



Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal

EXPOSICIÓN ANTE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

Proyecto de Ley de Transparencia y Publicidad de la Gestión de Intereses

(INLEG-2026-51552183-APN-PTE)

I. Por qué el CPACF está en este recinto

Señor Presidente de la Comisión, señoras y señores legisladores:

La presencia del Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal en esta audiencia obedece a que ejerce funciones públicas delegadas por el Estado a través de la Ley 23.187, que le encomienda el gobierno de la matrícula, el control del ejercicio profesional y la defensa de las condiciones que hacen posible una abogacía independiente.

Ese rol encuentra además reconocimiento en el derecho internacional. La Convención para la Protección de la Profesión de Abogado, adoptada por el Consejo de Europa en marzo de 2025, establece la obligación de consultar a las asociaciones profesionales de abogados y abogadas en los procesos de reforma legislativa que afecten directamente el ejercicio de la profesión. Quienes integran estas instituciones conocen de manera directa el funcionamiento del sistema jurídico y el impacto que las reformas normativas producen sobre los derechos de la ciudadanía.

El CPACF representa a más de noventa mil abogadas y abogados. Y nuestra posición frente a este proyecto es clara: la regulación del lobby es necesaria y la Argentina mantiene una deuda pendiente en esta materia. Sin embargo, el mensaje del Poder Ejecutivo presenta deficiencias estructurales.

II. El problema central: definiciones que criminalizan el ejercicio del derecho

El primer problema del proyecto se encuentra en la definición de "gestión de intereses" contenida en el artículo 2°. Su redacción es tan amplia que comprende, literalmente, cualquier comunicación dirigida a influir en una decisión pública. No distingue entre actividades remuneradas o gratuitas, profesionales o espontáneas, permanentes u ocasionales.

Esa amplitud obliga a preguntarse si el proyecto se limita efectivamente a regular la actividad conocida como lobby o si, por el contrario, termina alcanzando conductas que forman parte del ejercicio regular de profesiones constitucionalmente protegidas, como la abogacía. Constituye una forma de criminalización del ejercicio del derecho constitucional de petionar a las autoridades.

El artículo 14 de nuestra Constitución no distingue entre quien petiona en forma individual y quien lo hace en representación de una institución, un sindicato, una organización de la sociedad civil o un colegio profesional. Sin embargo, la obligación de registración previa y sanciones penales convierte en potencialmente ilícitas conductas que forman parte de la participación democrática ordinaria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al respecto: las restricciones a la participación democrática no pueden operar como mecanismos de disuasión del ejercicio de derechos, ni generar un efecto inhibitorio sobre quienes participan legítimamente en el debate público.

III. El régimen penal: desproporción inconstitucional

El Título VIII del proyecto, artículos 39 a 42, introduce tipos penales de una severidad sin precedentes en materia de regulación del lobby. Se tipifica como delito, con pena de prisión, la mera falta de inscripción registral, aun cuando no exista corrupción, fraude, daño concreto ni afectación de otro bien jurídico más allá del incumplimiento de una obligación formal.

Ello resulta incompatible con el principio de última ratio, que exige reservar la intervención penal para aquellos supuestos en los que otros mecanismos resultan insuficientes para proteger bienes jurídicos de especial relevancia. En nuestro sistema constitucional, una omisión registral no satisface ese estándar; ni tampoco en los principales modelos regulatorios comparados.

Para dimensionar el problema basta observar que el artículo 39 prevé para la denominada “gestión clandestina de intereses” —que podría consistir simplemente en mantener una conversación con un funcionario sin estar previamente inscripto en el registro— la misma pena que el artículo 248 del Código Penal establece para el delito de abuso de autoridad. Más aún: el proyecto asigna al particular una consecuencia más grave que la prevista para el funcionario que incumple su propia obligación de registrar el contacto, conducta que la norma sanciona únicamente como falta grave o causal de mal desempeño. Esa asimetría revela un defecto estructural del régimen propuesto.

Los modelos que habitualmente se invocan como referencia —Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea— siguen una lógica completamente distinta. En general no prevén penas privativas de libertad para incumplimientos formales y, cuando contemplan sanciones penales, las reservan para supuestos de ocultamiento deliberado, falsedad grave o conductas vinculadas con hechos de corrupción. Las infracciones registrales se sancionan mediante multas, suspensión de la inscripción o publicidad de los incumplimientos. Ese es el criterio de proporcionalidad que debería adoptarse. Por esa razón, los artículos 39 a 42 deben ser suprimidos en su formulación actual.

Existe además una objeción adicional. El régimen sancionatorio administrativo no establece una adecuada relación entre la gravedad de la conducta y la intensidad de la sanción aplicable. Ello resulta particularmente problemático a la luz del principio de legalidad, que también rige para el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

La consecuencia práctica es alarmante. Entre las sanciones previstas se encuentra la exclusión definitiva del registro. Como el proyecto no vincula con precisión cada infracción con una sanción determinada, esa medida podría llegar a aplicarse incluso frente a incumplimientos de escasa entidad. Y dado que la propia ley impide mantener contactos con funcionarios sin inscripción vigente, una decisión administrativa podría terminar privando a una persona, asociación civil, sindicato, colegio profesional o cualquier otra institución de toda posibilidad de interacción con autoridades públicas. En los hechos, se estaría otorgando a la autoridad de aplicación la facultad de excluir actores del debate público mediante un simple acto administrativo.



Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal

IV. El impacto directo sobre la abogacía organizada

La actividad de los abogados y las abogadas -tanto en forma individual como a través de colegios, asociaciones y entidades profesionales- supone, por definición, la representación y defensa de intereses ante las autoridades públicas. Esa es la esencia misma de la profesión. Quien asesora a un cliente sobre el impacto de una reforma normativa, presenta una posición técnica ante una comisión parlamentaria o participa en procesos de elaboración de normas ejerce una función que la Constitución y las leyes reconocen y protegen expresamente.

Este proyecto coloca esas actividades bajo sospecha. La amplitud de sus definiciones permite que la actuación profesional cotidiana de miles de abogados y abogadas quede comprendida dentro de la categoría de "gestión de intereses", con las consiguientes obligaciones de registración, reportes periódicos, identificación de clientes y beneficiarios finales e, incluso, la eventual aplicación de sanciones penales frente a incumplimientos meramente formales. No se trata de una hipótesis remota: el texto lo permite. Y en contextos de conflictividad institucional, la sola existencia de esa amenaza puede producir un efecto disuasivo sobre el ejercicio legítimo de la profesión.

A ello se suma la amplitud del artículo 24 en materia de intereses extranjeros. Numerosos estudios jurídicos argentinos asesoran a empresas, inversores, organizaciones e instituciones internacionales. Sin embargo, la norma habilita a la autoridad de aplicación a requerir información adicional sobre esas representaciones con fundamento en fórmulas tan abiertas como "otros motivos de interés público debidamente justificados", sin control judicial previo, sin estándares objetivos de procedencia y sin límites suficientemente precisos. Eso excede una política de transparencia. Constituye una herramienta susceptible de utilización discrecional.

Y aquí aparece, desde la perspectiva de esta institución, la omisión más grave de todo el proyecto. El secreto profesional del abogado/a -garantía esencial del derecho de defensa, reconocida por nuestro ordenamiento jurídico y por los estándares internacionales más exigentes, incluida la Convención para la Protección de la Profesión de Abogado del Consejo de Europa- no aparece mencionado una sola vez.

V. El diseño institucional: quién controla al controlador

El artículo 30 del proyecto designa como autoridad de aplicación, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, a "la jurisdicción o el organismo que este designe". En otras palabras: el propio Poder Ejecutivo queda facultado para determinar quién controlará el cumplimiento de la ley dentro de su esfera de actuación.

Ese diseño plantea un problema institucional evidente. Un régimen destinado a transparentar las relaciones entre el poder político y los distintos actores sociales requiere mecanismos de control que ofrezcan garantías suficientes de independencia e imparcialidad. De lo contrario, se genera un conflicto estructural entre quien debe cumplir las obligaciones previstas por la ley y quien tiene a su cargo fiscalizarlas.

La experiencia comparada demuestra que la eficacia de los sistemas de regulación del lobby depende, en buena medida, de la credibilidad y autonomía de los órganos encargados de su supervisión. Los modelos más desarrollados procuran establecer mecanismos institucionales

que reduzcan la dependencia respecto de los sujetos controlados y fortalezcan la rendición de cuentas.

Por esa razón, una regulación de esta naturaleza debería prever un órgano con independencia funcional, mecanismos de designación que aseguren amplios consensos institucionales, autonomía en el ejercicio de sus competencias y adecuados sistemas de rendición de cuentas ante el Congreso de la Nación.

De otro modo, el registro corre el riesgo de transformarse en una herramienta de aplicación selectiva: rigurosa frente a determinados actores y tolerante frente a otros. Un régimen de transparencia que no garantiza la independencia de quien controla pierde buena parte de su legitimidad y de su eficacia.

Un régimen de transparencia que no garantiza la independencia del órgano controlador es, en el mejor de los casos, decorado institucional. La transparencia exige controles efectivos; y los controles efectivos requieren independencia respecto de quienes deben ser controlados.

VI. Posición institucional y reformas exigidas

El CPACF exige al Congreso de la Nación que ejerza a fondo sus atribuciones constitucionales en el tratamiento de esta iniciativa. No alcanza con correcciones marginales. Son necesarias, como mínimo, las siguientes reformas sustanciales:

Primera: redefinir el objeto de la ley distinguiendo claramente entre lobby profesional rentado -que justifica un régimen riguroso- y advocacy democrático organizado: colegios profesionales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas. El segundo debe tener un régimen sin penalización administrativa ni penal por falta de inscripción.

Segunda: suprimir el régimen penal de los artículos 39 a 42 en su formulación actual. El derecho penal debe reservarse para corrupción, tráfico de influencias, falsedad grave o fraude al Estado, conductas ya contempladas en el Código Penal vigente. Las infracciones formales deben responder con sanciones administrativas proporcionales.

Tercera: crear un organismo autónomo de fiscalización con independencia funcional y presupuestaria; designado por el Congreso con mayorías calificadas y rendición de cuentas parlamentaria anual.

Cuarta: reformular el capítulo de intereses extranjeros con categorías diferenciadas, control judicial previo para requerimientos especiales y eliminación de las habilitaciones discrecionales en blanco.

Quinta: incorporar una salvaguarda expresa del secreto profesional del abogado y delimitar con precisión las actividades profesionales jurídicas excluidas del régimen, en línea con los estándares de la Convención del Consejo de Europa de 2025.

VII. Cierre

La Argentina necesita una ley de lobby desde hace tiempo. Tiene que servir realmente para transparentar el ejercicio del poder, no para intimidar a quienes lo cuestionan. Para desalentar la corrupción, no para criminalizar la participación democrática. Para regular la actividad del lobbyista profesional, no para colocar bajo riesgo de sanciones penales al abogado o abogada que defiende a su cliente, al académico que opina sobre una norma o al colegio profesional que representa a sus matriculados y matriculadas.



Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal

El proyecto en tratamiento no reúne esas condiciones. Bajo la denominación de ley de lobby, establece un régimen de tal amplitud que puede alcanzar actividades que forman parte del ejercicio regular de derechos constitucionales, como la participación ciudadana, la libertad de asociación, el derecho de petición y la representación legítima de intereses individuales, colectivos e institucionales. Lejos de limitarse a transparentar la influencia sobre las decisiones públicas, corre el riesgo de convertirse en una barrera para la participación democrática y el debate plural que una sociedad abierta necesita.

Por esa razón, el Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal insta al Congreso de la Nación a no aprobar el proyecto en su redacción actual y a promover un proceso de revisión que permita construir, con la participación de todos los sectores involucrados, una regulación que sea al mismo tiempo eficaz para garantizar la transparencia, respetuosa de los derechos constitucionales y compatible con el funcionamiento de una democracia plural.

Desde ya, ponemos a disposición de esta Comisión nuestra colaboración técnica e institucional para contribuir a ese trabajo.

Muchas gracias.



Dra. Alejandra García
Presidenta
Colegio Público de la Abogacía de la Capital Federal