificados con fines didácticos en dos grupos: Un primer grupo de contextualización, en el que se nos dan las nociones y definiciones necesarias para entender la gestión de intereses y los actores que en ella se desenvuelven, este grupo está comprendido por los tres primeros títulos. Luego encontramos un segundo grupo operacional, en el cual conoceremos las herramientas de regulación de la actividad, las

obligaciones que los actores tienen al respecto y como parte causal y final las consecuencias de la inobservancia de la ley.

Podemos concluir señalando que este ha sido una breve descripción de la ley, pues por motivos de la organización de la información en la presente investigación se decidió incluir el texto completo de la ley el apartado de anexos. De esta manera se tendrá a la mano el dispositivo legal para absolver cualquier duda que se pueda generar en su estudio. A continuación, procederemos con los análisis que comprenden el problema central de la investigación: Las figuras creadas, las figuras derogadas y las cuestiones controvertidas desde nuestra perspectiva.

7. LA CRONOLOGÍA DE LA LEY 208024

Como hemos señalado previamente, esta ley data del año 2003, exactamente del 23 de junio. Y desde esta fecha a la actualidad, la ley y su reglamento han sufrido modificaciones sustanciales contenidas en dos cuerpos normativos. La razón de estas modificaciones ha sido el fracaso de la implementación y aplicación de la ley. Esta aseveración se sustentó en la inexistencia de gestores de intereses, de sus respectivos informes, de jurisprudencia administrativa y de data en general. Por ejemplo, la ley original obligaba a los gestores de intereses a registrarse como tales frente a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos; mandato que fue ampliamente inobservado dado que en casi 15 años de vigencia solo se registraron 3 gestores. Incluso la misma SUNARP solía carecer de los formatos necesarios para llevar a cabo este trámite. Adicionalmente a esta obligación de registros existía una obligación adicional de presentación de informes de actividades en la que los gestores desarrollarían las gestiones de intereses llevadas a cabo en un periodo semestral. El incumplimiento de esta disposición fue total.

Este balance desfavorable obligó al gobierno a repensar la ley y diseñar una nueva norma, que mantuviera su marco teórico y que variara en sus métodos instrumentales y en su respectiva implementación. En ese sentido, se promulgan el Decreto Legislativo 1353 – 2017 y el Decreto Legislativo 1415 – 2018.

7.1 DECRETO LEGISLATIVO 1353 – 2017

El 06 de enero del año 2017, el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, publica el Decreto Legislativo 1353 – 2017 el cual crearía la Autoridad Nacional de Transparencia

y Acceso a la Información Pública y complementariamente buscaría fortalecer la regulación de la gestión de intereses.

Este decreto se da debido al otorgamiento de facultades al poder ejecutivo en el marco de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la regulación de la gestión de intereses. Entonces, podemos encontrar un cuerpo normativo esencialmente dirigido a promover la cultura de participación ciudadana atendiendo el principio de publicidad administrativa. En ese orden de ideas, encontramos en la primera parte del dispositivo legal, decisiones referentes al tratamiento de los datos públicos, y en un segundo momento encontramos disposiciones dirigidas a la gestión de intereses que es el tema que importan en nuestra investigación.

Al respecto, encontramos específicamente en la sexta disposición modificatoria la variación de tres artículos de la ley original y en la única disposición derogatoria la eliminación de nueve artículos y un inciso.

7.2 DECRETO LEGISLATIVO 1415 – 2018

Posteriormente, el 12 de septiembre del año 2018, en el gobierno del expresidente Martín Vizcarra, se publica el Decreto Legislativo que traería más modificaciones e incorporaciones al cuerpo normativo 28024.

Dentro de esas modificaciones debemos señalar como principales a las efectuadas sobre los artículos 5 y 16 de la ley original. Asimismo, incorpora el artículo 16 – A referido a los registros preventivos. Finalmente se establece un plazo para reglamentar la ley adecuada a las modificaciones contenidas en ambos dispositivos legales.

Casi un año después, el primero de julio del 2019, se publica el Decreto Supremo 120 – 2019 – PCM mediante el cual se aprobaba el reglamento de la ley 28024, en el cual se desarrollaban las directrices establecidas por el cuerpo normativo citado. Si bien, estos cambios son recientes y con el riesgo de percibir su análisis como precipitado, consideramos que existe la data necesaria para entender el nuevo espíritu de la ley, analizar sus figuras creadas, modificadas y derogadas.

Estamos entonces frente a una ley que a pesar de su vigencia no tuvo una adecuada implementación, esto llevó al gobierno a modificar sustancialmente la ley en un esfuerzo de reducir el riesgo de corrupción y de fortalecer la cultura de transparencia y la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas. Por consiguiente,

procederemos a analizar detenidamente todos estos cambios para lo cual dividiremos el estudio en tres grupos: Las figuras modificadas, las figuras creadas y las figuras derogadas. También tendremos un espacio para analizar los puntos controvertidos de la ley, en los que se traerán a debate aspectos de la misma, que bajo nuestra perspectiva deberán ser especialmente estudiadas para determinar su eficacia y eficiencia en el marco de la gestión de intereses.

8. FIGURAS MODIFICADAS EN LA LEY 28024

En este acápite veremos que artículos se han modificado en la ley, la razón de ser, su relación con los principios administrativos y una reflexión final.

8.1 ARTÍCULO 5 DE LAS OFICINAS DE INTEGRIDAD

El artículo quinto de la ley que regula el lobby establece una lista enumerativa de las autoridades que tienen la capacidad de tomar decisiones públicas en el ámbito de la administración pública, y sobre las cuales se aplicará el contenido normativo.

Podemos encontrar en la actual ley, tres modificaciones de las cuales una de ellas merece especial interés: La delegación de facultades a las Oficinas de integridad. Sin embargo, antes de pasar a su análisis debemos mencionar las otras dos modificaciones mínimas. En ese sentido encontramos el cambio de denominación de “presidentes regionales” a “gobernadores regionales”. Dicha modificación obedece a la creación de estas figuras en el proceso de descentralización nacional. Asimismo, encontramos la nueva ordenanza de identificar a todo aquel funcionario que este dentro de la lista bajo la denominación de “demás funcionarios determinados por...” Estas modificaciones responden a relaciones causales circunstanciales.

Ahora bien, pasando al tema de las oficinas de integridad, debemos mencionar que consideramos tal modificación como un gran acierto para alcanzar las finalidades de la ley. Estas oficinas de integridad son sub unidades que deben estar presentes de manera permanente en determinadas unidades administrativas del estado, tanto a nivel nacional, regional y local. Estas serán las encargadas de velar por el cumplimiento de una correcta gestión de intereses en el ámbito estatal.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, entro al gobierno peruano un informe bastante completo referido a las oficinas de integridad y el cómo implementarlas en sus unidades administrativas. En este documento se desarrollan ideas

que otorgan la naturaleza de ente de apoyo y fiscalización a dichas oficinas. Sin embargo, dicho informe también desarrolla el concepto de dotar a estas oficinas de cierta autonomía administrativa y financiera. Esta premisa es bastante lógica pues responde a una búsqueda de imparcialidad en un terreno en el que grandes intereses pueden confluír para orientar políticas públicas. En ese sentido se requiere unidades fiscalizadoras libres, dentro de los límites legales, para que su labor sea dinámica y no vea trabas innecesarias en su camino. Existen en el país entidades autónomas que funcionan bajo el mismo criterio por lo que su aplicación en estas oficinas es totalmente viable.

Adicionalmente podemos adelantar que esta figura será usada en el punto de las propuestas a la ley, pues si bien estamos frente a una iniciativa bastante buena, consideramos que se las podría dotar de ciertas funciones y potestades extras que vayan en armonía con la finalidad del derecho administrativo: La tutela del interés general.

9 FIGURAS DEROGADAS DE LA LEY 28024

Los decretos estudiados trajeron consigo una serie de derogatorias traducidas en la eliminación de 11 artículos del cuerpo normativo original. Estas figuras derogadas se pueden clasificar en dos grupos, siendo el primero de ellos los artículos referidos a las inscripciones del Lobby frente a SUNARP y el segundo referido a las sanciones frente a incumplimientos.

9.1 DES DIFERENCIACIÓN ENTRE TIPOS DE GESTORES

Hasta antes de las modificaciones nuestra legislación contemplaba dos tipos de gestores de intereses. Los que actuaban por cuenta propia y los que actuaban en representación de terceros, siendo estos últimos denominados gestores de intereses profesionales. Tal diferenciación acarrea también ciertas responsabilidades, que a opinión de un sector académico incurrieron en una sobre regulación y en un trato diferenciado. La ley establecía que, para recibir tal denominación, y además de representar intereses ajenos, el gestor debía ser retribuido por su representado.

Esta categorización incluía también a los dueños de las personas jurídicas que realizaban actos de gestión, enunciado que debería encajar con la categorización de gestores de intereses propios. Una clara contradicción que llevo quizás a la decisión de derogar dicha clasificación.

Asimismo, la ley contemplaba como gestores no profesionales a los representantes legales que actuaban en pro de los intereses de organizaciones sin fines de lucro tales como gremios, colegios profesionales, sindicatos y demás. Esta premisa caía nuevamente en una diferenciación carente de justificación dado que contradecía el mandato de clasificar a los accionistas de una empresa como gestores profesionales. Podemos entonces entender que el legislador en realidad quiso usar el fin de lucro como punto de partida para diferenciar los tipos de gestores, y no los intereses que defendiera como se dejaba ver en la norma.

Cabe entonces señalar que esta figura derogada colisionaba con el principio de imparcialidad dado que esta diferenciación en la práctica suponía un trato distinto en un mismo escenario pues como vimos, el ánimo de lucro en el ámbito de la gestión de intereses es difícil de establecer. El principio de imparcialidad exige un trato igualitario a los administrados que realicen un mismo procedimiento.

9.2 LA ELIMINACIÓN DE LOS INFORMES SEMESTRALES

La recién analizada figura de los gestores no profesionales y profesionales, incluía la obligación impuesta a estos última, de presentar informes de las gestiones realizadas el último semestre. Al derogarse esta clasificación se entendió que debían también derogarse la obligación de presentar estos informes. Al respecto hay algunos puntos para analizar.

Esta obligación fue ampliamente desacatada a lo largo del tiempo debido a diversos factores, entre ellos la falta de implementación de la ley, lo cual escapa al análisis académico que se está llevando a cabo. Sin embargo, es innegable que la existencia de estos informes hubiera supuesto una potente data para monitorizar el panorama y fomentar la cultura de la transparencia.

9.3 LA ELIMINACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE INTERESES

La ley original contenía un registro a cargo de SUNARP en el que los gestores profesionales debían inscribirse de manera obligatoria para obtener un número identificador y realizar actos de gestión. Este registro debía también estar contenido en un soporte digital para garantizar el acceso permanente de la población en general.

Los datos que requería el registro, en forma de declaración jurada, eran datos personales del gestor, negación de incompatibilidades, datos de los representados, nombres de los

funcionarios con quien interactuaría, descripción del lobby que emprendería y demás constancias afines a sus gestiones. Estos requerimientos, según la ley, estaban sujetos a una inscripción por cada gestión realizada, lo cual contravenía con el principio de informalismo y celeridad.

Pero no debemos confundir esta barrera burocrática con el beneficio que suponía la inscripción previa de los gestores. Si bien, la idea de una inscripción lenta en cada acto de gestión es válida, no lo es la de pensar en una única y previa inscripción de carácter personal. En otras palabras, se podía usar el registro a modo de acreditación para que cada acto posterior identificara a las partes automáticamente, dejando a responsabilidad solo la información relacionada al acto de gestión en sí. Todo este registro estaba bajo la responsabilidad de SUNARP, quien era la encargada de realizar todo el montaje técnico necesario para implementar este registro y ponerlo a la disposición de los gestores y de la ciudadanía misma.

Estos registros estaban en armonía con el principio general de prevención y además servían (en teoría) para desarrollar un universo de datos controlados lo cual haría más fácil la regulación del lobby. En la actualidad Estados Unidos exigen estas acreditaciones y cuentan con registros preventivos de lobistas. Eso se ve traducido en 12644 (doce mil seiscientos cuarenta y cuatro lobistas inscritos) según el portal especializado *statista* (Statista Research Department, 2023) Por su parte la unión europea, en su normativa general contempla un registro de lobistas, pero no tiene un carácter obligatorio, sin embargo, en la práctica se ven requisitos previos de inscripción solamente para visitar funcionarios en ciertas oficinas gubernamentales. En cuanto a tema cifras, el informe *Planet Lobby* estima la existencia de 25000 (veinticinco mil) lobistas inscritos, mientras que efectivamente inscritos, en un registro no obligatorio tenemos: 11250 (once mil doscientos cincuenta) (Lundy, 2018)

El principio de prevención puede ser aplicado en este registro, pues nos da una certeza de los actores que participan en esta actividad, mide los riesgos y coadyuva al desarrollo de una democracia participativa. Sumado a esto debemos recordar que la ley no tiene como objetivo terminar con la corrupción, sino más bien reducir el riesgo de la misma y promover una cultura de transparencia en la administración pública.

9.4 DE LA ELIMINACIÓN DEL TRIBUNAL SANCIONADOR

La ley anterior contemplaba un título dedicado exclusivamente a las sanciones en caso de trasgresión del cuerpo normativo; sin embargo, los decretos posteriores trajeron consigo una derogación expresa de todas ellas.

En un primer momento, la ley establecía una lista taxativa de todas las sanciones a las que estaban expuestas las autoridades con poder de decisión. En ese sentido podíamos encontrar multas, amonestaciones, suspensiones de licencias y cancelaciones de las mismas con sus respectivas inhabilitaciones. Se señalaba también que el reglamento debía desarrollarlas siguiendo criterios de reincidencia, gravedad y antecedentes del administrado.

En un segundo momento, la ley incluía una figura interesante: El tribunal administrativo especial. Este tribunal estaría compuesto por 3 personas dentro de las cuales habría un representante del presidente, de la corte y del congreso. Este tribunal sería la segunda instancia del proceso, quedando como primera instancia la máxima autoridad de la unidad administrativa donde se suscitarán las infracciones.

Como en otros mandatos de la ley, este tribunal nunca llegó a ser instaurado quedando la ley incluso sin un reglamento que desarrollara este procedimiento sancionador. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, este tribunal hubiera sido de gran ayuda en distintos aspectos de la actividad de lobby. Primero como una figura que institucionalice esta actividad, en segundo lugar, como un órgano generador de jurisprudencia administrativa en materia de lobby y por último un coadyuvante al desarrollo del lobby como industria en el país.

En la actualidad la ley delega estas sanciones a las recomendaciones de los órganos competentes, pero incluye de manera no relacionada al tema las oficinas de integridad. Estas oficinas ya han sido materia de análisis en el presente trabajo, sin embargo, consideramos que pueden hacer las veces de este tribunal que nunca llegó a ver la luz en nuestro ordenamiento. Existe una serie de documentos técnicos orientados a desarrollar la teoría de estas oficinas, que dicho sea de paso aún están en proceso de implementación en el Perú. En ese sentido resulta útil pensar en estas oficinas como un ente sancionador dentro de las unidades administrativas, además de poder continuar su labor de fiscalización en armonía con el principio de privilegio de control posterior presente en nuestro ordenamiento.

Por ejemplo, la directiva 001 de la PCM en el año 2019 desarrolló una serie de lineamientos orientados a la implantación de estas oficinas. En la lectura del documento no encontramos ningún atisbo de facultarla de autonomía o de potestad sancionadora, lo cual demuestra una vez más que la gestión de intereses no ocupa un espacio importante en la agenda gubernamental.

Por dicho motivo, nuestra propuesta se acerca a la idea de volver a las oficinas de integridad una primera instancia que pueda resolver las infracciones al marco legal estudiado. Entonces cabe la pregunta ¿Solo observarían que se lleve de manera adecuada el lobby? Y la respuesta rápida es que sí. Sin embargo, la propuesta incluye otros mecanismos, tales como la incorporación ciudadana, en los cuales se prevé una mayor carga de procedimientos en donde se ocuparía más dichas oficinas. Esta propuesta será desarrollada en el acápite correspondiente, sin embargo, era necesario mencionarla para no pre juzgar el rol de estas oficinas.

10 DE LAS FIGURAS INCORPORADAS EN LA NUEVA LEY

El legislador sabía que no podía existir una ley que regule la gestión de intereses sin un registro como herramienta instrumental. Y si bien decidió desterrar los registros preventivos, optó por un registro espontáneo en el cual se trasladaba la responsabilidad de inscripción del gestor a la autoridad. Hablamos del registro de visitas en línea y de las agendas oficiales.

Estos dos registros digitales sirven para la anotación de cada gestión de intereses realizada frente a autoridades con poder de decisión. En este registro se recaba información relacionada a la persona que va a realizar el acto de gestión, los datos de la autoridad con la que interactúe, el motivo de la visita, la fecha y la hora. Esta información es pública y está al alcance de quien cuente con acceso a internet.

Ahora bien, al principio mencionamos que esta ley crea dos registros, entonces surge la pregunta: ¿Por qué dos? Pues bien, en el registro de visitas en línea se ingresan los actos de gestión realizados en sedes institucionales y en el registro de agendas oficiales se consignan los actos realizados fuera de ellos. La justificación de la autoridad es el contraste de información. A nuestro parecer esta premisa cae en los antiguos vicios de sobre regulación que padecía la ley original. Y aunque esta vez la responsabilidad de inscripción recae en el funcionario y no en el gestor, igual genera una dispersión de datos.

Incluso analizando en la práctica estos nuevos registros, podemos observar una serie de deficiencias operacionales que podrían ser subsanadas con modificaciones reglamentarias. Por ejemplo, si ingresamos al registro de visitas en línea encontraremos solamente un buscador. En él deberemos ingresar el nombre del funcionario o de la unidad administrativa lo cual entorpece la facilidad de búsqueda de las gestiones de intereses. Luego, si ingresamos el nombre de un ministerio, por ejemplo, nos saldrá una lista con todas las visitas que ha tenido esta unidad, pero nuevamente nos encontramos sin un filtro que nos ayude a encontrar las gestiones de intereses, pues es necesario mencionar que esta plataforma también aloja visitas de trabajo y visitas a título personal. Entonces esta mala ejecución de la ley atenta claramente contra el principio de acceso permanente, de publicidad y de tutela del interés general. Recordemos que el objetivo de esta ley es que la ciudadanía pueda conocer que gestiones se llevan a cabo para la producción de leyes que de manera directa o indirecta afectarán su esfera jurídica.

Al respecto planteamos el uso de una plataforma independiente para la gestión de intereses la cual no supondría un desafío informático para la autoridad dado que existen otras plataformas, actualmente usadas para otros fines, pero con una calidad bastante óptima. Por ejemplo, el buscador de proveedores del estado o la consulta de RUC son motores de búsqueda ágiles con información accesible y rápida. En este caso solo se debería incluir un filtro de búsqueda que permita seleccionar unidades administrativas o tópicos de interés.

Ahora bien, respondiendo a la problemática de ausencia de registros surge una posible respuesta basada en la eliminación de los registros preventivos. Si no encontramos actos de lobby registrados es por una deficiencia normativa y no porque el lobby no exista. Por ejemplo, en el registro de visitas en línea al ministerio de energías, se pueden llegar a contabilizar al menos 2000 visitas por mes, divididas entre reuniones de trabajo y asuntos personales. Resulta entonces improbable pensar que ninguna de ellas constituya una gestión de intereses. Es ahí donde podemos ayudarnos de la anterior propuesta. Si contamos con registros preventivos se tendría identificados a los gestores de intereses y sus visitas a las distintas unidades administrativas constituirían una acción de lobby. Sumado a eso tendríamos un registro de visitas exclusivo a la gestión de intereses y un panorama más claro para monitorear los riesgos de corrupción.

Otro de los artículos incorporados en la nueva ley nos habla de los registros preventivos. Estos, según el dispositivo legal, deberán ser desarrollados por la Presidencia del Concejo

de Ministros, sin embargo, cuatro directivas después no se han pronunciado al respecto ni siquiera en el desarrollo del reglamento. Es entonces inevitable recordar los registros preventivos de la anterior ley, sin embargo, ya hemos desarrollado en que deberían variar para satisfacer la tutela del interés general. Por este motivo, el desarrollo e implementación de estos registros está contemplando en la nueva política de la ley, la tarea encomendada a la administración recaería entonces en su diseño e implementación.

Podemos observar entonces una ley de segunda generación que ha reformado los aspectos instrumentales de su regulación y consideramos que van por muy buen camino, teniendo en cuenta que los principios rectores de la misma se han mantenido en el tiempo. Sin embargo, estos esfuerzos serán inútiles si se recae en la desidia que orillo a la ley anterior a su fracaso. Este ha sido una conclusión sesgada y superficial, por lo que en el siguiente capítulo desarrollaremos con un poco más de detalle el estado de la ley para llegar a un diagnóstico más preciso. Como hemos evidenciado ciertas falencias en el estudio del presente capítulo, nos daremos a la tarea de revisar los estándares internacionales en regulación del lobby para pasar a desarrollar una serie de propuestas que ayuden a concretar esta ley de segunda generación. Con este diagnóstico y propuesta podremos finalmente condensar la presente investigación en una serie de conclusiones referentes al estudio de la gestión de intereses en la administración pública.



1. DIAGNÓSTICO DE LA LEY 28024

Como mencionamos al inicio del capítulo anterior, el desarrollo del mismo serviría para entender esta ley de segunda generación, para conocer sus modificaciones y finalmente para llegar a un diagnóstico situacional de la norma. Este diagnóstico es desarrollado en el presente acápite.

Pues bien, según lo expuesto consideramos que estamos frente a una norma diseñada siguiendo los principios del derecho, pero que sin embargo en su aplicación estos no se ven plasmados en la realidad. Si bien la norma ha mantenido gran parte de su marco conceptual, con las mismas definiciones, criterios de incompatibilidad, y uso de registros; ha dejado de lado otros aspectos como la ausencia de registros preventivos y procedimientos sancionadores. Adicionalmente se pueden implementar mejoras a la accesibilidad de la plataforma digital en atención al principio de acceso permanente, implementar actores ciudadanos en el proceso de gestión de intereses en pro de una democracia participativa más sólida.

Es importante remarcar la implementación y aplicación como factores fundamentales en el éxito de esta norma dado que, la ley anterior tuvo que ser re diseñada justamente porque nunca se llegó a implementar correctamente. Hoy, casi cinco años después de las modificaciones sustanciales, existen atisbos que advierten un posible nuevo fracaso de la norma. Esta vez no causado por una deficiente implementación por parte de la autoridad, sino más bien por una inobservancia normalizada del administrado. Esta aseveración se basa en la ausencia de registros en la plataforma de visitas en línea. Por ese motivo se desarrollará una propuesta orientada a aumentar el número de registros de gestiones de interés.

Entonces, es pertinente señalar el vacío que han generado las derogatorias incluidas en la nueva ley, por lo que habrá que diseñar propuestas que ataquen ese problema normativo. En relación a los registros creados en la nueva ley, podemos rescatar la armonía con el principio administrativo de acceso permanente; pero observando que en su aplicación no siguen esta misma línea. En conclusión, podemos dividir este diagnóstico de esta ley en dos partes, orientando la primera a una perspectiva doctrinaria donde su estado termina resultando saludable pues se ha diseñado en base al respeto de los principios del derecho. Por otro lado, en la parte de su ejecución e implementación es donde podemos encontrar sus puntos más bajos, siendo esta una tarea a enmendar antes de recaer en errores pasados.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, encontramos un gran vacío presente tanto en la norma antigua como en la nueva: La falta de un escenario en el que se desenvuelva el Lobby. Pues si analizamos la ley, solo encontraremos definiciones, un registro y unas sanciones imprecisas al respecto, pero, ¿Qué hacemos luego con el registro? Es ahí donde esta carencia se hace evidente. En las propuestas desarrollaremos como debería implementarse un proceso en el cual confluyan gestores, autoridades y ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas.

Dicho esto, procederemos a analizar los estándares técnicos en materia de lobby para poder usarlo complementariamente en el desarrollo de las propuestas planteadas.

2. ESTÁNDARES TÉCNICOS EN RELACION A LA GESTIÓN DE INTERESES

Como hemos visto a lo largo de la investigación, el lobby es una actividad ampliamente extendida con diferencias sustanciales determinadas por su nivel de transparencia. Por consiguiente, diversos organismos nacionales e internacionales se han dado a la tarea de estudiar esta actividad para determinar algunos principios básicos, características legislativas comunes, fines y objetivos que en un escenario ideal puedan ser aplicados por los estados de derecho en los que se lleve a cabo el lobby.

Es así que el presente apartado estudiaremos una serie de documentos técnicos en los que se establecen enunciados en forma de estándares aplicables a distintas legislaciones. Ayudados en este análisis desarrollaremos las propuestas que planteamos respecto a la ley 28024.

2.1 POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La política nacional de integridad y lucha contra la corrupción es el instrumento principal del estado peruano para combatir la corrupción y desarrollar un sentido de integridad en la administración pública. Este documento técnico fue aprobado en el año 2017 a través del Decreto Supremo 092 – 2917 PCM y en su contenido podemos encontrar una serie de preceptos apoyados en una metodología basada en objetivos, metas, actores involucrados, responsables y lineamientos orientados a combatir la corrupción.

Ahora bien, en relación al lobby en la administración pública encontramos que el objetivo 1.5 es instalar y consolidar la gestión de intereses. Al respecto, señala que actualmente “la regulación de la interacción entre los/las servidores/as civiles y los/las ciudadanos/as

a través de los mecanismos de gestión de intereses, resulta también imprecisa y poco transparente” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017) lo cual no está alejado de la realidad, pudiendo nosotros comprobar como la ley se limita a tener una función de fiscalización más no de inclusión social, en el aspecto de sumar actores sociales.

Recordemos que este documento es vinculante y de observancia obligatoria para el diseño de políticas en la lucha contra la corrupción. Esto a su vez, implica que la creación de un conducto legal en la que se desenvuelvan las dinámicas de la gestión de intereses, es una tarea en la agenda gubernamental. Este conducto legal deberá ser entendido como una serie de instrucciones en las que se podrá llevar a cabo una adecuada gestión de intereses en las que pueda participar el actor social cuya esfera jurídica se pueda ver afectada por la toma de decisiones públicas. Este punto cuenta con un gran potencial para promover la poco desarrollada figura de la consulta previa en el país. La que actualmente se encuentra limitada a los pueblos indígenas.

Ahora bien, encontramos como una de las metas del presente instrumento técnico, un Estado peruano con una legislación que regule la gestión de intereses. Esa es la premisa de la meta referente a la gestión de intereses. Se podría entender entonces que dicha meta está cumplida con la sola existencia de la ley 28024, sin embargo, recordemos que en el análisis de la situación actual se evidencian las falencias de la citada ley. Adicionalmente, es importante señalar que este documento técnico concibe la gestión de intereses dentro del eje preventivo estatal. Esto refuerza la idea y garantiza la potestad preventiva del estado en los registros previos propuestos.

Respecto a la autoridad administrativa encargada de proponer normativa relativa a la gestión de intereses encontramos a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Este encargo estará basado en el diseño de instrumentos y herramientas para alcanzar un buen manejo del lobby en el país.

Finalmente, el documento culmina señalando estándares mínimos nacionales, que deberán cumplirse en la tarea de regular la gestión de intereses. Dentro de ellas podemos encontrar tres relacionados a nuestro tema de estudio:

- “Instrumentos legales aprobados para regular la gestión de intereses, los conflictos de intereses, las incompatibilidades, las declaraciones de intereses y el sistema general de ética pública.

- Funcionarios/as públicos/as emiten y publican sus Declaraciones Juradas en los portales web de sus entidades.
- Designación de autoridades encargadas de promover y hacer cumplir las reglas del sistema de ética pública al interior de cada entidad.”(Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017)

De la lectura de estos estándares podemos deducir que el grueso de los esfuerzos recae en desarrollo normativo desde el cual se abordarán las problemáticas relacionadas al tema.

2.2 LA GUÍA EUROPEA AL LOBBY CIUDADANO

Esta guía del profesor Alberto Alemanno está más orientada al tercer actor involucrado en el lobby: El ciudadano. Sin embargo, no por ser el tercero es el menos importante. Por el contrario, en la guía se propone la idea de incluir a este actor en los primeros momentos del proceso del lobby; pues mientras antes se involucren en el proceso les será más fácil maniobrar en él (Alemanno, 2019) Esta premisa guarda estrecha relación con la propuesta de crear un conducto legal para el lobby, que no se limite en los registros y en la fiscalización.

En un segundo momento de la guía se propone incorporar tópicos generales respecto a las materias que se estén discutiendo en el proceso de gestionar los intereses. Si bien esto puede resultar abrumador debido a la extensa gama de temas susceptibles a debate legislativo, se propone categorizarlos con ponderaciones basadas en los derechos fundamentales protegidos en la constitución. En otras palabras, ordenar la información para potenciar la aplicación del principio de acceso permanente de la población, consiguiendo así información más accesible en tiempo y forma. Esta idea se complementa con la primera premisa de la inclusión temprana del actor social en el proceso; pues con estos tópicos será más sencillo cruzar la información viendo plasmado igualmente el principio de celeridad administrativa.

2.3 LOBBY EN LA UNIÓN EUROPEA: ESTRATEGIAS, DINÁMICAS Y TENDENCIAS

El documento a analizar es un extenso recopilado de distintos autores especialistas en la gestión de intereses en Europa. Reúne a 33 especialistas y condensa el panorama actual del lobby en esa parte del mundo. Para los fines de esta investigación tomaremos las ideas

de tres autores en las que podremos apreciar estándares o situaciones compatibles con el lobby en nuestro ordenamiento jurídico.

2.3.1 DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS

Guéguen nos habla de una reingeniería a nivel del recurso humano estatal, en el sentido no de contratar más sino de cambiar los criterios de contratación en lo que respecta a personal técnicamente calificado en el sector de la gestión de intereses. (Dialer & Richter, 2019)

En ese sentido propone a las administraciones adquirir material humano, específicamente abogados, con la capacidad de conducir procesos. Y claro, en nuestro país primer sería necesario implementar este proceso o “conducto legal” antes mencionado. Pero retomando la idea del autor, este se centra en dos aspectos que se condensan con la idea del personal calificado: El operador y el proceso.

Respecto al operador podemos encontrar a un profesional que sirva de intermediario o conductor del proceso. Este deberá dominar la teoría para llevar dinámicas fluidas entre los actores del lobby en determinadas gestiones. Aunque no lo detalla, consideramos que lógicamente hablamos de un actor imparcial que coadyuve a la autoridad con poder de decisión a actuar dentro de los parámetros legales pre establecido. Por otro lado, que brinde soporte al gestor, que en muchos casos será ya un entendido en la materia del interés que este promoviendo pero que no necesariamente conozca el resto de conductos administrativos que se deberán usar en el proceso. Este intermediario no deberá intervenir en las cuestiones de fondo y se moverá entre la línea de un juzgador y un fiscalizador sin decantarse totalmente por alguno de estos roles.

Hablando ahora del proceso, se establece un conducto basado en la fluidez, dejando de lado las conversaciones estáticas por turnos, optando por un escenario en el que el dialogo directo entre las partes prime en tiempo real. El autor señala que la comunicación es solo una herramienta del lobby y que no debe confundirse con el como tal.

Finalmente podemos señalar que aplicar esto en nuestra regulación es posible debido a que nuestra norma relacionada al lobby concibe un espacio para las ya mencionadas oficinas de integridad. Si bien estas no tienen aún este rol del profesional conductor del proceso, básicamente porque no existe un proceso como tal, su implementación no

generaría mayor complejidad. El verdadero desafío versaría en poder encontrar o, por qué no, formar a estos profesionales.

Entendemos que esta medida, en la realidad laboral del país y con una crisis que se ve reflejada, por ejemplo, en la desnaturalizada figura del CAS podría resultar onerosa, resultaría beneficiosa si aceptamos que al final del día la corrupción es más costosa que una nueva carga salarial. Por este motivo, se considera a esta propuesta en el marco de una ley de tercera generación en el largo plazo de nuestra regulación de gestión de intereses.

2.3.2 GESTORES QUE APORTAN VALOR

Kerneis señala que el Foro de Servicios Europeos (ESF por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de grupo de influencia en la Unión Europea (Dialer & Richter, 2019) Entonces, ¿En qué consiste este modelo y como puede ser considerado un estándar? Pues en la naturaleza de sus gestores. Estos profesionales fungen las veces de interlocutores entre los titulares de los intereses promovidos y las autoridades con capacidad de decisión. Para esto, necesitan tener organizaciones solidas como respaldo. En nuestro país podemos identificar a gremios y sindicatos de gran alcance como un símil de estas organizaciones europeas.

En un primer análisis puede parecer que todos los gestores son interlocutores, y en el estricto sentido de la palabra lo son. Sin embargo, para los fines de la propuesta por interlocutor debemos entender a alguien que busca aportar en la producción legislativa, no bloquearla o re direccionarla basado únicamente en sus intereses o el de sus representados. Hablamos entonces de un colaborador externo al poder legislativo, pero legitimado por la afectación de sus intereses.

A diferencia del actor social, este gestor cuenta con el conocimiento técnico y coadyuva en el proceso de la toma de decisiones. Esto cambia la imagen del gestor que hará todo lo que esté a su alcance para direccionar una decisión pública, y lo reemplaza por el gestor que a través de fundamentos busca llegar a un consenso con los demás actores de la dinámica.

Incluso para legislaciones más avanzadas en la materia, tales como Europa o Estados Unidos, esta propuesta aún es incipiente y debe ser vista como el ideal en la gestión de intereses. En nuestro país actualmente la legislación no soporta este tipo de gestores. Sin

embargo, en la práctica parece llevarse a cabo en las sombras. Hablamos pues, de todos los buenos dirigentes sindicales que representan los intereses de sus respectivas organizaciones, sacando adelante proyectos de ley. Como un dato curioso, podemos señalar que existe una amplia tradición sindical y gremial en el Perú, cuyos actos más de una vez han constituido gestiones de intereses. Ninguno de estos actos está inscritos amparados en la exclusión de la norma que establece que: Ninguna organización sin fines de lucro constituye gestiones de intereses.

2.3.3 LA CONSULTA PÚBLICA COHESIONADA A LA GESTIÓN DE INTERESES

Para Bunea, la consulta pública en el proceso productivo de leyes constituye un contrapeso a los grupos de presión que promueven actos de gestión (Dialer & Richter, 2019) dado que ayudan a darle voz a temas cuyo debate público constituye una traba para ellos.

Este estándar refuerza las ideas previas del documento estudiado, dado que se orientan a promover democracias participativas, a promover el principio de acceso permanente y a tutelar el interés general. En esa línea de ideas, implementar esto en nuestra legislación requeriría primero de la implementación de un procedimiento. Es importante mencionar que este estándar satisface un debido proceso en el ámbito administrativo del Lobby y no debe confundirse con los fines generales de la actividad. Estos últimos más orientados a promover la cultura de la transparencia y a reducir el riesgo de corrupción en el sistema.

2.4 ESTÁNDARES PARA LA REGULACIÓN DEL LOBBY

En este documento elaborado por la sociedad civil y financiada por la Unión Europea condensa estándares en forma de principios rectores para la regulación de la gestión de intereses.

Al tratarse de principios, podemos implementar de una manera más sencilla su contenido a nuestra regulación, observando siempre nuestros principios administrativos para un marco idóneo de la gestión de intereses. En ese sentido, se ilustran estos principios en la premisa de que: Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno

Podemos desglosar estas ideas en la proporción de los esfuerzos empleados y la observancia de la norma constitucional, criterios que al parecer si fueron tomados en

cuenta en el diseño de nuestra norma regulatoria. Sin embargo, debemos repasar estos principios propuestos y contrastarlos con los instrumentos disponibles en nuestro ordenamiento.

Estos principios son el de integridad, el de transparencia y de participación y acceso. Con una combinación de los tres podremos regular un lobby que se oriente a sus fines ideales. Respecto a la integridad encontraremos dos grupos de exigencias: Las conductas guiadas por la ética y un sistema para gestionar posibles conflictos de intereses. En el primer grupo, referido a las conductas éticas exigidas a las autoridades, encontramos en el reglamento de la ley una lista enumerativa de preceptos éticos de observancia obligatoria, los cuales guiarán el accionar de la administración. En ese sentido podemos señalar que la ley peruana ha cumplido con este principio rector. Por otro lado, tenemos el sistema de gestión de conflictos de interés. En este punto, la legislación peruana también ha tomado especial interés, incluso desde la norma original, con la ya mencionada prohibición de ejercer gestiones de interés durante y después de ejercer un cargo público con capacidad de decisión. Esta figura evita las llamadas puertas giratorias, en las que un funcionario que cesa su función pública comienza a trabajar para un tercer haciendo uso de sus influencias en su ex centro laboral. Esto conllevaría un alto riesgo de corrupción, por lo que la normativa nacional decidió establecer la prohibición antes mencionada.

En resumen, podemos decir que este principio rector, al menos en la teoría, está cubierto por la ley 28024. Sin embargo, la carente data de gestión de intereses en el país nos imposibilita analizar su efectivo cumplimiento. No en el sentido de trasgresión a la norma, sino más bien en el riesgo latente de corrupción que finalmente se termina traduciendo en los tantos casos penales que tenemos en la actualidad.

Veamos ahora el principio de transparencia. Al respecto se establece la obligación de transparentar toda interacción entre lobistas y autoridades. Para esto se propone el uso de registros públicos efectivos. Estos registros deben ser obligatorios tanto en su contenido como en sus actores. En nuestra legislación solo se requiere la inscripción del acto, pero no se tiene una base de datos de los lobistas que en ellos interceden. Puede parecer una exigencia vacía pues de todas formas en los actos de gestión inscrito se identifica a la persona que visita a la autoridad. Sin embargo, esto genera una dispersión de datos. Es por ese motivo que se recomienda tener una base de datos del universo de personas dedicadas al lobby y de sus organizaciones correspondientes. Respecto al acceso a la información contamos con un registro de visitas en línea, pero como mencionamos

anteriormente, la navegación en esta plataforma es engorrosa y poco efectiva, desvirtuando así su fin principal.

Por último, tenemos al principio rector de la participación y acceso. Este no debe confundirse con el acceso a la información, pues en este caso nos referimos al acceso al procedimiento mismo. En este punto nuevamente nos topamos con un obstáculo: no podemos garantizar el acceso ciudadano al proceso del lobby si no contamos con un proceso.

Todos estos principios rectores se pueden materializar en acciones, por consiguiente, a continuación, analizaremos un cuadro bastante didáctico que ha plasmado las acciones necesarias para medir la implementación efectiva en el marco de la regulación de la gestión de intereses.

2.5 INDICADORES DE UNA REGULACIÓN GUÍADA POR LOS PRINCIPIOS RECTORES

El documento denominado *Ética y buen gobierno* nos trae un cuadro en el que podemos apreciar una serie de acciones que pueden verse en la cotidianidad de la gestión de intereses y servir como medidor del estado de la misma.

Según el autor, esta lista de herramientas es producto de un estudio integral de diversas legislaciones en las que se ha identificado cada instrumento dentro del contenido de cada principio rector estudios. Es así que nos encontraremos con una serie de acciones correspondientes al principio de integridad, orientados a las conductas de los actores, de transparencia orientados a las conductas que deberá tomar la administración estatal y de acceso orientadas al actor social entendido como el grupo de ciudadanos a los que determinada decisión pública terminará afectando de manera directa o indirecta su esfera personal.

Tabla 1

Indicadores de regulación

| Transparencia | Integridad | Igualdad de acceso |
|---|---|---|
| 1. Acceso a la información pública a través de los regímenes de libertad de | 5. Restricciones previas y posteriores al empleo para | 9. Mecanismos de consulta y participación |

| | | |
|---|---|---|
| Información. | reducir los riesgos asociados con la puerta giratoria entre el sector público y el privado. | pública. |
| 2. Sistemas de registro de Lobistas. | 6. Códigos de conducta para empleados del sector público. | 10. Composición de grupos de peritos / consultores en políticas e informes. |
| 3. Monitoreo del sistema de registro y sanciones para la falta de cumplimiento. | 7. Códigos de ética para lobistas. | |
| 4. Divulgación proactiva por funcionarios, incluida la huella legislativa. | 8. Autorregulación por las asociaciones de lobistas. | |

Nota: Estándares en regulación de gestión de intereses (2018)

En lo referido a la transparencia podemos aseverar que el punto 1 y 2 están desarrollados al 50% dado que ni contamos con una plataforma efectiva ni que tenemos un registro de lobistas obligatorio. Siguiendo con el punto 3 del cuadro, recordamos que la nueva ley eliminó el tribunal de sanciones de la ley original, quitando una oportunidad de institucionalizar la gestión de intereses. Finalmente, en el cuarto punto encontramos una inexistencia de la denominada huella legislativa en nuestro país.

Respecto a la integridad podemos señalar que, en teoría, la norma ha cumplido y contiene instrumentos compatibles con los puntos cinco, seis y siete. En lo referente al octavo punto podemos encontrar quizás un atisbo espontaneo de autorregulación en los gremios y sindicatos. Sin embargo, debemos recordar que en nuestra legislación estos no son considerados grupos de gestión de intereses.

Finalmente tenemos la igualdad de acceso, en la que claramente nuestra legislación ha fallado. Esto en el sentido de que la ley se limita a establecer conceptos relacionados al lobby, a instaurar registros y a imponer sanciones nada detalladas; dejando de lado la regulación de un proceso que garantice un escenario idóneo para estas interacciones trilaterales entre lobistas, autoridades y representantes ciudadanos.



CONCLUSIONES

1. Existe un consenso doctrinario generalizado respecto a una gestión de intereses regulada por los preceptos de tres principios rectores: La integridad, la transparencia y la participación ciudadana. Las legislaciones que diseñan sus políticas regulatorias en base a estos principios cuentan con sistemas institucionalizados de gestión de intereses, en las que incluso esta actividad se ha vuelto una industria redituable que genera participación ciudadana.
2. El desarrollo de la gestión de intereses en la administración pública peruana en los últimos veinte años es nula e inexistente. Si bien la regulación de esta actividad parece haber tenido avances teóricos, en la práctica la realidad es diferente. Esto se traduce en la data inexistente respecto a esta actividad que en la actualidad se sigue ejecutando en un ambiente de secretismo e informalidad. Esta situación pone en riesgo los derechos difusos de la sociedad y aumenta el riesgo de corrupción en la administración pública
3. La ley 28024 se ha diseñado al amparo de los principios jurídicos generales y administrativos por lo que podemos encontrar, en líneas generales, una norma de segunda generación debidamente sustentada y con bases sólidas. Sin embargo, en el desarrollo e implementación de la ley estos principios no se ven realmente reflejados.
4. La finalidad de la regulación de la gestión de intereses no radica en la eliminación de la corrupción, sino más bien en actuar como una herramienta preventiva que pueda mapear el riesgo de corrupción para actuar de manera anticipada en el problema. En ese argumento descansa la justificación de orientar esfuerzos hacia una gestión de intereses transparente, profesional, integradora e institucionalizada
5. Existe una necesidad de identificar un objetivo claro para la ley, el cual a su vez pueda medirse con resultados reales. Este objetivo está orientado a promover una cultura de transparencia, integridad y participación ciudadana en la administración pública. Para lograrlos se han propuesto una serie de criterios que pueden generar también resultados tangibles en cuanto a Lobby se refiere. Uno de los resultados esperados es mejorar la calidad actual de la relación entre privados y estado. Teniendo en cuenta que en la actualidad dicha relación es nociva pues adolece de

muchos defectos que crean escenarios propicios para la corrupción que tanto mal le hace a la sociedad.

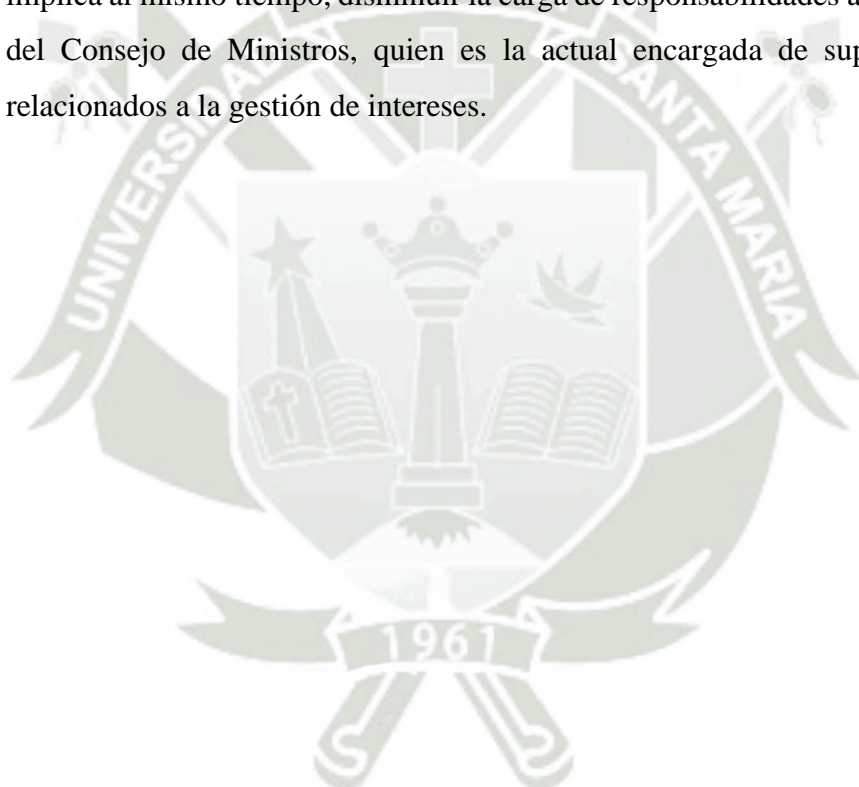


RECOMENDACIONES

Del análisis conjunto de la ley en atención a los principios rectores de la regulación de intereses, la tutela del interés general y demás principios administrativos; se han establecido cinco propuestas referidas a la regulación de la gestión de intereses. Esta lista de propuestas supone modificaciones a corto, mediano y largo plazo en función de sus costes de implementación.

1. Se recomienda derogar el inciso “f” del artículo 3 de la ley 28024 que señala que no es considerado un acto de gestión de intereses: “El libre ejercicio de la defensa legal y de la asesoría, dentro de lo previsto por el ordenamiento jurídico”.
2. Se recomiendan lineamientos a través de directivas orientadas a desarrollar el artículo 16 de la ley 28024 referidas a los registros de actividades. Al respecto se recomienda atender el principio de acceso permanente y agregar filtros de búsqueda a la plataforma virtual de visitas en línea. Esto ayudará a acceder de manera eficaz a los actos de gestión inscritos.
3. Se recomienda desarrollar el artículo 16 – A referido a los registros preventivos. Al respecto se deberá crear un registro previo y obligatorio en el que los gestores deberán inscribirse para poder realizar actos de gestión de intereses frente a autoridades con poder de decisión.
4. Se recomienda incorporar progresivamente la huella legislativa como herramienta para conocer las motivaciones de una ley determinada. Esto coadyuvará a la promoción del registro obligatorio de lobistas previamente propuesto. Debe entenderse por huella legislativa al conjunto de información que contiene las incidencias del proceso de toma de decisión pública.
5. Se recomienda implementar las oficinas de integridad contempladas por ley como órgano fiscalizador interno de la gestión de intereses. El análisis de la presente propuesta acepta también la incorporación de los órganos de control institucional a cargo de la contraloría. La elección de uno u otro como ente responsable de esta actividad recaerá en criterios técnicos.
6. Se recomienda reactivar el título sexto de la ley referido a las sanciones. Adicionalmente se puede establecer como órgano de primera instancia a las oficinas de integridad o al órgano de control institucional según lo descrito en el párrafo anterior. Como órgano de segunda instancia se puede establecer a un tribunal conforme a lo señalado en el artículo 20 de ley derogada.

7. Se recomienda incluir un nuevo título a la ley, encargado de desarrollar un conducto legal en el que se pueda llevar a cabo la gestión de intereses y sobre el cual pueda interactuar el gestor, la autoridad con poder de decisión y de ser el caso el actor social. Este procedimiento ayudaría a institucionalizar la gestión de intereses y a desarrollar una industria de la misma. Asimismo, se promovería una democracia participativa reduciendo el riesgo de corrupción.
8. Se recomienda encargar a la Contraloría General de la República como ente supervisor de actos de Lobby. Se recomienda crear una unidad ejecutiva que trabaje de la mano con las autoridades con poder de decisión pública para asegurar un Lobby adecuado que sume a la sociedad y no se convierta en corrupción. Esto implica al mismo tiempo, disminuir la carga de responsabilidades a la Presidencia del Consejo de Ministros, quien es la actual encargada de supervisar temas relacionados a la gestión de intereses.



REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2021). *Los riesgos de corrupción de los lobbies*. 12, 125-144.
<https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/122>
- Alemanno, A. (2019). *The European guide to citizen lobbying* (Jesse Colzani and Giuseppe Airò). <https://www.thegoodlobby.eu/resources/the-european-guide-to-citizen-lobbying/>
- Arguello, S. (2019). El dominium feudal según el primer medievalismo. Boulainvilliers (s. XVIII) y su versión sobre el origen de Francia. *Libertad de los antiguos y libertad de los modernos. Nuevas perspectivas históricas, sociológicas, filosóficas y jurídicas sobre una controversia rectora de nuestra época*, 15, 16,28.
- Brewer, A. (2013). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo I: El Derecho administrativo y sus principios fundamentales* (Primera Edición, Vol. 1). Editorial Jurídica Venezolana.
- Caldevilla, D., & Xifra, J. (2013). Historia de los Lobbies: Una forma de escribir la historia. *Historia y Comunicación Social*, 18, 879,892.
https://doi.org/10.5209/rev_HICS.2013.v18.44371
- Cano, T. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. 15(43), 339-348.
<https://doi.org/10.18042/cepc/redc>
- Ficha Técnica: Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2012).
https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?lang=es&nId_Ficha=222
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (2017). *Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción*. Deposito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú.

- <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/33937-politica-nacional-de-integridad-y-lucha-contrala-corrupcion>
- Defensoría del pueblo. (2022). Un país sin corrupción [Gubernamental]. *defensoria.gob*.
https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/un-pais-sin-corrupcion/#:~:text=impedir%20su%20impunidad,-,La%20corrupci%C3%B3n%20es%20el%20mal%20uso%20del%20poder%20p%C3%ABlico%20en,ejercicio%20de%20los%20derechos%20fundamentales.
- Dialer, D., & Richter, M. (Eds.). (2019). *Lobbying in the European Union Strategies, Dynamics and Trends*. Springer Nature Switzerland AG.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú* (1.ª ed., 1-1). Oxfam América Inc.
- Espinosa, V. (2018). *La Regulación del Lobbying: Una tarea pendiente en Ecuador*. 4, 53-86.
- Ferrada, J. (2007). *Las potestades y privilegios de la administración Pública en el régimen administrativo chileno*. 20(2), 69-94. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502007000200004>
- Garin, R. (2016). *El lobby feroz y la sociedad de las influencias* (Primera Edición). Catalonia Ltda.
- Gonzálvez, N., Nieto, L., & Pérez, M. (2021). *Una medida global de gobierno abierto para la OCDE. Recomendaciones para España*. 88(349). <https://doi.org/10.20430/ete.v88i349.907>
- Hernández, S. (2019). *Análisis comparativo entre el Lobbying en Estados Unidos y Europa: Enfoque en el sector tecnológico* [Comillas Universidad Pontificia]. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/27251>
- Humeres, N. (2017). *Perspectivas sobre la potestad reglamentaria y la nulidad de las normas administrativas*. 85(242), 71-103. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-591X2017000200071>
- Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú: 2010* (p. 244). (2010). Grupo de Trabajo contra la Corrupción.
- Islas, R. (2009). *Sobre el principio de legalidad*. 15, 97-108.
- Jiménez, R. (2011). *Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo*. 67, 189-206.
- Kunicka, B. (2017). *La lucha contra la corrupción en América Latina*. 12-13(12-13), 15.

- Lorenzo de Membiela, J. (2004). *Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración Pública*. 164, 331-348.
- Lundy, D. (2018). *Lobby Planet*. Corporate Europe Observatory. <https://corporateeurope.org/en/lobbyplanet>
- Maradeo, J., & Damiani, I. (2019). *Lobby Cómo se construye el (verdadero) poder detrás del poder* (Digital, 1-1). Penguin Random House Grupo Editorial, S. A.
- Matilla, A., & Viteri, D. (2019). *Reflexiones sobre Derecho Público I* (Vol. 1). UNIJURIS.
- Molina, A. (2001). *Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: Fundamentos, alcances e Importancia*. 17, 258-268.
- Morón, J. (2017). *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo general. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Décimo segunda, Vol. 1). Gaceta Jurídica S.A.
- Navarro, J., Aylwin, F., Márquez, F., Muñoz, C., Baena, P., Tejeira, M., Camarero, S., Cabrera, J., Sevilla, J., Márquez, M., Eça, M., Pardavé, D., Di Meglio, J., Sánchez, L., Salcedo, J., Duncan, P., & Mendonça, F. (2023). *Democracia o populismo. Tendencia de asuntos públicos 2023* (p. 51) [Democracia o populismo. Tendencia de asuntos públicos 2023]. LLYC IDEAS.
- OECD. (2002). *Mejores políticas para una vida mejor*. <https://www.oecd.org/acerca/>
- Pantigozo, L. (2019). *La inaplicación del principio de predictibilidad en los procedimientos administrativos por parte del INDECOPI ante los riesgos que enfrentan las entidades bancarias* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14709>
- Paúcar, M. (2016). El lobby y la corrupción política. En *Problemas actuales de política criminal Anuario de Derecho Penal 2015-2016* (Vol. 1, pp. 71-92). <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc1134669>
- Real Academia Española. (s. f.-a). *Diccionario Prehispánico de Dudas*. Diccionario panhispánico de dudas. Recuperado 19 de noviembre de 2023, de <https://www.rae.es/dpd/lobi>
- Real Academia Española. (s. f.-b). *Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/eficacia>
- Rodríguez, N. (2016). *REGULACIÓN DE LOBBY EN EL PERÚ: TRAYECTORIA PENDULAR HACIA UNA LEY DE GESTIÓN DE INTERESES DE SEGUNDA GENERACIÓN*. Universidad del Pacífico.

- Romero, Y., & Guimaray, A. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas*. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi. www.indecopi.gob.pe
- Sainz, F. (1979). *La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados*. 89, 293-314.
- Sierralta, A. (2005). *El Lobby y las relaciones comerciales internacionales*. 3(6), 341-401.
- Statista Research Department. (2023). *Total number of registered lobbyists in the United States from 2000 to 2022*. statista. <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us/>
- Sverdrup, U. (2021, abril). Comment Lobbying the EU after Brexit. *Encompass Europe*. <https://encompass-europe.com/comment/lobbying-the-eu-after-brexit>
- Valencia, G. (2013). *La participación ciudadana en el procedimiento administrativo*. 13, 375-398.
- Vázquez-Portomeñe, F. (2017). *¿Deberían criminalizarse ciertas modalidades de lobbying?* 22. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2775>
- Vignolo, G. (2020). *Los mandatos de los organismos reguladores ¿son actos administrativos o son reglamentos?* 8(11), 69-83. <https://doi.org/10.21678/forseti.v8i11.1254>
- Villavicencio, A. (Ed.). (2011). *El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG)*. 67, 9.
- Zetter, L. (2008). *Lobbying The Art of Political Persuasion* (Vol. 1). HARRIMAN HOUSE LTD.