



UNIVERSITAT DE BARCELONA

La regulación del *lobbying* y sus fenómenos conexos en Ecuador: Evaluación y propuesta para un nuevo marco normativo basado en la experiencia chilena

Victor Augusto Espinosa Jácome

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

TESIS DOCTORAL

La regulación del *lobbying* y sus fenómenos
conexos en Ecuador: Evaluación y propuesta para
un nuevo marco normativo basado en la experiencia
chilena

Víctor Augusto Espinosa Jácome



2020

La regulación del *lobbying* y sus fenómenos conexos en
Ecuador: Evaluación y propuesta para un nuevo marco
normativo basado en la experiencia chilena

Programa de Doctorado de Derecho y Ciencias Políticas

Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Víctor Augusto Espinosa Jácome

Director: Dr. Joan Ridao i Martín

Tutor: Dr. Joan Vintró Castells

Agradecimientos

A la Unidad Educativa Particular Bilingüe Martí Cereré, a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y a la Universidad de Barcelona, por sus indispensables aportes a mi formación académica.

Al Dr. Joan Ridaó, por compartir conmigo sus vastos conocimientos acerca de la materia y dirigir rigurosamente la presente investigación

Al Dr. Joan Vintó, tutor de ésta tesis, por los aportes realizados a la misma y las cátedras impartidas durante el Máster en Estudios Jurídicos Avanzados.

A mi tía Carmen y a mis primas, por el inmenso apoyo y cariño que me brindaron durante todo el tiempo que estuve lejos del resto de la familia.

A mis amigos, amigas y colegas, de quienes he aprendido mucho y, por ende, contribuyeron a la elaboración de la presente investigación.

Dedicatoria

*A mis padres, Patty y Augusto
A mi hermana, Nicole
A mi compañera, Selene*

*A mis abuelitos, Rosario, Sonia, Hugo y Augusto
A mis tíos, tías, primos y primas*

A la meva mare catalana, Isabel

A todos y todas los que luchan por la justicia social

Índice de contenidos

Listado de Siglas.....	9
Índice de Figuras	11
Índice de Tablas.....	11
Introducción.....	12
Marco conceptual	15
Hipótesis	31
Objetivos:	31
Objeto de Estudio	32
Método de investigación.....	32
Síntesis.....	36
Capítulo I: Fundamentos teóricos del <i>lobbying</i>	37
1.1. Conceptos teóricos relevantes en el estudio del <i>lobbying</i>	37
1.1.1. Concepto de <i>lobbying</i>	37
1.1.2. Definición de lobista o grupos de presión	51
1.2. El rol del <i>lobbying</i> regulado en los sistemas democráticos	61
1.2.1. La crisis de la democracia representativa	61
1.2.2. La gobernanza como solución de la crisis de la democracia representativa	78
1.2.3. El <i>lobbying</i> regulado como elemento de la gobernanza neoliberal	88
1.3. Teorías críticas a la gobernanza neoliberal y a la legitimidad del <i>lobbying</i>	96
1.3.1. Las desigualdades materiales entre los actores de la sociedad civil.....	96
1.3.2. <i>Lobbying</i> , los riesgos para la democracia y la captura del Estado	108
Capítulo II: La situación del <i>lobbying</i> y de su regulación en Ecuador.....	121
2.1. La regulación de la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.....	122
2.1.1. La participación ciudadana en el marco constitucional ecuatoriano	123

2.1.2. La participación ciudadana en el marco legal ecuatoriano.....	127
2.1.3. La consulta previa indígena en Ecuador.....	142
2.2. Regulación para la transparencia y la prevención de conflictos de intereses en Ecuador.....	151
2.2.1. El régimen de transparencia y acceso a la información pública en Ecuador	151
2.2.2. La regulación de la financiación electoral en Ecuador.....	157
2.2.3. Las “puertas giratorias” en Ecuador	160
2.2.4. Regulación de las actividades particulares durante el ejercicio de los cargos públicos.....	170
2.3. Casos emblemáticos de <i>lobbying</i> en Ecuador.....	174
2.3.1. Consecuencias judiciales y políticas de la influencia de Chevron Texaco en Ecuador	174
2.3.2. Consecuencias judiciales y políticas de la influencia de Odebrecht en Ecuador	194
Capítulo III: Comparación de la normativa ecuatoriana y proyectos de ley que regulan el <i>lobbying</i> y sus fenómenos conexos con la regulación chilena	210
3.1. Comparación con Chile de la regulación ecuatoriana acerca fenómenos conexos al <i>lobbying</i>	210
3.1.1. Comparación de la regulación de la participación ciudadana	210
3.1.2. Comparación de la regulación para la transparencia y la prevención de conflictos de intereses.....	228
3.2. Descripción general de los proyectos de ley ecuatorianos sobre <i>lobbying</i> y de la normativa chilena vigente.....	242
3.2.1. Los proyectos de ley para la regulación del <i>lobbying</i> presentados en la Asamblea Nacional del Ecuador.....	242
3.2.2. La regulación del <i>lobbying</i> en Chile.....	249
3.2.3. Parámetros de comparación.....	253

3.3. Comparación del alcance de los proyectos de ley acerca del <i>lobbying</i> en Ecuador y la Ley No.20730 de Chile.....	255
3.3.1. Definición de <i>lobbying</i>	255
3.3.2. Sujetos activos del <i>lobbying</i>	264
3.3.3. Sujetos pasivos del <i>lobbying</i>	268
3.4. Comparación de los sistemas de registro de actividades de <i>lobbying</i>	276
3.4.1. Tipos de sistema de registros en Sudamérica	276
3.4.2. El sistema de registros en la Ley No. 20730 de Chile.....	281
3.4.3. El sistema de registros en el PLTRL	291
3.5. Comparación de los mecanismos de control del cumplimiento de la regulación del <i>lobbying</i>	300
3.5.1. Organismos encargados de la administración y supervisión de los registros	300
3.5.2. Regímenes de sanciones	309
3.5.3. Nivel de cumplimiento de la regulación del <i>lobbying</i> en Chile	313
Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones.....	318
4.1. Conclusiones.....	318
4.1.1. Conclusiones de la evaluación de la legislación ecuatoriana vigente y de su comparación con Chile.	318
4.1.2. Conclusiones de la comparación de los proyectos de ley que se debaten en la Asamblea Nacional de Ecuador y la Ley No. 20730 de Chile.	332
4.2. Recomendaciones para una ley integral que regule el <i>lobbying</i> en Ecuador.....	340
4.2.1. Reformas a la regulación para garantizar la transparencia y evitar los conflictos de intereses.....	340
4.2.2. Restricciones a las “puertas giratorias”	349
4.2.3. Alcance de la regulación del <i>lobbying</i> en la propuesta normativa	364
4.2.4. Sistema de registros y régimen de sanciones en la propuesta normativa ...	374

Anexo I: Cuestionario que evalúa la regulación del <i>lobbying</i> en Ecuador y Chile.....	387
Aspectos relacionados al principio de transparencia.....	387
Acceso a la información pública	387
Sistema de regulación del <i>lobbying</i>	388
Panorama general del sistema de registros y sanciones por su incumplimiento ..	396
Transparencia activa y huella de cabildeo	401
Aspectos relacionados al principio de integridad	402
Restricciones pre y post empleo	402
Códigos de conducta para empleados del sector público	405
Códigos de conducta para lobistas.....	423
Autorregulación de las asociaciones de lobistas.....	429
Igualdad de acceso a los instrumentos de participación ciudadana.....	437
Mecanismos de participación ciudadana	437
Consejos consultivos	449
Anexo 2: Proyecto de Ley Orgánica para la Regulación de la Gestión de Intereses ...	457
Título I: Disposiciones Generales	457
Título II: Registros	462
Título III: Obligaciones	466
Título IV: Del Régimen Sancionatorio.....	467
Título V: Mecanismos Regulatorios Complementarios	469
Disposiciones reformativas	474
Referencias Bibliográficas.....	479

Listado de Siglas

- AN: Asamblea Nacional (Ecuador)
- CAL: Consejo de la Administración Legislativa de la Asamblea Nacional (Ecuador).
- CC: Corte Constitucional (Ecuador)
- CGE: Contraloría General del Estado (Ecuador)
- CJ: Consejo de la Judicatura (Ecuador)
- CNE: Consejo Nacional Electoral (Ecuador)
- CNI: Consejos Nacionales de Igualdad (Ecuador)
- CNJ: Corte Nacional de Justicia (Ecuador)
- COA: Código Orgánico Administrativo (Ecuador).
- Código de la Democracia: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia (Ecuador).
- COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial (Ecuador)
- COIP: Código Orgánico Integral Penal (Ecuador).
- CONADI: Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile).
- Convenio No. 169 de la OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador)
- CPS: Corte Provincial de Sucumbíos.
- Decreto No. 66: Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo Social que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena (Chile).
- DP: Defensoría del Pueblo (Ecuador)
- FDA: Frente de Defensa de la Amazonía
- FGE: Fiscalía General del Estado (Ecuador)
- FTCS: Función de Transparencia y Control Social
- LDA: American Federal Regulation of Lobbying Act (Estados Unidos).
- Ley No. 19.653: Ley No. 19.653 sobre Probidad Administrativa (Chile).

- Ley No. 20050: Ley No. 20050 Reforma Constitucional que Introduce Diversas Modificaciones a la Constitución Política de la Republica (Chile).
- Ley No. 20285: Ley No. 20285 de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado (Chile).
- Ley No. 20500: Ley No.20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública que reformó la Ley Orgánica de Base de la Administración y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Chile).
- Ley No. 20730: Ley 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionario (Chile).
- LOFL: Ley Orgánica de la Función Legislativa (Ecuador).
- LOGJCC: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Ecuador).
- LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ecuador)
- LOSEP: Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa (Ecuador).
- LOTAIP: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ecuador).
- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- OGP: Alianza para el Gobierno Abierto
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- PGE: Procuraduría General del Estado (Ecuador)
- PLEPCI: Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses (Ecuador).
- PLTRL: Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (Ecuador).
- TCE: Tribunal Contencioso Electoral (Ecuador)
- TI: Transparencia Internacional

Índice de Figuras

Figura 1. Tipos de Personas Jurídicas.	115
Figura 2. Tipo de Personas.	115
Figura 3. Top de Representados Abril 2018-Abril 2019.	116
Figura 4. Lobistas y Gestores de Intereses Registrados	265

Índice de Tablas

Tabla 1. Objeto de evaluación Capítulo II.....	32
Tabla 2. Parámetros de Comparación Capítulo III.....	33
Tabla 3. Dimensiones de un Sistema Exhaustivo de Regulación del Lobbying	121
Tabla 4. Mecanismos de Participación Ciudadana LOPC.....	128
Tabla 5. Procedimiento de Consulta Previa Reglamento 1247	147
Tabla 6. Parámetros de Comparación.....	210
Tabla 7. Esquema de Comparación de la Ley No. 20730, PLTRL y PLEPCI.....	254
Tabla 8. Funcionarios Públicos Obligados por Ley No. 20730.....	269
Tabla 9. Sujetos Pasivos PLTRL.....	272
Tabla 10. Sistemas de registro en Sudamérica	295
Tabla 11. Contenido de los registros	297
Tabla 12. Resumen de Resultados Generales de la Evaluación	327

Resum

La present investigació consisteix en un estudi inèdit de la regulació del *lobbying* o gestió d'interessos particulars i els seus fenòmens lligats a l'ordenament jurídic equatorià. En la primera part s'exposa el fenomen des d'una perspectiva teòrica, amb la finalitat de presentar al lector els principals conceptes relacionats amb la matèria i les diferents visions d'aquesta problemàtica que s'ha desenvolupat des de la doctrina.

En la segona part, s'avalua la legislació equatoriana, actualment vigent, que regula els fenòmens connexos al *lobbying* com són els mecanismes de participació ciutadana, de prevenció de conflictes d'interessos i per a garantir la transparència de les administracions públiques. Els paràmetres utilitzats, com a referència per a l'avaluació mencionada, són els formulats per la reconeguda organització no governamental, *Transparencia Internacional*, per a l'informe "Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access"

En la tercera part, es compara la normativa avaluada i els projectes de llei que s'han presentat en l'Assemblea Nacional d'Equador amb la regulació sobre la matèria actualment vigent en Xile, per ser la normativa que més progressos ha registrat en Sud-Amèrica. Finalment, s'exposa, com a conclusió els resultats de l'avaluació i la comparació realitzada i se proposa un projecte de llei que reguli de forma integrada el al *lobbying* i els seus fenòmens connexos en Equador.

Resumen

La presente investigación consiste en un estudio inédito de la regulación del *lobbying*, cabildeo o gestión de intereses particulares y sus fenómenos conexos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En la primera parte se expone el fenómeno desde una perspectiva teórica, con la finalidad de presentar al lector los principales conceptos relacionados con la materia y las distintas visiones acerca de dicha problemática que se han desarrollado desde la doctrina.

En la segunda parte, se evalúa la legislación ecuatoriana, actualmente vigente, que regula los fenómenos conexos al *lobbying* como son los mecanismos de participación

ciudadana, de prevención de conflictos de intereses y para garantizar la transparencia de las administraciones públicas. Los parámetros utilizados como referencia para la mencionada evaluación son los formulados por la reconocida organización no gubernamental, Transparencia Internacional, para el informe “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”.

En la tercera parte, se compara la normativa evaluada y los proyectos de ley que se han presentado en la Asamblea Nacional de Ecuador con la regulación acerca de la materia vigente actualmente en Chile, por ser la que registra mayores avances en Sudamérica. Finalmente, se expone, como conclusiones, los resultados de la evaluación y la comparación realizadas y se propone un proyecto de ley que regule integralmente el *lobbying* y sus fenómenos conexos en Ecuador.

Abstract

This dissertation consists of an unreleased study of the regulations of lobbying or management of particular interests and its related phenomena in the Ecuadorian legal framework.

In the first section, the phenomenon is exposed from a theoretical perspective, in order to present to the reader, the main concepts related to the subject and the different views about this problem that have been developed from the doctrine.

In the second section, the current Ecuadorian legislation that regulates the phenomena related to lobbying is evaluated, such as mechanisms for citizen participation, prevention of conflicts of interests and to ensure the transparency of public administrations. The parameters used as reference for the aforementioned evaluation are those formulated by the renowned non-governmental organization, *Transparencia Internacional*, for the report “*Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*”.

In the third section, a comparison is made between the evaluated regulations and the bills that have been presented in the National Assembly of Ecuador with the current

Chilean regulation, since it is the one that registers the major advances in South America.

Finally, the results of the evaluation and comparison are presented as conclusions, and a bill is proposed to completely regulate lobbying and its related phenomena in Ecuador.

Introducción

Marco conceptual

Introducción al fenómeno del lobbying

En su concepción más abstracta se identifica al *lobbying*, cabildeo o gestión de intereses como las actividades que actores externos a los organismos públicos realizan con la intención de influir en las decisiones legislativas o en la formulación de políticas¹. Los grupos que se dedican a dicha actividad son llamados “grupos de presión”, “grupos de interés”, “organizaciones de la sociedad civil”, entre otros y definidos de forma general como un conjunto de personas que pretende incidir en los cargos públicos para su beneficio. Aquellas nuevas formas de aglutinación serían las respuestas de los ciudadanos para exigir soluciones a los problemas específicos que las estructuras de representación tradicionales no son capaces de procesar.

En el Epígrafe 1.1.2 se aborda con más profundidad la discusión acerca de las maneras de denominar a los sujetos que realizan o se benefician del *lobbying*. Sin embargo, la tendencia predominante, sobre todo en la legislación, es utilizar indistintamente las diferentes nomenclaturas para referirse al mismo concepto. Por ejemplo, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa los califica como actores extrainstitucionales y los trata como sinónimo de grupos de presión o interés y de lobistas. Así mismo, se resalta que esta definición incluye a los consultores profesionales, los bufetes de abogados, a quienes trabajan en relación de dependencia para una corporación (*in house loobists*), las asociaciones profesionales, las uniones comerciales, las ongs, las organizaciones académicas y las religiosas².

El principal debate teórico de la presente investigación gira en torno a la legitimidad de la participación de sujetos ajenos a la esfera estatal en las deliberaciones públicas, debido a que su representatividad no proviene de los mecanismos democráticos tradicionales. La diversidad de estos grupos e individuos dificulta apreciar la

¹ Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.19. ISBN 978-84-9169-552-3

² European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, [consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

compatibilidad de sus pretensiones con el interés general y el grado de convergencia de las mismas con las de los sectores sociales que aducen representar.

En general, una de las soluciones a la problemática descrita en el párrafo anterior ha sido transparentar el *lobbying* mediante su regulación y, de esta manera, reconocer formalmente la influencia de los grupos de presión como un mecanismo participativo. En Sudamérica y Europa, con algunos matices y particularidades propias de cada ordenamiento jurídico, se ha optado por regular el cabildeo como ya se lo venía haciendo en Estados Unidos desde el siglo XX. Por lo tanto, conviene revisar brevemente la evolución de la legislación acerca de la materia en los distintos países con el objetivo de introducir el fenómeno.

Primeras regulaciones en el ámbito anglosajón

Las primeras normas que regulaban el *lobbying* se aprobaron en Estados Unidos en 1876, la Cámara de Representantes dispuso la creación del primer registro de cabilderos³. Hasta entonces la gestión de intereses se enfocaba principalmente en los parlamentos locales. Entre 1890 y 1920 la actividad de los lobistas alcanza al nivel federal, lo que deriva en un deterioro de su imagen ante la opinión pública. Por ello, los lobistas eran acusados de corromper a los políticos⁴.

Con la finalidad de transparentar la actividad de los lobistas en 1946, el Congreso estadounidense adoptó la *Federal Regulation of Lobbying Act* que es la primera ley que aborda integralmente el fenómeno del cabildeo. La Ley fue criticada por no abarcar al poder ejecutivo ni a las comisiones reguladoras que forman parte del proceso legislativo. Además, su redacción fue tildada ser confusa y ambigua. Posteriormente, en 1954, el Tribunal Supremo diezmaría su efectividad en el caso *US vs. Harris* que la declaró contraria a la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense y redujo su

³ Mascott, María de los Ángeles. *La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México* [online]. México: Centro de Estudios y de Opinión Pública, 2007, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf.

⁴ Caldevilla, David & Xifra, Jordi. Historia de Lobbies: una forma de escribir la historia. En: *Historia y Comunicación Social* [online] Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013. Vol.18, No.Esp.Dic, p. 879–892, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/44371/41954>.

ámbito de aplicación únicamente a aquellos lobistas que recibieran dinero por sus servicios⁵.

Con la finalidad de corregir sus deficiencias, la Ley de 1946 fue reemplazada por la *Lobbying Disclosure Act* (LDA) en 1995⁶. La LDA impone un registro obligatorio para los lobistas profesionales, en el que deben hacer constar la información relacionada con su identidad y de las organizaciones a las que representa; a los asuntos acerca de los que han realizado *lobbying* especificando a que leyes están conectados; a los gastos realizados para cada uno de sus cliente y a sus egresos mensuales totales⁷.

La LDA distingue entre lobistas internos y externos. Los primeros son los empleados que se encargan de realizar *lobbying* para la organización en la que trabajan. Los segundos son las empresas cuyo giro del negocio es el *lobbying*. Los lobistas internos están obligados a inscribir en el registro a todos sus trabajadores que se dediquen a dicha actividad. Mientras tanto, los externos deben completar un registro separado en el que se identifica los datos de sus clientes y el objeto de lobby de cada uno⁸. Adicionalmente, la LDA dispone que los lobistas entreguen informes trimestrales acerca de sus actividades. La LDA fue reformada mediante la *Honest Leadership and Open Government Act* que restringió que los miembros del Congreso y el Senado pasen a ser lobistas inmediatamente después de terminar sus funciones⁹.

Córdova (2017) explica que, además de Estados Unidos, los únicos países que preveían legislación al respecto durante el siglo XX fueron Canadá y Australia. En 1985, el legislativo canadiense aprobó la *Lobbyist Registration Act* (LRA) que creó un registro público para las personas que establezcan contactos con los funcionarios a cambio de una remuneración. En 1995, la LRA fue enmendada para incorporar un código de conducta obligatorio. Mientras tanto, en Australia en 1984 se estableció un registro

⁵ Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p.364.

⁶ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making [en línea]*. Bergen: U4, 2012, p.6, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>

⁷ *Lobbying Disclosure Act of 1995* [online]. Estados Unidos, 1995. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

⁸ *Lobbying Disclosure Act of 1995* [online]. Estados Unidos, 1995. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

⁹ 110th Congress. Title II. En: *H.R.2316 - Honest Leadership and Open Government Act of 2007* [online]. Estados Unidos: 2007. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316>

obligatorio de lobistas para uso interno del gobierno central que en ocasiones se ha hecho público¹⁰.

Aunque Reino Unido es uno de los países, junto a Estados Unidos, donde más se ha teorizado acerca del *lobbying*, la posición del parlamento históricamente había sido contraria a la regulación estatal¹¹. La influencia de intereses particulares era prohibida en la Cámara de los Comunes, salvo que los legisladores lo declaren en un registro antes de cada sesión.

Los aspectos más concretos de las reglas del *lobbying* eran definidos principalmente por los propios lobistas mediante mecanismos de autorregulación. Hay tres asociaciones que representan a los lobistas del Reino Unido y actúan de alguna forma como órganos autorreguladores mediante el establecimiento de códigos de conducta y de reglas para sus miembros. Las agrupaciones mencionadas son la *Association of Professional Political Consultants (APPC)*, la *Public Relations Consultant Association (PRCA)* y el *Chartered Institute of Public Relations (CIPR)*¹².

No obstante, en el 2014 el parlamento británico aprobó la *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill (2014)* que estableció un registro público obligatorio de lobistas y reguló los gastos en campañas políticas que realizan actores externos a los candidatos y a los partidos políticos¹³.

La regulación del lobbying en Europa continental

El primer país europeo que reguló el *lobbying* fue Alemania. El Bundestag añadió un anexo al Reglamento de la Cámara que creó un registro de lobistas¹⁴. El listado de

¹⁰ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.74. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

¹¹ Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p.366.

¹² Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.79. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

¹³ Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.37. ISBN 978-84-9169-552-3.

¹⁴ German Bundestag. Anexo 2. Registration of associations and their representatives. En: *Rules of procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee* [Recurso

cabilderos se publica en el Boletín Oficial y se actualiza anualmente. Sin embargo, la regulación alemana carece de mecanismos para exigir el cumplimiento de la obligación de registrarse.

Actualmente, además de Alemania, ocho países europeos cuentan con instrumentos normativos para regular el *lobbying*. Los estados referidos y el año de aprobación de la primera legislación acerca del cabildeo son Lituania (2001), Polonia (2005), Francia (2009), Eslovenia (2010), Austria (2012), Reino Unido (2014), Países Bajos (2014) e Irlanda (2015). De igual manera, Hungría tuvo regulación acerca de la materia desde el 2006 hasta el 2011, año en el cual fue derogada.

Respecto a la legislación europea acerca de *lobbying*, Ridao (2017) opina que:

“(…) la gran mayoría de Estados Europeos no cuenta con una regulación integral del lobby, ni tan si quiera con un mecanismo de registro o contabilización de los contactos lobistas – decisores. Muchas de estas regulaciones son, además, incompletas o poco aptas para su teórico cometido, presentan problemas relacionados con su aplicación real y no sirven para combatir prácticas de lobby desleales u opacas, constituyendo, por tanto, uno de los riesgos de corrupción”¹⁵

La ley que regula el *lobbying* en Lituania fue aprobada en junio del 2000 y enmendada en el 2001 y el 2003. El cuerpo normativo implementa un registro de lobistas obligatorio y un código de conducta. Además, crea una comisión estatal como la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la norma¹⁶. Córdova (2017) considera que una de las novedades de la legislación lituana es que no solo prevé obligaciones para los lobistas, sino que también les reconoce ciertos derechos¹⁷.

La regulación polaca del *lobbying* fue aprobada en el 2005, su principal aporte es la creación de un registro obligatorio de lobistas que debe actualizarse cada cuatro

electrónico]. Berlín: German Bundestag, 2008. [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

¹⁵ Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.35. ISBN 978-84-9169-552-3.

¹⁶ Lituania. Republic of Lithuania Law on Lobbying activities [online]. 27 de junio de 2000, núm. VIII-1749, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=437743

¹⁷ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.74. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

meses¹⁸. A diferencia del marco regulatorio lituano, la legislación de Polonia carece de un código de conducta. En Eslovenia, el año 2010, fue aprobada la *Integrity and Prevention of Corruption Act* que sería enmendada en el año 2011. La norma insta un registro obligatorio de lobistas¹⁹. En Austria, se regula el *lobbying* en el 2013. La *Transparency Act 2013 for lobbying and interest representation* implementa un registro obligatorio, un código de conducta y sanciones para quienes lo infrinjan²⁰.

Irlanda y Francia presentan las novedades más recientes a nivel europeo en materia de regulación del *lobbying*. En 2014 en Irlanda se introdujo el primer registro de lobistas obligatorio en la *General Scheme of the Regulation of Lobbying Bill*. En 2015 con la *Regulation of Lobbying Act*, se crea un código de conducta y se prohíbe que esta actividad sea realizada por expolíticos²¹. Aunque en Francia se viene desarrollando normativa relacionada con el *lobbying* desde el 2008, en el 2016 se aprobó la ley denominada *Sapin II* que obliga a los gestores de intereses a inscribirse en un registro electrónico de acceso público²².

En España, aunque a nivel nacional no existe legislación que regule expresamente el *lobbying*, la Comisión Nacional de Mercados y Competencias (CNMC), que es un ente independiente encargado de supervisar el funcionamiento de todos los mercados, adoptó en marzo del 2016 una resolución mediante la cual se crea un registro voluntario, público y gratuito de “grupos de interés”²³. Esto se sumó a otras medidas similares que

¹⁸ *Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying*. Polonia: 2005, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible: <http://www.legislationline.org/documents/id/3635>

¹⁹ República de Eslovenia. *Slovenian integrity and prevention of corruption Act*. VIII *Lobbying. Commission for the prevention of corruption* [online], 2010, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>

²⁰ República de Austria. *Lobbying and advocacy transparency law*. *Consejo nacional* [online], 25 de junio de 2012 [consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

²¹ Irlanda. *Regulation of Lobbying Act 2015*. *Tithe an Oireachtas Houses of the Oireachtas* [online], 2015, núm. 5 [consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en: <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2015/a515-new.pdf>

²² Francia. LOI no 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II). *Journal Officiel de la République Française* [online], 8 de diciembre de 2016, núm. 2016-741 [consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en:

https://www.cjoint.com/doc/16_12/FLknuHuFltM_loisapin2.pdf

²³ España. Resolución del Presidente sobre la Buena Praxis en las Relaciones de la Comisión Nacional de Valores y la Competencia con Agente Externos. *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* [online], 2013 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: https://rgi.cnmc.es/sites/default/files/resolucion_creacion_rgi.pdf

fueron tomadas con antelación como la publicación de las agendas de sus consejeros y directores; de las resoluciones, informes y expedientes sancionadores²⁴.

A nivel autonómico, comunidades como Catalunya, Aragón y Castilla-La Mancha ya cuentan con legislación que regula el *lobbying*. Así mismo, en Navarra, la Comunidad de Madrid y Valencia se han presentado iniciativas normativas sobre la materia. La ley catalana LC 19/2014, que regula la transparencia y el acceso a la información pública, dispone la creación de registros públicos de “grupos de interés” en las distintas instituciones y establece ciertas obligaciones para los lobistas entre las que se encuentran cumplir con un código de conducta²⁵.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la Ley LC 19/ 2014, mediante el Decreto Ley 1/2017 se creó un único registro de grupos de interés de Catalunya que incluye a la administración de la Generalitat, los entes locales y los demás dependencias obligadas a publicar esta información²⁶. Por su parte, el Parlamento de Catalunya reformó el 8 de julio del 2015, su reglamento para cumplir con esta disposición. La norma jurídica creó el registro y delegó a la Mesa del mismo la atribución de reglar su funcionamiento mediante acuerdos²⁷.

En Castilla-La Mancha se aprobó, el 15 de diciembre del 2016, la Ley 4/2016 de Transparencia y Buen Gobierno. Este cuerpo normativo incluye la creación de un registro público obligatorio de las personas, organizaciones y plataformas que realicen “gestión de intereses”²⁸. La inclusión en este listado conlleva la obligación de cumplir un código de conducta y la publicidad de la información. Así mismo, prevé sanciones

²⁴ Ridaó, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.103. ISBN 978-84-9169-552-3.

²⁵ Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *BOE* [online], 21 de enero de 2015, núm. 18 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>

²⁶ Comunidad Autónoma de Cataluña. Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña. *BOE* [online], 31 de marzo de 2017, núm. 77. [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-3481-consolidado.pdf>

²⁷ España. Reglamento Parlamento de Cataluña. *Parlamento de Cataluña* [online], abril de 2018 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165485.pdf>

²⁸ España. Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. *BOE* [online], 11 de febrero de 2017, núm. 36, p.9372-9418 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1373>

en caso de incumplimiento y excluye del ámbito de aplicación a quienes presten servicio de asesoría a los funcionarios públicos.

En contraste con Catalunya y Castilla-La Mancha, en Aragón, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana no incluyó regulación específica sobre *lobbying*²⁹. No obstante, la Cámara aragonesa aprobó posteriormente la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas que prevé un capítulo IV titulado “Régimen de los lobbies”. Este cuerpo normativo dispone la creación de un registro público obligatorio de “grupos de interés”, lo que implica varias obligaciones como entregar información sobre sus actuaciones y cumplir un código de conducta³⁰.

En las instituciones de la Unión Europea, la regulación del *lobbying* es un tema que ya se encuentra en la agenda política. En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea se planteó el debate acerca del rol de la sociedad civil en la Unión. Uno de los principios de la gobernanza que se propuso fue el de la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas de los organismos europeos.

Al respecto, entre las medidas concretas se contempló ampliar el acceso a la información pública, publicitar más la estructura organizacional interna de la unión y transparentar todas las etapas de los procesos decisorios³¹. Además, se recomendó reforzar los mecanismos de consulta y diálogo social, especialmente desde el Parlamento Europeo como órgano de representación de la ciudadanía.

Posteriormente, en el Libro Verde la Iniciativa Europea por la Transparencia se analiza y evalúa las medidas tomadas a raíz del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Unos de los elementos que se considera clave para mejorar los procesos de consulta

²⁹ España. LEY 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. *Boletín oficial de Aragón* [online], 10 de abril de 2015, núm. 68 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en:

http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ley_8_2015_de_transparencia_y_participacion_ciudadana_de_aragon.pdf

³⁰ España. LEY 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas. *Boletín oficial de Aragón* [online], 16 de junio de 2017, núm. 114 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=967173225353>

³¹ Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001, p.12-21 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

abierta implementados es un marco regulatorio más estructurado para las actividades de los grupos de presión³².

El Informe propone reforzar instrumentos regulatorios voluntarios, pero deja abierto el debate acerca de la transición hacia la obligatoriedad para una evaluación posterior. Con dicha finalidad, sugiere ampliar los incentivos para lograr la inscripción de la mayor cantidad de actores y aumentar la información que se publica en los distintos registros de intereses. Así mismo, se sugiere solicitar a los grupos de presión que realicen un código de conducta facultativo.

Las recomendaciones contenidas en el Libro Verde de la Iniciativa Europea por la Transparencia derivaron en la consumación de ciertas medidas. El 23 de junio de 2008, la Comisión Europea implementó un registro de intereses voluntario. Posteriormente, la Comisión y el Parlamento implementaron un sistema conjunto de registro de intereses voluntario denominado Registro de Transparencia (2011) que se encuentra actualmente vigente³³.

Dicha norma jurídica se denomina oficialmente “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”. Su ámbito de aplicación son “todas las actividades que se realizan con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión”³⁴.

El numeral 8 del Acuerdo incluye una lista específica, aunque no cerrada, de las actividades que la Unión Europea considera como *lobbying*. Éstas son la subcontratación de medios de comunicación, los contratos con intermediarios profesionales, los grupos de reflexión, «plataformas», foros, campañas e iniciativas populares, los contactos con miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones

³² Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 4 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

³³ Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.55. ISBN 978-84-9169-552-3.

³⁴ Numeral 8 del Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [online], 27 de julio del 2011 [consulta: 23 de septiembre de 2018]. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

de la Unión, la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición, la organización de eventos, encuentros o actividades promocionales y actos sociales o conferencias si se envían invitaciones a los miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión, las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales sobre propuestas de actos legislativos u otros actos jurídicos³⁵.

La información que debe registrarse es la identidad, objetivos, áreas de interés, actividades fundamentales realizadas en ocasión de la representación de intereses o *networking*, los datos de financiamiento que develen la fuerza motriz que impulsa las actividades de *lobbying* y; cuando se trabaja a nombre de terceros, los datos de identificación del cliente. Además, los inscritos aceptan sujetarse a un Código de Conducta elaborado por la Comisión Europea.

Aunque el numeral 9 del Acuerdo faculta a inscribirse en el Registro a “todas las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, sea cual sea su estatuto jurídico”³⁶, la ausencia de grupos económicos influyentes ha suscitado el debate sobre la necesidad de desarrollar un instrumento obligatorio. La Comisión Europea acordó, en septiembre del 2016, promover un registro obligatorio que incluya al Parlamento y al Consejo Europeo.

La regulación del lobbying en Sudamérica

A nivel de Sudamérica, solo en Chile y Perú se han promulgado leyes específicas que regulan el *lobbying*. En Colombia se introdujo en la Constitución el mandato de regular el cabildeo, existe un proyecto de ley en trámite y una resolución de la Cámara de Representantes aplicable solo para ese organismo. Por su parte, los parlamentos de

³⁵ Numeral 8 del Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [online], 27 de julio del 2011 [consulta: 23 de septiembre de 2018]. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

³⁶ Numeral 9 del Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [online], 27 de julio del 2011 [consulta: 23 de septiembre de 2018]. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

Brasil³⁷ y Argentina³⁸ se encuentran gestionando propuestas normativas al respecto. Actualmente, en el ordenamiento jurídico argentino consta un decreto dictado por el expresidente, Néstor Kirchner, que reglamenta la gestión de intereses, pero se restringen únicamente al poder ejecutivo federal³⁹. En Uruguay, Ecuador, Bolivia y Venezuela no se ha planteado este debate a nivel nacional.

Perú fue el país de Iberoamérica pionero en regular el *lobbying*. Aunque el primer proyecto de ley acerca de la materia fue presentado en el año 1997 por iniciativa del partido político del entonces Presidente de la República, Alberto Fujimori, el auge del debate se da en entre los años 1998 y 2002 cuando se destapan los actos de corrupción cometidos durante ese gobierno. En ese contexto, durante el año 2002, se presentan en el legislativo peruano tres propuestas normativas relacionadas a la gestión de intereses. Finalmente, las distintas iniciativas confluyen en la *Ley 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública* aprobada en el 2003⁴⁰.

En Chile, la primera propuesta de ley sobre la materia fue presentada en el año 2002 por el diputado socialista Alejandro Navarro. Unos meses después, diputados demócratacristianos propusieron un nuevo proyecto con características similares. Ambos proyectos fueron archivados. Sin embargo, en 2003, el Ministerio Secretaria General de la Presidencia ingresó a trámite legislativo el *Proyecto de Ley que regula el lobby*⁴¹. El debate de esta iniciativa demoró dos años en la Cámara de Diputados y el mismo periodo en el Senado. Posteriormente, el veto presidencial incluyó dieciséis

³⁷ Cristaldo, Heloisa, & Lourenço, Iolando. Câmara aprova urgência para projeto que regulamenta o lobby no Brasil. En: *Agencia Brasil* [online], Brasil: 2017 [consulta: 10 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/camara-aprova-urgencia-para-projeto-que-regulamenta-o-lobby-no-brasil>

³⁸ Arbia, Carlos. Proyecto “House Of Cards”: los 6 aspectos de la ley para regular el lobby empresarial en Argentina. En: *Infobae* [online], Argentina: 2017 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2017/05/30/proyecto-house-of-cards-los-6-aspectos-de-la-ley-para-regular-el-lobby-empresarial-en-argentina/>.

³⁹ Novaro, Marcos. Regulación de lobbies en Argentina. Análisis de situación y alternativas de reforma. En: *Centro de Investigaciones Políticas. Universidad Diego Portales* [online], Chile: 2015, núm. 4, p.6-9 [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/Marcos-Novaro-Regulacion-de-lobbies-en-Argentina.pdf>

⁴⁰ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.108-131. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁴¹ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.196-236. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

modificaciones, por lo que la Presidenta de la República en el 2008, consideró que era más conveniente retirarlo y presentar uno nuevo que recoja las observaciones planteadas en ambas cámaras.

En el 2008, se planteó el *Proyecto de Ley que establece normas sobre la actividad del lobby*. Pese a que se incluyeron los acuerdos llegados en la propuesta anterior, no tuvo los consensos suficientes y su trámite se congeló en la Cámara de Diputados. En consecuencia, el año 2012, el Gobierno sustituyó esta propuesta por una nueva que sería finalmente aprobada en el 2014⁴².

En Argentina, durante el año 2003, el entonces Presidente de la República, Néstor Kirchner, promulgó el Decreto 1172 de Acceso a la Información Pública que entre sus puntos a destacar estableció en el poder ejecutivo un registro de audiencias obligatorio, la publicidad de las agendas, mecanismos de acceso a la información y la elaboración participativa de las normas. La Disposición Jurídica también reglamentó los procesos de audiencias públicas y obligó las agencias reguladoras a implementarlos⁴³. Actualmente, este registro se encuentra disponible en internet y es de acceso público⁴⁴.

En el año 2017, el Gobierno argentino presentó un proyecto de ley que tiene como objeto regular el *lobbying*⁴⁵. A diferencia del Decreto 1172/ 2003, esta propuesta normativa, de aprobarse, generaría obligaciones a los altos cargos de todas los poderes del Estado. Así mismo, dicha proposición tendría el rango de Ley por lo que sus futuras reformas no quedarían a discreción del Presidente de la República, sino que deberían ser aprobadas por el legislativo.

⁴² Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁴³ Argentina. Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública. *Boletín Oficial* [online], 2003, núm. 3029 [consulta: 14 de junio de 2019]. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica.pdf

⁴⁴ Ministerio del Interior Argentina. *Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses* [Recurso electrónico]. Secretaría de Asuntos Políticos. Argentina [consulta: 1 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://audiencias.mininterior.gob.ar/>

⁴⁵ Arbia, Carlos. Proyecto “House Of Cards”: los 6 aspectos de la ley para regular el lobby empresarial en Argentina. En: *Infobae* [online], Argentina: 2017 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2017/05/30/proyecto-house-of-cards-los-6-aspectos-de-la-ley-para-regular-el-lobby-empresarial-en-argentina/>

En Colombia, durante el año 2009, se llevó a cabo una serie de modificaciones parciales a la Constitución vigente desde 1991. A este proceso se lo conoció coloquialmente como “reforma política”. Uno de los cambios constitucionales fue la inclusión del mandato de regular el cabildeo en el artículo 144⁴⁶.

En 2011, el legislativo colombiano aprobó la Ley 1474⁴⁷ que prevé varias disposiciones que tienen como finalidad la lucha contra la corrupción. El capítulo IV, que regula el *lobbying*, contiene un solo artículo 61 que dispone que “la autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria”.

En el mismo año 2011, la Cámara de Representantes de Colombia aprobó la Resolución N. MD-2348 del 16 de agosto⁴⁸. La Norma Jurídica crea un registro de cabilderos. Sin embargo, su ámbito de aplicación se restringe únicamente a las reuniones de los lobistas con los funcionarios públicos que laboran en la Cámara de Representantes y que se realizan dentro de sus instalaciones. Los demás organismos estatales no están incluidos, ni los contactos que se llevan a cabo en otros espacios.

Dadas las deficiencias que aún existen en el marco regulatorio del *lobbying* en Colombia, el 19 de mayo del 2017, el Senado aprobó el Proyecto de Ley para la Regulación del Cabildeo. Conforme al proceso legislativo de ese país, éste pasó a la Cámara de Representantes y actualmente se encuentra en trámite en dicho organismos. La Propuesta Normativa pretende crear un Registro Público de Cabilderos que abarque a los tres poderes del Estado y otras entidades estatales autónomas⁴⁹.

⁴⁶ El artículo 144 de Constitución Política de Colombia dispone lo siguiente:

“Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”.

⁴⁷ Colombia. Ley 1474 de 2011. *Diario Oficial de Colombia* [online], 21 de diciembre de 2011, No. 48128 [consulta: 1 de mayo de 2018]. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

⁴⁸ Colombia. Resolución MD-2348 de 2011. *Cámara de Representantes de Colombia* [online], 16 de agosto del 2011 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/participacion-ciudadana/registro-publico-de-cabilderos>

⁴⁹ Colombia. Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones. *Congreso de la República de Colombia* [online], 2017 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en:

Países de Sudamérica que carecen de regulación del lobbying

El resto de países de Sudamérica carecen de instrumentos jurídicos que regulen específicamente el *lobbying*⁵⁰. Ante este vacío normativo, en Paraguay y Brasil se han planteado iniciativas legislativas que tienen como objeto la regulación de la gestión de intereses.

Desde finales del 2016, la Unión Industrial Paraguaya (UIP), con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), emprendió la campaña “Reglas Claras” que tenía como finalidad impulsar, desde la sociedad civil, un proyecto de ley para regular la gestión de intereses y un código de conducta para los lobistas. En diciembre de ese año, se creó un Grupo Impulsor que se encargaba de dirigir un proceso con el propósito de construir colectivamente la iniciativa. En septiembre del 2018, la UIP presentó una propuesta de Ley de Cabildeo y un proyecto de Código de Ética para el Representante Parlamentario ante el Congreso⁵¹.

En Brasil, desde el año 2007 se encuentra en trámite, el Proyecto de Ley 1202/2007 que tiene como objeto regular la gestión de intereses. El 7 de diciembre del 2016, fue aprobado por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía de la Cámara de Diputados y el 19 de diciembre del 2017, el pleno votó favorablemente por el requerimiento del diputado ponente para que se lo califique con régimen de urgencia⁵². Esto implica que en cualquier de las siguientes sesiones puede incluirse en el orden del día la votación definitiva sobre la aprobación de la Propuesta Normativa.

Ecuador, Bolivia y Uruguay cuentan con leyes de acceso a la información pública. Sin embargo, estos instrumentos jurídicos no prevén la obligatoriedad de llevar un registro público con datos relacionados a las actividades de los grupos de presión.

En el ordenamiento jurídico uruguayo no existe regulación acerca del *lobbying*. La Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública no prevé, entre la información

<https://www.comisionprimeras Senado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/35-proyecto-de-ley-no-97-de-2016-senado-296-de-2017-camara-por-la-cual-se-regula-el-ejercicio-del-cabildeo-y-se-dictan-otras-disposiciones>

⁵⁰ Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

⁵¹ Infonegocios. Reglas claras de lobby: la propuesta de la UIP y Ceamso. En: *Infonegocios* [online]. Argentina: 2018 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://infonegocios.com.py/nota-principal/reglas-claras-de-lobby-la-propuesta-de-la-uip-y-ceamso>

⁵² Brasil. Informe de Tramitación PI 1202/2007. Projeto de Lei. *Camara dos Deputados* [online], 2007 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>

mínima que deben publicar los organismos públicos, un registro de actividades de los grupos de presión⁵³. El Decreto N. 232/010 que desarrolla esta ley dispone, en su artículo 38 numeral 20, la difusión obligatoria del calendario de reuniones de los funcionarios obligados por esa norma. Sin embargo, el alcance no es claro y una lectura integral del texto sugiere que la intención es informar a la ciudadanía acerca de las sesiones de los organismos públicos colegiados y no de la interacción de sus funcionarios con los representantes de los grupos de presión⁵⁴.

La regulación a nivel nacional, sobre transparencia en Bolivia está contenida principalmente en dos instrumentos jurídicos. El primero es el Decreto Supremo 28168 que no prevé la obligación de llevar un registro públicos de las actividades de los grupos de presión entre la información de divulgación obligatoria⁵⁵. La segunda norma es la Ley de Unidades de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Mediante ese cuerpo normativo, el ordenamiento jurídico boliviano opta por un sistema que consiste en la creación de dependencias administrativas dentro de los organismos públicos que tienen entre sus atribuciones garantizar el acceso a la información pública⁵⁶.

La Ley mencionada tampoco obliga a esos entes a exigir a los organismos públicos que transparente la influencia de los grupos de presión en sus procesos de toma de decisiones. En conclusión, al igual que en Uruguay, el ordenamiento jurídico boliviano es insuficiente para que la ciudadanía acceda a datos relacionados con el *lobbying*.

Venezuela aún no cuenta con una norma de rango legal que regule el proceso de acceso a la información pública. Al no disponer de legislación de desarrollo, el derecho al acceso a la información se fundamenta únicamente en lo previsto en el artículo 28 de la Constitución que dispone que toda persona podrá acceder a documentos de cualquier

⁵³ Uruguay. Ley No. 18381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. *Registro Nacional de Leyes y Decretos Tomo 1 Semestre 2* [online], 2008, p. 1590 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

⁵⁴ Uruguay. Decreto No. 232/010 del 10 de agosto del 2010. *Registro Nacional de Leyes y Decretos Tomo 1 Semestre 2* [online], 2010, p. 394 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

⁵⁵ Bolivia. Decreto Supremo 28168. *Gaceta Oficial* [online], 2005 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/71ESP>

⁵⁶ Bolivia. Ley 974 de Unidades de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. *Gaceta Oficial* [online], 4 de septiembre de 2017 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_bol_29_buenaspr.pdf

naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas⁵⁷.

En Ecuador durante el proceso constituyente del año 2008 se puso mucho énfasis al fortalecimiento de la participación ciudadana. Incluso se llegó a reconocerla como un derecho. Además, la Carta Magna considera a todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular⁵⁸. Aquellos preceptos constitucionales fueron desarrollados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que prevé varios instrumentos participativos⁵⁹.

Previamente, en el año 2004, se aprobó la La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información⁶⁰ que permitió desarrollar el derecho al acceso a la información pública que había sido reconocido desde la Constitución de 1998. Adicionalmente, en el ámbito parlamentario, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)⁶¹ dispone que las sesiones del pleno de la Asamblea Nacional sean públicas, que se facilite que los ciudadanos den seguimiento a las reuniones de las comisiones parlamentarias y que se publique toda la información y documentación que emane del legislativo en su portal de internet.

De igual manera, el 5 de octubre del 2020, la Asamblea Nacional, aprobó la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y fue publicada en el Registro Oficial, el 10 de noviembre de 2020. El referido Cuerpo Normativo reformó el artículo 162 de LOFL incorporando deberes éticos para los asambleístas, entre los cuales se incluyen el de “[d]ifundir su agenda de reuniones, talleres y otras actividades

⁵⁷ Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* [online], 30 de diciembre de 1999, núm. 36.860 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

⁵⁸ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁵⁹ Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

⁶⁰ Ecuador. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial* [online], 18 de mayo de 2004, núm. 337 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6506-suplemento-al-registro-oficial-no-337>

⁶¹ Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

incluyendo la fecha, lugar, hora, temática y asistentes a la misma, con el fin de evidenciar posibles conflictos de interés y prevenir casos de corrupción” y el de “informar al término de cada semana respecto a reuniones imprevistas con cualquier persona que evidencie la gestión de intereses ciudadanos”. No obstante, no crea un registro de agendas públicas ni de lobistas unificado para toda la Institución.

De acuerdo con lo expuesto, el *lobbying* sigue siendo un fenómeno ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano. La normativa vigente aún es insuficiente para transparentar todas las actividades que de facto realizan los actores privados y de la sociedad civil para influenciar en los procesos de toma de las decisiones públicas, sobre todo las interacciones que suceden por fuera de los mecanismos institucionales formales. Esto resulta más evidente si se contrasta la legislación ecuatoriana con los mecanismos regulatorios con los que cuentan otros países de Sudamérica. Por aquel motivo, en el año 2019, se han presentado en la Asamblea Nacional dos proyectos de ley para regular el cabildeo⁶².

Hipótesis

La falta de regulación del *lobbying* en Ecuador genera que los intereses de los grupos con poder económico predominen en los procesos de definición de la normativa y de las políticas públicas.

Objetivos:

- Verificar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de instrumentos legales suficientes para regular el *lobbying* de forma adecuada.
- Comparar los proyectos de ley que debaten en la Asamblea Nacional con la legislación de Chile, que es el país de Sudamérica que presenta más avances en materia de regulación del *lobbying*.

⁶² Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19 [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721

- Proponer un marco regulatorio que contribuya a garantizar una representación más equitativa de los intereses de los distintos actores sociales en los procesos de toma de las decisiones públicas que complemente los mecanismos de participación democrática existentes.

Objeto de Estudio

El objeto de estudio de la presente investigación es la legislación ecuatoriana referente al *lobbying* y sus fenómenos conexos. La perspectiva desde la cual se abordará esta problemática son las teorías que promueven su regulación y fijan estándares que tienen como finalidad evitar una sobre representación de los intereses de los grupos con poder económico en los procesos de toma de las decisiones públicas.

Método de investigación

La presente investigación es un análisis jurídico-normativo de la legislación ecuatoriana que pretende constatar sus deficiencias respecto a la regulación del fenómeno del *lobbying*. El estudio consiste en evaluar los mecanismos normativos vigentes en función de los estándares establecidos por Transparencia Internacional en el informe “*Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*” y comparar los proyectos de ley que se debaten en la Asamblea Nacional con la legislación chilena vigente.

En la primera parte, el objeto de evaluación se divide en dos campos. En el primero se encuentra la normativa ecuatoriana que regula los mecanismos de participación ciudadana y, en el segundo, los aspectos del ordenamiento jurídico que tienen como finalidad garantizar la transparencia en el sector público y evitar los conflictos de intereses. Los componentes de cada uno de los campos se detallan en la Tabla 1⁶³.

Tabla 1. *Objeto de evaluación Capítulo II*

Regulación para la transparencia y prevención de conflicto de intereses	Mecanismos de participación ciudadana
---	---------------------------------------

⁶³ Ver Tabla 1.

<ul style="list-style-type: none"> -Régimen de transparencia y acceso a la gestión pública. -Regulación de la financiación electoral - Puertas giratorias. -Regulación de las actividades profesionales particulares realizadas durante el ejercicio del cargo público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mecanismos de participación en los parlamentos -Mecanismos de participación ciudadana en las demás funciones del Estado
---	---

Fuente: elaboración propia.

En la segunda parte, se contrasta las normativa ecuatoriana evaluada con la legislación homóloga chilena. Posteriormente, se realiza una comparación enfocada exclusivamente en la regulación del *lobbying*. Al carecer el ordenamiento jurídico ecuatoriano de un cuerpo jurídico específico sobre la materia, los objetos comparados son las dos propuestas de ley que se debaten actualmente en el parlamento de Ecuador y la Ley No. 20730 de Chile.

En esta fase, los criterios de comparación son el ámbito de aplicación de la regulación, los registros implementados o que se pretenden implementar y los mecanismos de control. En el Cuadro 2 se desglosa los componentes de cada una de esos campos⁶⁴.

Tabla 2. *Parámetros de Comparación Capítulo III*

Ámbito Objetivo	Registros	Mecanismos de Control
-----------------	-----------	-----------------------

⁶⁴ Ver Tabla 2.

<ul style="list-style-type: none"> -Definición de <i>lobbying</i>. -Actividades objeto de <i>lobbying</i>. -Actividades excluidas de la regulación. -Sujetos activos. -Sujetos pasivos 	<ul style="list-style-type: none"> -Registros de lobistas. -Registros de agendas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Administración de los registros. -Régimen de Sanciones
---	--	--

Fuente: elaboración propia.

La evaluación y comparación de los campos mencionados se la realiza teniendo como referencia los indicadores utilizados por Transparencia Internacional en el informe “*Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*”. La evaluación mide aspectos vinculados a los principios de transparencia, integridad e igualdad en el acceso a la participación ciudadana.

Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, fundada en 1993, que trabaja en más de cien países alrededor del mundo, en temas relacionados con el combate a la corrupción⁶⁵. El Informe mencionado en el párrafo anterior es uno de los primeros documentos que establece parámetros generales para evaluar la regulación del *lobbying*, los cuales pretenden tener un alcance global.

De igual manera, los estándares propuestos por TI se construyen a partir estudios previos, desarrollados por distintos organismos con relevancia internacional, como “10 Principios para la Transparencia y la Integridad en el *Lobbying*” de la OCDE, “*Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic*” de la Comisión de Venecia, “*Transparency International’s Open Governance Scorecard Standards*”, “*Sunlight Foundation’s International Lobbying Disclosure Guidelines*” y “*Access Info Europe’s Standards of Lobbying Disclosure*”⁶⁶.

⁶⁵ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/about>

⁶⁶ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015. *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, p.2 [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo internacional compuesto por treinta y siete países, cuyo objetivo es coordinar políticas económicas y sociales, mediante la elaboración de estándares, normas e iniciativas⁶⁷. Gran parte de los principales estudios acerca del *lobbying* se han elaborado desde dicha organización.

La OECD ha acogido los estándares sugeridos por TI para estudiar el marco regulatorio de los países europeos y las instituciones de la Unión Europea, lo cual, refleja la trascendencia de los mismos. Villoria (2017) explica lo siguiente acerca del informe de la OECD respecto al cabildeo en Europa:

“[e]l informe se centra en examinar tres elementos críticos e interrelacionados para una regulación eficaz del lobby: en primer lugar, si las interacciones entre lobistas y funcionarios/representantes públicos son transparentes y abiertas al debate público (transparencia); en segundo lugar, si existen unas normas claras y aplicables de conducta ética, tanto para lobistas como servidores públicos (integridad), y por último, si la toma de decisiones públicas está abierta a una pluralidad de voces que representen una gran variedad de intereses (igualdad de acceso)⁶⁸”.

Los tres principios mencionados coinciden con tres de los cuatro pilares del Gobierno Abierto. Aquel concepto fue desarrollado por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) que es una organización internacional conformada actualmente por setenta y nueve países, cuyo objetivo principal es promover políticas de transparencia⁶⁹. Ecuador forma parte de esa iniciativa desde el 18 de julio del 2018.

En virtud de los antecedentes expuestos, se considera relevante estudiar la legislación de Chile y Ecuador tomando como referencia los estándares sugeridos por TI, ya que si bien los mismos se han utilizado para analizar la regulación europea, no contamos con registros de una experiencia similar a nivel de Sudamérica. No obstante, cabe recalcar que aunque se recurre a dichos parámetros, el mecanismo para la recolección de la información es distinto al aplicado en los informes elaborados para Europa, pues

⁶⁷ OECD. *OECD Better Policies for Better Lives* [Recurso electrónico]. [Consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>

⁶⁸ Villoria, Manuel. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. En: *The Economy Journal* [online]. Barcelona: 2017. [Consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>

⁶⁹ OPG. *Open Government Partnership* [Recurso electrónico]. About OPG. [Consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

aquellos trabajos académicos se basaron en encuestas a los distintos actores involucrados en la problemática, mientras que, en la presente investigación se resuelve los mismos cuestionarios, pero en función del análisis de normas jurídicas.

Síntesis

En el capítulo I se expone el fenómeno del *lobbying* desde una perspectiva doctrinaria. La primera parte tiene como finalidad familiarizar al lector/a con los conceptos relacionados a aquella actividad y a los sujetos que la ejecutan. Posteriormente, se analiza los postulados de la gobernanza como una de las principales explicaciones teóricas para la participación política, mediante grupos de presión en el marco de los sistemas democráticos y para justificar la legitimidad de la influencia del cabildeo regulado en las deliberaciones públicas. Con el propósito de presentar un panorama completo del debate teórico, también se explican las posiciones críticas que cuestionan el carácter democratizador de aquellos espacios participativos.

En el capítulo II se evalúa el estado actual del *lobbying* en Ecuador. Para cumplir dicho objetivo se analiza la normativa vigente que regula los fenómenos conexos al cabildeo como son los mecanismos de participación ciudadana y las disposiciones jurídicas que pretenden garantizar la transparencia y prevenir los conflictos de intereses. Posteriormente, se narra dos casos emblemáticos de influencia de empresas transnacionales en la política ecuatoriana que han tenido importantes consecuencias para el país. Esto con la finalidad de evidenciar que la legislación actual del país no es suficiente para regular todas las formas de incidencia de los actores privados en las deliberaciones públicas.

El capítulo III se divide en dos partes. En la primera sección se contrasta la normativa evaluada en el Capítulo II acerca de los fenómenos conexos al *lobbying* con la legislación chilena homóloga. En la segunda parte se comparan las propuestas normativas que se han planteado en la Asamblea Nacional de Ecuador, con la Ley No. 20730 de Chile, que es la que más se ajusta en Sudamérica a los estándares que se utilizan como referencia. Finalmente, en el capítulo IV se exponen las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I: Fundamentos teóricos del *lobbying*

1.1. Conceptos teóricos relevantes en el estudio del *lobbying*

1.1.1. Concepto de *lobbying*

Definiciones generales

Las nociones más abstractas del *lobbying* no presentan mayores divergencias entre sí. En términos generales, su definición se resume en toda acción realizada con el objetivo de incidir en el proceso de toma de las decisiones de un organismo o funcionario público. Así mismo, se lo puede entender como la “presión organizada frente al Poder Público”⁷⁰. La definición de *lobbying* de la OCDE es “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de una decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado”⁷¹.

En el Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia de la Unión Europea se define el *lobbying* como “todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas”⁷².

Castellani (2018) concibe al *lobbying* empresarial como “la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas”⁷³ e identifica al menos tres formas de realizarlo. La primera manera es la representación directa que la hace el actor interesado o una persona que labora en relación de dependencia para él. La segunda es la representación indirecta que la ejecuta un tercero especializado en cabildeo y la tercera

⁷⁰ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.9. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁷¹ OECD. *Government at a Glance 2015* [online]. París: OECD Publishing, 2013, p.118-119. Transparency and integrity in lobbying. [Consulta: 11 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en

⁷² Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 5 [consulta: 8 de febrero de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

⁷³ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p.49. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

es la representación colectiva que la llevan a cabo agrupaciones conformadas con el fin de salvaguardar intereses sectoriales.

Las definiciones citadas coinciden en situar a la influencia en las decisiones públicas como el elemento objetivo central de la definición del *lobbying*. Lowery (2013) expone en términos simples que “influcidar” quiere decir que un “sujeto A” logra que otro “sujeto B” ejecute una acción que sin la intervención de A no la hubiera realizado. Sin embargo, añade que esta explicación es insuficiente para ilustrar todas las formas de cabildeo. Por ejemplo, no toma en cuenta las acciones que puede realizar A para crear o reforzar valores sociales o prácticas institucionales que establezcan unos límites, al margen de acción de B, que sean convenientes para los intereses de A⁷⁴.

En esta misma línea, no es necesario que la influencia de los grupos de presión se materialice y determine normas o políticas concretas para que se considere *lobbying*. Los objetivos del cabildeo pueden ser distintos a pretender persuadir a un funcionario para que tome una decisión. Por ejemplo, una organización podría buscar simplemente introducir en la agenda política un tema de debate, proveer a la opinión pública de información o mantenerse visible como actor social.

Además, que los lobistas no alcancen sus metas más inmediatas no quiere decir que las actividades realizadas por ellos no tengan ninguna consecuencia en los procesos decisorios. La actividad de los cabilderos tiene efectos intermedios que son importantes a largo plazo. Incluso, cuando un grupo de interés no logra los votos suficientes para que una de sus iniciativas sea aprobada en el parlamento, los legisladores y la porción de la ciudadanía que logre convencer se convertirán en una base de respaldo importante para deliberaciones futuras. En concordancia con lo mencionado, De Bruycker (2014) plantea que otra de las formas de concebir al *lobbying* es como un proceso comunicativo en el que se utilizan distintas tácticas interrelacionadas entre sí⁷⁵.

⁷⁴ Lowey, David. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. En: *Interest Groups and Advocacy* [online] Macmillan Publishers, 2013. Vol. 2, p. 4-5 [consulta: 16 de diciembre de 2018]. ISSN: 2047-7414. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2Figa.2012.20.pdf>

⁷⁵ De Bruycker, Iskander. How Interest Group Develop Their Lobbying Strategies: The Logic of Endogeneity. En: *ECPR's General Conference* [online]. Glasgow: 2014, p.4. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81ba85d3-2d34-4636-8bb9-c79f664861a3.pdf>.

Otra de las complejidades relacionadas con la definición del *lobbying* son las diversas formas de influenciar. Lowery (2013) citando a Benfield identifica al menos cinco. La primera se basa en el sentido de obligación, lo que se traduce en autoridad o respeto; la segunda en el deseo de contentar a quien se influencia, lo que involucra sentimientos de amistad o benevolencia; en la tercera se trata de persuadir al influenciado mediante el uso de argumentos lógicos; y la cuarta se basa en incidir mediante la coerción⁷⁶.

De Bruycker (2014) clasifica los modos de interacción entre los funcionarios públicos y los grupos de presión recurriendo a criterios similares a los de Benfield. De Bruycker (2014) identifica tres categorías: la provisión de información, la influencia en la agenda y la argumentación. La primera abarca a los supuestos en los que la relación de los lobistas con los funcionarios se limita a la provisión de datos. Por su parte, influenciar la agenda implica enfocar la estrategia de comunicación de determinados hechos, no solo en los políticos sino en toda la ciudadanía. En ese caso, el objetivo es captar la atención de la opinión pública y forzar a que se debata al respecto en las instituciones. Finalmente, con la argumentación, los cabilderos buscan cambiar la opinión ya formada de un cargo público respecto a un tema⁷⁷.

Las definiciones generales de *lobbying* citadas no contienen una exclusión explícita de los mecanismos de incidir en las deliberaciones públicas que involucran el cometimiento de delitos o hechos de corrupción. Si bien, en la teoría, cuando se hace referencia al *lobbying* como objeto de regulación se entiende que se excluye a las conductas ilegales, organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional (TI) argumentan que, en ciertos supuestos, el cabildeo puede ser corrupto, y, por ende, una práctica delictiva⁷⁸.

⁷⁶ Benfield, Eduard. *Political Influence: A New Theory of Urban Politics*. New York: The Free Press, 1961, p.4.

⁷⁷ De Bruycker, Iskander. How Interest Group Develop Their Lobbying Strategies: The Logic of Endogeneity. En: *ECPR's General Conference* [online]. Glasgow: 2014, p.7-9. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81ba85d3-2d34-4636-8bb9-c79f664861a3.pdf>.

⁷⁸ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. Businesses' lobbying practices. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [en línea]. 2018, p.3. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

La presente investigación no aborda el fenómeno del *lobbying* desde la perspectiva del Derecho Penal. Por lo tanto, el objeto de estudio no abarca los delitos asociados a la influencia de intereses particulares en la clase política. Aunque la regulación de la gestión de intereses se centra primordialmente en la regulación de los contactos que se producen por fuera de los mecanismos de interacción formales entre los ciudadanos y los cargos públicos, el presente trabajo se limita a revisar aquellos que no implican una transgresión a la legislación vigente.

Ponce (2015) explica que “la actividad de negociación de regulaciones en el ámbito del poder ejecutivo se produce de modo informal “a la sombra del derecho”, pero no necesariamente contra el Derecho, pues informal e ilegal son dos conceptos distintos”⁷⁹. El razonamiento citado es extensivo a las interacciones de los actores privados con los distintos organismos estatales y es útil para reforzar lo expuesto en el párrafo anterior en relación con el objeto de estudio de la presente investigación.

Lobbying bueno vs. Lobbying malo

El grado de abstracción de la definición general del *lobbying* ha derivado en que se planteen diversas formas de clasificarlo con el fin de caracterizar más detalladamente los fenómenos específicos que se asocian a dicha práctica. El estudio de la OCDE titulado “*Lobbyist, Governments and Public Trust Volumen 2: Promoting Integrity through Self Regulation*” plantea varias formas de categorización del *lobbying*. Una de dichas distinciones es entre *lobbying* bueno y malo. El *lobbying* malo son aquellas conductas, que sin ser una práctica delictiva, generan vínculos deliberados de reciprocidad entre los grupos de presión y los cargos públicos que condicionan sus actuaciones. Lo mencionado derivaría en que en los procesos decisorios sean más relevantes las lealtades personales hacia particulares que el interés general⁸⁰.

El principio de reciprocidad consiste en que una persona, que recibe algo gratuitamente de otra, queda condicionada a tratar de devolver ese favor, aunque no tenga formalmente la obligación de hacerlo. Cialdini (2001) afirma que estudios de casos y

⁷⁹ Ponce, Juli. *Negociación de Normas y Lobbies*. Cizur Menor: Aranzadi S.A, 2015, p.38. ISBN 978-84-9098-490-1.

⁸⁰ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 27. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

experimentos científicos demuestran que la reciprocidad es una regla fuertemente afirmada en las relaciones sociales, por lo que se trata de una técnica de influencia efectiva⁸¹.

El principio de reciprocidad es inherente a la naturaleza del ser humano. Por lo tanto, aunque el vínculo entre los políticos y actores privados no implique prestaciones indebidas o el funcionario público tenga la convicción de decidir en función del bien común, la sensación de correspondencia siempre va a tener un grado de incidencia en sus actuaciones. Por lo dicho, el *lobbying* malo consistiría en diversas técnicas empleadas por los lobistas para generar una relación de confianza con el funcionario, que no se limitan a proveerle información relevante para la toma de sus decisiones. Lo mencionado despertaría en el cargo público, de forma consciente o inconsciente, la sensación de estar en deuda con el actor privado y abriría la puerta para el intercambio de favores.

Algunas de las técnicas recurridas por los lobistas que se las identifica como *lobbying malo* son la utilización deliberada de información falsa para sustentar una determinada tesis, los obsequios y aportes a campañas políticas, las invitaciones a viajes y eventos costosos, las *puertas giratorias*, y el involucramiento de familiares o amigos cercanos del funcionario público en los procesos de toma de las decisiones públicas⁸².

El *lobbying* malo se relaciona estrechamente con el conflicto de intereses. Para Transparencia Internacional dicho fenómeno es “una situación en la que un individuo o la entidad para lo que trabaja, ya sea un gobierno, una empresa, un medio de comunicación o una organización de la sociedad civil, debe escoger entre las obligaciones de su posición y sus intereses personales”⁸³ o cuando “un individuo con un responsabilidad formal participa en una actividad que amenaza su juicio profesional, objetividad e independencia”⁸³.

En determinados supuestos, a pesar de que no se transgrede ninguna norma penal, por no existir de por medio una motivación económica, los conflictos de intereses de los

⁸¹ Cialdini, Robert. *Influence: Science and practice*. Boston: Collins Business, 2006, p.20. ISBN 978-0-06-124189-5.

⁸² Johnson, Vincent. Regulating Lobbyist: Law, Ethics, and Public Policy. En: *Cornell Journal of Law and Public Policy* [online]. Nueva York: Cornell University, 2006, vol.16. p.18-48. Article 1. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/cjlp/vol16/iss1/1/>

⁸³ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.2, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

decisores distorsionan las deliberaciones públicas para beneficiar a determinados actores privados. Los conflictos de intereses, en especial los que se presentan durante la práctica del *lobbying*, no siempre son explícitos e implican el cometimiento de un delito, también pueden ser aparentes o potenciales.

Según el criterio de Castellani (2018), los conflictos de interés explícitos se dan cuando los funcionarios públicos tienen un vínculo con un actor privado y las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones lo benefician directamente. Sin embargo, para el autor, también existen conflictos aparentes y potenciales. Los aparentes ocurren “cuando hay un interés personal que no necesariamente influye en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes”⁸⁴ y los potenciales que se generan “cuando el funcionario público tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro”⁸⁵.

La distinción entre *lobbying* bueno y malo parte de la comprensión de la corrupción en una dimensión que trasciende el plano meramente normativo. Villoria (2017) considera que la corrupción tiene que entenderse desde una concepción que no sea meramente jurídica, sino que, se inserte en una visión más politológica. Para el autor “la corrupción "legal" se refiere a todas aquellas prácticas que atentan contra los principios básicos que delimitan los límites entre lo político y lo económico (...), empleadas para crear políticas o leyes diseñadas para favorecer intereses económicos privados y dañando al interés general”⁸⁶.

En contraste, el *lobbying* bueno es aquel que permite a los cargos públicos acceder a información especializada acerca de cualquier tema que requieran, en el marco de las deliberaciones públicas, la cual es expresada en términos comprensibles para la generalidad de los involucrados. En dicho contexto, desde la OCDE, se argumenta que

⁸⁴ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p. 52-53. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

⁸⁵ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p. 52-53. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

⁸⁶ Villoria, M. (2017). “Transparencia y regulación del lobby en Europa y España”. *The Economic Journal*. Tomado de: <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>, Consultado: 5 de febrero del 2019.

los lobistas juegan un rol fundamental en un sistema democrático, pues, como especialistas, se encargan de explicar a los políticos datos específicos de las áreas de su experticia⁸⁷.

El Woodstock Theological Center (WTC), una organización católica que funcionó en Washington D.C. entre 1973 y 2013, desarrolló un catálogo de siete principios, los cuales, son una de las referencias que toma en cuenta la OCDE como criterio para definir el *lobbying* bueno. Desde el punto de vista de aquel centro, los lobistas no deben enfocarse únicamente en el interés particular que representan, sino también tener presente, durante el ejercicio de sus actividades, el bien común⁸⁸.

El segundo principio establece que la relación entre el lobista y el funcionario debe basarse en la sinceridad y el respeto mutuo, por lo que el primero está en la obligación de advertir al segundo acerca de los aspectos negativos de la tesis que promueve. El tercer elemento de un *lobbying* positivo sería informar al político sobre de la identidad del cliente del cabildero y de su interés concreto.

El WTC también sugiere que el lobista debe ser transparente respecto a los intereses que defiende con los demás actores particulares involucrados. De igual manera, deberán evitar los conflictos de intereses. El sexto principio postula que el cabildero, que actúe correctamente, se abstendrá de realizar cualquier práctica inapropiada y finalmente, el séptimo, radica en la obligación del mismo de promover, entre sus colegas, la integridad en el ejercicio del *lobbying*.

Si bien las características citadas son abstractas y fueron desarrolladas para el contexto de los Estados Unidos, las mismas son una referencia adecuada para aproximarse a las características generales de lo que se considera como *lobbying* bueno. De igual manera, los referidos principios constituyen una antítesis de los elementos identificados con el *lobbying* malo, especialmente en lo que se refiere a los conflictos de intereses.

En síntesis, la principal diferencia entre el *lobbying* bueno y el malo es que el primero tiene como finalidad principal proveer información al funcionario para que su decisión

⁸⁷ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 27. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

⁸⁸ Arroyo, Edward. The Woodstock Principales for the Ethical Conduct of Lobbying. En: *Global Network for Justice* [online]. New Orleans: 2003, núm.5, vol. 2. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: http://carmelitengo.org/communications/global_network/bulletins/GPjan2003.pdf.

sea la más acertada en función de su propia apreciación del interés general y de la de sus votantes. Mientras tanto, en el segundo caso, lo que se pretende es generarle al servidor público una sensación de reciprocidad que derive en que sus actuaciones partan de un sesgo favorable a unos determinados intereses particulares, lo que implica una situación de conflicto de intereses.

Lobbying directo vs. Grass root lobbying

Otra de las clasificaciones, planteadas por la OCDE, es entre el *lobbying* directo y el *grass root lobbying*. La organización define al primero como el contacto inmediato entre actores extra-institucionales y los funcionarios, con el fin de incidir en los procesos de toma de decisiones públicas. Mientras tanto, el *grass root lobbying* o *lobbying* indirecto son las acciones que tienen la finalidad de influir en la percepción que la opinión pública tiene acerca de una determinada tesis, para lograr una respuesta institucional en ese sentido⁸⁹.

Rubio (2003), en su libro los “Los Grupos de Presión”, define al *lobbying* directo e indirecto en términos similares a los de la OCDE⁹⁰. Sin embargo, no considera al *grass root lobbying* como un sinónimo de *lobbying* indirecto, sino únicamente como una de las formas de llevarlo a cabo. El autor distingue a aquella práctica de las acciones de *grass top*⁹¹.

⁸⁹ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 23. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

⁹⁰Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 186-187. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

⁹¹ Rubio define el *grassroots lobbying* y el *grasstop lobbying* de la siguiente manera:

“- El *grassroots lobbying*, es aquel que tiene su base en la movilización de la opinión pública, con los medios ya estudiados, cartas, llamadas de teléfono, correos electrónicos, encuestas, recogidas de firmas... y tienen en las manifestaciones su punto culminante. Son campañas que buscan la presión a través de la cantidad de ciudadanos interesados y se apoyan en la necesidad de los parlamentarios de conservar el apoyo popular de cara a próximas elecciones.

-Las acciones de *grasstop* se centran, por oposición a las anteriores, en la calidad, buscando la influencia a través del prestigio científico, social o político, de sus actuaciones. En esta línea de presión encontramos los informes de expertos, las audiencias ante las Comisiones, e incluso actividades reconducidas a través de la opinión pública, que tienen como sujeto receptor real a los legisladores, y eligen los medios de comunicación para que los legisladores perciban el problema como un asunto sobre el que comienza a existir sensibilización en la sociedad. Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 179-189. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

El *grass top lobbying* abarcaría acciones de cabildeo directo e indirecto. El principal elemento diferenciador con el *grass root lobbying* es que las estrategias de influencia en la opinión pública y en la clase política no se enfocan en la presión colectiva, sino en el criterio de expertos con reconocimiento social.

A pesar de que la distinción entre *grass root* y *grass top lobbying* aporta con una mayor precisión a la descripción de las actividades específicas que engloban ambos conceptos, en el resto de la presente investigación se adopta el criterio de la OCDE que considera al *grass root lobbying* como sinónimo de cabildeo indirecto. Por lo tanto, cuando se utilice aquella denominación se hará referencia a las estrategias de incidencia en la opinión pública que se centran en las demostraciones de apoyo popular y también a aquellas que se enfocan en el respaldo de grupos de expertos.

Las diferencias entre *lobbying* directo e indirecto resultan evidentes en la regulación estadounidense. Históricamente, la legislación en Estados Unidos se ha enfocado en la actividad que realizaban ante el parlamento los intermediarios de los actores extra-institucionales y no abarca los mecanismos de influencia en la opinión pública. Incluso, desde 1953, a raíz de una comisión de investigación del Congreso y una sentencia de la Corte Suprema, se recoge expresamente aquella distinción.

La concepción del *lobbying* adoptada en Estados Unidos se explica en la lógica de su sistema democrático. En el modelo político estadounidense, el interés general se entiende como el resultado de la competencia de los intereses individuales. Por lo tanto, la regulación de la participación política no debe pretender interferir en procesos externos a los organismos estatales, como la formación de la opinión pública. Al contrario, las instituciones deben ser suficientemente permeable a la configuración de las relaciones de poder derivadas de la libre competición. Mclean (2000) explica que, desde ese punto de vista, ciertos actores con poder económico, pese a ser una minoría, tengan una mayor capacidad de influencia mediática, es el equilibrio necesario para evitar que la democracia se vuelva incompatible con la eficiencia económica⁹².

La visión estadounidense del sistema político se reafirma en una jurisprudencia, aplicada reiteradamente por los tribunales, que considera que las personas jurídicas

⁹² McLean, Iain. The Divided Legacy of Marcus Olson. En: *British Journal of Politic Science* [online], Cambridge: Cambridge University Press, 2000, núm. 4, vol. 30 p. 654-659. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/194289?seq=1>

gozan de los mismos derechos que cualquier ser humano. La regla reseñada equipara las formas de influenciar en la política de los grupos de presión al ejercicio de los derechos de petición de los ciudadanos comunes y le otorga la misma protección.

A criterio de Caldevilla y Xifra (2013), la aproximación de la regulación enfocada únicamente en el *lobbying* profesional resulta chocante, incluso en los Estados Unidos desde una perspectiva histórica, ya que quienes redactaron la Constitución de ese país siempre trataron de limitar la interferencia de los intereses privados en el gobierno, por lo que afirman que “la intención de los llamados “Padres fundadores”, al crear una constitución, era precisamente evitar el control del nuevo Estado por parte de individuos poderosos socialmente”⁹³.

En esta línea, el enfoque exclusivamente en el *lobbying* directo de la regulación estadounidense contrasta con la del Libro Verde de la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia de la Comisión Europea. En el Documento se argumenta que “las técnicas modernas de comunicación (Internet y correo electrónico) hacen muy fácil organizar campañas masivas a favor o en contra de una causa determinada, sin que las instituciones de la UE puedan comprobar hasta qué punto estas campañas reflejan las auténticas preocupaciones de los ciudadanos de la UE”⁹⁴. En consecuencia, se insta a promover la transparencia de los gastos en los que incurren los lobistas por concepto de relaciones públicas.

El planteamiento de Transparencia Internacional, en materia de la regulación del *grass root lobbying*, es más específico que el de la Comisión Europa. Según TI, si bien las organizaciones internacionales como la OCDE se enfocan principalmente en reflexionar acerca de recomendaciones para reglar el cabildeo remunerado, sus informes no pasan por alto la importancia de la influencia de los grupos de presión en la opinión pública. En concordancia con aquellos postulados, la ong “aboga por una regulación del

⁹³ Caldevilla, David & Xifra, Jordi. Historia de Lobbies: una forma de escribir la historia. En: *Historia y Comunicación Social* [online], Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013. Vol.18, No.Esp.Dic, p. 887, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en:

<https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/44371/41954>.

⁹⁴ Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 5 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

lobbying que considere todas sus definiciones con la finalidad de que sea suficiente para abarcar la totalidad de sus formas y ámbitos de incidencia”⁹⁵⁹⁶.

El informe “*Businesses’ lobbying practices*” de Transparencia Internacional indica que son técnicas de *lobbying* directo los canales permanente de comunicación entre los cabilderos y los cargos públicos, aportar con información especializada en los procesos de toma de las decisiones públicas, los regalos y las demás atenciones hacia funcionarios con atribuciones decisorias, las *puertas giratorias* y abordar inesperadamente a los políticos en alguna de sus actividades para conversar con ellos. Además, el Informe señala que una forma de evadir la regulación es disfrazar al *lobbying* de patrocinio jurídico y ocultarlo con el argumento de la inviolabilidad del secreto profesional⁹⁷.

El *lobbying* directo se puede realizar mediante canales públicos, que están sujetos al escrutinio de la ciudadanía, o privados, en los que existe un nivel más alto de discreción. Un ejemplo de lo primero son los espacios institucionales creados para que participen los grupos de interés como las comparecencias en comisiones legislativas o los consejos consultivos. Mientras tanto, las llamadas telefónicas, los intercambios de correos electrónicos o las reuniones serían mecanismos que se ubicarían en la segunda categoría.

Por su parte, las técnicas de *grass root lobbying* serían las campañas mediáticas para exaltar ante la opinión pública los efectos positivos de una decisión, alarmar a la ciudadanía acerca de las consecuencias económicas que podría tener una política o norma jurídica contraria a los intereses de un grupo particular, proveer recursos para investigaciones académicas con la finalidad de que sus conclusiones respalden el punto de vista de los patrocinadores y financiar a organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

⁹⁵ Traducción propia

⁹⁶Jenkins, Matthew. Defining Lobbyists and Regulating Lobbying in Europe. En: *Anti-Corruption Helpdesk*. [online] . Transparency Internacional, 16 de enero de 2017, p.3. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf

⁹⁷ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. *Businesses’ lobbying practices*. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [online]. Transparency Internacional, 4 de octubre de 2018, p.7-9. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

El *lobbying* directo y el *grass root lobbying* no son prácticas excluyentes entre sí. Los grupos de presión suelen utilizarlos estratégicamente en simultáneo para una misma causa. No obstante, por lo general, cuando la influencia directa sobre los cargos públicos es efectiva, las campañas mediáticas enfocadas en la opinión pública no son necesarias o suelen ser menos intensas. Si un sector logra entablar un diálogo fluido con un funcionario, difícilmente tendrá el interés de poner en riesgo la buena sintonía alcanzada con la activación de otras formas de presión. Mientras tanto, los actores con accesos más limitados a las esferas decisorias serán más proclives a recurrir a técnicas de incidencia indirecta.

Según De Bruycker (2014), el *grass root lobbying* suele ser más utilizado cuando el objetivo es influenciar en las decisiones de un cargo de elección popular. El éxito de dichos funcionarios está estrechamente relacionado con la percepción que se tiene de ellos en la opinión pública. Además, que, por lo general, sus decisiones son las que más atraen la atención mediática y ciudadana⁹⁸.

In house lobbying vs. Lobbying profesional

Otra de las clasificaciones del *lobbying* es en función de si lo realiza directamente el beneficiario o un tercero. Inicialmente, la representación de particulares ante los poderes públicos se enfocaba principalmente en los sujetos que necesariamente la requerían. Por ejemplo, en las actuaciones de las personas jurídicas, que al ser entes ficticios, deben ser llevadas a cabo por una persona natural que proceda en su nombre.

No obstante, en la actualidad, las actividades de representación de actores privados ante los organismos estatales son más complejas. Hay personas naturales que también cuentan con sujetos especializados para que ejerzan sus derechos de participación y petición. Además, ciertas personas jurídicas contratan a agentes externos a sus estructuras orgánicas para que los representen.

La complejidad de la representación ha dado lugar a la clasificación del *lobbying* entre *in house lobbying* y *lobbying* profesional. Esta diferenciación es transversal al *lobbying*

⁹⁸ De Bruycker, Iskander. How Interest Group Develop Their Lobbying Strategies: The Logic of Endogeneity. En: *ECPR's General Conference* [online]. Glasgow: 2014, p.12-13. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81ba85d3-2d34-4636-8bb9-c79f664861a3.pdf>.

directo e indirecto, ya que es posible que quien se comunique con el funcionario sea el sujeto interesado o alguien a quien se le delegue su representación. De igual manera, una campaña mediática para incidir en la opinión pública puede ser organizada directamente por el beneficiario o, por ejemplo, por un relacionista público contratada.

El *in house lobbying* son todos aquellos mecanismos para incidir en la política llevados a cabo por los propios beneficiarios de esta actividad, sin intermediación de un tercero. Si bien los sujetos colectivos lo realizan mediante un representante, este pertenece a las propias estructuras de la organización.

En contraste, el *lobbying* profesional es el que ejecuta un tercero especializado en la materia que gestiona los intereses de un grupo o individuo frente a los funcionarios públicos, normalmente a cambio de una retribución económica. Por lo tanto, se incorpora una relación de prestación de servicios al ejercicio de los derechos de participación y petición. Este vínculo jurídico se asemeja al patrocinio legal. Si bien, el ciudadano es el titular del derecho a la tutela judicial efectiva, puede o debe optar por ejercerlo mediante la contratación de un abogado.

La noción del *lobbying* como un servicio profesional proviene de la regulación estadounidense. Los vínculos de los actores privados con los cargos públicos, que no se realizan mediante cabilderos profesionales, salen del ámbito de aplicación de la *Lobbying Disclosure Act (LDA)*, la ley que regula esta actividad a nivel federal desde 1995. La LDA dispone que para ser considerado como lobista es necesario tener más de un contacto con los congresistas y que esta actividad ocupe más del 20 por ciento del tiempo de la persona, es irrelevante si el vínculo jurídico con el beneficiario es laboral o de prestación de servicios profesionales⁹⁹.

Los requisitos para ser considerado lobista profesional que prevé la LDA traen ciertas dificultades a la hora de distinguir esta práctica del *in house lobby*. Pueden darse supuestos en los que un empleado de una persona jurídica dedique más del 20 por ciento de su tiempo de trabajo al *lobbying*. En este caso, esta actividad la estaría llevando a cabo un representante que forma parte de las propias estructuras del sujeto colectivo, y, al mismo tiempo, cumple con las características que la LDA le atribuye a un profesional.

⁹⁹*Lobbying Disclosure Act of 1995* [online]. Estados Unidos, 1995. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

Para la OCDE la definición que utiliza la LDA es correcta ya que es lo suficientemente amplia para abarcar a los lobistas profesionales y lo adecuadamente limitada para evitar incluir a los ciudadanos que ejercen su derecho de petición¹⁰⁰. En todo caso, en la legislación estadounidense, el tiempo de dedicación es únicamente utilizado como una forma práctica de identificar si el *lobbying* es la actividad principal del lobista. El nivel de especialización es lo que realmente constituye la característica determinante del lobista profesional.

Esto revela que la clasificación *in house lobby/ lobbying* profesional no es necesariamente excluyente. Por ejemplo, quienes se dedican a esta actividad a tiempo completo y laboran en un departamento especializado en la materia de la compañía para la que cabildean, cumplen con las características de un *in house lobbyist*. No obstante, estos empleados también estarían realizando una actividad especializada a la que le dedican la totalidad de sus horas de trabajo, por lo que muy difícilmente podría argumentarse que no se tratan de profesionales.

En la práctica resulta más complejo encontrar ejemplos de lobistas no profesionales que ejerzan estas actividades para un tercero. Sin embargo, por ejemplo, si se aplica estrictamente el criterio de la LDA pueden presentarse supuestos en los que un individuo tenga múltiples actividades y una de ellas, que le ocupe menos del 20 por ciento de su tiempo, sea hacer *lobbying* en beneficio de un tercero a cambio de una prestación económica. Este sería un ejemplo de *lobbying* no profesional que tampoco puede ser considerado como *in house lobbying*.

En el informe “*Businesses’ lobbying practices*” de Transparencia Internacional se identifica al *in house lobbying* con la tradición europea y al *lobbying* profesional con la estadounidense. TI sostiene que históricamente en Europa, las empresas se han organizado en asociaciones para defender sus intereses colectivos por vías oficiales o semioficiales. Incluso, en los países más corporativizados, la participación de las patronales y las cámaras de comercio, está cuasi-institucionalizada. No obstante, en el Reporte se afirma que en los últimos años esa realidad se ha transformado¹⁰¹.

¹⁰⁰ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 99. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

¹⁰¹ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. *Businesses’ lobbying practices*. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [en línea]. 2018, p.6. [consulta: 17 de diciembre de 2018].

1.1.2. Definición de lobista o grupos de presión

Concepto general

Los actores que realizan *lobbying* son llamados grupos de presión y definidos de forma general como un conjunto de personas que pretende influir en los cargos públicos en beneficio de sus intereses. La Comisión de Venecia los llama actores extrainstitucionales, ya que son “personas o entidades que no actúan en el ejercicio una autoridad pública o mandato constitucional”¹⁰². Así mismo, se excluye expresamente de este grupo a los partidos políticos por ser sujetos que actúan en el campo de la democracia representativa.

El concepto de grupos de interés de Transparencia Internacional es “toda asociación de individuos u organizaciones que basadas en uno o más intereses comunes, intentan influenciar la política pública en su favor, principalmente mediante el *lobbying* dirigido a los miembros del gobierno” (Traducción propia)¹⁰³.

En concordancia con las definiciones de Transparencia Internacional y la Comisión de Venecia, Villoria (2018) considera que los lobistas no son sólo los sujetos que realizan *lobbying* profesional, sino también los representantes del sector privado dedicados a esa labor desde sus propias empresas, los consultores de relaciones públicas y los representantes de ongs, de corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, despachos de abogados, organizaciones religiosas y académicas, redes de interés, entre otros. Además, añade como novedad que, en el contexto de los estados descentralizados, los delegados de los gobiernos regionales también entran en esa categoría¹⁰⁴. No obstante, aquel criterio dista de la opinión

2018]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

¹⁰² European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, p. 4. [consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

¹⁰³ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.2, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

¹⁰⁴ Villoria, Manuel. Los grupos de presión y transparencia. En: *Seminario sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Navarra* [online]. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2018, diapositiva 2. [consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/gobernanza/los_grupos_de_presion_y_la_transparencia.pdf.

mayoritaria que atribuye a los cabilderos la representación de los actores de la sociedad civil y no de los organismos estatales.

Morata (1995) considera que la formación de grupos refleja la pluralidad de intereses y conflictos que generan las relaciones sociales, por lo que son un hecho común en cualquier sociedad. En el ámbito político, los lobbies tienen una connotación más precisa debido a que “(...) su actividad se refiere a las relaciones de diversa índole que mantienen con el Estado con objeto de influir en las decisiones públicas en función de sus recursos. Dicha influencia consistirá en incluir o excluir algún tema de la agenda pública, conseguir ventajas frente a otros grupos, etc.”¹⁰⁵.

Beyers, Eising y Maloney (2008) proponen que las tres características principales que identifican a los grupos de presión son la organización, el interés político y la informalidad. Los autores citados explican que la organización se relaciona con la naturaleza de grupo y excluye a los movimientos espontáneos que también influyen en las decisiones públicas. De acuerdo con esta opinión, los grupos de interés necesariamente son la agregación de individuos en formas organizadas de actuación política¹⁰⁶.

El interés político implica que las organizaciones tienen como objetivo presionar para que las decisiones públicas se tomen en un sentido determinado por una posición política general. Finalmente, la informalidad hace referencia a que los grupos de presión normalmente no forman parte de los organismos estatales, ni compiten electoralmente, sino que articulan sus reivindicaciones mediante interacciones informales con los cargos públicos. Lo mencionado no excluye que en ciertas democracias capitalistas su participación alcance altos niveles de penetración en las instituciones.

Para Rubio (2003), las características que definen a los grupos de presión son la unión, los intereses comunes, la organización, su acción política y su carácter autónomo. La unión implica que dichos actores están conformados por conglomerados de personas u organizaciones de distinto tipo que surgen por “la necesidad de alcanzar un potencial

¹⁰⁵ Morata, Francesc. Influir para Decidir: La Incidencia de los Lobbies en la Unión Europea. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Octubre-Diciembre 1995, núm. 90, p. 129. [consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27357.pdf>

¹⁰⁶ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p. 1106 - 1108.

personal y económico suficientemente representativo, por la confluencia de objetivos de organizaciones con intereses distintos en una materia determinada y la necesidad de coordinar sus esfuerzos de presión”¹⁰⁷.

Por su parte, los intereses en los grupos de presión conllevan a dos procesos. El primero consiste en juntar a personas con intereses particulares congruentes entre sí, lo que se denomina agregación de intereses. En un segundo momento esas personas comienzan a actuar para lograr objetivos comunes. A aquel fenómeno se lo denomina articulación de intereses.

La tercera característica es la organización que se define como el canal utilizado para regularizar las actividades de influencia de la agrupación. Los elementos que determinan la estructura orgánica son la afiliación y los recursos, por lo que “(...) el tamaño de los grupos de presión parlamentarios, puede medirse de dos maneras distintas, el poder socioeconómico, cultural o de prestigio que detentan, lo que se reflejará fundamentalmente en el equipo y los recursos destinados a esta labor, y su número de miembros”¹⁰⁸.

La acción política como cuarto elemento distintivo de los grupos de presión consiste en las actividades que aquellos actores realizan para incidir en las decisiones públicas que les interesa y en la percepción de la opinión pública respecto a ellas. Mientras tanto, la autonomía implica que dichas agrupaciones no se constituyen como resultado de la acción de un organismo estatal.

Respecto a las características de los grupos de presión, Álvarez (2014) destaca tres conceptos que los definen. Estos son: grupo, interés e influencia. De acuerdo con la autora, el principal debate en torno al término “grupo” radica en si a dichos sujetos colectivos se les debe reconocer la misma condiciones de igualdad y libertad en relación al ejercicio de sus derechos de participación y petición que a los individuos¹⁰⁹.

¹⁰⁷Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 172. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>.

¹⁰⁸Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 174. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

¹⁰⁹ Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p.362.

En ese mismo sentido, la OCDE considera que la definición de lobista no tiene que abarcar al ciudadano promedio que realiza peticiones al gobierno, ni siquiera a los lobistas ocasionales aunque reciban una retribución económica. Según la mencionada organización un concepto adecuado de lobista debe garantizar que los sujetos obligados a registrarse sean únicamente quienes reciben una compensación por dedicarse a la actividad desde un monto previamente determinado; los que laboran para una organización que gasta grandes cantidades de dinero en influir en la política; quienes realizan uno o más contactos con los cargos públicos; o quienes dedican la mayor cantidad de su tiempo de trabajo a realizar *lobbying*¹¹⁰.

En relación con el interés, se precisa que, en el contexto del *lobbying*, se utiliza dicha expresión con una connotación política, lo que quiere decir que los grupos de presión “pretenden una interlocución con las instituciones, teniendo en cuenta que la sociedad se encuentra repleta de intereses que compiten o incluso aquellos que tienen un mismo interés no están dispuestos a colaborar”¹¹¹. Finalmente, la influencia se identifica con la actividad que se realiza para presionar al poder político.

Debate acerca del alcance de las denominaciones lobistas, grupos de presión y grupos de interés.

La amplitud del concepto de grupos de presión ha generado debate acerca de los sujetos colectivos a los que realmente se les puede atribuir dicha calidad en el contexto del *lobbying*. En la teoría existe un consenso para excluir de aquella categoría a los partidos políticos. La principal justificación de aquella tesis es que los partidos actúan en el ámbito de la democracia representativa.

Kusumawardan (2017) afirma que los grupos de presión y los partidos políticos se asemejan en que son organizaciones no adscritas a los organismos del Estado, que representan a individuos que se juntan por un objetivo común. No obstante, se diferencian porque el fin principal de los partidos es ganar elecciones e inciden en las decisiones públicas mediante la participación de sus miembros en las instituciones

¹¹⁰ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 98. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

¹¹¹ Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p.362.

formales. Mientras tanto, los grupos de presión utilizan mecanismos de influencia distintos a la elección popular como, por ejemplo, el *lobbying*. Además, por lo general, los partidos políticos suelen aglutinar en sus programas diversas reivindicaciones. Mientras tanto, los fines de los grupos de presión suelen ser más focalizados¹¹².

Para Álvarez (2014) otras de las diferencias entre los partidos políticos y los grupos de presión es que los grupos de presión tienen más unión respecto a los intereses a defender; que en ellos pueden concurrir personas con distintas orientaciones políticas o económicas, pero con un objetivo específico en común; y que no aspiran a alcanzar el poder político, sino únicamente a influir en las deliberaciones públicas. En síntesis, “(...) los grupos de interés se caracterizan por presentar una mayor unión, pero promover objetivos más modestos que los del partido en la lucha política y, por tanto, menos claros o evidentes en ocasiones”¹¹³.

A diferencia de los partidos políticos, la exclusión de otras formas de organización social del concepto de lobistas ha generado opiniones teóricas divergentes. Desde ciertos sectores de la doctrina se ha planteado el debate acerca de la pertinencia de distinguir los conceptos de ongs, grupos de interés y grupos de presión. Meissner (2015) explica que ciertas ongs no incluyen en su agenda incidir en las decisiones de los funcionarios, por lo que no encajaría en la definición de grupo de interés. Así mismo, argumenta que el término grupos de presión se restringe exclusivamente a los actores cuya actividad se enfoca en la interacción directa con los políticos, mientras que los grupos de interés utilizan diversas estrategias de influencia¹¹⁴. Por lo mencionado, todo grupo de presión sería un grupo de interés pero no todo grupo de interés es un grupo de presión.

Rubio (2003) considera equívoco utilizar como sinónimos los conceptos grupos de presión, grupos de interés y lobista, ya que cada una de esas denominaciones

¹¹² Kusumawardani, Damar. Sistem Politik Amerika Serikat. The Comparative Roles of Interest Groups and Political Parties. En: *Lembaga Penelitian Dan Inovasi* [online]. Surabaya: Universitas Airlangga 2017. [consulta: 19 de diciembre de 2018]. Disponible en: http://damar-kusumawardani-fisip15.web.unair.ac.id/artikel_detail-170176.

¹¹³ Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p.361.

¹¹⁴ Meissner, Richard. Chapter 2. Interest Groups. En: *Interest Groups, Water and Governance: SpringerBriefs in Environmental Science*. New York: Springer International Publishing, 2015, p.8-10. ISBN 978-3-319-21129-9.

representaría concepciones distintas acerca del lugar que les corresponde en la vida política a este tipo de asociaciones. Para el autor es un error doctrinario encasillar en una misma definición fenómenos heterogéneos¹¹⁵.

En contraposición, Klüver (2013) explica que el estudio de los grupos políticos ha estado plagado de una amplia variedad de términos para referirse a los intereses organizados como asociaciones de intereses, grupos de presión, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales o grupos de interés públicos. La atomización conceptual descrita habría limitado la comunicación entre ramas teóricas que analizan fenómenos similares. Por ejemplo, los grupos que defienden intereses particulares y las organizaciones de la sociedad civil se estudian de forma aislada, a pesar de que en la práctica comparten un mismo campo de acción. Por los motivos explicados, Klüver (2013) recomienda utilizar el término convencional grupos de intereses, pero emplear una definición lo suficientemente amplia para abarcar a la mayor cantidad de actores¹¹⁶.

En esa misma línea, la Comisión de Venecia indica expresamente que entiende a los actores extrainstitucionales como un sinónimo de grupos de presión o grupos interés y de lobistas. Así mismo, resalta que esta definición es lo suficientemente amplia para aglutinar a los consultores profesionales, a los bufetes de abogados, a quienes trabajan en relación de dependencia para una corporación (*in house loobists*), a las asociaciones profesionales, a las uniones comerciales, a las ongs, las organizaciones académicas y las religiosas¹¹⁷.

Para Transparencia Internacional, incluso las organizaciones que no se consideran a sí mismas como lobbies, por la percepción negativa que la palabra tiene en ciertos contextos, son grupos de interés, si realizan actividades que tienen la finalidad de influir en los procesos de toma de las decisiones públicas. De acuerdo con lo mencionado, los

¹¹⁵ Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 170-171. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

¹¹⁶ Klüver, H. (2013). "Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying, Coalitions and Policy Change". Oxford: Oxford University Press, p.5.

¹¹⁷ European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, p. 5. [consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

sindicatos, las agencias de relaciones públicas, los gremios de profesionales, las ongs, las compañías y las cámaras de comercio encajarían en dicho concepto¹¹⁸.

Aquellas definiciones de grupos de interés parten de un enfoque funcional. Lo mencionado quiere decir que su eje central son las actividades que realizan dichos actores. No obstante, cuando se analiza el fenómeno desde su forma organizacional resulta más complejo llegar a conceptos tan abstractos. Aunque todos los grupos de interés comparten la voluntad de influir en las deliberaciones públicas, sus estructuras, composiciones y recursos son diversos¹¹⁹. En consecuencia, a pesar de que se utilice las distintas denominaciones de los actores que realizan *lobbying* como sinónimos, es pertinente revisar las distintas formas de clasificar a la pluralidad de actores que conformen aquel conjunto con la finalidad de constatar su heterogeneidad.

La clasificación de los grupos de presión

Una de las formas de clasificar la pluralidad de los grupos de presión es en función de los intereses que vincula a los sujetos que los conforman. En este sentido, éstos se dividirían entre asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, multinacionales y los gobiernos regionales¹²⁰.

El criterio de clasificación referido no es el único. La diversidad de intereses contrapuestos que representan los actores abarcados por la denominación grupos de presión ha derivado en qué varias organizaciones y autores los categoricen de manera distinta. Por ejemplo, Transparencia Internacional los divide en grupos económicos, que incluye a las corporaciones y las organizaciones de negocios; profesionales, entre los que están las organizaciones de comerciantes y agricultores; y los de interés público

¹¹⁸ Jenkins, Matthew. Defining Lobbyists and Regulating Lobbying in Europe. En: *Anti-Corruption Helpdesk*. [online]. Transparencia Internacional, 16 de enero de 2017, p.3. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf

¹¹⁹ Baroni, Laura, et al. Defining and Classifying Interest Group. En: *Interest Groups & Advocacy* [online]. New York: Springer International Publishing, junio 2014, volumen 3, p.4-8. [consulta: 22 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1057/iga.2014.9>.

¹²⁰ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p. 46-62. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

como, por ejemplo, los defensores de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente¹²¹.

En su momento, la Comisión Europea únicamente distinguía a los grupos de presión en organizaciones sin fines de lucro y con fin de lucro. Sin embargo, desde la teoría se cuestionó aquel esquema por considerarlo arbitrario y que no abarcaba integralmente las características de dichos actores. Morata (1995) propone una clasificación alternativa que tiene en cuenta si la representación es pública o privada y si el ámbito de interés es nacional o internacional. En consecuencia, los clasifica en “(...) los eurogrupos, los grupos nacionales, las multinacionales, las asociaciones de intereses difusos y los entes territoriales”¹²².

Rubio (2003) plantea cinco criterios de clasificación: por sus aspectos organizativos, por sus fines objetivos e intereses, según sus modos de actuación, de acuerdo con sus integrantes, y según el sujeto receptor¹²³. Una de las clasificaciones relacionadas con la organización de los grupos de presión es entre grupos institucionales y grupos temáticos. Los primeros serían los que gozan de una organización consolidada, un amplio conocimiento de las materias en las que pretenden influir un grupo estable de miembros un plan concreto de acciones a realizar y una estrategia en la que se da prioridad a los objetivos generales de la organización sobre las actividades específicas.

En contraste con los grupos institucionales, los grupos puntuales o temáticos carecen de todas las características mencionadas en el párrafo anterior. Se tratan de organizaciones espontáneas con una fuerte convicción acerca de un asunto en específico que logra aglutinar a un número importante de personas. Sus integrantes no disponen de experiencia política. Sin embargo, la falta de una estructura orgánica les permite una mayor libertad de acción, por lo que pueden ser eficaces en determinados contextos.

¹²¹ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.2, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

¹²² Morata, Francesc. Influir para Decidir: La Incidencia de los Lobbies en la Unión Europea. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Octubre-Diciembre 1995, núm. 90, p. 138-139. [consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27357.pdf>

¹²³ Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 179-189. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

Otra forma de clasificación en función de los aspectos organizativos es el carácter unitario o federado del grupo. En los primeros todos los individuos forman parte directamente de una misma agrupación. Los segundos son una congregación de distintos colectivos intermedios. Finalmente, la tercera manera de categorización, relacionada con el carácter orgánico de los grupos de presión, sería de acuerdo a su naturaleza jurídica. Rubio (2003) los distingue entre empresas, lobbies, grupos profesionales o sectoriales y ongs.

La primera de las clasificaciones relacionadas con los intereses defendidos divide a los grupos de presión entre empresariales, de consumidores, de interés social y con objetivos regionales. La segunda forma de diferenciarlos es entre grupos profesionales, para los que su elemento aglutinador es la actividad económica que desempeñan sus miembros y el resto de organizaciones con fines distintos. Finalmente, una tercera categorización entre los grupos que defienden intereses materiales y los que defienden intereses morales o ideas¹²⁴.

El elemento fundamental para distinguir a los grupos de presión según su modo de actuación es en función de si sus actividades se centran principalmente en el *lobbying* directo o indirecto y si sus estrategias se basan en conseguir el apoyo popular o en la opinión de expertos.

El cuarto criterio de distinción es según sus integrantes y sus principales categorías de clasificación son empresarial, federativa, unipersonales y de *protest businesses*. Los actores que conforman el primer sector representarían a una sola empresa, los del segundo a una agrupación de compañías y los del tercero una persona natural. Mientras

¹²⁴Rubio define los grupos que defienden intereses materiales y los grupos que defienden intereses morales de la siguiente manera:

“Grupos que defienden intereses materiales: Cuyo fin principal es lograr ventajas materiales para sus miembros o la protección de situaciones adquiridas. Dentro de esta categoría entrarían las confederaciones patronales, asociaciones agrícolas, sindicatos, asociaciones de profesiones liberales. Puede servir como ejemplo el enfrentamiento que durante los últimos años han mantenido los notarios y los registradores de la propiedad, con motivo de la necesidad, la naturaleza y la capacidad para la fe pública con motivo de los arrendamientos.

Grupos que defienden intereses morales e ideas. En el que se enmarcan aquellos que buscan la defensa de determinados principios o valores, que en la mayoría de las ocasiones llevarán aparejados necesariamente una serie de objetivos materiales. Aquí se incluirían las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los llamados single-issue groups o los mismos think tanks”.- Rubio, Rafael. Los grupos de presión [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 185-186. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

tanto, los *protest businesses* son agrupaciones totalmente ajenas a las estructuras empresariales como, por ejemplo, Greenpeace.

Finalmente, el quinto criterio de clasificación planteado por Rubio (2003), es en función del sujeto receptor de las actividades de *lobbying*. La primera opción de categorización se basa en el poder del Estado para el que labora el funcionario que es objeto de cabildeo. Desde aquella óptica, algunos grupos de presión concentrarían sus actividades en incidir en las decisiones de los gobiernos, otros en las deliberaciones parlamentarias, e incluso, ciertas agrupaciones tendrían como fin influir en los procesos judiciales¹²⁵.

La segunda forma de clasificación relacionada al sujeto receptor de *lobbying* se determina según el alcance de aquellas actividades. En una categoría se ubicaría a los grupos cuyas metas son influir decisiones de gobiernos locales, en otra a los actores que se centran en incidir en las deliberaciones de ámbito nacional y, por último, estarían las agrupaciones con objetivos supranacionales. Un ejemplo del último sector son los lobistas que interactúan con funcionarios de la Unión Europea, del Fondo Monetario Internacional o de la Organización Mundial de Comercio.

La heterogeneidad de actores que abarca el concepto funcional de grupos de interés deriva en que el fenómeno se estudie desde distintas ópticas que llegan a conclusiones diversas y en ciertas ocasiones, contradictorias. Beyers, Eising y Maloney (2008) identifican al menos tres aproximaciones: como intereses especiales, como movimientos sociales o como sociedad civil. Desde la primera noción, los grupos de presión representan mayoritariamente a los sectores con intereses económicos particulares. Por lo tanto, se tiene la percepción de que estos actores amenazan la democracia, favorecen los oligopolios y erosionan la representación¹²⁶.

Mientras tanto, la aproximación a los grupos de interés como parte de la sociedad civil deriva en una apreciación más positiva de su actividad. Desde este punto de vista, la participación de las organizaciones sociales aporta a la eficiencia de la democracia y amplía el capital político de las instituciones al momento de tomar decisiones. Por su parte, quienes conciben a estos actores como movimientos sociales se enfocan más en el estudio de las estructuras de oportunidades políticas que permiten que los ciudadanos se

¹²⁵ El debate acerca del *lobbying* en el poder judicial se aborda en el Epígrafe 3.2.1, en el subtítulo “Actividades exentas de registro según la Ley No. 20730 de Chile”.

¹²⁶ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1109 - 1111.

organicen, por lo que estos grupos facilitarían visibilizar a más posiciones en el conflicto político.

El estudio del fenómeno del *lobbying* parte de una aproximación del concepto de grupos de presión desde sus intereses especiales, por lo que la percepción inicial de la actividad es negativa. Sin embargo, desde estas posiciones, suele justificarse su regulación con el argumento de que dicha práctica contribuye con el conocimiento especializado que requieren los cargos públicos para tomar sus decisiones. Este aporte sería indispensable para el funcionamiento eficiente de la democracia, lo que pesaría más que cualquiera de sus efectos contraproducentes.

Así mismo, desde determinados espacios se suele combinar las aproximaciones a los grupos de interés como intereses especiales y como sociedad civil, con el fin de justificar la regulación del *lobbying*. Desde este punto de vista, el *lobbying* es un mecanismo de participación política que, cuando es transparente, sirve a la pluralidad de los actores sociales, por lo que sería un complemento de la democracia representativa e incrementaría la legitimidad de las instituciones.

1.2. El rol del *lobbying* regulado en los sistemas democráticos

1.2.1. La crisis de la democracia representativa

La visión liberal del rol del Estado: una explicación de la crisis de la democracia representativa

El *lobbying* regulado y la integración de actores ajenos a las instituciones es una innovación a las formas tradicionales de representación política que surge como respuesta a la crisis de la democracia representativa. Las deliberaciones colectivas ya no se procesan exclusivamente en los espacios institucionales clásicos. Así mismo, las aspiraciones individuales han adquirido un mayor protagonismo en la configuración del conflicto político, por lo que los mecanismos participativos alternativos han proliferado. Por este motivo, el debate respecto a las reformas que incorporan las nuevas dinámicas de participación en la vida pública se encuentra vigente.

La influencia de los grupos de presión se enmarca en la discusión acerca de las innovaciones a las formas tradicionales de participación que se encuentran en crisis. Para comprender el encaje del cabildeo en el sistema político es necesario revisar las características de la problemática que da origen a la necesidad de transparentar las

formas, mediante las cuales, los actores privados participan en las deliberaciones públicas.

La mayoría de estudios teóricos coinciden en que las instituciones democráticas tradicionales han perdido representatividad. En general, se presenta globalmente una creciente desconfianza en la capacidad de los organismos estatales para resolver los problemas de la ciudadanía. El estudio de la problemática descrita es relevante para la presente investigación, ya que desde ciertos sectores se propone como solución la adopción de mecanismos participativos que fomenten un involucramiento más directo de los ciudadanos en los procesos de toma de las decisiones públicas, mediante las organizaciones de la sociedad civil¹²⁷.

Desde la doctrina se han planteado diversas explicaciones a la crisis de la democracia representativa. En el contexto de la presente disertación, se analiza tres tesis al respecto que se relacionan con los fundamentos teóricos de las propuestas que promueven la regulación del *lobbying* como un mecanismo para impulsar la participación de la ciudadanía en las deliberaciones públicas. Las causas revisadas son la consolidación de la visión liberal del Estado, el modelo de globalización y la crisis de los sistemas de partidos.

La concepción liberal del rol del Estado parte de la constatación de las contradicciones entre el reparto inequitativo del ingreso mediante los mecanismos de mercado y la distribución igualitaria del poder inherente a una democracia, especialmente desde la universalización del sufragio. El voto de cada ciudadano tiene el mismo valor numérico en los procesos electorales. Mientras tanto, el libre intercambio de bienes y la protección de la propiedad privada garantizan que ciertos individuos puedan acumular más riqueza que otros.

Para el sector liberal crítico con la democracia, la asimetría entre la distribución del poder y el ingreso generaría que en las decisiones políticas primen criterios redistributivos que tienen como objetivo alterar la asignación mercantil de los recursos en favor de la mayoría de los votantes. Desde ese punto de vista, dicho fenómeno es

¹²⁷Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 8 y 10. ISBN 9587101553, 9789587101553.

contraproducente para la eficiencia económica y diezma los incentivos para la productividad¹²⁸.

El mercado y la ciudadanía son mecanismos de asignación de bienes y servicios que utilizan parámetros distintos. Según García Manrique (2009) mediante el mecanismo de mercado la capacidad de adquisición depende de los recursos privados que cada uno dispone. Al ser dichos recursos variables, el resultado de la distribución de bienes y servicios es en cuotas desiguales¹²⁹.

Mientras tanto, la ciudadanía implica que “el criterio de asignación es el de pertenencia a la comunidad política, es decir, la calidad de ciudadano. Todos los ciudadanos obtienen la misma cuota del bien o servicio, ya que se trata un bien o servicio que no tiene precio, que no se puede comprar, que queda desmercantilizado”¹³⁰. Aunque ambas formas de asignación de recursos se contraponen, existen mecanismos que permiten combinarlas. Por ejemplo, la determinación estatal de precios mínimos y máximos para un determinado producto, o la imposición de tasas como retribución de un servicio público.

Taylor (1995) explica que para el liberalismo económico el mercado es el mecanismo de asignación de recursos más eficiente. Este es el espacio adecuado para la realización de la vida en sociedad, ya que es donde se expresa la autonomía individual. Sus instrumentos son suficientes para satisfacer las necesidades de la población y sus propias leyes garantizan una adecuada competencia entre sus actores. Por lo dicho, las intromisiones del Estado alteran su funcionamiento y deberían evitarse¹³¹.

El ideal liberal consiste en la centralidad del mercado y la propiedad privada individual en el ámbito económico. En lo político, el rol del Estado se limita a la garantía de la

¹²⁸ Meltzer, Allan & Richard, Scott. Why Government Grows (And Grows) in a Democracy. En: *Research Showcase CMU* [online]. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 1978, p. 111-118. [consulta: 22 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267232057_Why_Government_Grows_and_Grows_in_a_Democracy

¹²⁹ García, Ricardo. Los enemigos ocultos de los derechos sociales. En: *Cuadernos Electrónicos Derecho y Democracia* [online]. Madrid: Universidad de Alcalá, 2009, núm. 5, p. 63-64. [consulta: 20 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://pradpi.es/cuadernos/5/4 -Los-enemigos-ocultos-de-los-derechos-sociales.pdf>

¹³⁰ García, Ricardo. Los enemigos ocultos de los derechos sociales. En: *Cuadernos Electrónicos Derecho y Democracia* [online]. Madrid: Universidad de Alcalá, 2009, núm. 5, p.64. [consulta: 20 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://pradpi.es/cuadernos/5/4 -Los-enemigos-ocultos-de-los-derechos-sociales.pdf>.

¹³¹ Taylor, Charles. Invoking Civil Society. *Philosophical Arguments*. Massachusetts: Harvard University Press, 1995, p204–224.

seguridad de la propiedad y la eliminación de la violencia. Las decisiones relativas al espacio público deben ser el resultado de la interacción entre individuos en el mercado.

En la tradición liberal se concibe a la libertad de forma negativa. Esto implica, la no interferencia en las actividades de los individuos por parte de ningún tercero. Mientras tanto, la defensa de la democracia se sustenta en la libertad positiva que no se traduce únicamente en los límites a la interferencia externa, sino que incluye la garantía de contar con las capacidades para ejercerla. Por lo tanto, se les atribuye a los entes surgidos de la voluntad popular el deber de dotar a todos los ciudadanos de los atributos que requieren para ser libres.

La visión dicotómica de la libertad implica la existencia de tensiones entre sus dos versiones. Dicho conflicto, se manifiesta cuando la libertad positiva se utiliza como fundamento de la democracia como régimen político, ya que “el poder democrático, dotado de una especial legitimidad se considera con el derecho de imponer a todos el modo en que han de vivir”¹³², lo que evidentemente interfiere con la libertad negativa.

La evolución de las relaciones entre el liberalismo y la democracia

Especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, se logró conciliar el liberalismo con la democracia representativa. La simbiosis de ambos sistemas fue defendida por partidarios tanto del libre mercado como de la redistribución estatal de la renta. Uno de los hilos argumentativos más claros a favor de la convivencia de ambos modelos es la teoría de la elección racional de Marcus Olson.

Olson (1993) explica la necesidad del Estado para la protección del libre mercado utilizando como metáfora una situación hipotética de bandidos ocasionales y permanentes. Si la riqueza de los individuos está en riesgo de ser robada en cualquier momento, es preferible para ellos entregar parte de sus bienes a un bandido permanente que les proteja de los bandidos ocasionales. Al bandido permanente no le conviene apropiarse de la totalidad de los bienes, porque eliminaría los estímulos para la continuidad de la producción y su interés es seguir contando con estos recursos en el futuro¹³³.

¹³² García, Ricardo. *La libertad de todos: una defensa de los derechos sociales*. Barcelona: El Viejo Topo, 2013, p. 170. ISBN 9788415216513.

¹³³ Olson, Mancur. Dictatorship, Democracy and Development. En: *The American Political Science Review*. Washington: Asociación Americana de Ciencia Política, 1993, núm. 3, vol. 87, p. 568–570.

El Estado sería el bandido permanente de la metáfora de Olson. Este se encarga de tomar la riqueza de un sector de la sociedad y redistribuirla a otro. Si este proceso implica privarles a los actores del mercado de la totalidad de sus ingresos, se pierden los estímulos para seguir produciendo. Una política así no es sostenible a largo plazo y al Estado le conviene seguir contando con estos recursos en el futuro. A diferencia de un bandido ocasional, la condición de permanencia supone el interés de ampliar el horizonte de la redistribución.

Justificada la necesidad de la existencia del Estado, su organización en un sistema democrático permitiría asegurar políticas redistributivas más a largo plazo que en un régimen autoritario, ya que, en democracia, el propio ordenamiento jurídico fija los límites legales de la actuación estatal, especialmente mediante los derechos de propiedad. Así mismo, los mecanismos democráticos sirven para que en los procesos de toma de decisiones incidan una pluralidad de intereses individuales, por lo que resulta menos probable que se imponga una visión con un horizonte redistributivo corto.

Según Olson (1993), la redistribución total de la renta a los sectores mayoritarios no es una consecuencia necesaria de la democracia. La existencia de un objetivo común no es inherente a la capacidad de organización para conseguirlo. A las élites económicas, al ser numéricamente inferiores, les resulta más sencillo articularse para oponerse a las intervenciones estatales y defender el reparto mercantil del ingreso. En consecuencia, sus intereses suelen quedar mejor formulados en el debate político¹³⁴.

Desde posturas más favorables al rol redistributivo del Estado, también se defendió la compatibilidad de la democracia representativa con la economía de mercado. El argumento es que la coexistencia de ambos sistemas permitiría una distorsión recíproca que deriva en una atenuación mutua de sus respectivos efectos nocivos. En el ámbito de la política, la competencia electoral evita que los partidos adopten posturas favorables a una redistribución de ingresos a corto plazo que destruya los incentivos mercantiles. Dado el amplio espectro de votantes, las organizaciones tenderían a moderar sus

¹³⁴ McLean, Iain. The Divided Legacy of Marcus Olson. En: *British Journal of Politic Science* [online], Cambridge: Cambridge University Press, 2000, núm. 4, vol. 30 p. 654-659. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/194289?seq=1>

discursos para no solo restringir su electorado a una clase social específica, sino ampliarlo a los sectores medios.

Además, de acuerdo con dichos postulados, las políticas redistributivas no son solo intervenciones necesarias para proteger el libre mercado. Al contrario, si estas son equilibradas se convierten en un mecanismo para corregir las asimetrías entre los actores comerciales, lo que permite una mejor competencia entre los mismos y un reparto más justo de los bienes obtenidos mediante el proceso productivo. De igual forma, constituyen incentivos al consumo que dinamizan el comercio y generaran un mayor crecimiento económico¹³⁵.

La democratización del liberalismo derivó en el surgimiento del Estado de Bienestar que es el resultado del consenso de estas dos vertientes ideológicas frente al absolutismo. La tradición política liberal aportó principalmente con los conceptos de la separación de poderes y el respeto de la libertad individual. Por su parte, de la tradición democrática se asimiló las ideas de igualdad y soberanía popular.

Lo argumentado no quiere decir que exista una relación de causalidad entre ambas tradiciones. La confluencia analizada fue contingente y el resultado de unas circunstancias históricas específicas. Chantal Mouffe (2018) explica que el consenso demócrata-liberal funcionaba como un proceso constante de negociación de las dos vertientes que le dieron origen, en el marco de distintas coyunturas. En términos políticos, la izquierda representa a la tradición democrática y la derecha a la liberal. Las tensiones entre ambos bandos se procesaban mediante negociaciones pragmáticas que siempre implicaban la hegemonía temporal de alguno de ellos, sin que esto derive en la ruptura del sistema¹³⁶.

El Estado de Bienestar no logró incluir a todos los sectores de la sociedad. Los grupos marginados de aquel consenso dejaron de creer en la utopía de una sociedad de personas iguales y libres que prometía ese sistema. Para ellos, la soberanía popular había sido tomada por un sector cada vez más elitista y menos representativo. No obstante, la oposición al modelo vigente no se tradujo en una profundización de la democracia.

¹³⁵ Offe, Claus. *Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization*. En: *Policy Sciences*. New York: Springer International Publishing 1983, núm.15, p. 236–241.

¹³⁶ Mouffe, Chantal. *For a Left Populism*. Londres: Verso, 2018.

Sousa Santos (2007) explica que la interpretación de la crisis del Estado de Bienestar que tuvo más eco en las élites políticas fue la falta de gobernabilidad. De acuerdo con aquellos postulados, el problema no era la escasez de democracia, como demandaban los movimientos sociales que se oponían al status quo vigente, sino el exceso de ella. Desde la visión hegemónica, las consideraciones políticas impedían que se tomen las decisiones económicas “técnicas” necesarias para satisfacer las aspiraciones de los individuos. Con este argumento y en el contexto del desmoronamiento de los gobiernos socialistas de Europa del Este se gestó la hegemonía neoliberal, entre mediados de los 80s y finales de los 90s¹³⁷.

Según Hernández (2009), bajo el modelo de neoliberal, la democracia representativa solo es compatible con la económica de mercado, si se le priva al Estado de la capacidad de redistribuir el ingreso que se le atribuía durante el Régimen de Bienestar. Los espacios democráticos de deliberación cada vez tienen menos incidencia en los procesos de toma de las decisiones económicas¹³⁸.

La problemática descrita explica el desencanto de la ciudadanía con la democracia representativa. La decreciente influencia de las instituciones estatales en las decisiones económicas se traduce en la disminución de la capacidad de maniobra que tienen los políticos para resolver los problemas inmediatos de sus electores. Por lo tanto, la percepción de los ciudadanos es que independientemente de por quién voten, sus condiciones de vida no van a cambiar.

Ridao (2015) argumenta que “los excesos provenientes de un modelo de crecimiento económico basado en la desregulación y en la exuberancia irracional del neoliberalismo imperante durante los años 80 y 90 del siglo pasado” no solo provocaron una crisis económica, sino también política. Según el autor “(...) la mayoría de crisis económicas de la Historia han devenido en profundas crisis políticas. En efecto, todas las evidencias apuntan a que en la llamada gran depresión, iniciada en la segunda mitad de 2007, está el origen de la actual crisis de los partidos políticos europeos tradicionales (...)”¹³⁹.

¹³⁷Sousa Santos, Boaventura. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007 p. 36. ISBN 978-84-7658-834-5.

¹³⁸ Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.50.

¹³⁹ Ridao, Joan. La crisis política e institucional en España: Una crisis de la partitocracia. Editada por alumnos de la Facultad de la Universidad de Lima. En: *Advocatus* 2014, núm. 30, p.380-381

Globalización

En la actualidad, las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales trascienden a las fronteras del Estado Nación¹⁴⁰. Una de las consecuencias de este fenómeno es que ciertos problemas de gobierno no pueden resolverse en un único marco estatal¹⁴¹. Por lo tanto, los estados modernos van perdiendo su capacidad regulatoria ante la nueva dinámica económica transnacional. Las legislaciones nacionales cada vez tienen menos influencia en las condiciones en las que se realiza el comercio global. En su lugar, los actores mercantiles predominantes fijan sus propias reglas mediante la *Lex Mercatoria*. Así mismo, las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsan y, en ciertos casos, exigen a los países la adopción de marcos normativos que faciliten el libre comercio¹⁴².

La brecha regulatoria entre las relaciones económicas y los ordenamientos jurídicos nacionales también han derivado en una crisis de representatividad de las instituciones tradicionales. Con la disminución de la centralidad del Estado y la reducción de su tamaño, los organismos públicos tienen menos capacidad de incidencia en los distintos aspectos sociales. Por lo tanto, los ciudadanos van perdiendo confianza en éstos como instrumentos idóneos para ofrecer soluciones a sus problemas.

En este escenario, la percepción de que los gobiernos y parlamentos son incapaces de realizar las políticas que los ciudadanos desean va en aumento¹⁴³. Por lo tanto, los instrumentos de democracia representativa tradicionales resultarían obsoletos para procesar las demandas de los distintos sectores. En contraste, las formas de organización desde la sociedad civil han ido en aumento¹⁴⁴. Ridaó (2015) explica que los

¹⁴⁰ Zapata, John & Sanín José. Sociedad civil global ¿a qué se está asistiendo?. En: *Traspasando Fronteras*. Cali: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, 2015, núm.7, p.134-136. ISSN 2248-7212.

¹⁴¹ Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 2-3. ISBN 9587101553, 9789587101553.

¹⁴² Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, p. 12-17. ISBN 978-84-7658-834-5.

¹⁴³ Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001, p.7-10 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf> pp. 7-10.

¹⁴⁴ Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 4 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en:

movimientos sociales e incluso las nuevas organizaciones políticas no dejan de criticar la estructura de los sistemas de partidos, ni de cuestionarlos en el marco del “(...) debate conceptual sobre la democracia hacia su redimensionamiento más allá de la participación meramente electoral”¹⁴⁵.

Sousa Santos (2007) sostiene que la pérdida de la influencia estatal en la economía se agudiza con la Globalización. Las relaciones económicas desbordan los límites de los estados nacionales. Muchas de las transacciones mercantiles se dan fuera de los espacios donde tradicionalmente han ejercido soberanía, por lo que los instrumentos regulatorios clásicos son ineficaces. La incapacidad de los estados para responder a las nuevas dinámicas de la economía globalizada genera una brecha regulatoria que la ocupa la autorregulación de los actores económicos¹⁴⁶.

La Globalización constituye un desafío para el concepto tradicional de soberanía que justificaba el monopolio estatal de la atribución de legislar en un espacio geográfico determinado. La economía global ha desvinculado la relación existente entre la soberanía, la territorialidad y el poder político que se articulaban en torno al Estado. Las instituciones democráticas ya no tienen la capacidad de regular la totalidad de las deliberaciones públicas que afectan a los ciudadanos.

En el contexto descrito, la representatividad de los organismos estatales tradicionales es cuestionada. En los últimos años, la democracia representativa ha restringido la intervención de la ciudadanía únicamente al momento de las elecciones. El debate político lo protagonizan las élites que forman parte de los partidos y su único límite es la responsabilidad electoral. En consecuencia, las deliberaciones públicas son cada vez más opacas y más distantes para el ciudadano común, lo que motiva la creciente desconfianza hacia esos procesos. Para Ridao (2015) “los partidos se han trocado en una suerte de instrumentos de representación social que hace años monopolizan el acceso de los individuos al Estado y la reivindicación del interés general. Y ello ha contribuido a su erosión en términos de identificación partidista y de confianza (...) Y es eso lo que está en el origen del profundo distanciamiento de los programas partidistas con su base

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

¹⁴⁵ Ridao, Joan. La Crisis del Estado de Partidos o «Ahora sí que Viene el Lobo». En: *Teoría y Realidad Constitucional*. Madrid: UNED, 2015, núm. 35, p. 485.

¹⁴⁶ Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, p. 13-14. ISBN 978-84-7658-834-5..

militante, de la pérdida de la ideología y del diseño de estrategias meramente partidistas de competencia electoral o de simple captación de votos (...)”¹⁴⁷.

El filósofo Zygmunt Bauman, en una entrevista recopilada en el libro *El Mundo sin Trabajo* de Ruddy Gnutti (2017), identifica, como uno de los problemas de la globalización, el desarrollo descontrolado de las interconexiones transnacionales. A este fenómeno le denomina como el “divorcio” del poder con la política. Para Bauman, los poderes se caracterizan por la capacidad de incidir en las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras. Durante siglos, la política jugó aquel rol. No obstante, en la actualidad, los entes políticos mantienen su alcance local, mientras que, los poderes son globales¹⁴⁸. En consecuencia, la política caracterizada por la separación de poderes y la democracia representativa sufren un déficit de poder constante.

Crisis de los sistemas de partidos

Eberhardt (2014) argumenta que en la postmodernidad los individuos ya no se identifican ni aglutinan en torno a ideas abstractas como las que representaban en su momento los partidos políticos, sino que buscan reivindicaciones concretas que afectan su cotidianidad y entorno más inmediato. Durante la modernidad se consideraba al sistema de partidos como el espacio idóneo para procesar el devenir conflictivo de relaciones sociales. En la actualidad, al individuo promedio le resulta una esfera distante, en la que goza de una capacidad de incidencia mínima. Por lo mencionado, la mayor parte de la sociedad ha dejado de identificarse con dichas organizaciones y las personas son cada vez más autorreferenciales al momento de formarse un criterio sobre los asuntos relevantes en la opinión pública¹⁴⁹.

Bauman (2007) sostiene que existe una ruptura de la confianza existente entre la sociedad y el Estado, lo que deriva en que los intentos de los gobiernos por legitimarse ante los ciudadanos carezcan de una visión a largo plazo. Para el filósofo “la sociedad ya no está protegida por el Estado, o por lo menos difícilmente confía en la protección

¹⁴⁷ Ridaó, Joan. La crisis política e institucional en España: Una crisis de la partidocracia. Editada por alumnos de la Facultad de la Universidad de Lima. En: *Advocatus* 2014, núm. 30, p.383.

¹⁴⁸ Gnutti, Rudy. *El mundo sin trabajo. Pensando con Zygmunt Bauman*. Barcelona: Icaria, 2017, p. 21. ISBN 9788498888102.

¹⁴⁹ Eberhardt, María. Democracia representativa en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, primer semestre 2015, n.33, p.89-92. ISSN 1575-6823.

que éste ofrece; ahora se halla expuesta a la voracidad de fuerzas que el Estado no controla y que ya no espera ni pretende recuperar y subyugar”¹⁵⁰.

Uno de los síntomas de la crisis de la democracia representativa son las demandas ciudadanas por respuestas cada vez más inmediatas a sus problemas concretos. Lo dicho implica que el individuo promedio ya no encuentra en las ideas abstractas las soluciones a los dilemas que se le presentan. Las ideologías surgidas de la modernidad han dejado de alimentar las expectativas de un mejor porvenir. Las personas buscan respuestas concisas a sus problemas individuales, sin que les resulte relevante las causas estructurales de los mismos. Lo dicho denota que el desinterés en la política no es consecuencia de un sentimiento de conformidad, sino de que ha dejado de ser la actividad llamada a proveer de sentido a los conflictos cotidianos de la población.

Aunque el sistema democrático representativo ha sido cuestionado desde sus orígenes, con la pérdida paulatina de las capacidades del Estado, aquellas contradicciones se han vuelto más evidentes. Durante la modernidad, el rol de los partidos atenuó la ausencia de un mandato vinculante entre los electores y sus representantes. La participación en el debate de los asuntos públicos no se limitaba exclusivamente al periodo electoral, gracias a que los ciudadanos identificaban a la actividad de las organizaciones políticas como el medio idóneo para canalizar sus demandas y controlar que los cargos de elección popular cumplan con sus expectativas.

El funcionamiento adecuado del sistema de partidos fue posible mientras las tensiones políticas se articulaban en función de conflictos sociales con una configuración de actores relativamente estable. Por ejemplo, durante todo el siglo XX, el debate político giró en torno a la disputa entre capital y trabajo. Lo mencionado permitía que las actuaciones de las organizaciones políticas y sus postulados se enfocaran en la defensa de los intereses de uno de los dos bandos, lo que se traducía en que los individuos que los conformaban se sientan mayoritariamente representados.

Con el desarrollo de la Revolución Industrial, el sistema fabril, o también denominado *fordismo*, fue el que definió las características del modelo productivo. La fábrica como estructura productiva básica del capitalismo se caracterizó por:

¹⁵⁰ Bauman, Zygmunt. *Tiempos Líquidos: Vivir en una época de incertidumbre*, 3era ed. Barcelona: Modus Vivendi, 2007, p.40. ISBN 978-970-699-199-7.

(...) la articulación vertical de los dos polos que la integran, el capital y el trabajo, con el capital el dueño absoluto de los medios de productivos, colocado arriba y el trabajo, sin otro recurso productivo que su fuerza física, situado abajo, como dos elementos unidos para la producción pero separados antagónicamente por la línea divisoria de la propiedad sobre los medios de producción¹⁵¹.

Bajo el sistema fabril, el debate político se centraba en las disputas entre capital y trabajo en relación con la distribución de las rentas resultantes de la producción. Por lo tanto, los programas de los partidos políticos se construían en función de los intereses de los trabajadores o los empresarios.

Durante los siglos XIX y XX, el trabajo industrial fue la forma hegemónica de organizar la producción. Incluso en los países donde otros sectores aún eran cuantitativamente más relevantes para la economía, la lógica del sistema fabril se impuso en actividades como la agricultura o la minería. A partir de la década de los 90s, este panorama se transforma. La hegemonía del trabajo industrial es reemplazada por la del trabajo inmaterial.

La hegemonía del trabajo inmaterial implica la centralidad del conocimiento en el proceso productivo. Lo mencionado no quiere decir que se dispense totalmente de la industria. La época industrial no implicó la desaparición de la agricultura, sino que la incorporación de la maquinaria se volvió necesaria para realizar dicha actividad. Actualmente sucede lo mismo. Las actividades industriales cada vez dependen más de servicios derivados de la laboral intelectual. Hardt y Neri (2004) explican que la principal novedad del predominio del trabajo inmaterial radica en que “cuando la producción implica resolver problemas, crear ideas o una relación interpersonal; el tiempo de trabajo se expande a la vida entera. Una idea o una imagen puede aparecer no solo en la oficina, sino incluso mientras se sueña”¹⁵² (Traducción propia).

La nueva forma de organización de la producción determinada por la centralidad del trabajo inmaterial no implica la superación del conflicto entre capital y trabajo, pero si acaba con su monopolio en el debate político. Aún existe un sector que concentra

¹⁵¹ Monsalve, Alfonso. *Trabajadores Empresarios. De la propiedad privada capitalista y la propiedad estatal socialista a la empresa privada de los trabajadores*. Quito: Ediciones Aurora, 2012. ISBN 978-9942112491.

¹⁵² Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.111. ISBN 978-0143035596.

mayoritariamente la riqueza generada por todos quienes intervienen en el proceso productivo. Sin embargo, los trabajadores, en la acepción clásica de esa categoría, ya no son los únicos a los que se les priva de una parte de la renta que contribuyen a generar. El desarrollo del conocimiento trasciende al sistema fabril, por lo que es lógico que los actores externos a las fábricas defiendan sus propias reivindicaciones y generen otro tipo de disputas, al margen del movimiento obrero tradicional.

Mouffe y Laclau (2014) denominan el proceso descrito como el “surgimiento de nuevos antagonismos” e identifican a los medios de comunicación masiva como el principal vehículo para su propagación. Los mecanismos cada vez más rápidos de difusión de información permiten que las demandas de equidad laboral se extiendan a los demás aspectos de la vida social donde se manifiesta una distribución desigual del poder¹⁵³.

Desde ciertos sectores de la doctrina, se denomina postmateriales a las demandas sociales surgidas de las nuevas dinámicas productivas. Paramio (1998) explica que lo que viene sucediendo desde los años 70, “(...) es precisamente que las preferencias de los electores se agrupan a lo largo de dos ejes, uno tradicional, relacionado con el bienestar material, y otro postmaterial, relacionado con valores como la autonomía individual o la calidad de vida”¹⁵⁴.

En la post-modernidad, la opinión pública no gira en torno a un conflicto social específico. Las preocupaciones de los ciudadanos ya no tienen origen en identidades colectivas. Lo dicho ha derivado en una proliferación de tensiones que los partidos políticos tradicionales no alcanzan a representar y a las que sus posturas ideológicas no ofrecen respuestas.

Ante el escenario descrito, los partidos políticos también han dejado de preocuparse por ser espacios en los que confluye permanentemente una amplia base social para participar activamente en las deliberaciones públicas. Su actividad política se centra en conseguir la mayor cantidad de votos durante los periodos electorales. Para lograrlo intentan articular discursos con un alto contenido emocional y en función de la coyuntura, por lo que se adaptan a las inquietudes ciudadanas del momento. Las disputas estructurales en las que se basan las ideologías políticas pasan a un segundo

¹⁵³Mouffe, Chantal & Laclau, Ernesto. *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics*. 2ª ed. Londres: Verso, , 2014, p.143-150. ISBN 9505575955

¹⁵⁴ Paramio, Ludolfo. Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias. En: *Revista Española de Ciencia Política* [online]. España: 1998, num.81, vol. 1, p.88. [consulta: 28 de enero de 2019] <https://core.ac.uk/download/pdf/36014286.pdf>.

plano. En consecuencia, la democracia se visualiza como “un espacio integrado por individuos que forman un mercado político donde éstos demandas (sic) políticas y los partidos ofrecen un repertorio de “ofertas”, teniendo como “moneda” el voto”¹⁵⁵.

Los partidos políticos constituidos en la lógica del sistema laboral industrial, carecen de capacidades para procesar las contradicciones explicadas y se les dificulta representar a los nuevos actores sociales, por ende los procesos de agregación de preferencias resultan más complejos en la actualidad. La problemática descrita explica la creciente reticencia de los ciudadanos a participar en las estructuras partidistas y el surgimiento de nuevas formas de organización que se articulan a reivindicaciones más cercanas a su cotidianidad.

Si bien la apatía hacia las instituciones políticas tradicionales, el descontento por la ausencia de soluciones a las necesidades inmediatas de la ciudadanía y la pérdida de representatividad de los partidos políticos son síntomas de la crisis de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, no deben confundirse con el rechazo a los valores democráticos o la defensa de la conveniencia de otros sistemas de gobierno.

El debilitamiento de los partidos políticos no implica que los individuos se encuentren totalmente aislados de la vida pública. Evidentemente, aún existen asuntos de interés general acerca de los cuales cada ciudadano tiene su punto de vista. Aunque los espacios políticos tradicionales ya no monopolizan las deliberaciones colectivas y las disputas se enfocan en aspiraciones surgidas desde la individualidad, los mecanismos participativos alternativos han proliferado. Por este motivo, se encuentra vigente el debate respecto a las reformas que pretenden adoptar las instituciones frente a las nuevas dinámicas de participación en la vida pública. En ese marco, los grupos de presión que realizan *lobbying* son una de las referidas nuevas formas de organización.

En síntesis, la causa principal de la crisis de la democracia representativa es la carencia de poder de los Estados nacionales para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos. La concreción de los antiguos postulados del liberalismo en el modelo económico neoliberal, actualmente hegemónico, genera que muchas de las decisiones trascendentes para la vida pública la tomen los actores del mercado. Lo dicho se agudiza con la brecha regulatoria causada por la globalización. El mercado desregulado no es

¹⁵⁵Veneziano, Alicia. Capítulo 12: Paradigmas de las ciencias sociales y de la gestión territorial. En: Bañón, Rafael. *Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 310. ISBN 978-84-7074-700-7.

solo consecuencia de la voluntad ideológica de los gobiernos, sino que los intercambios comerciales han alcanzado una dimensión transnacional que desborda su ámbito de influencia. Finalmente, la configuración de los partidos basada en el trabajo industrial ya no es suficiente para procesar los nuevos conflictos sociales surgidos bajo un nuevo esquema de producción.

La crisis de la democracia representativa en Europa

Uno de los espacios donde más se ha reflexionado acerca de la relación de la ciudadanía con las instituciones es la Unión Europea. Desde el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea ya se constató los problemas de representatividad que presentan los mecanismos democráticos tradicionales. Concretamente, el Informe analizó la creciente desconfianza en la institucionalidad de la Unión y propuso una serie de reformas para incluir al ciudadano común en los procesos decisorios comunitarios¹⁵⁶.

Mediante el documento mencionado, la Comisión Europea admite que, a pesar de considerar que la UE es un proceso exitoso de integración, son muchos los europeos que se sienten alejados de su institucionalidad. Además recalca que “[e]ste sentimiento no se limita a las Instituciones europeas, sino que afecta al conjunto de las Instituciones políticas en todo el mundo”¹⁵⁷.

Según el citado informe, una de las manifestaciones de la brecha entre las instituciones europeas y la ciudadanía, es que los europeos consideran que dicho organismo no canalizan eficazmente sus puntos de vista y preocupaciones. Lo mencionado se debería a la confusión acerca de las atribuciones de las entidades estatales y comunitarias.

En el Libro Blanco para la Gobernanza Europea se reconoce que la percepción generalizada de los europeos es que la Unión es incapaz de resolver sus problemas diarios como el desempleo, los riesgos alimentarios, la delincuencia y la migración. De igual manera, en la Resolución 1774 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo Europea se concluye que los mecanismos democráticos de sus Estados miembros ya no

¹⁵⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001, p.7-10 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

¹⁵⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001, p.7 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

son suficientes para solventar las inquietudes ciudadanos, lo que ha derivado en la proliferación de nuevas formas de participación mediante diversos actores como las asociaciones comerciales, las organizaciones de la sociedad civil y los lobbies profesionales, que prometen resultados más concretos¹⁵⁸.

Pese a las medidas que tomó la Unión Europea a raíz del Libro Blanco para la Gobernanza Europea, en el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa publicado en el 2017 se insiste en que “[l]os diversos cambios que se han producido en el mundo y la sensación real de inseguridad percibida por muchos han generado una creciente desafección por la política y las instituciones convencionales a todos los niveles”¹⁵⁹.

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa constata un decrecimiento en la confianza ciudadana hacia las instituciones europeas y señala que hace diez años aproximadamente la mitad de los europeos confiaban en la Unión, pero actualmente este indicador ha disminuido a un tercio.

Una de las causas de la pérdida de confianza en las instituciones sería la estructura orgánica compleja de la UE. De acuerdo con el Informe, los ciudadanos no tienen claro cuáles son las atribuciones de la organización supranacional, lo que deriva en que se le atribuyan responsabilidades en problemas que no les corresponden y que se desconozca los efectos positivos de su accionar. Así mismo, la Comisión acepta, que a pesar de los esfuerzos realizados por solventar las dificultades cotidianas de la población, la Unión no ha logrado concretar respuestas suficientemente contundentes a conflictos sociales como el desempleo juvenil.

Los estudios de la OCDE coinciden con dicho diagnóstico. En la mayoría de sus países miembros la confianza de los ciudadanos en las deliberaciones públicas y en los gobiernos ha decrecido. La Organización sostiene que “(...) [e]xiste la percepción generalizada de que (los gobiernos) no son lo suficientemente efectivos para regular los mercados, que las empresas ejercen una influencia indebida en la política pública y que

¹⁵⁸ Asamblea Parlamentaria. Extra-institutional actors in the democratic system. *Consejo de Europa* [online], 23 de junio de 2010, resolución 1744. [consulta: 29 de noviembre de 2018] <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en>

¹⁵⁹ Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001, p.12 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

la distribución de cargas y beneficios entre la sociedad es injusta”¹⁶⁰ (Traducción propia).

La crisis de la democracia representativa en Latinoamérica

Aunque la crisis de la democracia representativa es un fenómeno global, se manifiesta de distintas maneras en cada región. En América Latina, de acuerdo con el Informe 2018 de la Corporación Latinobarómetro, actualmente el apoyo a la democracia pasa por un ciclo decreciente. El mencionado indicador llegó a su punto más alto (63 por ciento de respaldo) en el año de 1997. Posteriormente, debido al periodo de dificultades económicas, alcanzó su pico más bajo en el año 2001 (48 por ciento). Desde entonces se recuperó hasta llegar al 61 por ciento en 2010, con un ligero rezago en los años 2008 y 2009 por la crisis mundial. En el 2018, nuevamente se encuentra en el 48 por ciento.

La indiferencia al tipo de gobierno ha aumentado de un 16 por ciento en el 2010 a un 28 por ciento. Mientras que, el apoyo a modelos autoritarios se ha mantenido estable entre un 13 por ciento y 17 por ciento. Teniendo en cuenta las cifras citadas, el Informe de Latinobarómetro concluye que:

“(…) los ciudadanos de la región que han abandonado el apoyo al régimen democrático prefieren ser indiferentes al tipo de régimen, alejándose de la política, la democracia y sus instituciones. Este indicador nos demuestra un declive por indiferencia. Son estos indiferentes que votan los que están produciendo los cambios políticos, sin lealtad ideológica, ni partidaria y con volatilidad”¹⁶¹.

En relación con las cifras del apoyo a la democracia en Latinoamérica, Cañete realiza el siguiente análisis:

“La democracia en América Latina y el Caribe no parece conseguir que los gobiernos representen los intereses de la mayoría. El 75% de la población latinoamericana piensa que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos³. Esta idea de que la democracia funciona solo para unos pocos no ha hecho

¹⁶⁰OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>, Consultado: 4 de abril del 2019, p.11.

¹⁶¹ Corporación Latinobarómetro. *Informe latinobarómetro 2018* [online]. Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. [consulta: 16 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1>

más que aumentar desde la crisis financiera de 2008 y en algunos países, como Brasil y México, más de un 90% de su población opina así. Cuando se gobierna para los poderosos quiere decir que el Estado está capturado. El apoyo a la democracia como la forma de gobierno preferida también ha ido bajando, de forma lenta pero constante desde 2010. Por otro lado, lo que sí ha aumentado en la región, son las personas que se sienten indiferentes ante la forma de gobierno que se adopte. Un 25% de la población dice “a la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que no democrático”¹⁶².

1.2.2. La gobernanza como solución de la crisis de la democracia representativa

Sucinto repaso de los fundamentos de la gobernanza

Para el sector políticamente hegemónico, la solución a los retos regulatorios de la economía global se encuentra en la gobernanza neoliberal. Es pertinente aclarar que a la teoría mencionada se la suele denominar únicamente gobernanza. Sin embargo, desde ciertas aproximaciones críticas se añade el adjetivo “neoliberal” con el fin de resaltar que, a pesar de que se la presenta como una opción neutra o técnica, tiene una carga ideológica. Además, se pretende reivindicar el carácter contingente del vínculo entre gobernanza y neoliberalismo, ya que existen alternativas no neoliberales que también encuentran su origen en los postulados originarios de la gobernanza.

La teoría de la gobernanza es un concepto que empieza a desarrollarse en Europa a partir de los años ochenta y propone una forma de gobierno alternativa a las estructuras jerárquicas tradicionales. Desde esta escuela, el debate se centra “en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado”¹⁶³.

La gobernanza se presenta como una solución a las deficiencias de las estructuras tradicionales del Estado moderno. Mercado (2012) expone que “(...) [e]n todos los

¹⁶² Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.10. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁶³ Zurbriggen, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. En: *Perfiles Latinoamericanos* [online]. México: FLACSO México, jul./dic. 2011, no.38, vol.19, p. 39-64. [consulta: 2 de abril del 2019]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

empleos del término, las fronteras entre lo público y lo privado tienden a borrarse, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado, ni siquiera su sanción para funcionar, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción”¹⁶⁴.

De acuerdo con Domínguez (2015), a la gobernanza se la puede caracterizar desde una perspectiva descriptiva o una normativa. El carácter descriptivo constata los cambios en las lógicas gubernativas iniciados en los años 80s y 90s que se acentúan con la globalización de la economía. El enfoque desde esta perspectiva se centra en la aceptación de los gobiernos de la pérdida del monopolio en la identificación de los problemas sociales, la elaboración de normativa y la definición de políticas públicas a manos de actores privados y sociales.

Mientras tanto, desde una óptica normativa, la gobernanza son las reglas que orientan las relaciones entre los cargos públicos y los sujetos extragubernamentales en el marco de un buen gobierno, lo que determina que aquellas interacciones deben ser colaborativas y horizontales. Teniendo en cuenta los dos enfoques, Domínguez (2015) concluye que la gobernanza es:

Un mecanismo de gobierno cuyo principio básico es la generación de acuerdos cooperativos – mediante la promoción e inclusión de redes (públicas o privadas)- para solucionar problemas y crear oportunidades sociales en busca del desarrollo humano, dichos acuerdos son resultado de la interacción entre los integrantes del sector estatal y no estatal, sin dejar de ser el primero, quien otorgue y promueva- bajo el principio de autoridad- los lineamientos de dichos acuerdos¹⁶⁵.

En sus orígenes la gobernanza no tenía un carácter intrínsecamente neoliberal. El auge del neoliberalismo genera que aquellos postulados sean instrumentalizados desde la ideología predominante. El neoliberalismo retoma principalmente dos elementos de las tesis de la gobernanza surgidas en los años 80s. El primero es que la capacidad regulatoria del Estado se encuentra obsoleta ante las dinámicas de la economía global y,

¹⁶⁴ Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.38. ISSN0008-7750.

¹⁶⁵ Domínguez, Daniel. Capítulo 14: La gobernanza un mecanismo de gobierno que aumenta la gobernabilidad; una análisis desde lo local. En: *Bañón, Rafael. Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 391. ISBN 978-84-7074-700-7.

el segundo, se resume en la necesidad de abrir las deliberaciones públicas a la participación de actores privados.

Desde el neoliberalismo, la ausencia del Estado no es la causa de las crisis del capitalismo. El diagnóstico neoliberal de los problemas del modelo económico se explica en términos similares al fenómeno denominado como esclerosis funcional. Desde este punto de vista, la capacidad de organización de los sectores sociales minoritarios evita que la democracia se convierta en un mecanismo para la aplicación de políticas redistributivas que pongan en riesgo los incentivos para la producción. No obstante, el exceso de estabilidad política puede ser una amenaza para el crecimiento, si los grupos de presión utilizan su poder económico con la finalidad de restringir la libre competencia y evitar que las instituciones se adapten a las dinámicas del mercado¹⁶⁶.

Para los liberales, las crisis económicas del capitalismo no son consecuencia de la ausencia del Estado. Al contrario, el monopolio estatal de la regulación provocaría que los actores con poder económico utilicen su capacidad de influencia en las instituciones para fijar unas “reglas del juego” favorables para ellos, en desmedro de la competencia. Veneziano (2015) explica que “el diagnóstico neo-conservador de la crisis del Estado de Bienestar es que se fue dando una multiplicación de demandas económicas y sociales por parte de los grupos de presión y, para satisfacerlas, el Estado se ampliaba en cuanto a su tamaño y sus funciones¹⁶⁷.”

El funcionamiento adecuado del mercado requeriría que ninguna fuerza tenga la capacidad de limitar la libre competencia. La economía actual se caracterizaría por la predominancia de muy pocas corporaciones y sindicatos fuertes, lo que sería contrario al *laissez-faire*. La OCDE señala que la influencia indebida y la captura regulatoria no solo afecta a lo público, sino que también es perjudicial para el correcto funcionamiento del libre mercado. Por lo tanto, el *lobbying* mal utilizado podría ser un mecanismo para que los grupos de presión abusen de posiciones dominantes en el mercado, lo que traería

¹⁶⁶ McLean, Iain. The Divided Legacy of Marcus Olson. En: *British Journal of Politic Science* [online], Cambridge: Cambridge University Press, 2000, núm. 4, vol. 30 p. 654-659. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/194289?seq=1>

¹⁶⁷ Veneziano, Alicia. Capítulo 12: Paradigmas de las ciencias sociales y de la gestión territorial. En: *Bañón, Rafael. Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 308-309. ISBN 978-84-7074-700-7.

como consecuencia “bienes y servicios más costosos para los consumidores e impactos negativos para la economía de los países”¹⁶⁸ (Traducción propia).

Al respecto, Transparencia Internacional argumenta que la concentración de capital implica necesariamente la concentración de influencia política, por lo que “(...) incrementar la competencia, particularmente en los sectores dominados por monopolios u oligopolios poderosos, es también importante para aumentar la competencia por la influencia política”¹⁶⁹.

Ante el diagnóstico descrito, las alternativas planteadas por el neoliberalismo se resumen en “privatización de los bienes públicos, desregulación estatal para permitir la libre empresa y la disminución del gasto social”¹⁷⁰. Concretamente en materia de gobernanza, proponen a la autorregulación como la forma idónea para garantizar que la economía opere en función del bien común, si se logra articular a los actores del mercado con las organizaciones de la sociedad civil en redes transnacionales de cooperación¹⁷¹. Lo mencionado implica reducir aún más la influencia estatal en las deliberaciones públicas.

Bañón y Tamboleo (2015) identifican al sistema de democracia con gobernanza como una nueva forma de entender el juego político y la describen como la construcción de una Administración pública neutra política y socialmente en un modelo en el cual “(...) [l]os gobiernos pierden la centralidad en las decisiones y colaboran con otros actores para la formulación de las políticas públicas o para su implementación”¹⁷².

La concepción de la gobernanza planteada por Bañón y Tamboleo (2015) explicitan ciertos matices con los postulados liberales clásicos como el carácter neutro de la

¹⁶⁸OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>. Consultado: 4 de abril del 2019, p.13.

¹⁶⁹ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.5, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

¹⁷⁰Ávila, Ramiro. *La Utopía en el Constitucionalismo Andino*. Director: Bengoetxea, Joxerramon. Lejona: Universidad del País Vasco, 2016, p. 99.

¹⁷¹ Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. *El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, p. 12-17. ISBN 978-84-7658-834-5.

¹⁷² Bañón, Rafael & Tamboleo, Rubén. En la era de la Gobernanza Electrónica: modernización, ética, participación ciudadana y diseño eficaz de las Administraciones Públicas. En: *Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 17-18. ISBN 978-84-7074-700-7.

Administración. Sin embargo, la esencia de dichas propuestas radica en la pérdida de centralidad del Estado en la dirección política en favor de actores ajenos a la esfera estatal organizados en redes de cooperación. Lo mencionado concuerda con la tendencia expansiva de la autoregulación que se promueve desde el neoliberalismo.

Los teóricos de la gobernanza argumentan que las redes transnacionales de cooperación son la expresión de la sociedad civil llamada a subsanar los vacíos regulatorios derivados de la ausencia del Estado y garantizar la participación ciudadana en las deliberaciones públicas. Lo dicho requiere que el Estado cree espacios institucionales participativos que le permitan compartir sus potestades decisorias. La interacción entre actores del Estado, el mercado y la sociedad civil generaría los equilibrios necesarios para unas relaciones económicas que garanticen el interés general¹⁷³.

De acuerdo con los postulados referidos, el retroceso de los estados nacionales abriría espacios para una participación más activa de la sociedad civil en un contexto global. Zapata y Sanín (2015) sostienen que la reducción del Estado y su pérdida de legitimidad frente a la ciudadanía “ha culminado en que la sociedad civil se haya fortalecido por la aparición de un discurso a nivel global, donde si bien caben los problemas externos del Estado también caben sus dilemas internos”¹⁷⁴.

Ante el declive de los partidos, el debate político se trasladaría cada vez más hacia redes de interacción y sistemas de negociación en los que los grupos de presión adquieren el papel protagónico. Para Beyers, Eising y Maloney (2008), en este nuevo escenario, el postulado pluralista, que identifica a la existencia de dichos actores como un pilar de la democracia, adquiere vigencia¹⁷⁵. Las organizaciones de la sociedad civil estarían llamadas a “tomar en sus propias manos muchas de las decisiones que antes estaban reservadas para el Estado, debido a que los gobiernos nacionales en ocasiones no son capaces de responder a las demandas sociales nacionales (...)”¹⁷⁶.

¹⁷³ Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 11-12. ISBN 9587101553, 9789587101553.

¹⁷⁴ Zapata, John & Sanín José. Sociedad civil global ¿a qué se está asistiendo?. En: *Traspasando Fronteras*. Cali: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, 2015, núm.7, p.131. ISSN 2248-7212.

¹⁷⁵ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1104.

¹⁷⁶ Zapata, John & Sanín José. Sociedad civil global ¿a qué se está asistiendo?. En: *Traspasando Fronteras*. Cali: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, 2015, núm.7, p.131. ISSN 2248-7212.

La gobernanza plantea que la brecha regulatoria entre Estado y mercado debe ser ocupada por la sociedad civil. Este proceso consiste en aprovechar las redes de cooperación ciudadana que se forman en torno a reivindicaciones concretas e intereses particulares para integrarlas a los procesos de toma de las decisiones públicas. De esta manera, se estaría dotando a estos actores de parte del poder decisorio que anteriormente estaba reservado para los organismos del Estado¹⁷⁷.

Los Estados Nación han perdido poder regulatorio y no existe un gobierno global que los reemplace. Por lo tanto, la implementación de la desregulación impulsada por los poderes transnacionales necesita ser asimilada por los ordenamientos jurídicos de los países. Para integrar a la sociedad civil en estos procesos es necesario desarrollar mecanismos institucionales que permitan que sus distintos actores incidan en la toma de decisiones públicas a nivel estatal.

Para TI, mientras más atención el público le ponga a una decisión sería menos probable que ésta responda a intereses particulares. Por lo tanto, los gobiernos deben fomentar la participación activa de la ciudadanía, mediante deliberaciones abiertas a la opinión de los actores sociales y la implementación de procesos de consultas¹⁷⁸.

Incluso, los grupos de presión serían más efectivos para trasladar las demandas sociales que los partidos políticos. La tendencia generalizada durante el siglo XXI es que la militancia partidista se reduzca, que la volatilidad electoral aumente, que los partidos tradicionales sufran revoces electorales y que la confianza en el sistema decrezca. Además, las decisiones públicas cada vez se concentran menos en los centros de poder determinados por la democracia representativa y se dispersan hacia agencias técnicas especializadas. Por los objetivos específicos que motiva la organización en grupos de presión, su participación en aquellas nuevas estructuras de poder sería más eficiente que la de los partidos que se aglutinan en torno a ideas más abstractas.

En términos generales, la teoría de la gobernanza ofrece solucionar las tres causas de la crisis de representatividad de la democracia que se identificaron previamente. La falta

¹⁷⁷ Kooiman, Jan. Gobernar en gobernanza. En: *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar social* [online]. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003, p.60-63. [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>

¹⁷⁸ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.5, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

de capacidad de las instituciones tradicionales para resolver los problemas de la ciudadanía, derivada de la visión reduccionista del Estado impulsada por el liberalismo económico, se solucionaría mediante las redes transnacionales de cooperación. Aquellos espacios permitirían que sean los propios ciudadanos los que planteen y gestionen soluciones, lo que reduce la dependencia de una mediación estatal.

Las redes de cooperación, por su carácter transnacional, no estarían limitadas por las dimensiones territoriales de la soberanía estatal. Por lo tanto, serían un instrumento idóneo para superar las brechas regulatorias generadas por la globalización. Además, estarían integradas por diversos actores de la sociedad civil que representan los nuevos antagonismos surgidos de la hegemonía del trabajo inmaterial. Lo indicado solucionaría el vacío de representatividad que dejan los partidos políticos constituidos únicamente bajo las dinámicas del sistema fabril.

El rol de la sociedad civil en la gobernanza

De acuerdo con los postulados de la gobernanza, en las redes transnacionales de cooperación se manifiestan la pluralidad de los intereses particulares y se procesan sus conflictos. El sector empresarial, cuyo ámbito de actuación es tradicionalmente el mercado, también tendría que participar en aquel espacio. Uno de los fundamentos teóricos para su inclusión es el concepto hegeliano de sociedad civil¹⁷⁹. Hegel (1968) identificaba a la sociedad civil como una forma de organización preestatal intermedia entre el estado de naturaleza y la sociedad política que incluye a las relaciones económicas y sus formas de organización¹⁸⁰.

Para que los intereses contradictorios individuales y grupales que, según Hegel están representados en la sociedad civil, se expresen en una voluntad popular unitaria y coherente es necesario un proceso intermedio de negociación que se denomina opinión pública. La opinión pública es el espacio en el que se manifiestan los diversos intereses surgidos de las relaciones mercantiles.

¹⁷⁹Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 13. ISBN 9587101553, 9789587101553.

¹⁸⁰Hegel, Friedrich. *Filosofía del Derecho*. 5ª ed. . Buenos Aires: Editorial Claridad, 1968, p.176.

Hardt y Negri (2004) manifiestan que la noción hegeliana de sociedad civil calza con los postulados que impulsan la predominancia de las relaciones mercantiles en la sociedad. Para los autores el concepto de sociedad civil de Hegel:

“(…) transforma los múltiples intercambios de la sociedad capitalista en una única autoridad soberana unitaria; por lo que es, al mismo tiempo, la expresión de los deseos de todos sintetizados interés general unificado (...). La noción de sociedad civil de Hegel provee el modelo para liderar la pluralidad de intereses individuales expresados en la opinión pública en una unidad racional compatible con la soberanía”¹⁸¹ (Traducción propia).

De acuerdo con el concepto citado, mientras exista la libertad de expresión, la libre competencia de los intereses particulares es suficiente para garantizar el equilibrio social en los procesos de formación de la voluntad general. Las interacciones entre los distintos grupos de la sociedad civil sería un sistema autorreferencial en el que “todos los actores, independientemente de las diferencias de opinión y creencias; y aunque se expresen esas diferencias, aportan al equilibrio del sistema en su conjunto”¹⁸².

La visión hegeliana de la sociedad civil ha sido funcional para los postulados de la gobernanza en su vertiente neoliberal. Aquella esfera concebida como un espacio de competencia entre individuos no se distingue del mercado, por lo que ubicar en una misma categoría a los actores que provienen del campo mercantil con las organizaciones sociales no representaría ningún problema conceptual.

En el marco descrito, las dinámicas del libre mercado serían suficientes para procesar muchas de las disputas de intereses particulares. Desde esta perspectiva, si los conflictos políticos no llegan a manifestar en la opinión pública no es porque una tendencia ideológica sea hegemónica y margine otras visiones, sino que “si las personas no participan directamente en la vida democrática es porque, como actores racionales, los ciudadanos pueden lograr lo que desean mediante la economía y la actividad privada; y por eso tienen poco tiempo para la política”¹⁸³.

La tesis mencionada, característica del pluralismo político, se manifiestan con un mayor acento en el sistema político estadounidense que en las democracias parlamentarias

¹⁸¹ Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.260. ISBN 978-0143035596.

¹⁸² Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.260. ISBN 978-0143035596.

¹⁸³ Cruikshank, Barbara. *The Will to Empower. Democratic Subjects*. New York: Cornell University Press, 1999, p.30. ISBN 978-0801485992.

europeas. En Europa, la representación popular gira en torno al poder legislativo. Mientras tanto, “EEUU no es una democracia parlamentaria, sino una democracia pluralista con grupos de intereses que gozan de una importante influencia en las decisiones políticas y donde el poder político es compartido entre varias instituciones, estados y actores”¹⁸⁴.

Las nociones de opinión pública y sociedad civil descritas son compatibles con los mecanismos de participación propuestos desde la gobernanza. Las redes transnacionales de cooperación serían espacios que permiten la libre interacción de los grupos de interés a una escala global. Por lo mencionado, su intervención en las deliberaciones aportaría con una visión equilibrada y representativa del interés general, lo que le otorgaría legitimidad a las decisiones tomadas en aquellos espacios, incluso de los organismos cuyos miembros no son electos mediante los métodos democráticos representativos.

Así mismo, la gobernanza plantea la posibilidad de superar el conflicto político mediante mecanismos como la democracia deliberativa. Desde aquella propuesta, en los espacios de deliberación plurales, como las redes transnacionales de cooperación, se puede llegar a consensos que permitirían resolver cualquier disputa. Schonleitner (2006) explica que en estos procesos, que vinculan a la sociedad civil con las instituciones, deberían conectarse con la administración mediante mecanismos sujetos al escrutinio público coherentes con la complejidad de la estructura organizacional institucional, pero, al mismo tiempo, capaces de desafiar el monopolio estatal en los procesos decisorios¹⁸⁵.

Para atenuar el carácter competitivo de la sociedad civil, los teóricos de la gobernanza que han marcado cierta distancia de los sectores más neoliberales, proponen innovar en los mecanismos democráticos tradicionales mediante una doctrina que se la conoce como experimentalismo democrático o autarquía deliberativa¹⁸⁶. Para Schonleitner (2006), “(...) [l]a deliberación es un proceso discursivo en el cual actores libres e iguales llegan a decisiones colectivas mediante un razonamiento público, argumentado

¹⁸⁴ Kanol, Direnç. Should the European Commission enact a mandatory lobby register? En: *Journal of Cotemporary European Research*. Italia: Universidad de Siena, 2012, vol.8, p.521.

¹⁸⁵ Schonleitner G. (2006). “Between Liberal and Particpatory Democracy: Tensions and Dilemas of Leftist Politics in Brazil”. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 1, February, p.40.

¹⁸⁶ Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.43. ISSN0008-7750.

y persuasivo”¹⁸⁷ (Traducción propia) que a diferencia de la democracia liberal no se basa en la agregación de preferencias inmutables, sino en la posibilidad de transfórmalas mediante la interacción política.

Los procesos deliberativos postulan la sustitución de las lógicas de la hegemonía por las de la deliberación. La hegemonía implica la existencia de un sector dominante que imponen sus intereses sobre sus antagonistas. En el marco de la deliberación, aquellas dinámicas basadas en la imposición mediante el ejercicio del poder deben ser reemplazadas por proceso de diálogo argumentativo, en el cual sus participantes no son antagonistas, ni ninguno de ellos es dominante. Para que los procesos cumplan con las características descritas, deben fijarse previamente reglas claras que garanticen el escrutinio público y la participación en igualdad de condiciones.

No obstante, el experimentalismo democrático, a diferencia de otras propuestas de democracia deliberativa, también junta a los actores mercantiles y a las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de participación que se articulan directamente a las estructuras institucionales del Estado. Para Mercado (2012) la principal distinción es que en dichas versiones alternativas de democracia deliberativa “(...) es tarea del sistema político seguir siendo el centro de la toma de decisiones y el “filtro” de las razones públicas a través de procedimientos parlamentarios o administrativos”¹⁸⁸.

Un concepto similar a la democracia deliberativa es la democracia asociativa. Esta idea implica la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas que les afectan especialmente, mediante las organizaciones no gubernamentales. Desde estos postulados, el Estado debería crear las condiciones para fortalecer las asociaciones cívicas, por lo que debe ser lo suficientemente abierto y transparente para permitir que dichas organizaciones intervengan en los procesos de toma de las decisiones públicas.

Las asociaciones ciudadanas serían más cercanas a sus miembros, que las instituciones representativas estatales a los ciudadanos. Para Simon (2004) dichas organizaciones “transmiten mejor la información acerca de las preferencias de los ciudadanos, tienen mayores capacidades para inducir a la cooperación voluntaria para la implementación de las decisiones públicas y fomentan un tipo de educación que podría ampliar el

¹⁸⁷ Schonleitner G. (2006). “Between Liberal and Participatory Democracy: Tensions and Dilemmas of Leftist Politics in Brazil”. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 1, February, p.40.

¹⁸⁸ Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.46-47. ISSN0008-7750..

respaldo ciudadano a ellas”¹⁸⁹ (Traducción propia). Por lo mencionado, los espacios donde interactúan las asociaciones generarían las condiciones para alcanzar soluciones que concilien intereses contrapuestos y logren satisfacer las necesidades de los distintos sectores sociales.

1.2.3. El *lobbying* regulado como elemento de la gobernanza neoliberal

La legitimidad de la participación política de los grupos de presión

Las motivaciones fácticas para regular el *lobbying* varían en función de cada país y el contexto histórico en el que las leyes o los proyectos normativos fueron propuestos. No obstante, uno de los debates teóricos que afecta a todas estas propuestas gira en torno a la legitimidad de los actores externos a la esfera estatal para ejercer un papel protagónico en las deliberaciones públicas sin haber sido electos por sufragio universal y a las formas de interacción de dichos espacios con los organismos del Estado.

En la doctrina se manifiestan dos posiciones contrapuestas respecto al rol del *lobbying*. En un extremo, dicha práctica es considerada una distorsión de los valores democráticos, debido a que se argumenta que el interés general solo puede definirse mediante los mecanismos de la democracia representativa. Los defensores de esta tesis piensan que los principales grupos de interés distorsionan el funcionamiento de las instituciones para su propio beneficio y abusan de su poder económico en desmedro del bienestar colectivo.

Del otro lado, se cuestiona aquella tesis con el argumento de que los grupos de presión no pueden ser catalogados como elementos nocivos para la democracia por la estructura, financiación o actuaciones concretas de algunos de ellos. En general aquellos actores aportarían con mensajes de distinta procedencia para los políticos.

Además, desde las opiniones favorables a la actividad, el *lobbying* es considerado como un derecho inalienable ligado a la libertad de expresión y petición, mediante el cual los ciudadanos interactúan con quienes toman las decisiones públicas. Los proponentes de aquellos postulados sostienen que los grupos de presión aportan con conocimiento

¹⁸⁹ Simon, William. Solving Problem vs. Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism. En: *William & Mary Law Review*. New York: William & Mary Law School, vol. 46.p.176.

especializado y respaldo político a las deliberaciones, lo que mejora la calidad de las normas jurídicas y las políticas públicas¹⁹⁰.

Los defensores del *lobbying* regulado han utilizado las tesis de la gobernanza para explicar el rol de ese tipo de actividades en un sistema democrático. De acuerdo con dichos postulados, el cabildeo es equiparable a mecanismos de participación social exitosos que fueron impulsados desde los movimientos sociales como, por ejemplo, la elaboración de presupuestos participativos. Jenkins y Mulcahy (2018) equiparan al cabildeo con la aspiración de los movimientos sociales de “lograr que se de contenido a la democracia más allá de la representación formal de intereses por las votaciones periódicas para la elección de representantes legislativos y de gobierno”¹⁹¹.

Desde la teoría de la gobernanza, la participación de los grupos de presión se fundamenta principalmente en el principio del pluralismo político¹⁹². Por lo tanto, los ordenamientos jurídicos nacionales deben proporcionar mecanismos de interacción que garanticen reglas iguales para todos los actores¹⁹³. En ese marco, el *lobbying* regulado es un instrumento para integrar a la sociedad civil plural en las deliberaciones públicas¹⁹⁴.

Desde esa perspectiva, la regulación del *lobbying* sería una innovación al sistema democrático que facilitaría el vínculo de los actores de la sociedad civil con las instituciones y constituiría una de las respuestas a la creciente incidencia que ejercen de facto los actores del mercado en el debate político y a las amenazas que esto supone para el sistema democrático.

¹⁹⁰ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. Businesses’ lobbying practices. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [en línea]. 2018, p.2. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

¹⁹¹ Bañón, Rafael & Tamboleo, Rubén. En la era de la Gobernanza Electrónica: modernización, ética, participación ciudadana y diseño eficaz de las Administraciones Públicas. En: *Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 23. ISBN 978-84-7074-700-7.

¹⁹² Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 4 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

¹⁹³ Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 13. ISBN 9587101553, 9789587101553.

¹⁹⁴ Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 5 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

En esa misma línea, en el año 2006, la Comisión Europea publicó el Libro Verde la Iniciativa Europea por la Transparencia que analiza y evalúa las medidas tomadas a raíz del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Según el Informe, la actividad de los grupos de presión es legítima en un sistema democrático independientemente si la realizan directamente sus beneficiarios o por intermedio de empresas especializadas. Así mismo, esta práctica puede llamar la atención de los cargos públicos sobre asuntos relevantes y contribuye visibilizar los intereses de más sectores sociales. No obstante, se advierte la necesidad de tomar medidas para evitar la influencia indebida¹⁹⁵.

Para la Comisión Europea los principales problemas que podrían generar una mala práctica del *lobbying* serían que los grupos de presión proporcionen información distorsionada a los cargos públicos para beneficiar a intereses particulares, que mediante las nuevas técnicas de comunicación se desarrollen campañas masivas en las que resulta complejo identificar si representan el auténtico sentir de los ciudadanos, que se controle las instituciones de la sociedad civil mediante el financiamiento público o privado y que se oculte información sobre la fuente de los recursos económicos que estos actores manejan.

En el Consejo de Europa también se ha atribuido al *lobbying* regulado el carácter de un mecanismo participativo. La Resolución 1744 (2010) de la Asamblea Parlamentaria prevé que la participación de los grupos de presión en los procesos de toma de decisiones es una expresión de pluralismo político. Por lo tanto, se debe promover un marco jurídico que permita la vinculación de individuos y asociaciones, que consiga una mejor representación de intereses, que aumente la participación ciudadana en la vida pública, acerque las instituciones a la ciudadanía y amplíe la información que reciben los cargos públicos para tomar sus decisiones¹⁹⁶.

Además, en el documento mencionado, la Asamblea Parlamentaria comparte la preocupación de la Comisión Europea acerca de la legitimidad de la influencia de los grupos de presión cuando se la realiza en espacios no regulados. El argumento es que la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil no proviene de elecciones y

¹⁹⁵ Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 5 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

¹⁹⁶ Asamblea Parlamentaria. Extra-institutional actors in the democratic system. *Consejo de Europa* [online], 23 de junio de 2010, resolución 1744. [consulta: 29 de noviembre de 2018] <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en>

que se configuran en torno a intereses particulares que podrían contraponerse al interés general.

Según la Asamblea, la participación de actores extra-institucionales en las deliberaciones públicas implica el riesgo de que las decisiones públicas se tomen en función de la capacidad de influencia de un sector y no de la cantidad de individuos a los que representa. Lo mencionado sería contradictorio con la democracia y podría derivar en el cometimiento de actos de corrupción. Por lo tanto, la Resolución propone implementar mecanismos participativos transparentes que involucren a los grupos de presión y al mismo tiempo sean confiables para la ciudadanía.

En la Recomendación 1908 (2010), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa es más específica que en la Resolución 1744 (2010). El Documento sugiere diferenciar entre las actividades de los lobistas profesionales y las de las demás organizaciones de la sociedad civil. Además, considera pertinente implementar una regulación que abarque a los políticos, a los miembros de los grupos de presión y al mundo de los negocios que complemente los mecanismos de autorregulación específicos de cada sector económico desarrollados previamente. Concretamente, se propone establecer límites a los posibles conflictos de intereses que implican las puertas giratorias¹⁹⁷.

Como consecuencia de las resoluciones de la Asamblea Parlamentaria, en el 2013, la Comisión Europea por la Democracia por medio del Derecho (Comisión de Venecia) adoptó el informe “*Report On The Role of Extra-institutional Actors in the Democratic System (Lobbying)*”. Según el Documento, una regulación del *lobbying* que garantice la transparencia contribuiría a aumentar la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático¹⁹⁸.

Para la Comisión de Venecia el pluralismo político justifica la práctica del *lobbying*. La influencia opaca de ciertos grupos de presión en los procesos políticos negaría el carácter plural de aquellos espacios, ya que una parte de la información quedaría oculta para los demás actores. Desde ese punto de vista, la transparencia facilitaría la

¹⁹⁷ Asamblea Parlamentaria. Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying). En: *Assembly debate 26 April 2010* [online]. Consejo de Europa, 2010. [consulta: 29 de noviembre de 2018] de: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>

¹⁹⁸ European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, p. 14-15.[consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

competencia y sería indispensable para que el *lobbying* funcione como un mecanismo de participación.

En el Reporte se reivindica al sufragio popular como principal fuente de legitimidad de las decisiones políticas. Sin embargo, se argumenta que un *lobbying* adecuadamente regulado es un mecanismo participativo complementario de la democracia representativa. La transparencia garantizaría el escrutinio público de las actividades de los grupos de presión en las decisiones públicas. Si los votantes conocen los intereses de los sectores que inciden en las posiciones que toman sus representantes respecto a los asuntos de interés general, serían ellos los que finalmente elijan si respaldarlas o no.

El lobbying transparente como un mecanismo para combatir la corrupción y garantizar la igualdad política

Otro de los argumentos a favor de la regulación del *lobbying* es que reglar aquellas prácticas las volvería más transparente, garantizaría la pluralidad en los procesos y legitimaría la influencia de los grupos de presión en las decisiones públicas. Mercado (2012) explica que en la *gobernanza* “una norma será considerada legítima en la medida en que sea resultado de un procedimiento transparente, abierto, participativo, responsable”¹⁹⁹ en el que se involucren directamente los actores sociales.

Para Transparencia Internacional, el *lobbying* adecuadamente regulado reduce la corrupción. Desde ese punto de vista, si los espacios participativos funcionan correctamente, a los grupos de presión le resultará más eficiente participar en ellos para incidir en las decisiones públicas que recurrir a medios indebidos. De acuerdo con ciertos estudios, las empresas que practican *lobbying* serían menos propensas a pagar sobornos²⁰⁰.

Kanol (2012) argumenta que además de garantizar la transparencia, para ciertos teóricos, la regulación del *lobbying* contribuye a la igualdad política. Cuando el acceso de los grupos de interés a los procesos de deliberación pública es restringido, sus resultados carecen de legitimidad democrática y derivan en una política parcializada que

¹⁹⁹ Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.54-55. ISSN0008-7750..

²⁰⁰ Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.2, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>.

niega el carácter plural de la sociedad. Por lo tanto, unas reglas adecuadas permitirían que el cabildeo esté al alcance de todos los sectores sociales²⁰¹.

Rubio (2003) sostiene que la falta de regulación de las acciones de los grupos de presión es lo que genera la percepción de que se tratan de organizaciones que actúan a la sombra en defensa de intereses particulares contrarios al interés general. Mientras tanto, si sus intervenciones serían transparentes, aquellas agrupaciones serían actores legítimos de la democracia participativa que podrían complementar a los mecanismos democráticos representativos²⁰².

En esa misma línea, para Villoria (2018), las múltiples conexiones de las actividades del *lobbying* con aspectos relacionados al principio de integridad en las deliberaciones públicas justifican que dicha práctica sea regulada tanto el plano ejecutivo como legislativo. La finalidad de legislar al respecto sería primordialmente reducir el riesgo de corrupción y mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones en democracia. Para el autor, el cabildeo es necesario y positivo para el sistema democrático, si se desarrolla correctamente²⁰³.

Sahd & Valenzuela (2017), en su análisis de la Ley chilena No. 20730, afirman que la regulación del *lobbying* mejora la transparencia y la integridad de las decisiones públicas, por lo que es un instrumento útil para enfrentar las crisis de confianza que afecta a las instituciones en todo el mundo²⁰⁴. Además, la apertura de dichos procesos democratizaría el acceso a las autoridades, lo que podría reducir la desigualdad. Aunque reconocen que por el tiempo de aplicación de la norma el análisis es aún muy prematuro, argumentan que uno de los efectos de la Ley es que ahora más actores

²⁰¹Kanol, Direnç. Should the European Commission enact a mandatory lobby register? En: *Journal of Cotemporary European Research*. Italia: Universidad de Siena, 2012, vol.8, p.522.

²⁰²Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003, p. 190-191. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>.

²⁰³ Villoria, Manuel. Los grupos de presión y transparencia. En: *Seminario sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Navarra* [online]. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2018, diapositiva 5, 6 y 51. [consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/gobernanza/los_grupos_de_presion_y_la_transparencia.pdf

²⁰⁴ Sahd, Jorge & Valenzuela, Cristian. Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. En: *2017 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum* [online]. París: OECD Publisher, 2017, p. 3. [consulta: 29 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>

pueden contactarse con los cargos públicos relevantes, y no solo las grandes corporaciones²⁰⁵.

En ese mismo sentido, para la OCDE, la legitimidad política se articula a los principios de igualdad política de los ciudadanos, de rendición de cuentas del gobierno y de consentimiento informado de los gobernados, lo que implica que los ciudadanos deben tener oportunidades razonables de participar en las deliberaciones públicas. En consecuencia, el *lobbying* aporta sustancialmente a materializar los principios mencionados cuando se lo ejerce de manera adecuada; sin embargo, “(...) cuando el *lobbying* se convierte en una profesión excesivamente elitista al servicio exclusivo de los intereses bien financiados, puede atentar contra la percepción ciudadana acerca de la legitimidad política”²⁰⁶ (Traducción propia).

Para la OCDE, el *lobbying* es un componente de la buena gobernanza, por lo que debe ser evaluado constantemente. Su adecuado funcionamiento depende de la definición de reglas claras y de la transparencia en el manejo de la información que se trasmite a los distintos participantes²⁰⁷. De acuerdo con el criterio de la organización “(...) [l]a transparencia en el *lobbying* puede ayudar a promover un terreno de juego nivelado, la participación informada y la rendición de cuentas”²⁰⁸ (Traducción propia).

Así mismo, en el Libro Verde la Iniciativa Europea por la Transparencia de la Comisión Europea se argumenta que para evitar que el *lobbying* decaiga en prácticas indebidas, la ciudadanía debe disponer de instrumentos para identificar claramente como aporta cada grupo de presión al desarrollo de las políticas. Por lo tanto, la Comisión propone que se implementen medidas efectivas y proporcionadas que garanticen la transparencia. El

²⁰⁵ Sahd, Jorge & Valenzuela, Cristian. Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. En: *2017 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum* [online]. París: OECD Publisher, 2017, p. 18. [consulta: 29 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>

²⁰⁶ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 22. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

²⁰⁷OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>, Consultado: 4 de abril del 2019, p.35.

²⁰⁸OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>, Consultado: 4 de abril del 2019, p.37.

objetivo sería que los electores conozcan con quién se reúnen sus representantes políticos²⁰⁹.

El lobbying regulado como nexo entre los espacios decisorios transnacionales y nacionales

Aunque la teoría de la gobernanza se sustenta en la necesidad de mecanismos regulatorios globales que trascienden a los estados nación, los espacios decisorios transnacionales formalmente carecen de competencia para ejecutar sus decisiones. La participación de la sociedad civil mediante redes transnacionales de cooperación también requiere de instrumentos que faciliten la interacción entre los grupos de presión y las instituciones nacionales.

La desregulación económica promovida por el neoliberalismo necesita de la participación activa de los estados nacionales para legitimar territorialmente las decisiones tomadas desde los espacios de poder transnacionales. Hernández (2009) argumenta que el Estado es un agente dinámico de la globalización política y económica. La existencia del Estado es fundamental para las corporaciones transnacionales ya que aporta a las decisiones de los poderes fácticos globales de una apariencia de legitimidad política²¹⁰.

Hardt y Negri (2004) explican que “no existe una contradicción entre el estado nación y la globalización desde esta perspectiva. El Estado mantiene sus funciones tradicionales, pero estas se transforman ya que están al servicio de un poder global”²¹¹ (Traducción propia). La regulación del *lobbying* crearía el marco adecuado para que los grupos de presión, integrados a las redes transnacionales de cooperación, incidan en los procesos que aún les competen a los estados nacionales y al mismo tiempo, promuevan que esas actuaciones vayan en sintonía con lo que se decide en los espacios globales.

Meissner (2015) sostiene que los grupos de presión son la forma de organización idónea para conformar las redes transnacionales de cooperación, ya que:

²⁰⁹ Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 5 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

²¹⁰Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.62.

²¹¹ Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.261. ISBN 978-0143035596.

“(…) un grupo de interés de un determinado Estado es capaz de permear las fronteras políticas y empezar una campaña de *lobbying* en otro país. En este sentido, los grupos de interés pueden intervenir en la arena política en un nivel transnacional, para promover los intereses de sus miembros, proveer asistencia, impulsar la investigación científica y tecnológica; y comunicar ideas ideológicas, culturales y religiosas. Los grupos de presión provenientes de distintos países, al igual que los estados, pueden cruzar las fronteras internacionales, comunicarse entre ellos, y establecer redes o inclusive alianzas donde se coordinan sus esfuerzos”²¹² (Traducción propia).

Aunque la participación de los grupos de presión como actores transnacionales no es nueva, ha adquirido una mayor relevancia gracias al proceso de desmantelamiento de barreras fronterizas que supone el fenómeno de la globalización. Actualmente, tienen las capacidades para incidir en procesos locales, nacionales e internacionales. El poder de influencia de estos actores se manifiesta en al menos tres niveles de interacción; la que se da entre ellos independientemente de su origen nacional, la que realizan con las organizaciones inter gubernamentales y la que se lleva a cabo con los gobiernos.

1.3. Teorías críticas a la gobernanza neoliberal y a la legitimidad del *lobbying*.

1.3.1. Las desigualdades materiales entre los actores de la sociedad civil

Críticas a la visión hegeliana de la sociedad civil

La teoría de la gobernanza recurre a nociones hegelianas que avalan inclusión de las corporaciones y las agrupaciones que defienden sus intereses en el concepto de organizaciones de la sociedad civil²¹³. De esta manera se justifica que el sector empresarial interactúe formalmente en igualdad de condiciones con otros actores sociales durante los procesos participativos. No obstante, desde posiciones críticas se argumenta que aquella visión ignora las asimetrías materiales que se presentan entre los distintos participantes.

²¹² Meissner, Richard. Chapter 2. Interest Groups. En: *Interest Groups, Water and Governance: SpringerBriefs in Environmental Science*. New York: Springer International Publishing, 2015, p.11. ISBN 978-3-319-21129-9.

²¹³Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 13. ISBN 9587101553, 9789587101553.

Desde la gobernanza, la solución para los problemas de legitimidad del *lobbying* es su regulación. De aquella forma se garantizaría que todos los grupos de la sociedad civil tengan acceso a él en igualdad de condiciones. Un denominador común de las legislaciones que reglan el cabildeo es que garantizan la igualdad formal de todos los sectores que realizan esas prácticas mediante un trato uniforme en la legislación. En contraposición con aquellos puntos de vista, los teóricos críticos con la gobernanza consideran que existen desigualdades materiales relevantes que son ignoradas por los esquemas regulatorios.

La legislación, al dar un mismo tratamiento a actores desiguales, favorecería a que en estos procesos siempre prevalezcan los intereses particulares de los grupos con poder económico. Sousa Santos y Rodríguez (2007) cuestionan que los mecanismos de participación política, propuestos desde la gobernanza, sean intrínsecamente democratizadores. Los autores argumentan que las asimetrías materiales internas en la sociedad civil terminan marginando a las mayorías²¹⁴.

Para Gramsci (2006) el Estado lo conforman la sociedad política y la sociedad civil. La sociedad política es la esfera donde se garantiza el *statu quo* determinado por las relaciones económicas mediante la coerción. Mientras tanto, en la sociedad civil se recurre a la persuasión para construir un relato que aglutina a los ciudadanos en distintas formas de organización. Cuando la clase económicamente dominante logra imponer su discurso en la esfera de la sociedad civil se convierte en hegemónica²¹⁵.

Desde el punto de vista de Gramsci (2006), la sociedad civil es el espacio donde se construye un discurso ético que avalan las relaciones de producción. La hegemonía cultural es la aceptación mayoritaria de ese relato. Esto implica la imposición de una visión de interpretar el mundo que denomina ideología. Este proceso legitima la coerción que se impone desde la sociedad política y a su vez garantiza la continuidad de las estructuras económicas vigentes. Al conjunto de interacciones descrito se lo

²¹⁴ Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, p. 13-14. ISBN 978-84-7658-834-5.

²¹⁵ Gramsci, Antonio. *Los Intelectuales y Organización de la Cultura: Apuntes de Antonio Gramsci* [online]. Recopilación de: Iván Valdez Jiménez. Abril, 2006, p.9. [consulta: 7 de octubre de 2020]. Disponible en: https://www.academia.edu/27820349/Los_intelectuales_y_la_organizaci%C3%B3n_de_la_cultura

identifica como un bloque histórico. En los momentos de estabilidad, el bloque histórico es congruente entre sí. En consecuencia, los intereses que primen en la sociedad civil serán los de los grupos dominantes en lo económico.

Los postulados gramscianos definen tanto al mercado como a la sociedad civil como escenario de relaciones de dominación²¹⁶. En el modelo económico capitalista, los grupos dominantes serían un sector privilegiado y minoritario de la población a los que se les suele identificar como élites. Castellini (2018) identifica como élites a:

“(…) al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores de actividad (primario, industrial, servicios, bancario-financiero, etc.) y que, más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También incluimos a los dirigentes de las principales asociaciones gremiales del empresariado que intentan coordinar intereses, muchas veces divergentes, para definir estrategias políticas que condicionen el accionar estatal en favor de sus objetivos y necesidades”²¹⁷.

Los argumentos explicados son útiles para cuestionar el carácter participativo de los espacios de interacción de los actores sociales propuestos desde la gobernanza. La sociedad civil no es un espacio homogéneo en el que se construyen consensos con facilidad, sino un ámbito de disputa en el que se sobreponen ciertos intereses sobre otros y en el que, salvo en momentos de ruptura de un bloque histórico, se reproduce la correlación de fuerzas dominante en las relaciones económicas.

Zapata y Sanín (2015) argumentan que la configuración de la sociedad civil, descrita en el párrafo anterior, pone en tela de duda su carácter democrático y su legitimidad²¹⁸. En esta misma línea, para Hardt y Negri (2004) la opinión pública no es una voz unificada ni el punto de encuentro de un equilibrio social, sino un espacio de conflicto definido por relaciones de poder asimétricas en el que dominan las grandes corporaciones, por lo

²¹⁶ Kumar, Krishan. Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. En: *The British Journal of Sociology*. Londres: London School of Economics, 1993, núm. 3, vol. 44, p.382

²¹⁷ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p. 49. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf.

²¹⁸ Zapata, John & Sanín José. Sociedad civil global ¿a qué se está asistiendo?. En: *Traspasando Fronteras*. Cali: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, 2015, núm.7, p.133. ISSN 2248-7212

que “(...) [e]n la práctica, no hay garantías constitucionales reales o sistemas de pesos y contrapesos que garanticen o regulen el acceso a este espacio”²¹⁹ (Traducción propia).

Una de las deficiencias que Santos y Rodríguez (2007) encuentran a las redes cooperativas, propuestas desde la gobernanza, es la invisibilización de las desigualdades reales entre los participantes. El argumento es que las mayorías resultan marginadas de esos espacios, por lo que su carácter participativo es meramente aparente y, por regla general, los resultados son favorables a los intereses de las élites²²⁰.

En concordancia con Santos y Rodríguez (2007), Cañete (2018) afirma que la formulación e implementación de políticas y normas jurídicas no se dan en escenarios neutrales, sino en espacios desiguales. Por lo tanto, para la autora “(...) suelen ser las élites, aquellos actores que concentran el poder de influencia sobre el proceso político, las que permean con sus intereses las políticas resultantes”²²¹.

En el informe “*Política, dinero y poder: Un dilema para las democracias en las Américas*”, auspiciado por la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), se constata que la política es una competencia de influencias entre actores desiguales. De acuerdo con el documento “(...) la competencia por la influencia política puede no sólo generar excesivos gastos políticos, o una mala asignación de recursos productivos, sino que también puede hacer que los resultados políticos favorezcan a aquellos con mayores recursos para así perpetuar diversas desigualdades”²²².

Laclau y Mouffe (2014) cuestionan los postulados que abogan por acentuar las diferencias entre el Estado y la sociedad civil con la finalidad de posicionar dicho espacio como un contrapeso del primero. Desde su criterio, el Estado y la sociedad civil

²¹⁹ Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.264-265. ISBN 978-0143035596.

²²⁰ Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, p. 13-14. ISBN 978-84-7658-834-5.

²²¹Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.13. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y..>

²²²Secretaría General OEA. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas* [online]. México: FCE, OEA, 2011, p.73. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-607-16-0655-6. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf.

no son siempre antagónicos; no todas las formas de dominación se presentan en el Estado, y a su vez, en la sociedad civil también existen relaciones de opresión²²³.

La gobernanza como corporativismo

Las posiciones críticas a la gobernanza asocian sus mecanismos de participación desde la sociedad civil, como el *lobbying*, con el corporativismo. Desde este punto de vista, estos instrumentos, que aparentemente son plurales, terminan siendo elitistas, por lo que consolidan una unidad entre los intereses económicos dominantes y la sociedad política. Las reglas de participación son dictadas por sectores privilegiados que desconocen las dinámicas de los grupos sociales contrahegemónicos. Taylor (1995) argumenta que en aquel entorno tecnocrático, ajeno a la realidad de los sectores marginados, resulta complejo que sus posiciones sean escuchadas y que logren imponerse sobre el statu quo²²⁴.

En la práctica los espacios deliberativos propuestos por la gobernanza no tendrían el carácter participativo real que se les adjudica desde la doctrina. Teniendo presente la brecha que existe entre la teoría y sus resultados empíricos, Mercado (2012) duda del carácter abierto de las redes de gobernanza e invita a cuestionar qué actores tienen interés en involucrarse en ellas y cuáles pueden efectivamente hacerlo²²⁵.

Para Beyers (2008), muchos de los grupos de presión no cumplen con la función que los teóricos le asignan a la sociedad civil. No son ni un vínculo intermedio eficiente entre el Estado y la sociedad, ni actores que permiten espacios deliberativos. Aunque estos actores se autoidentifiquen como parte de la sociedad civil, carecen de las herramientas suficientes para cumplir dicho rol²²⁶ (Traducción propia).

Actualmente, las empresas ven cada vez más al *lobbying* como un instrumento necesario para ser competitivas. Por lo tanto, invierten más recursos en desarrollar estrategias de influencia y en formar equipos especializados en la materia. Dichos

²²³Mouffe, Chantal & Laclau, Ernesto. *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics*. 2ª ed. Londres: Verso, , 2014, p.163. ISBN 9505575955

²²⁴ Taylor, Charles. *Invoking Civil Society. Philosophical Arguments*. Massachusetts: Harvard University Press, 1995, p.208.

²²⁵ Mercado, Pedro. *Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho*. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.64. ISSN0008-7750.

²²⁶ Beyers, Jan, et al. *Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know*. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1118.

factores causan que la actividad tienda a profesionalizarse²²⁷. Lo que quiere decir, de acuerdo con Beyers (2008), que la ruptura entre los grupos de presión y las bases sociales se irá acentuando.

Una de las tesis del pluralismo, que ha sido históricamente criticada por los sectores que defienden los postulados de la democracia radical, es la que afirma que las decisiones colectivas son el resultado del consenso tácito o expreso de los distintos actores sociales. Para los pluralistas cuando cierto sector no participa de las deliberaciones democráticas, a pesar de que no exista una barrera formal que le impida, es porque se encuentra conforme con los resultados de dicho proceso. En contraposición, los demócratas radicales sostienen que existan limitaciones materiales impuestas por élites que controlan y reprimen a las mayorías. Cruikshank (1999) afirma que “(...) [l]os críticos del pluralismo pretender revelar las operaciones invisibles del poder que excluyen a las masas de la participación (por ejemplo, la manipulación mediática; la dominación burocrática que despolitiza la desigualdad económica y política; y la captura del Estado por las élites económicas)”²²⁸.

Dichos cuestionamientos son aplicables también a las redes transnacionales de cooperación propuestas por la gobernanza y a la regulación del *lobbying*. Por mucho que se implementen mecanismos formales para que la participación de la sociedad civil en las deliberaciones públicas resulte transparentes y accesible a todos los actores, las asimetrías materiales y los dispositivos de control del poder generarán que los resultados de dichos procesos tiendan a ser favorables al *statu quo*.

Las políticas regulatorias no siempre alcanzan los resultados esperados. De acuerdo con Kanol (2012), son varios los autores que niegan o minimizan los efectos positivos que se le atribuye a la regulación del *lobbying*, por lo que son altamente discutibles²²⁹. De igual manera, la transparencia en el cabildeo no es una garantía de igualdad política, ya que la influencia del dinero en las deliberaciones públicas no se limita a los actos de corrupción. Dicho fenómeno es un problema estructural inherente a relaciones

²²⁷ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. Businesses' lobbying practices. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [en línea]. 2018, p.5. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

²²⁸ Cruikshank, Barbara. *The Will to Empower. Democratic Subjects*. New York: Cornell University Press, 1999, p.30. ISBN 978-0801485992.

²²⁹ Kanol, Direnç. Should the European Commission enact a mandatory lobby register? En: *Journal of Cotemporary European Research*. Italia: Universidad de Siena, 2012, vol.8, p.523.

económicas asimétricas, por lo que sería un error reducirlo simplemente a ciertos hechos “anómalos” como las prácticas delincuenciales.

Inclusive, la OCDE es consciente de que es necesario realizar ciertas diferenciaciones relacionadas con las asimetrías materiales entre los actores que se benefician de dicha práctica. Para la organización “(...) [c]ualquier imposición al ciudadano común es innecesaria y un atentado a la democracia”, por lo que la “(...) regulación gubernamental del *lobbying* debe enfocarse en aquellos que reciben compensaciones considerables de dinero o realizan gastos significativos para influenciar en los políticos²³⁰ (Traducción propia).

Las tensiones entre gobernanza y democracia

El enfoque de la participación propuesto desde la *gobernanza* es criticado por carecer de contenido democrático. Desde la gobernanza, la legitimidad de las decisiones públicas está ligada a su efectividad para resolver los problemas concretos que las motivan. Por lo tanto, la participación es un elemento meramente funcional que solo es valioso en la medida que contribuya a la solución de dichos inconvenientes²³¹.

Al suprimir el valor democrático intrínseco de la participación, es lógico que resulte irrelevante que en los espacios deliberativos exista una inclusión real de todos los actores y que las interacciones sean equitativas. Es suficiente que esos procesos cumplan con la función de evitar nuevos conflictos y den una solución aparente a los problemas planteados, aunque el costo de aquello sea invisibilizar a ciertos sectores.

La regulación del *lobbying* se ha construido con base en fundamentos teóricos que aglutinan a todos los actores de la sociedad civil en el concepto de grupos de presión o grupos de interés sin tomar en cuenta las desigualdades existentes. En consecuencia, la tendencia predominante en las legislaciones ha sido establecer las mismas reglas para todos ellos.

²³⁰ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 97. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

²³¹ Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.58. ISSN0008-7750.

En los procesos sociales resulta inevitable que surjan disputas derivadas de formas antagónicas de apreciar la realidad. En ese marco, para Bourdieu (2000), el derecho juega un papel simbólico determinante, ya que consagra “(...) el orden establecido al consagrar una visión de este orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado. Asigna a los actores una identidad garantizada, un estado civil y, sobre todo, un conjunto de poderes (o competencias) socialmente reconocidos (...)”²³².

Es pertinente revisar la concepción de Bourdieu (2000) acerca del valor simbólico del derecho para destacar la trascendencia de la definición de grupos de presión de la que parten mayoritariamente las normas que regulan el *lobbying*. Al aglutinar a todos los actores en un mismo concepto se niega la existencia de las asimetrías materiales entre los mismos. Dicho discurso queda institucionalizado y adquiere fuerza mediante su recepción en la legislación. Por lo tanto, el relato que asume el Estado es que los procesos deliberativos toman en cuenta equitativamente todos los intereses sectoriales, ya que participan en igualdad de condiciones la totalidad de los sujetos involucrados. Lo explicado deriva en que se suprima de la verdad oficial las desigualdades y se institucionalice la marginación de los grupos cuyos postulados son ignorados. Aquella práctica excluyente es evidentemente antidemocrática.

El conflicto político y el debate democrático implican la posibilidad de elegir entre dos o más visiones antagónicas acerca de un mismo tema, inspiradas en valores e interpretaciones del mundo diversas. Las deliberaciones planteadas, en el marco de la gobernanza, asumen que las decisiones públicas son el resultado de la suma de intereses individuales enfocados en la solución de problemas concretos. Desde esa lógica, las respuestas vienen dadas por un conocimiento técnico especializado en el que existe muy poco margen para la confrontación.

En la gobernanza, la política queda reducida a un proceso racional de solución de problemas que dispensa del carácter conflictivo de la democracia. Lo dicho solo es realizable si se excluye de las deliberaciones a alguna de las partes. En esos procesos, a lo que se le atribuye el carácter de conocimiento técnico especializado suele tener sesgos subjetivos que por lo general se inclinan hacia los intereses hegemónicos. La

²³² Bourdieu Pierre & Teubner, Gunther. 2000 *La Fuerza del Derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, 2000, p. 198.

consecuencia es la imposición de una verdad absoluta que niega cualquier alternativa, lo que resulta excluyente.

Así mismo, para anular a priori del debate político determinadas tesis, se asume que las decisiones públicas son una consecuencia inevitable de factores ajenos a la política, por lo que su implementación no admite discusión. Por ejemplo, en materia económica, en reiteradas ocasiones se trata de posicionar a determinadas doctrinas como las únicas respuestas ante la coyuntura global. Las alternativas son calificadas como distorsiones y tachadas de amenazas al funcionamiento adecuado del mercado. En realidad, el manejo económico siempre responde a una visión ideológica que admite contrapuntos.

Continuando con el ejemplo económico, Oxfam (2019) argumenta que por muchos años se admitió, sin mayor contradicción, la teoría de la filtración o *trickle down economics* que sostiene que el bienestar del conjunto de la sociedad es directamente proporcional al aumento de la riqueza de sus élites. Otorgarle a aquel postulado un valor científico derivó en la reducción de la presión tributaria a las rentas más altas. Se asumía que la desigualdad era necesaria para el crecimiento económico y que no había alternativa posible. Un manejo técnico de la economía solo era posible si se admitía dichas tesis²³³.

No obstante, la crítica a la teoría de la filtración devela que no se trata de un axioma neutral, sino que tiene una carga ideológica y responde a unos intereses determinados. El aumento de la desigualdad es el resultado de decisiones políticas, ya que ninguna ley técnica-económica prescribe que para garantizar el crecimiento es indispensable exacerbar las inequidades. Inclusive, instituciones como el Fondo Monetario Internacional o la revista *The Economist*, que históricamente fueron partidarios de la *trickle down economics*, han reconocido que existe un margen para aumentar la presión tributaria a los más ricos sin afectar el crecimiento económico²³⁴.

Lo argumentado ejemplifica como las asimetrías en la capacidad de influenciar en la definición de las políticas es la causante de la desigualdad económica y viceversa. Ciertos actores utilizan el poder para capturar la elaboración e implementación de las

²³³OXFAM. *¿Bienestar público o beneficio privado?* [online]. OXFAM Internacional, 2019, p.31. [consulta: 28 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

²³⁴ OXFAM. *¿Bienestar público o beneficio privado?* [online]. OXFAM Internacional, 2019, p.31,70-71. [consulta: 28 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

decisiones. De esa forma perpetúan las inequidades sociales y mantienen un poder decisorio superior al de la generalidad de la ciudadanía, lo que resulta antidemocrático.

Para Beyers (2008), la parcialidad de la participación mediante grupos no es solo consecuencia de las asimetrías materiales entre ellos. Esa forma de incorporar los intereses sociales en los procesos de toma de decisiones es en sí misma excluyente, ya que ciertos segmentos de la sociedad carecen de los recursos para si quiera aglutinarse en colectivos. Cita como ejemplo, a las personas privadas de la libertad, a los refugiados en situación irregular, a quienes padecen de enfermedades mentales, a los niños o a los sin techo²³⁵.

Sin embargo, para Beyers (2008), es posible atenuar la problemática descrita en el párrafo anterior. Argumenta que a pesar de no contar con una participación directa, las causas favorables para los sectores marginados pueden ser patrocinadas por otros segmentos sociales que si son influyentes²³⁶. En esa línea, uno de los argumentos que suele utilizarse para justificar el poder de las corporaciones es que lo que es bueno para ellas también es positivo para la ciudadanía, por lo que pueden actuar como representantes de los sectores que no tienen una participación directa.

Además, los ciudadanos legitimarían la capacidad de influencia de las corporaciones al escoger libremente consumir lo que producen. Hardt y Negri (2004) cuestionan dichos postulados, ya que el consumidor promedio, en la práctica, carece de herramientas para controlar e incidir en las actuaciones de las compañías. Adicionalmente, resulta especialmente complejo conocer el tipo de *lobbying* que realizan al nivel político. Por lo tanto, califican a aquellas formas de representación como paternas y las asemejan a las que se atribuía el señor feudal sobre sus siervos o el amo sobre el esclavo²³⁷.

La misma crítica aplica al argumento de Beyers (2008). Por más que los sectores sociales más favorecidos defiendan intereses similares de los grupos marginados, los segundos carecen de un control real sobre las actuaciones de los primeros. Por lo tanto, resulta complejo identificar si efectivamente tienen objetivos en común. La relación entre ellos sería de tutela paternal más que de representación.

²³⁵ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1118.

²³⁶ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1128.

²³⁷ Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.271. ISBN 978-0143035596.

Las asimetrías de poder en el escenario global

Si las asimetrías de poder entre los distintos actores sociales resultan evidentes en el ámbito nacional, éstas se exageran en una dimensión global. En el debate geopolítico, ni siquiera los propios estados, en especial los periféricos, cuentan con los instrumentos suficientes para incidir de forma relevante en las deliberaciones. En ese contexto, el rol de los sectores de la sociedad civil que representan intereses distintos a los de las grandes corporaciones es aún más marginal.

En la economía global, ni las organizaciones de la sociedad civil, ni los estados, aunque alguno de ellos tuviera la voluntad política, disponen de la capacidad suficiente para confrontarse con las grandes corporaciones. Por lo tanto, los espacios participativos, planteados desde la gobernanza, son procedimientos formales sin una incidencia relevante, cuya finalidad es revestir de legitimidad unas decisiones que en la práctica se alcanzan mediante la anulación del debate político y la exclusión de la disidencia, tanto a nivel nacional como internacional. Para Hernández (2009) ni siquiera el Derecho Internacional es capaz de contrarrestar el poder político y económico de las empresas transnacionales²³⁸.

La institucionalidad internacional, dónde se toman las decisiones geopolíticas relevantes, no son espacios en los que se subsane la pérdida de representatividad de los estados nacionales, sino que son estructuras funcionales a los intereses corporativos. Lo mencionado confirma la crisis de la representación. Hardt y Negri (2004) citan como ejemplo al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional que aunque en teoría su misión es velar por el bienestar de la economía mundial y los intereses de los países o regiones en las que interviene, “(...) [d]e facto, la práctica común del BMI y el FMI es imponer a quienes reciben el crédito condiciones que dictan su política económica en desmedro de la soberanía nacional”²³⁹ (Traducción propia).

Las estructuras organizacionales del FMI y el BMI no solo que son permeables a las presiones que de facto ejercen los actores más poderosos, dadas las asimetrías materiales entre los países miembros, sino que institucionaliza dichas diferencias. La

²³⁸Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.102.

²³⁹ Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.272. ISBN 978-0143035596.

votación en aquellos organismos es proporcional a las contribuciones de cada miembro. Por lo tanto, abiertamente en contraposición con el principio democrático, los estados que cuentan con más recursos económicos gozan de una mayor capacidad de decisión. El ejemplo explicado retrata en extremo lo que sucede en los espacios decisorios donde se ignoran las desigualdades reales.

Específicamente en lo referente al *lobbying*, la OCDE reconoce que la globalización y, la cada vez más acentuada, interdependencia entre los Estados le ha dado un carácter transnacional a dicha práctica que beneficia a las grandes corporaciones, por lo que ya ni siquiera los instrumentos regulatorios nacionales garantizan una participación equitativa y transparente. Por lo tanto, dicho fenómeno requeriría de una respuesta a escala global²⁴⁰.

El poder global sin contrapesos de las corporaciones repercute en la distribución del ingreso. El Informe “¿Bienestar Público o Bienestar Privado?” de OXFAM (2019) verifica que a raíz de la última crisis económica mundial, la influencia que ejercen las élites sobre los gobiernos ha derivado en la implementación de políticas que protegen de manera abrumadora los intereses de los más ricos y agudizan la desigualdad. De acuerdo con el Estudio, la concentración de la riqueza ha aumentado desde el 2009. Dicha afirmación se sustenta en que el número de milmillonarios se ha duplicado la última década. Además solo en el 2018, la riqueza de los milmillonarios creció en 900 000 millones de dólares. Las 26 personas más ricas del mundo poseen la misma cantidad de fortuna que el 50 por ciento más pobre de la población mundial (3800 millones de personas)²⁴¹.

Las cifras acerca de la desigualdad en América Latina y el Caribe siguen la misma tendencia y en ciertos aspectos son incluso más extremas. El 10 por ciento más rico de la población concentra el 68 por ciento de la riqueza y el 50 por ciento más pobre únicamente accede al 3.5 por ciento. Si nos enfocamos en los sectores más acaudalados las diferencias se agudizan. El 1 por ciento más rico poseía, hasta el 2017, el 37 por

²⁴⁰OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>. Consultado: 4 de abril del 2019, p.15.

²⁴¹ OXFAM. *¿Bienestar público o beneficio privado?* [online]. OXFAM Internacional, 2019, p.12-50. [consulta: 28 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

ciento, lo que significa un aumento del 4 por ciento en comparación al 33 por ciento que registraba en el 2000. Además, el 4,2 por ciento de los trabajadores asalariados se encuentran en la indigencia y el 15.6 por ciento de ellos en pobreza monetaria²⁴².

1.3.2. *Lobbying*, los riesgos para la democracia y la captura del Estado

Los efectos en la igualdad política de los mecanismos participativos

Los mecanismos democráticos representativos garantizan que formalmente el voto de todos los miembros de la comunidad política tenga un mismo valor. El estatus de ciudadano y la titularidad de derechos políticos implican que todo individuo ostenta la misma proporción de soberanía popular que sus semejantes. García (2009) explica que “(...) [e]l estatuto de ciudadano, como tal, es incluyente porque iguala a todos los que lo disfrutan, inicialmente en su capacidad política, porque ser ciudadano significa ser titular de derechos políticos, esto es, titular del poder soberano en la misma medida en que todos los demás ciudadanos”²⁴³.

La igualdad política de todos los ciudadanos y la participación en el proceso político son dos principios que caracterizan a la democracia. La universalidad de los derechos involucra el reconocimiento de que todas las personas son igual de competentes para intervenir en las deliberaciones colectivas. Para Cañete (2018), una de las obligaciones de los estados es garantizar progresivamente los mismos derechos económicos sociales y culturales a toda la ciudadanía. Por lo tanto, la desigualdad es un indicador del deterioro de la calidad democrática en los países²⁴⁴.

La finalidad de la democracia es el bienestar colectivo, lo que depende del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. El reconocimiento de dichos derechos en la normativa positiva no es suficiente para garantizar que todos los ciudadanos los gocen en igual proporción. La materialización de las prescripciones legislativa no es un

²⁴² Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.12. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²⁴³ García, Ricardo. Los enemigos ocultos de los derechos sociales. En: *Cuadernos Electrónicos Derecho y Democracia* [online]. Madrid: Universidad de Alcalá, 2009, núm. 5, p. 65. [consulta: 20 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://pradpi.es/cuadernos/5/4_-Los-enemigos-ocultos-de-los-derechos-sociales.pdf.

²⁴⁴ Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.7-11. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

fenómeno espontáneo, sino que requieren del rol proactivo de las distintas formas de organización. No obstante, históricamente, las sociedades han desarrollado relaciones de dominación que en lugar de fomentar el ejercicio igualitario de los derechos, protegen los intereses particulares de ciertos sectores sociales y les permiten acumular privilegios²⁴⁵.

Los señalamientos a las contradicciones entre democracia y desigualdad son tan antiguas como la democracia misma. Ya en 1884, Karl Marx cuestionaba la dualidad entre el establecimiento de reglas universales y la existencia de recursos desiguales. Para el filósofo alemán, el Estado anula en la legislación todas las diferencias sociales, culturales y de ocupación al reivindicar a todo ciudadano como copartícipe en igualdad de condiciones de la soberanía popular. Sin embargo, al mismo tiempo permite que la posesión desigual de los medios de producción defina las relaciones sociales, culturales y de ocupación²⁴⁶.

Posteriormente, la idea de que la igualdad política no es posible sin la igualdad económica fue la piedra angular de la democracia social. El socialdemócrata alemán, Bernstein (1899), afirmó que el socialismo era la conclusión lógica de la democracia²⁴⁷. No obstante, la evidencia empírica demuestra lo contrario. La tendencia ha sido que la capacidad de las instituciones democráticas para incidir en las relaciones económicas decrezca, aunque los ordenamientos jurídicos reconozcan formalmente los mismos derechos políticos a todos los ciudadanos.

A pesar de que los mecanismos representativos no eliminan del todo las distorsiones democráticas generadas por las asimetrías materiales propias de sociedades desiguales, la universalización del sufragio evita, al menos, que a un ciudadano se le prive de la posibilidad de elegir a sus representantes. Esas mismas condiciones de equilibrio en las deliberaciones públicas, no pueden garantizarse con la participación mediante grupos de presión. Según Mercado “(...) [e]l derecho a participar en las nuevas formas de gobernanza es restringido y dependiente de la posesión de algunas cualidades y

²⁴⁵Secretaría General OEA. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas* [online]. México: FCE, OEA, 2011, p.42-43. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-607-16-0655-6. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf.

²⁴⁶Marx, Karl. *Páginas Malditas: sobre la cuestión judía y otros textos*. Buenos Aires: Anarres. 2019, p. 21-23. ISBN 978-8494888410.

²⁴⁷Bernstein. Edward. *Evolutionary Socialism* [online]. Rows Collection, 1899, p. 142. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-8494962004. Disponible en: <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/09/eduard-bernstein-evolutionary-socialism.pdf>

recursos, no del estatus de ciudadano”²⁴⁸, debido a que para formar parte de un grupo de presión no es suficiente con ser ciudadano, sino que también es un requisito cumplir con las características que aglutinan a sus miembros.

Así mismo, la motivación principal de la participación mediante grupos de presión es la protección de intereses individuales. Históricamente, el debate político se ha caracterizado por la confrontación de ideas acerca del bienestar general. La gobernanza amenaza con desplazar dicho debate y centrar las deliberaciones en disputas por objetivos sectoriales, cuya agregación no deriva necesariamente en la consecución del interés colectivo. Esto se agrava si se piensa a los espacios deliberativos como sustitutos graduales de los parlamentos y no como instrumentos complementarios.

En respuesta a las críticas expuestas se ha intentado matizar los ámbitos de influencia que tendrían los espacios deliberativos en los que intervienen los grupos de presión. Los límites de dichos mecanismos serían los asuntos que trasciende a lo técnico y acerca de los que exista una disputa ideológica. No obstante, en la práctica no en todos los casos resulta sencillo trazar una línea divisoria tan clara que separe ambos campos. Siempre se correrá el riesgo de que el grupo que tenga los recursos para hacerlo intente hacer pasar como científico uno de sus postulados ideológicos con la finalidad imponerlo de forma antidemocrática.

Los niveles de desigualdad y la insatisfacción de la ciudadanía con la democracia indicarían que la participación de los grupos de presión en las deliberaciones públicas tiende a derivar “en sistemas democráticos en los que, en ocasiones, unos pocos diseñan las políticas públicas para su propio beneficio, lo que contribuye al círculo vicioso de la reproducción de las desigualdades y da lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política”²⁴⁹.

La captura del Estado

Una de las consecuencias de los déficits democráticos en la participación mediante grupos de presión es la captura de la capacidad de decisión del Estado por parte de las

²⁴⁸ Mercado, Pedro. *Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho*. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012, p.59. ISSN0008-7750..

²⁴⁹ Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.13. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

élites económicas. En términos generales, dicho fenómeno implica que la institucionalidad deja de responder al bienestar colectivo para proteger los intereses particulares de un actor privado. Castellani (2018) identifica como uno de los principales mecanismos de cooptación del Estado a “la captura regulatoria, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (lobby)”²⁵⁰.

En el estudio “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos” se exponen varias explicaciones del fenómeno de captura del Estado²⁵¹. Así mismo, de acuerdo con Transparencia Internacional, la influencia desproporcionada de los grupos de interés podría derivar en que los lobistas moldeen los procesos de la elaboración de normas jurídicas y de definición de las políticas públicas, mediante pagos indebidos a los cargos públicos o contribuciones a los partidos políticos, para favorecer a intereses particulares²⁵².

El poder que acumulan los grupos de presión, cuando protagonizan las deliberaciones públicas, aumenta el riesgo de que la capacidad decisoria del Estado quede subordinada

²⁵⁰ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p. 56. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

²⁵¹ Algunas de las definiciones de captura del Estado que se exponen en el estudio son las siguientes:

- George J. Stigler: “los usos potenciales de recursos y poderes públicos para mejorar el estatus económico de grupos económicos (como industrias y ocupaciones)”.
- El Fondo Monetario Internacional: “el esfuerzo de empresas para moldear las leyes, políticas y regulaciones del Estado para su propio beneficio a través de la provisión de ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos”.
- El Banco Mundial: “la capacidad de algunos actores en la arena política de ser capaces de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados ante el bienestar social debido a su mayor poder de negociación”.
- Oxfam América, “proceso en el que actores, difuminando el poder oficial y privado, transforman un sistema, parcial o totalmente, para que favorezca a una élite minoritaria a expensas de la mayoría no privilegiada”.
- Manuel Villoría: “el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito”.- Cañete, R. (2018). Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.14. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/r-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²⁵² Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012, p.3, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>

a determinados intereses privados. En la práctica, el *lobbying* es un instrumento cuya efectividad está estrechamente relacionada con los recursos económicos que se emplean. Entre más dinero se invierte, las posibilidades de obtener los resultados esperados aumenta.

De acuerdo con el estudio “Política, dinero y poder: Un dilema para las democracias en Américas”, publicado en 2011, la desigualdad del dinero privado en la política tiene efectos que corroen la democracia. Dichas prácticas mantienen la desigualdad económica y social; desalientan la participación política de los sectores más pobres, ya que sienten que carecen de capacidad de influencia; reducen la posibilidad de una incidencia real de los ciudadanos en las elecciones mediante el aumento del costo de la competencia política; y debilitan la confianza en la institucionalidad²⁵³.

La propia OCDE reconoce que el *lobbying* puede derivar en un proceso de captura del Estado y que muchas de las crisis económicas han sido consecuencia de aquello. No obstante, también argumenta que dicho riesgo puede evitarse con una regulación adecuada²⁵⁴. Los informes de Transparencia Internacional coinciden con el criterio de la OCDE.

Para Transparencia Internacional, ciertos grupos económicos ganan un acceso privilegiado a los procesos de toma de las decisiones públicas, lo que les da una influencia desproporcionada en aquellas deliberaciones, por fuera de los mecanismos de participación institucionales. TI añade que aquel fenómeno no es una práctica ocasional, sino el resultado de relaciones de larga duración entre las corporaciones y los políticos. Además, se presenta con más intensidad en las áreas que involucran la regulación de las industrias más poderosas y rentables²⁵⁵.

OXFAM argumenta que la captura del Estado y la concentración de la riqueza forman parte de un círculo vicioso. El poder económico permite a las élites influir en las

²⁵³Secretaría General OEA. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas* [online]. México: FCE, OEA, 2011, p.46. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-607-16-0655-6. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf.

²⁵⁴ OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>, Consultado: 4 de abril del 2019, pp.12 y 13.

²⁵⁵ Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. Businesses’ lobbying practices. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [en línea]. 2018, p.13. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf.

políticas públicas para enriquecerse aún más. Un reflejo de lo dicho serían ciertas medidas neoliberales como los recortes a los servicios públicos, la reducción de la tributación de las personas y empresas más ricas y la carrera a la baja en los salarios. Además, la influencia excesiva de los sectores más acaudalados a menudo provocaría que el gasto público los termine beneficiando a ellos, en lugar de a quienes más lo necesitan. El Informe destaca especialmente las estrategias de *grass root lobbying* que se implementan para impedir reformas tributarias que repercuten positivamente en los indicadores de igualdad²⁵⁶.

La captura del Estado no solo es contraria al principio democrático, sino que trae consigo dificultades prácticas que ponen en riesgo la calidad de la actuación estatal. Castellani (2018) aduce que la presencia de actores vinculados a las élites en los procesos decisorios podría suponer la predominación de un sesgo anti estatal y pro mercado, entre los funcionarios que favorezca a la desregulación; la introducción forzada e ineficiente de criterios de la gerencia de empresas privadas que difícilmente son homologables a la administración pública; y que, dada la cercanía al sector corporativo a quienes ejercen cargos públicos de dirección, prime la lealtad a los intereses particulares y exista un excesiva permeabilidad del *lobbying* empresarial. Además que resulta más complejo cohesionar a equipos de trabajo cuyo compromiso ideológico y partidista es más débil que su vocación al éxito personal propio del mundo corporativo²⁵⁷.

Ejemplos de instrumentalización del lobbying en favor de las élites económicas

En Estados Unidos, según datos de la OCDE en el 2008 se registró un gasto en *lobbying* directo de 3.2 billones de dólares, únicamente en el ámbito del gobierno federal. Entre 1998 y el 2011 ese rubro aumentó de 1.44 a 3.33 billones de dólares anuales. Entre 1998 y 2008, solo el sector financiero, el que más invierte, destinó un 3.5 billones dólares aproximadamente para hacer *lobbying* ante el gobierno federal. La cifra indicada no

²⁵⁶ OXFAM. *¿Bienestar público o beneficio privado?* [online]. OXFAM Internacional, 2019, p.15,20-25,70. [consulta: 28 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

²⁵⁷ Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p. 61. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

toma en cuenta el *grass root lobbying*. No obstante, el retorno de la inversión sería bastante alto si se considera que el gobierno estadounidense destinó 700 billones para rescatar a los bancos tras la crisis del 2008²⁵⁸.

En el estudio “Democracia capturada: el gobierno de unos pocos”, cuya autora es Rosa Cañete (2018) y cuenta con el apoyo de OXFAM y CLACSO, se han documentado al menos catorce casos en los que las élites latinoamericanas han influenciado en la políticas públicas para conseguir o mantener privilegios fiscales, entre 1990 y el 2017. Uno de las técnicas a la que recurrieron fue el *lobbying* directo e indirecto²⁵⁹.

Otro ejemplo son los datos acerca del *lobbying* en Chile que es el único país de Sudamérica que ha logrado implementar con éxito un registro de lobistas y gestores de intereses a nivel estatal. Las cifras publicadas reflejan que el sector empresarial es el que más realiza *lobbying* entre las personas jurídicas. El 48 por ciento de los inscritos son empresas y el 5 por ciento asociaciones empresariales. Mientras tanto, apenas el 13 por ciento representa agrupaciones de vecinos, el 12 por ciento a organizaciones sin fines de lucro, el 10 por ciento a grupos de profesionales y sindicatos, el 4 por ciento a clubes deportivos y el 2 por ciento a congregaciones religiosas, culturales y centros educativos, respectivamente²⁶⁰.

²⁵⁸ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 29. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

²⁵⁹ Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.10. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²⁶⁰ Ver Figura 1.

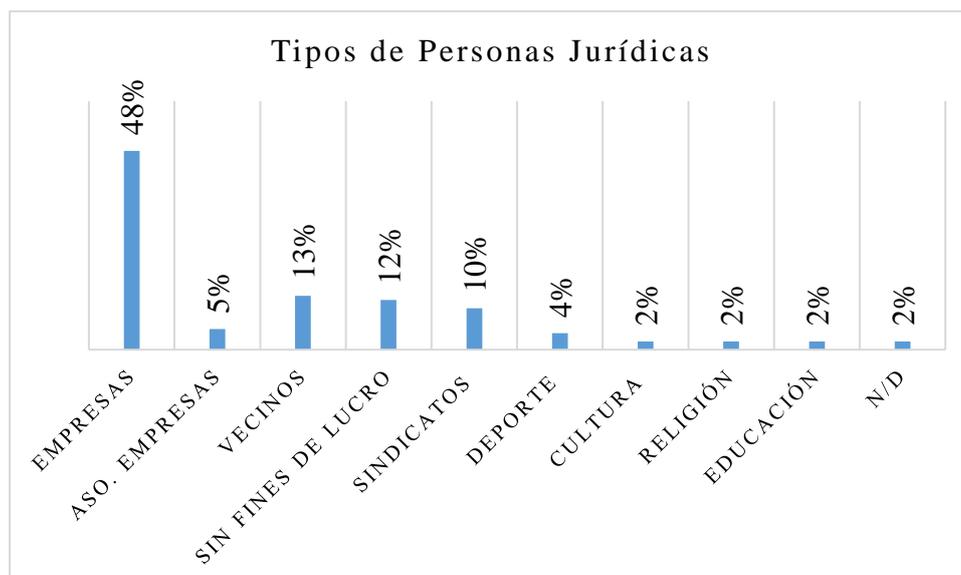


Figura 1. Tipos de Personas Jurídicas.²⁶¹

Cabe recalcar que si bien entre los inscritos predominan las personas naturales²⁶², en el registro no consta información acerca de los intereses que representan. Por lo tanto, no es posible determinar a qué sector responden sus actuaciones como en el caso de las personas jurídicas.

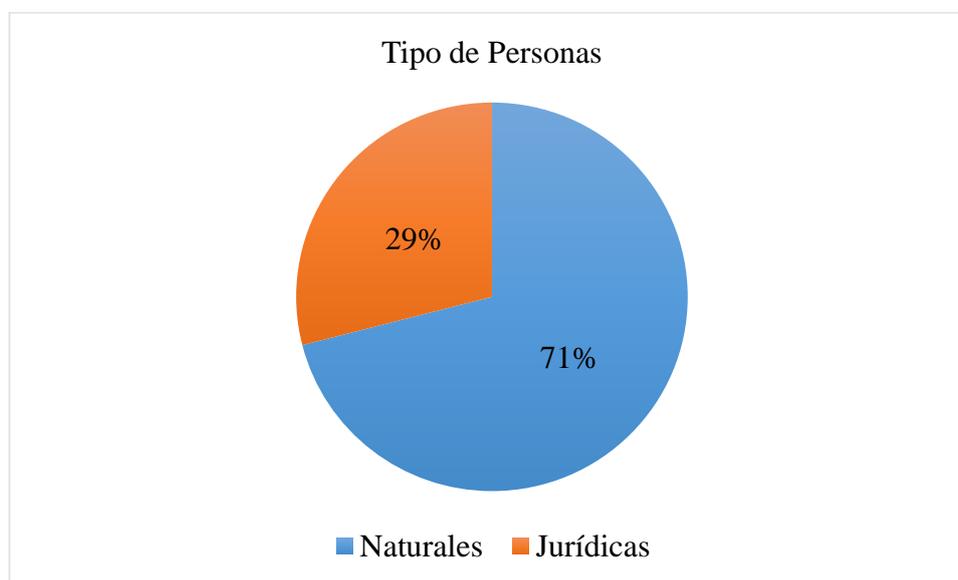


Figura 2. Tipo de Personas.²⁶³

²⁶¹ Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

²⁶² Ver Figura 2.

²⁶³ Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

Otra de los datos que se publica en Chile es el “Top de Representados”. Aquel ranking revela las nueve personas naturales o jurídicas a nombre de las cuáles más contactos entre lobistas o gestores de intereses y cargos públicos se registran. Entre abril del 2018 y abril del 2019, seis de ellas fueron grandes empresas o asociaciones empresariales. Mientras tanto, solo dos fueron sindicatos y una fue ong²⁶⁴.



Figura 3. Top de Representados Abril 2018-Abril 2019.²⁶⁵

Los instrumentos de la gobernanza utilizados en Europa también han sido vulnerables a la cooptación de la institucionalidad por parte de intereses corporativos. Transparencia Internacional revela que a nivel de la Unión Europea quienes más invierten en *lobbying* son los gremios empresariales. La Industria Química Europea, el Consejo de Eurocámaras, la Asociación por los Mercados Financieros en Europa, Seguros Europeos y la Federación Europea de Farmacéuticas se encuentran en el top 10. En el ámbito nacional de los estados europeos, las asociaciones de empresarios son los principales lobistas. Incluso, en los países con tradición corporativa su participación en las deliberaciones públicas se encuentra cuasi-institucionalizada²⁶⁶.

²⁶⁴ Ver Figura 3.

²⁶⁵ Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Top de Representados. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

²⁶⁶ Jenkins, Matthew. Defining Lobbyists and Regulating Lobbying in Europe. En: *Anti-Corruption Helpdesk*. [online]. Transparency Internacional, 16 de enero de 2017, p. 5-6. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en:

TI añade que las asociaciones empresariales tienden a inclinarse por las prácticas de *lobbying* opacas. Por lo tanto, prefieren contactarse directamente con los políticos, en reuniones a puerta cerrada, que mediante los mecanismos de participación institucionales de carácter público, por los que optan mayoritariamente los grupos ciudadanos y otras organizaciones de la sociedad civil.

Beyers (2008) observa que muchos estudiosos del sistema de gestión de intereses europeo sugieren que está fuertemente parcializado en favor de ciertos intereses económicos. La movilización de diversos sectores, durante los últimos diez años, ha permitido mitigar en algo aquella percepción y teorizar acerca de la posibilidad de evolucionar hacia un modelo de democracia asociativa. No obstante, admite, que todavía los procesos en los que intervienen los grupos de presión, refuerzan y reproducen el *statu quo*, en lugar de fomentar un espacio europeo donde los intereses de todos los sectores compitan libremente²⁶⁷.

Cooptación mercantil de los espacios estatales

Una explicación para la problemática descrita sería que la gobernanza neoliberal confunde lo mercantil con lo popular. Esa teoría encasilla a los actores provenientes de ambas formas de organización en la categoría de grupos de presión, a pesar de que provienen de espacios claramente diferenciados que conviven en permanente tensión. Hernández (2009) argumenta que cuando el Estado carece de ciertas competencias deja un vacío de poder que, dado el modelo económico vigente, es asumido por actores mercantiles como las transnacionales y las instituciones internacionales que las sustentan²⁶⁸.

Para Ávila (2016) la solución a la crisis de las estructuras del Estado moderno se encuentra en el fortalecimiento de lo popular. Mientras tanto, el proyecto político de la gobernanza deriva en sociedades dirigidas por los actores privados que controlan los medios de producción. Para el autor “(...) [s]i el mercado es protagónico, estamos hablando de una sociedad capitalista centrada en la economía, en la que los actores

https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf

²⁶⁷ Beyers, Jan, et al. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1117.

²⁶⁸ Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.102.

privados, dueños de los medios de producción, controlan la producción y distribución de bienes y servicios”²⁶⁹.

En esa misma línea, Hernández (2009) manifiesta que históricamente existió una alianza entre mercado y sociedad que actualmente está rota²⁷⁰. Al mismo tiempo, la desorganización del capitalismo carece de centros políticos sustitutivos al Estado. Por lo tanto, urge una recomposición democrática²⁷¹.

Lo argumentado pone de manifiesto las contradicciones de la gobernanza. Las lógicas populares no pueden desarrollarse si los actores del mercado tienen el protagonismo, ya que como mínimo esa alianza está rota. Las redes de cooperación son estructuras que facilitan que los poderes económicos “colonizen” la sociedad civil. A su vez, el *lobbying* es un mecanismo que permite que desde aquellos espacios se capture el Estado, lo que aumenta la predominancia de lo mercantil en la forma de organización social.

Cañete (2018) identifica al *lobbying* como un instrumento de las élites políticas y económicas para capturar las decisiones públicas. La autora lo sitúa, junto a las puertas giratorias, en la categoría de mecanismos “bisagra”, lo que quiere decir que su funcionalidad es articular las acciones de ambas élites con el objetivo de salvaguardar los intereses de los grupos dominantes²⁷². De esa forma se lograría una simbiosis entre el Estado y el mercado que protege el *statu quo*.

La OCDE acepta dichos riesgos cuando analiza la participación de los lobistas en los consejos consultivos. Aquellos son instancias creadas por los gobiernos o por los parlamentos para proveerse de recomendaciones o conocimiento especializado. En dichos espacios confluyen los representantes públicos con actores privados y de la sociedad civil como lo recomiendan los postulados de la gobernanza. Según el criterio de la organización “cuando las corporaciones ejecutivas o los lobistas aconsejan al

²⁶⁹ Ávila, Ramiro. La Utopía en el Constitucionalismo Andino. Director: Bengoetxea, Joxerramon. Lejona: Universidad del País Vasco, 2016, p. 393.

²⁷⁰ En el contexto utilizado, a la palabra “sociedad” se la puede entender en el mismo sentido que Ávila le da a la palabra “popular”.

²⁷¹ Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.82.

²⁷² Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.16. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/tr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

gobierno como miembros de un consejo consultivo, ya no son más lobistas externos, sino actores que forman parte de las deliberaciones públicas y tienen acceso directo a quienes toman las decisiones”²⁷³.

La problemática analizada refleja algunos de los efectos nocivos y amenazas que implica la práctica del *lobbying*. La gobernanza propone institucionalizar la participación de los grupos de presión para legitimarla y minimizar las prácticas indebidas. No obstante, la regulación no logra erradicar los riesgos para la democracia inherentes a aquellos mecanismos.

Ahora bien, el debate acerca de la regulación del *lobbying* se encasilla en lo que se conoce como una paradoja regulatoria. Dicho fenómeno también se presenta en torno a la posición de las instituciones en relación a otros asuntos relevantes como, por ejemplo, la prostitución. Las condiciones económicas y sociales traen como consecuencia que ciertas prácticas, que implican efectos nocivos evidentes, inevitablemente sucedan. Ante esa realidad, el Estado puede responder prohibiéndolas, lo que genera que se continúen llevando a cabo de forma clandestina y en peores condiciones, o buscando una regulación que minimice sus riesgos, pero que las legitima.

En el caso del *lobbying*, la ausencia de una regulación aumenta las probabilidades de que los grupos de presión incidan de facto en las deliberaciones públicas, incluso recurriendo a prácticas corruptas de influencia indebida. En dicha línea, Ponce argumenta que si se afronta la situación con realismo “enseguida nos apercibiremos de que ignorando el fenómeno, negando su existencia, o prohibiendo su posibilidad jurídica no se evitará que el mismo se produzca”²⁷⁴.

En condiciones opacas, las asimetrías reales entre los distintos actores son aún más relevante y los espacios de deliberativos más desequilibrados. No obstante, aceptar la institucionalización de dichas prácticas como una solución inminente democratizadora es ignorar las ventajas que poseen las élites para imponer sus intereses particulares sobre los del resto de actores e, incluso, sobre el interés general.

²⁷³ OCDE. (2014). “Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying”. OECD Publishing. Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>, Consultado: 4 de abril del 2019, p.32.

²⁷⁴ Ponce, J. (2015). “Negociación de Normas y Lobbies”. Cizur Menor: Aranzadi S.A, p.39.

En consecuencia, si bien el transparentar y fomentar la participación de la sociedad civil en las deliberaciones públicas podría reducir la incidencia de las asimetrías de poder; no es, por sí sola, la alternativa que va a permitir la recuperación de los controles democráticos perdidos por la incapacidad del estado-nación para enfrentar la nueva dinámica de la económica global, como se lo plantea desde la gobernanza. Si no se atiende a la desigualdad estructural, aquellos espacios serán útiles para reproducir las inequidades y disfrazar la autoregulación de los grupos de poder.

Teniendo en cuenta lo argumentado, en la presente investigación se acoge la tesis de que la regulación del *lobbying*, si bien no elimina las amenazas que la desigualdad económica representa para la democracia, al menos atenúa los efectos nocivos de la inequidad en el acceso a las deliberaciones públicas, lo cuales se agudizan cuando los contactos entre los representantes de intereses particulares y los cargos públicos suceden en entornos opacos. Al considerarse oportuno que los países desarrollen normativa que transparente las relaciones entre actores privados y políticos, resulta pertinente tomar como referente los estándares desarrollados por Transparencia Internacional, ya que son los parámetros que más trascendencia tienen a nivel global.

Capítulo II: La situación del *lobbying* y de su regulación en Ecuador

Como se explica en la Introducción, los estándares seleccionados para evaluar el estado de la regulación del *lobbying* en Ecuador son los determinados por Transparencia Internacional en el informe “*Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*”. Los indicadores utilizados en la referida investigación consisten en sesenta y cinco preguntas relacionadas con los principios de transparencia, integridad e igualdad en el acceso a las deliberaciones pública²⁷⁵. En la Tabla 3 se detalla las dimensiones que un sistema exhaustivo de regulación del cabildeo debe abarcar, según TI.

Tabla 3. Dimensiones de un Sistema Exhaustivo de Regulación del Lobbying

Transparencia	Integridad	Igualdad en el acceso
1. Acceso a la información pública por medio de regímenes de información libre. 2. Sistema de registro de lobistas. 3. Vigilancia de los sistemas de registro de lobistas y sanciones por incumplimiento. 4. Transparencia activa para funcionarios públicos, incluidos sistemas de “huellas legislativa”.	5. Restricciones pre y post empleo para reducir los riesgos asociados a “las puertas giratorias”. 6. Códigos de conducta para empleados del sector público. 7. Códigos de ética para lobistas 8. Autorregulación de lobistas.	9. Mecanismos de participación ciudadana. 10. Composición de los consejos consultivos de expertos.

Fuente: Transparencia Internacional.
 Elaborado por: elaboración propia,

El *lobbying* es aún un fenómeno ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente. Su regulación no había tenido ninguna relevancia en la opinión pública hasta antes de que se propusiera, en la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley que Transparencia y Regula

²⁷⁵ Transparencia Internacional. (2015). “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”. Tomado de: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf. Consultado: 8 de abril del 2019, p.2.

el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL)²⁷⁶. A pesar de la ausencia de un marco regulatorio específico para el cabildeo, en Ecuador, sí existe legislación acerca de asuntos que son evaluados en el marco de los indicadores utilizados en el Informe de Transparencia Internacional.

En el presente capítulo se analiza la normativa jurídica ecuatoriana actualmente vigente que regla la participación ciudadana, el acceso a la información pública y la prevención de conflictos de intereses, los cuales son fenómenos conexos al *lobbying* y que Transparencia Internacional los identifica como componentes de un régimen regulatorio exhaustivo del cabildeo. Lo dicho tiene el objetivo de demostrar que el marco jurídico actual no cumple con los estándares utilizados como referencia y la necesidad de promulgar una ley específica sobre la materia. Para reforzar dicho argumento se exponen dos casos emblemáticos de influencia de empresas multinacionales en la política de Ecuador, que ejemplifican las falencias detectadas.

2.1. La regulación de la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Entre los parámetros que toma en cuenta Transparencia Internacional para evaluar la regulación del *lobbying* se encuentran los mecanismos que permiten a los ciudadanos, corporaciones y las organizaciones de la sociedad civil participar de forma relevante en igualdad de condiciones y oportunamente en las deliberaciones públicas²⁷⁷. De igual manera, como se explica en el Capítulo I²⁷⁸, el concepto de cabildeo abarca a todas las actividades realizadas con el objetivo de influir en la política como son las actuaciones que se llevan a cabo en los espacios participativos formales.

²⁷⁶ Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

²⁷⁷ Transparencia Internacional. (2015). “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”. Tomado de: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf. Consultado: 20 de mayo del 2019, p.14.

²⁷⁸ Ver Epígrafe 1.1.1.

2.1.1. La participación ciudadana en el marco constitucional ecuatoriano

El reconocimiento de la participación ciudadana en la Constitución

La participación ciudadana es un tema que ha alcanzado una gran relevancia en el debate político ecuatoriano desde la primera década del siglo XXI. En el proceso constituyente de 1998, se reconoció en la Constitución aquel principio y se garantizó la inclusión de las organizaciones sociales en la planificación nacional. Además, la Carta Magna disponía la creación de organismos, con atribuciones en materias como la protección de la niñez y la lucha contra la corrupción, conformados por actores estatales y de la sociedad civil²⁷⁹.

El fortalecimiento de los mecanismos participativos desde la sociedad civil fue uno de los ejes del proceso constituyente del 2008. Carrera (2015) explica que “(...) [l]a Constitución del 2008 no ha eliminado los mecanismos de democracia representativa, sino que ha incorporado otros mecanismos de democracia, como son los mecanismos de democracia directa y comunitaria (...)”²⁸⁰. La Norma Fundamental institucionaliza instrumentos como las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. De igual manera, crea instancias de participación en todos los niveles de gobierno.

Otro de los elementos de la Constitución ecuatoriana del 2008 que destaca es el reconocimiento explícito del derecho a la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria²⁸¹. Así mismo, el artículo 95 de la Carta Magna dispone la construcción permanente del poder ciudadano. Este proceso consiste en la participación protagónica de la ciudadanía, de forma individual o colectiva, en los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad²⁸². En este mismo sentido, el artículo 96 reconoce a todas las formas de organización de la

²⁷⁹ Ecuador. Artículos 52, 220, 225, 255. Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 (derogada). *Registro Oficial*, 11 de agosto de 1998.

²⁸⁰ Carrera, Frankz. La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. En: *UNIANDÉS EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* [online]. Ecuador: Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2015, núm. 1, vol. 2, p. 53. [consulta: 20 de mayo de 2019] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6756387.pdf>

²⁸¹ Ecuador. Numeral 2 del artículo 61 y artículo 95. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

²⁸² Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

sociedad como expresión de la soberanía popular para incidir en los procesos de toma de las decisiones públicas y ejercer control social.

La Función de Transparencia y Control Social en Ecuador

Una de las innovaciones de la Constitución del 2008 fue añadir dos funciones del Estado adicionales. Además de los tres poderes clásicos ejecutivo, legislativo y judicial, se considera a la función electoral como un poder independiente y además se crea la denominada Función de Transparencia y Control Social.

La función electoral en Ecuador la conforman el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Mientras tanto, la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) se encuentra compuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Los titulares de cada una de esas instituciones conforman un Comité de Coordinación cuyas atribuciones más relevantes son formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción; coordinar el plan de acción de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social, sin afectar su autonomía; y articular y coordinar la formulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción²⁸³.

Adicionalmente, la FTCS tiene un rol trascendental en el proceso de designación de los jueces de la Corte Constitucional. La Constitución prevé un mecanismo de selección que combina fórmulas de legitimación democrática con la meritocracia. Este sistema no tiene un precedente en la tradición constitucional ecuatoriana, ni en el derecho comparado²⁸⁴.

Los miembros de la Corte Constitucional, según el artículo 434 de la Constitución, son designados mediante un concurso de oposición y méritos organizado por una Comisión Calificadora conformada por dos representantes de la Función Ejecutiva, dos de la Función Legislativa y dos de la Función De Transparencia y Control Social. Los

²⁸³ Ecuador. Artículos 5-7. Ley Orgánica de Transparencia y Control Social. *Registro Oficial* [online], 7 de agosto de 2013, Suplemento 53 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2616-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-53>

²⁸⁴ Oyarte, R. (2014). "Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado". Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, pp.905-913.

candidatos que participan en ese proceso son propuestos por la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la FTCS. Cada uno de aquellos organismos postula nueve elegibles. La Corte Constitucional la conforman nueve jueces y se renueva por tercios cada tres años. En consecuencia, en cada proceso alcanzaran la magistratura tres de los veintisiete postulantes.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es la instancia de participación más relevante del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Aquel organismo tiene atribuciones importantes en los procesos de designación de autoridades. El Defensor Público General, el Fiscal General del Estado, el Contralor General del Estado, los vocales del CNE y los jueces electorales del TCE son electos por el CPCCS mediante concursos de oposición y méritos. Además dicho organismo, nombra al Procurador General del Estado y a los superintendentes de ternas enviadas por el Presidente de la República²⁸⁵.

El Consejo de la Judicatura, que es el órgano administrativo del poder judicial, está conformado por cinco vocales. Cada uno de ellos es electo por CPCCS de cinco ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional. El proceso está sujeto al escrutinio público mediante una veeduría ciudadana y es posible impugnarlo²⁸⁶. Además de las facultades relacionadas a la designación de autoridades, el CPCCS dispone de otras atribuciones que pueden clasificarse en tres categorías: las vinculadas con la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y el impulso de acciones legales.

Durante el proceso constituyente del 2008, el CPCCS fue pensado como un instrumento para despolitizar la designación de autoridades y hacer efectivos los principios de participación protagónica de los ciudadanos en los asuntos públicos y de control popular de las instituciones del Estado, previstos en el artículo 95 de la Constitución²⁸⁷. El segundo y último debate acerca del el CPCCS en la Asamblea Constituyente se

²⁸⁵ Ecuador. Artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

²⁸⁶ Ecuador. Artículo 179. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

²⁸⁷ Ruíz, Alfredo. Avances en el Régimen Político en la Constitución de Montecristi. Análisis Nueva Constitución. En: *IRG*. Quito: IRG, 2008, p 109-212.

encuentra recopilado en el Acta 80²⁸⁸. A pesar de que no todos los sectores estaban de acuerdo con la creación de aquel organismo, predominaba un consenso acerca de la necesidad de reducir la influencia de los partidos políticos en la selección de los miembros de los organismos de control.

El CPCCS está conformado por siete vocales principales y siete suplentes. En concordancia con el espíritu participativo que se pretendió dar a dicho organismo, los candidatos para conformarlo eran propuestos por organizaciones sociales. Los postulantes participaban en un concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral en el que se definía quienes resultaban finalmente electos²⁸⁹.

El mecanismo de selección de los miembros del CPCCS ha sido criticado por no ser auténticamente participativo. Ospina (2012) formula los siguientes cuestionamientos al respecto:

“Se trata, como vemos, de un mecanismo que teóricamente debe impedir la presión política o corporativa para la elección de funcionarios que actúan como jueces en sus respectivos ámbitos de competencia: uso de fondos públicos, elecciones, defensores públicos, etcétera (...)

(...)Digamos que estamos en presencia de la forma premoderna del concurso de merecimientos. Solo que se trata de un mecanismo para reclutar a la burocracia, no para conseguir la participación social. ¿Quién puede imaginar que el reclutamiento de jueces de las cortes superiores de justicia por concurso de méritos es una forma de participación ciudadana? ¿Alguien imagina que la selección de docentes en la universidad ecuatoriana por concurso, puede calificar como forma de participación ciudadana en la universidad? ¿Acaso los aspirantes a policías que debían rendir exámenes para ingresar a la institución califican como formas de “participación ciudadana” en la fuerza pública?

El sistema inventado en la Constitución de 2008 para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, solo por medio de un

²⁸⁸Ecuador. Acta 80. *Asamblea Constituyente*, 09 de julio de 2008, pág.51-122.

²⁸⁹ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como “participación social o ciudadana”²⁹⁰.

Adicionalmente, en el ámbito político, se cuestionó al organismo por ser un instrumento que habría facilitado la concentración de poder por parte de la Función Ejecutiva. Lo mencionado sirvió como argumento para que se convoque a una consulta popular en la que se propuso, entre otros temas, cambiar el mecanismo de designación de los vocales del CPCCS²⁹¹. Finalmente, la iniciativa fue aprobada por referéndum.

De acuerdo con la normativa vigente, la elección de los vocales del CPCCS se realiza mediante sufragio universal, en conjunto con las elecciones locales. Los requisitos para ser candidato son tener trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o un reconocido prestigio por mantener un compromiso cívico en defensa del interés general; y no haber sido afiliado, adherente o dirigente de movimientos y partidos políticos durante los últimos cinco años. Así mismos, se prohíbe el respaldo partidista a las candidaturas durante la campaña²⁹². En definitiva, se sustituyó los criterios meritocráticos por la elección popular.

2.1.2. La participación ciudadana en el marco legal ecuatoriano

Ley Orgánica de Participación Ciudadana en Ecuador

El artículo 100 de la Constitución ordena que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación, que tengan incidencia en el manejo de planes y políticas públicas, con representantes de la sociedad civil; la elaboración de presupuestos participativos; la construcción de mecanismos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; y promover la formación ciudadana y los procesos de comunicación.

²⁹⁰ Ospina, Pablo. La participación ciudadana en Ecuador. En: *Horizonte de los Derechos Humanos Ecuador* [online]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012, p. 158. ISBN 978-9978-19-587-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4126>

²⁹¹ Ecuador. Oficio No. T.141-SGJ-17-0330. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, 2 de octubre de 2017

²⁹² Ecuador. Artículo 207. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

Estos preceptos constitucionales son desarrollados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)²⁹³. Este cuerpo normativo prevé mecanismos institucionales que tienen la finalidad de materializar el principio de poder ciudadano dispuesto por la Carta Magna. Los actores de la sociedad civil son denominados organizaciones sociales y el artículo 30 las reconoce como una expresión de la soberanía popular que aporta a la defensa de derechos individuales y colectivos; a la gestión y resolución de problemas y conflictos; al fomento de la solidaridad, la democracia y el buen vivir; y que inciden en las decisiones públicas.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) se desarrollan los abundantes instrumentos participativos previstos por la Constitución. El artículo 45 del Cuerpo Legal prevé que “las distintas funciones del Estado establecerán mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión”. Además, el artículo 46 dispone que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos para ejercer el control social sobre todos los poderes del Estado²⁹⁴.

En la Tabla 4 se exponen los instrumentos de participación ciudadana relacionados con las funciones del Estado, distintas a la legislativa, en especial con el poder ejecutivo nacional y los gobiernos locales. Así mismo, la LOPC regula los procesos de democracia directa que no forman parte del objeto de estudio de la presente investigación, por lo que no se los toma en cuenta.

Tabla 4. *Mecanismos de Participación Ciudadana LOPC*

Planificación	Planificación Locales	Gestión Pública
---------------	-----------------------	-----------------

²⁹³ Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

²⁹⁴ Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

Nacionales		
Consejo Nacional de Planificación (Art. 48)	Asambleas Locales (Art. 56-63)	Presupuestos Participativos (Art. 67-71)
Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (Art.49-51)	Instancia de Participación Ciudadana a Nivel Local (Art. 64-65)	Audiencias Públicas (Art. 73-75)
Consejos Ciudadanos Sectoriales (Art. 52-55).	Consejos Locales de Participación (Art. 66).	Cabildos populares (Art. 76)
Consejos Nacionales para la Igualdad (Art.47)		Silla Vacía (Art. 77)
		Veedurías, observatorios y consejos consultivos (Art. 78-87)

Fuente Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
Elaborado por: elaboración propia.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad son instancias de la Función Ejecutiva integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil. Tienen como finalidad participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos asociados con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana. En consecuencia, existen cinco Consejos Nacionales para la Igualdad: el de género, el intergeneracional, el de pueblos y nacionalidades, el de discapacidades y el de movilidad humana²⁹⁵.

²⁹⁵Ecuador. Artículos 2-3. Reglamento de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Decreto Ejecutivo 686, *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2015, núm. 521. [consulta: 8 de

Los Consejo Nacionales para la Igualdad los conforman un miembro designado por la máxima autoridad de cada una de las cinco funciones del Estado y cinco representantes de la sociedad civil escogidos mediante concursos de oposición y méritos organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El periodo de ejercicio del cargo es de cuatro años y dichos organismos son presididos por el delegado del Presidente de la República que tiene voto dirimente²⁹⁶.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno”²⁹⁷. El organismo superior de aquel sistema es el Consejo Nacional de Planificación que tiene como principal atribución la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo²⁹⁸.

El Consejo Nacional de Planificación está conformado por el Presidente de la República, quien lo preside y tiene voto dirimente; cuatro representantes de los gobiernos autónomos descentralizados, uno por cada nivel de gobierno (provincial, cantonal y parroquial); siete delegados de la función ejecutiva designados por el Presidente de la República; cuatro representantes de la sociedad civil seleccionados por

diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2241-registro-oficial-no-521>

²⁹⁶ Ecuador. Artículos 1-3. Reglamento de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Decreto Ejecutivo 686, *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2015, núm. 521. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2241-registro-oficial-no-521>

²⁹⁷ Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2010, Suplemento 306. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3950-suplemento-al-registro-oficial-no-306>

²⁹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.- Ecuador. Artículos 279 y 280. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

la Asamblea Plurinacional e Intercultural de Buenvivir; y el Presidente del Consejo de Educación Superior²⁹⁹.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, cuyo titular es designado por el pleno del organismo de una terna propuesta por el Presidente de la República, tiene la función de convocar a la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir. Aquella instancia es un espacio consultivo cuyo objetivo central es integrar a la sociedad civil en el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

La Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir la conforman delegados de las Asambleas Locales de Participación, de los Consejos Ciudadanos Sectoriales y de las organizaciones sociales nacionales. Para designar al primer grupo, la Secretaria Nacional de Planificación³⁰⁰ convoca a los representantes de las asambleas locales en cada una de las circunscripciones territoriales zonales para que por votación directa de todos los asistentes se lleve a cabo la elección. En total son nombrados tres delegados por cada provincia, ocho por Quito y ocho por Guayaquil, por ser las ciudades más pobladas del país³⁰¹.

Cada Consejo Ciudadano Sectorial elige a un delegado de entre sus miembros mediante votación directa. Mientras tanto, cada organización social nacional designa directamente a un representante. El ordenamiento jurídico ecuatoriano entiende que una organización social nacional es una agrupación de tercer grado, en la que confluyen varias uniones o federaciones de organizaciones de la sociedad civil de primer nivel. Así mismo, cada nacionalidad, pueblo indígena, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano tiene derecho a una curul en la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir³⁰².

²⁹⁹ Ecuador. Artículo 23. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2010, Suplemento 306. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3950-suplemento-al-registro-oficial-no-306>

³⁰⁰ Organismo de la Función Ejecutiva con rango de ministerio.

³⁰¹ Ecuador. Artículo 1. Decreto Ejecutivo 1469. Reglamento para la Conformación de la Asamblea Ciudadana Plurinacional. *Registro Oficial* [online], 23 de abril de 2013, núm. 939. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2829-registro-oficial-no-939>

³⁰² Ecuador. Artículos 2, 4. Decreto Ejecutivo 1469. Reglamento para la Conformación de la Asamblea Ciudadana Plurinacional. *Registro Oficial* [online], 23 de abril de 2013, núm. 939. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2829-registro-oficial-no-939>

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son redes de participación de la sociedad civil articuladas a un ministerio en específico. Sus principales atribuciones son intervenir con carácter consultivo en la definición y seguimiento de las políticas públicas de alcance nacional, generar debate social entorno a esas temáticas y coordinar la colaboración de las entidades públicas y privadas en la implementación de las agendas públicas³⁰³.

Las Consejos Ciudadano Sectoriales los integran el ministro o su delegado, el encargado de planificación del ministerio respectivo y de nueve a treinta y seis actores de la sociedad civil organizada, que tengan interés en la temática sectorial correspondiente. Cada organización social provincial o nacional designa un delegado y a su suplente. Cuando el número de agrupaciones es superior que el máximo de integrantes del Consejo, se debe dar prioridad a las entidades cuya actividad se relaciona directamente con el sector³⁰⁴.

La LOPC prevé que en todos los niveles de gobierno existan entidades locales de participación cuya denominación y reglas de funcionamiento debe determinarse por cada gobierno autónomo descentralizado en el marco de sus competencias. El Cuerpo Normativo establece las bases para su conformación. Las instancias mencionadas deberán estar compuestas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y delegados de la sociedad en el ámbito territorial respectivo que son designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales.

Las entidades locales de participación deben ser convocadas por la máxima autoridad local al menos tres veces por año. Las competencias de aquellos organismos son la elaboración de planes y políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo, elaborar los presupuestos participativos, fortalecer los mecanismos democráticos de transparencia y control social e impulsar la formación ciudadana³⁰⁵.

³⁰³ Ecuador. Artículos 52 y 53. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

³⁰⁴ Ecuador. Artículo 3. Decreto Ejecutivo 656. Reglamento para el Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. *Registro Oficial*, 29 de abril de 2015, Suplemento 490. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1830-suplemento-al-registro-oficial-no-490>

³⁰⁵ Ecuador. Artículos 64 y 65. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

Al igual que a nivel nacional, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a formular planes de desarrollo para sus respectivas jurisdicciones. Para la elaboración de aquellos documentos deben constituirse consejos locales de planificación que se articulan al Sistema Nacional de Planificación. La LOPC dispone que dichos organismos deberán estar conformados por al menos un 30 por ciento de representantes de la ciudadanía designados por las entidades locales de participación³⁰⁶.

La LOPC dispone que todos los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se articulen a los planes de desarrollo locales y a la planificación nacional. Además, su elaboración obligatoriamente deberá formularse en el marco de una convocatoria abierta a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales. Aquel proceso se desarrolla mediante las instancias participativas locales. El incumplimiento de aquel mandato legal genera responsabilidad de carácter político y administrativo³⁰⁷.

Las asambleas locales son espacios de deliberación ciudadana que pueden constituirse a nivel regional³⁰⁸, provincial, cantonal o parroquial para incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, en la prestación de los servicios y en la gestión de lo público. La conformación de aquellas organizaciones se define en sus propios estatutos. La LOPC se limita a determinar que su estructura orgánica tiene que observar los criterios de equidad de género y generacional, pluralidad, interculturalidad e inclusión. Además, debe reflejar las diversas identidades territoriales y temáticas.

Las principales funciones de las asambleas locales son velar por el cumplimiento de los derechos, especialmente los que se relacionan con la prestación de servicios públicos; proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales; promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

³⁰⁶ Ecuador. Artículos 66. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

³⁰⁷ Ecuador. Artículos del 68 al 71. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

³⁰⁸ En Ecuador no se ha constituido hasta la actualidad ninguna región.

con la participación y el control social; y organizar el ejercicio de rendición de cuentas anual al que están obligados los cargos de elección popular³⁰⁹.

Las audiencias públicas en Ecuador no son cualquier reunión mantenida por los cargos públicos con los lobistas o gestores de intereses, sino un instrumento específico de participación. Aquellos encuentros pueden ser convocados por iniciativa de la autoridad responsable o por pedido de la ciudadanía. En el segundo supuesto, el funcionario público requerido debe por imperativo legal llevar a cabo la audiencia.

El objeto de las audiencias públicas es que las autoridades atiendan pronunciamientos o peticiones ciudadanas y fundamenten sus acciones de gobierno. Concretamente, en esos espacios, los individuos y las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar información sobre las decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas y debatir acerca de problemas que afecten a sus intereses colectivos³¹⁰.

El cabildo popular es un mecanismo de participación de carácter cantonal y consiste en la convocatoria abierta a sesiones de los consejos de administración local, para tratar temas de la gestión municipal en las que puede intervenir cualquier ciudadano. Mientras tanto, el mecanismo de la silla vacía es un instrumento aplicable a los órganos colegiados de cualquier gobierno autónomo descentralizado. La LOPC ordena que todas las reuniones de aquellas entidades sean públicas y se permita que un representante de la ciudadanía, acreditado previamente, participe de ellas con derecho a voz y voto³¹¹.

Las veedurías son instancias temporales destinadas al ejercicio del control social sobre las actividades de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno; de las instituciones privadas que manejen fondos públicos; y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés general. Aunque son entes independientes de cualquier organismo estatal, su proceso de conformación y sus informes finales se los realiza ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Estos entes pueden conformarse por iniciativa de la

³⁰⁹ Artículos 56, 58 y 60 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

³¹⁰ Artículo 73 al 74 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

³¹¹ Artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

sociedad civil, del Pleno del CPCCS, de una institución o autoridad pública o por disposición legal³¹².

Las veedurías deben integrarse por un mínimo de tres personas a título personal o en representación de las organizaciones de la sociedad civil³¹³. Por su parte, los observatorios ciudadanos son grupos de personas o de organizaciones de la sociedad civil que tienen como finalidad impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas mediante la elaboración de informes técnicos independientes. El único requisito para conformar estos espacios es no encontrarse en una situación de conflicto de intereses ante el objeto observado³¹⁴.

Finalmente, los consejos consultivos son instancias de participación que pueden ser convocadas por cualquier autoridad, organismo estatal o entidad compuesta por cargos públicos y ciudadanos o representantes de la sociedad civil. Su conformación y reglas de funcionamiento las define el convocante y sus atribuciones son netamente de asesoría, por lo que carecen de cualquier tipo de poder decisorio.

La participación ciudadana en la función legislativa ecuatoriana

En Ecuador, uno de los principales mecanismos participativos en el ámbito parlamentario es la iniciativa legislativa popular implementada en la Constitución del 2008. El artículo 103 de la Norma Fundamental prevé que con el respaldo de un número

³¹² Ecuador. Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 388 Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, *Registro Oficial* [online], 9 de enero de 2017, núm. 918. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8739-registro-oficial-no-918>

³¹³ Las restricciones para ser veedor son ser contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato, programa, servicio, proyecto, o concurso objeto de la veeduría, ni quienes tengan algún interés patrimonial directo o se demuestre objetivamente que existe otro tipo de conflicto de intereses en la ejecución de las mismas; estar vinculados por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa, así como con los servidores públicos que tengan participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos; ser trabajadores o servidores públicos, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, servicio, contrato o programa sobre el cual se ejercen veedurías; en el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público por la entidad observada; adeudar más de dos (2) pensiones alimenticias, conforme certificación judicial; no haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género; pertenecer a más de una veeduría en curso; ejercer cargos de elección popular, o ser cónyuge, pareja en unión de hecho, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad de una autoridad de elección popular, mientras la referida autoridad se encuentre en ejercicio de sus funciones; y ser directivo de un partido o movimiento político .

³¹⁴ Artículo 79 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

de firmas equivalente al 25 por ciento del censo electoral, de la jurisdicción respectiva, se puede proponer la creación, reforma o derogatoria de disposiciones jurídicas ante cualquier organismo con potestad normativa³¹⁵.

Una vez que una propuesta normativa por iniciativa popular es presentada, el Consejo de la Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional debe remitirla al Consejo Nacional Electoral para que confirme la validez de las firmas de respaldo. De verificarse la observancia este requisito, el parlamento tiene ciento ochenta días para tratar el proyecto. Si no se cumple con ese plazo, la iniciativa legislativa entra en vigencia directamente por el ministerio de la Ley.

Una de las limitaciones prácticas a la iniciativa popular legislativa es la interpretación que la Asamblea Nacional ha hecho de la norma que determina el plazo máximo para tratar esas propuestas. De acuerdo con ese criterio, basta que el proyecto de ley sea calificado por el CAL y enviado a una comisión permanente para considerar que ya se lo ha tramitado.

Dentro del procedimiento legislativo ecuatoriano, una vez que una norma es aprobada por el parlamento unicameral pasa a la sanción del Presidente de la República. El Jefe de Estado tiene la opción de vetarlo totalmente por motivos de inconstitucionalidad, de vetarlo parcialmente por motivos de inconstitucionalidad, de vetarla totalmente por motivos de pertinencia, de vetarlo parcialmente por motivos de pertinencia o no poner ninguna objeción y remitirlo al Registro Oficial para su publicación.

Si una iniciativa legislativa popular es aprobada por la Asamblea Nacional, el Presidente de la República no puede vetarla totalmente por motivos de pertinencia, pero conserva la atribución de proponer su enmienda ante el parlamento mediante una sanción parcial. Así mismo, los proponentes del proyecto de ley tienen derecho a participar en todos los debates relacionados con el mismo, tanto en la comisión parlamentaria que lo trate como en el pleno de la Asamblea Nacional. Salvo por las dos peculiaridades mencionadas, el trámite es el ordinario.

³¹⁵ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

En relación a la participación ciudadana en las comisiones parlamentarias, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) dispone que, dentro del lapso de cuarenta y cinco días que aquellas entidades disponen para presentar el informe para primer debate de las propuestas normativas, se conceda “un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos”³¹⁶.

Otro de los mecanismos participativos previstos en la LOFL es la declaratoria en Comisión General. Mediante ese procedimiento el pleno de la Asamblea Nacional, el CAL o las comisiones especializadas pueden suspender los procesos de aprobación de resoluciones para discutir un asunto en específico. Durante ese periodo de tiempo, los organismos legislativos pueden recibir a organizaciones ciudadanas o a personas que quieran exponer temas de interés o de competencia parlamentaria. La iniciativa para que el pleno se declare en Comisión General le corresponde a su presidente o a la mayoría absoluta de los asambleístas³¹⁷.

Adicionalmente, el artículo 157 de la LOFL prevé una serie de mecanismos participativos para impulsar el involucramiento de la ciudadanía en las diferentes etapas del proceso legislativo. Los instrumentos mencionados son la recepción de sugerencias y observaciones, los foros de consulta y las mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional. Los insumos obtenidos de aquellos eventos deben ser procesados por las comisiones especializadas.

La LOFL dispone la existencia del Sistema de Información Legislativa SIL que es una herramienta de comunicación multimedia para difundir las actividades de la Asamblea Nacional. Uno de sus componentes es el portal web oficial en el que debe publicarse toda la secuencia del trámite de los proyectos de ley, desde su presentación hasta la promulgación en el Registro Oficial, así como la información sobre los procedimientos de control y enjuiciamientos políticos. Además, mediante este mecanismo se debe respaldar “todos los documentos de soporte de los procesos legislativos y de

³¹⁶ Ecuador. Artículo 58. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

³¹⁷ Ecuador. Artículo 150. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

fiscalización, incluidas las respectivas grabaciones de audio y video relativas a los temas en debate, las mismas que estarán a disposición de quien las solicite”³¹⁸.

Aunque no lo manda específicamente le LOFL, la Televisión Legislativa de la Asamblea Nacional difunde por sus medios electrónicos las grabaciones de las sesiones del Pleno y otros productos audiovisuales³¹⁹. Sin embargo, las reuniones de las comisiones especializadas se transmiten en pocas ocasiones. El artículo 34 del Reglamento de las Comisiones Especializadas dispone que se requiere de la autorización de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión para que se permita el seguimiento de sus sesiones a los representantes de la ciudadanía, a los medios de comunicación y a las organizaciones de veeduría³²⁰.

En los aspectos relacionados con la participación ciudadana en la Función Legislativa, el artículo 119 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOFL, añade un inciso tercero al artículo 157 de LOFL, mediante el cual incorpora el instrumento de participación denominado “Asambleísta por un Día”. Dicho mecanismo permite que uno o más representantes ciudadanos participen con derecho a voz en el debate de propuestas normativas, cuya temática les interese.

De igual manera, el artículo 120 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOFL añade un artículo 157.1 en el cual se dispone la implementación de un modelo de gestión que garantice los principios del “Parlamento Abierto”, el cual consiste en la incorporación de una plataforma tecnológica, articulada al Sistema de Información Legislativa, que tendrá como finalidad la retroalimentación de los ciudadanos y la difusión del trabajo legislativo. El CAL deberá reglamentar el contenido del mismo.

Adicionalmente, la Ley Orgánica Reformatoria a la LOFL incorpora a la LOFL un artículo 31.2, mediante el cual se crea un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley que, a su vez, contará con tres subsistemas, incluido uno de participación ciudadana. Dicho mecanismo consistirá en una herramienta tecnológica, integrada al Sistema Información Legislativa, para el archivo y consulta de los procesos de seguimiento y evaluación de la legislación aprobada por la Asamblea Nacional.

³¹⁸ Ecuador. Artículos 152-156. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

³¹⁹ Canal de YouTube Asamblea Nacional del Ecuador. Tomado de: <https://www.youtube.com/user/AsambleaTV>. Consultado: 21 de mayo del 2019.

³²⁰ Ecuador. Artículo 34. Reglamento de Comisiones Especializadas. *Asamblea Nacional*, 14 de octubre de 2009.

Datos empíricos generales acerca de la participación ciudadana en Ecuador

En el ámbito parlamentario ecuatoriano, durante la primera legislatura de la Asamblea Nacional a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008, se presentaron apenas tres proyectos de ley por iniciativa ciudadana. De esas tres propuestas, solo una fue aprobada finalmente. Las dos restantes únicamente fueron admitidas a trámite por el CAL y las comisiones permanentes respectivas no dieron prioridad a su tratamiento³²¹.

En la legislatura siguiente (2013-2012), únicamente se presentó una iniciativa normativa ciudadana que tampoco fue aprobada³²². Los datos develan que aunque no es una práctica frecuente, la iniciativa legislativa popular ha sido un instrumento utilizado por la ciudadanía. Por otro lado, la participación de actores ajenos al parlamento en las comisiones permanentes es común en la Asamblea Nacional. Es pertinente recalcar que aquella instancia participativa es una fase obligatoria del procedimiento legislativo. Sin embargo, no se han levantado estadísticas que permitan conocer su impacto cuantitativo³²³.

Los mecanismos participativos previstos en la Constitución y desarrollados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su mayoría, se encuentran actualmente ya operativos. No obstante, desde la teoría se ha criticado su bajo nivel de institucionalización y su falta de capacidad para incidir de forma relevante en las deliberaciones públicas, Gutiérrez (2017) formula los siguientes cuestionamientos:

Además de los mecanismos de la democracia directa (revocatoria de mandato, iniciativa popular normativa, referéndum y consulta popular), en el nivel nacional de gobierno opera un conjunto de mecanismos que solo alcanza al poder ejecutivo y están acotados a la consulta. Estos forman parte de una red de participación que va desde las Asambleas Locales Ciudadanas hasta la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural Para El Buen Vivir, y fungen como espacios de representación de organizaciones de la sociedad

³²¹ Ospina, Pablo. La participación ciudadana en Ecuador. En: *Horizonte de los Derechos Humanos Ecuador* [online]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012, p. 158. ISBN 978-9978-19-587-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4126>

³²² Informe de Actividad Legislativa 2013-2017. En: *Observatorio Legislativo Fundación Ciudadanía y Desarrollo* [online]. Ecuador, 2017, p. 10-11. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: https://issuu.com/fundacionciudadaniaydesarrollo/docs/alcance_informe_asamblea_2013-2017

³²³ Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2016). En: *Cuestionario Respuestas IRLTL 2016* [online]. Ecuador, 2016. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/0BwKVMow_jZxeWFAXZjJaUEJncTQ/view

civil, lo que excluye a ciudadanos sin organización y las acota a áreas específicas de la política pública.

La mayoría de estos mecanismos tienen una institucionalización baja: los consejos consultivos de política pública son conformados por convocatoria de la autoridad, sin mediar un reglamento base, mientras la consulta previa tiene procedimientos ambiguos. Y si bien la puesta en marcha de este tipo de derechos abre un espacio de oportunidad en donde los ciudadanos tienen relativas posibilidades de influencia, su débil institucionalización puede dar la razón a los argumentos que ponen bajo sospecha la capacidad democrática de los mecanismos de participación, ya que los espacios de discrecionalidad con los que pueden operar, vuelve cuestionable la representatividad de los participantes³²⁴.

En febrero del 2013 se realizó la primera Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir y en noviembre del 2018 se llevó a cabo su décima edición³²⁵. Según datos de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), hasta el 2016, el 44 por ciento de sus miembros provenía de las asambleas locales, el 31 por ciento de las organizaciones sociales nacionales, el 12 por ciento de los consejos consultivos sectoriales, el 8 por ciento de los pueblos afroecuatorianos o montubios y el 5 por ciento de las nacionalidades indígenas³²⁶.

Según el Informe de SENPLADES, hasta el 2016, existían ciento sesenta y dos organizaciones sociales nacionales de tercer nivel de las que solo cuarenta participaban en la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buenvivir. En concordancia con el organigrama del Poder Ejecutivo vigente en ese momento, los consejos ciudadanos sectoriales debían ser treinta, pero hasta la fecha de la realización del Reporte, se habían creado veintitrés. Además, de los treinta y tres pueblos y nacionalidades indígenas,

³²⁴ Gutiérrez, Héctor. La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* [online]. Temuco: Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco, 2017, nú.2, vol. 8 p.150. ISSN 0718-9389 [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6379970.pdf>

³²⁵ Ministerio de Gobierno. *Secretaria Nacional de Gestión de la Política* [online]. Ecuador, 2013. Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural analiza y debate el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.politica.gob.ec/asamblea-ciudadana-plurinacional-e-intercultural-analiza-y-debate-el-plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017/>

³²⁶ SENPLADES. *Balance de la situación de las y los asambleístas ciudadanos*. Ecuador: 2016, p. 4.

afroecuatorianos o montubios solo un 13 por ciento estaban representados en la Asamblea³²⁷.

De acuerdo con los datos publicados en la página de internet del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, hasta el 2017 se habían constituido doscientas setenta y siete asambleas locales de participación. La mayoría de ellas continuaban en funcionamiento³²⁸. El CPCCS también informa que en el 2013 se presentaron cuarenta informes finales de veedurías; entre 2014 y 2015, ochenta; entre 2015 y 2016, cincuenta y siete; y entre 2016 y 2017, ciento diecisiete³²⁹.

A pesar de la abundancia de mecanismos participativos previstos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la articulación de la participación ciudadana ha sido cuestionada por las consecuencias que ha tenido en la práctica. Por ejemplo, se argumenta que los consejos de igualdad en realidad son controlados por los ministerios y que reemplazaron a formas de organización, previstas por el sistema constitucional anterior, que daban un mayor protagonismo a la sociedad civil³³⁰.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha sido uno de los mecanismos participativos más criticados por los efectos fácticos de su implementación. Desde los sectores opuestos a su creación se argumenta que es un espacio susceptible a la captura de la participación social desde la función ejecutiva y que propicia la concentración del poder político. Gutiérrez (2017) sostiene que el principal problema del procedimiento es que escapa del control mediante la lógica de los contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, por lo que “(...) en el marco de un elevado poder del presidente de la República, la autonomía y las facultades de instituciones como el CPCCS, pueden representar un espacio de oportunidad para que el ejecutivo controle el nuevo universo de instituciones”³³¹.

³²⁷ SENPLADES. *Balance de la situación de las y los asambleístas ciudadanos*. Ecuador: 2016, p. 5-6.

³²⁸ CPCCS. *Asambleas Ciudadanas* [online]. Ecuador: 2017. Base De Datos de Asambleas Ciudadanas Locales a Nivel Nacional . [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Base-de-datos-nacional-de-Asambleas-Ciudadanas-2017-1.pdf>. Consultado

³²⁹ CPCCS. (2018). “Informes Finales de Veedurías Ciudadanas”. Tomado de: <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/informes-finales-de-veedurias-ciudadanas/>. Consultado: 4 de junio del 2019.

³³⁰ Ortiz, Andrés. Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. En: *Revista Mexicana de Sociología* [online]. México DF: Universidad Nacional Autónoma, octubre-diciembre, 2014, núm. 4, vol. 76, p. 593. México: Instituto de Investigaciones Sociales. [consulta: 4 de junio de 2019] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000400003.

³³¹ Gutiérrez, Héctor. La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* [online]. Temuco:

La información expuesta presenta un panorama general acerca del nivel de implementación de los instrumentos participativos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. A pesar de que el amplio sistema de participación ciudadana creado durante el proceso constituyente del 2008, no ha cumplido con todas las expectativas, la mayoría de los instrumentos ya se encuentran operativos.

2.1.3. La consulta previa indígena en Ecuador

La consulta previa indígena en la función legislativa de Ecuador

En Ecuador, la Constitución garantiza expresamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos³³². No obstante, hasta el año 2020, las propuestas normativas que se plantearon para implementar aquel mecanismo no lograron los consensos suficientes para aprobarse. Ante la ausencia de legislación que desarrolle lo previsto en la Carta Magna, la Corte Constitucional definió los siguientes requisitos mínimos que debe cumplir la Asamblea Nacional para garantizar el goce efectivo del mencionado derecho:

- “1. Organizará e implementará la consulta prelegislativa, dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos, sin perjuicio de que se consulte a otros sectores de la población.
2. La consulta previa prelegislativa, en tanto derecho colectivo, no puede equipararse bajo ninguna circunstancia con la consulta previa libre e informada contemplada en el art. 57, numeral 7, ni con la consulta ambiental prevista en el art. 398 de la Constitución vigente.

Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco, 2017, nú.2, vol. 8 p.150. ISSN 0718-9389 [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6379970.pdf>

³³² Ecuador. Numeral 7 del artículo 57. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

3. Que los pronunciamientos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades se refieran a los aspectos que puedan afectar de manera objetiva a alguno de sus derechos colectivos”³³³.

Como consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional³³⁴, el CAL adoptó el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional³³⁵. El procedimiento de consulta prelegislativa se divide en las fases de preparación, de convocatoria pública e inscripción, de realización de la consulta, y de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa. En la primera etapa, una vez que el Pleno aprueba la pertinencia de la consulta, la comisión especializada respectiva debe entregar, en un plazo máximo de cinco días, al Presidente de la Asamblea Nacional, los temas a consultarse para que estos sean calificados por el CAL.

En la fase de convocatoria e inscripción, el Presidente de la Asamblea Nacional informa mediante los medios de comunicación acerca del inicio del procedimiento de consulta y convoca a inscribirse en el proceso, dentro del plazo de veinte días, a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio y a las organizaciones de los titulares de derechos colectivos, vinculadas a los temas sustantivos a ser consultados. A los colectivos inscritos se les deberá entregar un formulario con la temática principal de la consulta, el cronograma y las normas que rigen el proceso. Una vez fenecido el término máximo de inscripción, se hace público el listado de los participantes.

³³³ Carrión, P. (2012). “Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador”. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Tomado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>. Consultado: 21 de mayo del 2019, p.30.

³³⁴ Corte Constitucional. *Sentencia* [online]. Ecuador: 2010. Sentencia N.o001-10-SIN-CC. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/001-10-SIN-CC/REL_SENTENCIA_001-10-SIN-CC.pdf

³³⁵ El artículo 5 del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional prevé el siguiente procedimiento:

“En el informe para primer debate de un proyecto de Ley que podría afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano o del pueblo montubio, la Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo de su tratamiento presentará, al Pleno de la Asamblea Nacional, su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas del proyecto de Ley a consulta prelegislativa.

Durante el primer debate del proyecto de Ley, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobará, por mayoría absoluta de sus miembros, la realización de la consulta prelegislativa”.- Ecuador. Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 27 de junio del 2012, Suplemento 733 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/5569-suplemento-al-registro-oficial-no-733> .

La etapa de realización se lleva a cabo de acuerdo con las costumbres, tradiciones y procedimientos internos de deliberación y toma de decisiones de los colectivos participantes, sin que ninguna instancia ajena a éstos intervenga. En la fase de análisis del resultado, las delegaciones provinciales de la Asamblea Nacional, encargadas de llevar a cabo la consulta, remiten a la comisión especializada respectiva los documentos elaborados para que los copie. Posteriormente, dicho ente deberá convocar a audiencias provinciales con los representantes de los colectivos y finalmente a una mesa nacional de diálogo. Todos esos insumos deben ser recogidos en un informe final.

Aunque el proceso cumple con los principios mínimos fijados por la Corte Constitucional, desde la teoría se lo ha criticado por no abarcar integralmente los estándares determinados en el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la propia Constitución. Carrión (2012) argumenta que el Instructivo vulnera “(...) el principio de reserva legal, que obliga a regular exclusivamente por medio de ley, los derechos constitucionalmente reconocidos”³³⁶.

Mediante la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vigente desde noviembre de 2020, se añade a la LOFL un Capítulo XI.I acerca de la Consulta Prelegislativa. El contenido del citado capítulo es similar al Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa. No obstante, contiene ciertas diferencias que se consideran un avance en materia de derechos de participación.

En primer lugar, permite superar las críticas a la vulneración del principio de reserva legal, pues la consulta prelegislativa estaría regulada en la propia LOFL. De igual manera, en la Ley, a diferencia de en el Instructivo, se establece expresamente que la finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento expreso de los consultados acerca de las medidas legislativas propuestas.

En ese mismo sentido, en la Ley se determina expresamente que la consulta a las comunas, comunidades, a los pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo montubio y al pueblo afroecuatoriano es un proceso distinto a cualquier otro tipo de consulto previa, libre e informado. Además añade principios aplicables a la misma, que no se tomaban

³³⁶ Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012, p.39. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

en cuenta en el Instructivo, como los de publicidad y transparencia, eficacia material, sistematicidad y formalidad.

El derecho a la consulta previa indígena en proyectos relacionados con recursos naturales no renovables

El ordenamiento jurídico ecuatoriano también reconoce el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios a la consulta previa, libre e informada relacionada con los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente³³⁷. La Constitución ordena que en esos casos, la consulta la realicen las autoridades competentes de forma obligatoria y oportuna. Respecto al consentimiento, la Norma Fundamental remite a la legislación la definición de las consecuencias de no obtenerlo³³⁸.

La LOPC reproduce el contenido de la normativa constitucional³³⁹. El único aporte adicional del Cuerpo Normativo, en relación con la consulta previa a los pueblos indígenas, es que desarrolla más ampliamente el procedimiento a seguirse cuando no se obtiene el consentimiento de los consultados. El artículo 83 de la Ley dispone que:

“Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas³⁴⁰; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible,

³³⁷ La consulta previa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada es un instrumento de participación distinto a la consulta ambiental que se encuentra regulada por otras normas jurídicas y no es analizada en la presente investigación.

³³⁸ Ecuador. Numeral 7 del artículo 57. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³³⁹ Artículo 81 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

³⁴⁰ La norma citada también es aplicable para la consulta ambiental que no es parte del objeto de estudio de la presente investigación.

integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana”³⁴¹.

El Decreto Ejecutivo 1247 del 2 de agosto del 2012 es la norma jurídica que regula más específicamente el mecanismo de participación social analizado. Sin embargo, el alcance de aquel instrumento jurídico se limita a los procesos cuyo objeto es el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos³⁴². Aún no existe normativa para proyectos relacionados a otros recursos no renovables. Por ejemplo, el artículo 90 de la Ley de Minería únicamente prevé que los procesos de participación ciudadana o consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio a las comunidades, pueblos y nacionalidades para los casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y puedan afectar sus intereses³⁴³.

Retomando el análisis del Decreto 1247, la disposición jurídica determina que la Secretaria de Hidrocarburos, un entidad adscrita al Ministerio de Hidrocarburos que se encarga de la administración de las áreas hidrocarburíferas, es el organismo estatal competente para llevar a cabo los procesos de consulta previa libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentran asentados dentro del área de influencia de los bloques o áreas que serán objeto de los procesos licitatorios o de asignación³⁴⁴.

El procedimiento para la realización de la consulta arranca con la designación de un funcionario del Ministerio de Hidrocarburos como Supervisor del Proceso y que se encarga de verificar las comunidades que se encuentran en el sector de influencias de las áreas o bloques a licitarse. Adicionalmente, se nombran Facilitadores Socios-Ambientales cuya función es “ofrecer información detallada sobre los beneficios

³⁴¹ Artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O Suplemento 175 del 20 de abril del 2010. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>.

³⁴² Ecuador. Artículo 1. Decreto Ejecutivo 1247 Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques. *Registro Oficial* [online], agosto de 2012, núm. 759 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5478-registro-oficial-no-759>

³⁴³ Ecuador. Artículo 90. Ley de Minería, *Registro Oficial* [online], 29 de enero del 2009, núm. 517. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4207-registro-oficial-no-517>.

³⁴⁴ Ecuador. Artículo 2, 6. Decreto Ejecutivo 1247 Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques. *Registro Oficial* [online], agosto de 2012, núm. 759 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5478-registro-oficial-no-759>

sociales del proyecto, así como de las medidas de mitigación y compensación social que se gestionarán por medio del mismo”³⁴⁵.

Una vez definidos los funcionarios que fungirán como Supervisor del Proceso y Facilitadores Socio-Ambientales, el procedimiento a seguirse es el descrito en la Tabla 5. Cabe recalcar que el plazo máximo de duración de la consulta es de treinta días calendario contados desde la última convocatoria.

Tabla 5. *Procedimiento de Consulta Previa Reglamento 1247*

Fase	Características
Convocatoria (Art. 11)	<p>Órgano convocante: Secretaría de Hidrocarburos.</p> <p>Contenido: resumen de las características de la actividad; y el lugar, fecha, hora y metodología a seguir en el mecanismo de participación</p> <p>Medios a utilizarse: En forma simultánea a través de por lo menos dos de las siguientes vías: dos publicaciones en días consecutivos en uno de los diarios de mayor circulación a nivel local; página web oficial de la Secretaría de Hidrocarburos y Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; cuñas radiales; publicación en las carteleras de los Gobiernos Seccionares Autónomos y dependencias Gubernamentales del área de influencia; comunicaciones escritas a autoridades, organizaciones y líderes comunitarios de la zona de influencia;</p>

³⁴⁵ Ecuador. Artículo 9-10. Decreto Ejecutivo 1247 Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques. *Registro Oficial* [online], agosto de 2012, núm. 759 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5478-registro-oficial-no-759>

	peritoneo o envío de mensajes por altoparlantes.
Mecanismos de Participación Ciudadana (Art. 13)	Durante el periodo de duración de la consulta el Facilitador Socio Ambiental podrá realizar audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, mesas ampliadas y foros públicos de diálogo; talleres de información y socialización; campañas de difusión a través de los medios de comunicación; repartir de documentación informativa sobre el bloque o área a ser licitado o asignado; y publicar información en páginas web institucionales.
Oficina de Consulta (Art. 14,15, 16 y 17)	Durante el periodo de duración de la consulta la Secretaría de Hidrocarburos deberá montar una Oficina de Consulta. Ubicación: cabeceras cantonales y/o juntas parroquiales que se encuentren en los Bloques o áreas hidrocarburíferas a ser licitadas. Funciones: Poner a disposición permanente de la ciudadanía información detallada relacionada con la consulta; dar a conocer el programa social integral inherente al proyecto; y receptor los comentarios de la ciudadanía.
Análisis y evaluación (Art. 18 y 19)	El personal técnico de la Oficina de Consulta recepta y sistematiza los comentarios realizados por la ciudadanía. Además, en caso de considerarlos

	insuficientes puede solicitar que se complete o se aclare.
Evaluación del proceso (Art. 19 y 20)	<p>El Facilitador Socio-Ambiental envía un informe a la Secretaría de Hidrocarburos y al Supervisor del Proceso.</p> <p>Contenido: las actividades más relevantes del proceso; los criterios, comentarios y opiniones de la ciudadanía; la sistematización de criterios; el análisis de los posibles conflictos sociales evidenciados y las respectivas soluciones a los mismos, en caso de haberlos.</p>
Conclusión del Proceso (Art.20)	<p>La Secretaria de Hidrocarburos puede aprobar el informe y adjuntar al expediente del proceso de licitación o solicitar información adicional para realizar otro informe final.</p> <p>Los acuerdos podrán formalizarse y quedar constantes en un documento. Además, se sujetarán a los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional del Buen Vivir</p>
Impugnación (Art.19 y 24)	<p>El proceso de consulta previa podrá ser impugnado en sede administrativa, en primera instancia ante el Secretario de Hidrocarburos, y en segunda y definitiva instancia ante el Ministro Sectorial.</p> <p>Sin embargo, la no participación de los ciudadanos habiendo sido debidamente convocados o su oposición a la</p>

	realización del proceso no constituirá causal de nulidad del proceso y no suspenderá la continuación del mismo.
--	---

Fuente: información Decreto Ejecutivo 1247 del Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques.

Elaborado por: elaboración propia.

El Decreto 1247 ha sido criticado por abordar el derecho a la consulta previa de manera restrictiva. Una de las principales observaciones al procedimiento previsto es que su estructura se asemeja más a la de una campaña de promoción de las actividades hidrocarburíferas que a la de un espacio de participación social. Lo mencionado vulneraría el carácter “informado” y “libre” que, de acuerdo con la Constitución, debe caracterizar a esos procesos³⁴⁶.

Otra de las críticas al Decreto 1247 es que el encargado de definir los participantes y las comunidades afectadas por el proyecto objeto de consulta es el Supervisor del Proceso. La normativa no prevé mecanismos para que participen otros actores que por su propio criterio consideren que sus derechos colectivos podrían verse vulnerados. Así mismo, uno de los cuestionamientos es a la determinación de tiempos máximos de duración de las consultas.

Según Carrión (2012), por su carácter “previo”, el proceso debe durar el lapso que se requiera hasta agotar todas las vías posibles para conseguir el consentimiento de la comunidad. Por tanto, “el plazo máximo de treinta días puede resultar insuficiente si se consideran los procesos internos que cada comunidad o pueblo adopten en el proceso, de acuerdo a su cultura y tradiciones”³⁴⁷. Las consecuencias de aquella restricción se agravan si se tiene en cuenta la disposición normativa que establece que no es causal de nulidad la no participación de los ciudadanos en la consulta, a pesar de haber sido convocados, o su oposición a la realización de la misma.

³⁴⁶ Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012, p.41. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

³⁴⁷ Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012, p.40. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

2.2. Regulación para la transparencia y la prevención de conflictos de intereses en Ecuador

2.2.1. El régimen de transparencia y acceso a la información pública en Ecuador

El acceso a la información pública en el derecho internacional y a nivel constitucional en Ecuador

El acceso a la información pública no es un derecho que se reconozca expresamente en los principales tratados acerca de derechos humanos ratificados por Ecuador. La principal razón es que su teorización es posterior a la suscripción de dichos instrumentos internacionales. Sin embargo, las interpretaciones realizadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Interamericana de los Derechos Humanos lo incluyen como un componente del derecho a la libertad de expresión.

En la Observación General N° 34144, publicada el año 2011 por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se reconoce expresamente, mediante una interpretación del derecho a la libertad de expresión previstos en el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, el derecho al acceso a la información pública. Así mismo, la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU se ha pronunciado en ese sentido mediante sus informes anuales del 2000 y el 2005³⁴⁸³⁴⁹.

En esa misma línea, vale la pena destacar la exegesis que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) realiza acerca del derecho a la libertad de expresión, contenido en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes y otros contra Chile resuelto en el 2006. La Corte IDH condenó al estado chileno por violar el derecho a libertad de expresión al negar de forma injustificada la información acerca de un proyecto forestal y no prever en su ordenamiento jurídico algún mecanismo de impugnación judicial a la negativa formulada por el Comité de Inversiones Extranjeras. La sentencia de la Corte, que constituye un precedente

³⁴⁸ Naciones Unidas. Observación general N° 34. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [online], Ginebra, 2011. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx>

³⁴⁹ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 185-191. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

jurisprudencial de cumplimiento obligatorio en Ecuador, implica el reconocimiento del derecho al acceso a la información pública³⁵⁰.

En Ecuador, la Constitución vigente entre 1998 y 2008, reconocía el derecho a acceder a las fuentes de información y prohibía expresamente la reserva de los datos que se encuentren en archivos públicos, salvo en casos específicos como por razones de defensa nacional³⁵¹. Aquella norma fundamental fue derogada por la actual Carta Magna que se publicó el 20 de octubre del 2008. El numeral segundo del artículo dieciocho de la Norma Suprema vigente garantiza el derecho a “acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. Así mismo, prohíbe la reserva de datos, al menos que se trate de una excepción determinada expresamente por una ley. Además, añade que no aplicará ninguna restricción en procesos relacionados con la violación de los derechos humanos³⁵².

El derecho al acceso a la información pública en la legislación ecuatoriana

En Ecuador, la ley que regula el acceso a la información pública fue aprobada en el 2004, con la finalidad de garantizar dicho derecho, que había sido reconocido previamente por la Constitución de 1998. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) no fue sustituida con el cambio constitucional, por lo que sus preceptos son aplicables en la medida que no contradigan a la Norma Suprema del 2008, actualmente vigente.

La LOTAIP aportó al ordenamiento jurídico ecuatoriano con instrumentos para garantizar el derecho al acceso a la información pública. No obstante, también presenta problemas importantes. Una de las principales virtudes de la LOTAIP son las medidas

³⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* [online]. Costa Rica: 2006. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

³⁵¹ Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador* [online]. Director: Diéz, Laura. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015, p.253. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

³⁵² Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

vinculadas a la transparencia activa. La información mínima que la normativa exige publicar en las páginas de internet de las instituciones públicas es bastante amplia³⁵³.

Además, para ciertos organismos, las exigencias de transparencia activa son mayores en razón de sus competencias. La Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional deben publicar el texto completo de todas sus resoluciones; los órganos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados, sus resoluciones, las actas de sus sesiones y su planes de desarrollo local; el parlamento, el texto completo de todos los proyectos de ley que se presenten con identificación de la comisión especializada que los trata y del auspiciante del proyecto; el Consejo Nacional Electoral, los fondos públicos que reciben los partidos políticos y estos el uso que les dieron; entre otros.

Otro de los aspectos destacables de la Ley es que su ámbito subjetivo de aplicación es lo suficientemente amplio para abarcar a las instituciones de todos los poderes del Estado³⁵⁴. Además, incluye las empresas privadas que manejan información catalogada como pública³⁵⁵. En sentido contrario, algunas de las críticas a la LOTAIP son

³⁵³ La información mínima que debe ser publicada en la página de internet de cada institución, de acuerdo con el artículo 7 de la LOTAIP, es la estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; el directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; la remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional; los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; el texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas; los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción; la información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; la información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; los planes y programas de la institución en ejecución; el detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos; los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos; el nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública.

³⁵⁴ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 241. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

³⁵⁵ Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador* [online]. Director: Diéz, Laura. Barcelona:

consecuencia de haber sido aprobada con un régimen constitucional anterior, más restrictivo en materia de derechos.

En ese mismo marco, una de los cuestionamientos de fondo que se hace a la Ley es que no determina directamente las excepciones a la publicidad de la información, sino que se remite a otras leyes. Tampoco dispone que dichas reservas puedan ser desestimadas invocando la relevancia para el interés público. Mendel (2009) argumenta que el problema descrito afecta gravemente la efectividad del Cuerpo Normativo, ya que no impone sobre el sistema de secreto los estándares modernos de apertura que son necesarios para la garantía del acceso como un derecho humano fundamental³⁵⁶.

León y Matas (2014) resaltan que la Ley Ecuatoriana prevé un proceso administrativo expedito para acceder a la información y un recurso constitucional especializado³⁵⁷. Al respecto, cabe recalcar que con la aprobación de la Constitución del 2008, el Recurso de Acceso a la Información Pública, dispuesto en la LOTAIP, fue sustituido por la Acción de Acceso a la Información Pública que se encuentra garantizada en el artículo 91 de la Norma Fundamental y es desarrollada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En lo esencial, ambos instrumentos jurídicos cumplen con la misma finalidad³⁵⁸.

No obstante, en el ámbito procedimental, una de las grandes deficiencias de la LOTAIP es que no crea un organismo especializado ante el cual se pueda reclamar, por vía

Universitat de Barcelona, 2015, p.264. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

³⁵⁶ Mendel, Toby. El Derecho a la Información en América Latina. En: *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* [online]. Quito: UNESCO, 2009, p. 81. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/the-right-to-information-in-latin-america-a-comparative-legal-survey/>

³⁵⁷ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 241. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

³⁵⁸ “Artículo 91.- La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley”. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

administrativa, una omisión de respuesta por parte de las instituciones públicas o la denegación expresa de la información solicitada³⁵⁹.

La LOTAIP designa a la Defensoría del Pueblo (DP) como el ente encargado de velar por el cumplimiento de sus disposiciones. Dicho organismo es autónomo y pertenece a la Función de Transparencia y Control Social³⁶⁰. Sin embargo, la DP ecuatoriana tiene múltiples atribuciones, por lo que su accionar no se centra únicamente en precautelar la publicidad de los datos públicos³⁶¹.

Otras de las limitaciones de la LOTAIP, relacionadas con el procedimiento, es que no obliga a la Administración a proveer los datos en la forma solicitada por el ciudadano. El Cuerpo Normativo tampoco fija un procedimiento para transferir las peticiones cuando la información requerida se encuentre almacenada en los archivos de una institución estatal distinta³⁶².

En el ámbito específico de la Asamblea Nacional, como se menciona en la Introducción, en la Ley Orgánica Reformativa a LOFL se incorporó el deber ético de los asambleístas

³⁵⁹ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 242. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

³⁶⁰ La Constitución ecuatoriana del 2018, además de las tres funciones del Estado tradicionales (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) añade la Función Electoral y la de Transparencia y Control Social (FTCS). El principal objetivo de FTCS es promover e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

³⁶¹ “Artículo 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas”. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁶² Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador* [online]. Director: Diéz, Laura. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015, p.261,274. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

de difundir su agenda, con la finalidad de evitar los conflictos de intereses, y de informar semanalmente cuando ocurran reuniones imprevistas con cualquier persona que evidencie la gestión de intereses ciudadanos. Sin embargo, dicha disposición tampoco cumple con las características que los estándares de TI determinar para una auténtica regulación del *lobbying*.

Impacto práctico del acceso a la información pública en Ecuador

El “Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública” de la Defensoría del Pueblo reporta que en el 2018 se presentaron 140 646 solicitudes. El 98,2 por ciento de dichos requerimientos fueron respondidos entregando la información, el 1,2 por ciento fueron negaciones y el 0,5 por ciento no se contestaron³⁶³. Los motivos para negar la información fueron porque no estaba producida o disponible (44,5 por ciento), por tratarse de datos confidenciales (21,9 por ciento), por estar clasificada como reservada (1,3 por ciento), por encontrarse en los archivos de otra institución (6,9 por ciento), porque la solicitud no fue clara (19,3 por ciento), y en los restantes casos no se explicó el motivo (19,2 por ciento)³⁶⁴.

Adicionalmente, el Informe ofrece estadísticas acerca del tiempo que las instituciones tardan en responder las solicitudes. Vale la pena recalcar que, de acuerdo con el Reglamento a la LOTAIP, el plazo máximo para que las instituciones den una contestación es de diez días. En ese marco, el promedio nacional en el 2018 fue de 6,08 días³⁶⁵.

En relación a la información mínima que debe ser publicada, el 91 por ciento de las organismos estatales responden que si obedecen dicha disposición. No obstante, solo el 37,4 por ciento lo realiza desde su página de internet, el 3,11 por ciento recurre a otros medios y el restante 59,55 por ciento no especifica como lo cumple. Cabe recalcar que la Ley ordena que se comunique dichos datos en los sitios web institucionales. Sin

³⁶³ Defensoría del Pueblo. *Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública* [online]. Periodo de enero a diciembre de 2018. Quito: 2019. p. 68. [consulta: 19 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2018.pdf>

³⁶⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública* [online]. Periodo de enero a diciembre de 2018. Quito: 2019. p. 67. [consulta: 19 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2018.pdf>.

³⁶⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública* [online]. Periodo de enero a diciembre de 2018. Quito: 2019. p. 76. [consulta: 19 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2018.pdf>

embargo, ciertos entes carecen de presupuesto suficiente para cumplir la obligación por esa vía, especialmente los gobiernos autónomos descentralizados de circunscripciones pequeñas. Por lo tanto, la DP les permite recurrir a otras alternativas³⁶⁶.

2.2.2. La regulación de la financiación electoral en Ecuador

En Ecuador, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia (en adelante solo Código de la Democracia) regula la financiación de los partidos³⁶⁷ y las campañas electorales. Respecto a las campañas, el artículo 211 de la Ley dispone al Consejo Nacional Electoral publicar los datos de los ingresos y egresos de las organizaciones participantes en su página de internet, durante y después de los procesos de elecciones, con la finalidad de que la ciudadanía los fiscalice. Además, el artículo 212 califica como información pública el monto, el origen y el destino de los gastos electorales³⁶⁸.

En el año 2020, se promulgó una reforma al Código de la Democracia relacionada con el control del financiamiento de las campañas. En la misma se añadió el artículo 211.1 que dispone que el CNE implemente un Sistema Contable del Financiamiento a la Política, de acceso gratuito para todas las organizaciones y sujetos políticos, en el que registren de manera obligatoria su Plan de Cuentas. Dicha información contable deberá publicarse en la página web del CNE. De igual manera, mientras dure el proceso electoral, las organizaciones deben actualizar sus datos de gasto electoral cada 15 días. Así mismo, la norma prohíbe la doble o múltiple contabilidad y la contabilidad transitoria.

En la reforma mencionada en el párrafo anterior, también se añadió el artículo 211.2, el mismo que determina que el CNE deberá desarrollar o vincularse a un sistema de interconexión de datos que permita recabar la información depositada en cualquier organismo público o privado. El objetivo de dicho instrumento es realizar cruces de

³⁶⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública* [online]. Periodo de enero a diciembre de 2018. Quito: 2019. p. 37. [consulta: 19 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimientolotaip/INFORME-LOTAIP-2018.pdf>

³⁶⁷ El ordenamiento jurídico distingue entre partidos y movimientos políticos. Sin embargo, en la presente investigación nos referiremos a ambos como partidos u organizaciones.

³⁶⁸ Ecuador. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

información que permitan detectar posibles inconsistencias en los reportes de financiación electoral.

El Código de la Democracia autoriza a las organizaciones políticas a recibir aportes privados adicionales al financiamiento público, también previsto por la Ley y la Constitución. Las fuentes autorizadas de las donaciones para campañas son las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados, los aportes voluntarios y personales de los candidatos a sus respectivas campañas; los donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana, sea que residan en el país o en el extranjero y por las personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador; y los ingresos que los partidos y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales³⁶⁹.

El artículo 222 del Código de la Democracia determina que los ingresos que las organizaciones políticas y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales, no podrán superar el 50% del monto máximo de gasto electoral autorizado. Así mismo, los valores que dichas organizaciones perciben por cualquier concepto y su origen deberán declararse ante el CNE.

Además, el Cuerpo Normativo prohíbe expresamente los aportes de origen ilícito; los que provengan de personas naturales nacionales que tengan contratos con el Estado, siempre y cuando el contrato haya sido celebrado para la ejecución de una obra pública, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales; y de personas naturales que mantengan litigios judiciales directos o indirectos con el Estado por contratos de obras o servicios públicos. La Ley también impide a las entidades financieras ecuatorianas condonar deudas a los sujetos políticos, contraídas para gastos de campaña y a las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos brindar aportes a las campañas electorales³⁷⁰.

³⁶⁹ Ecuador. Artículo 216. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

³⁷⁰ Ecuador. Artículo 221. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

De igual manera, el Código de la Democracia prohíbe a los servidores, organismos o instituciones públicas, la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o a sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo; y que en las instituciones del Estado se soliciten aportaciones obligatorias a favor de organizaciones políticas o candidaturas. Además el Cuerpo Normativo exige que las personas naturales, que hagan aportes a campañas electorales, se registren en el mecanismo contable autorizado por el CNE y prohíbe las donaciones anónimas.

Otras de las limitaciones a la financiación de las campañas electorales, previstas en el Código de la Democracia, es que las donaciones únicamente pueden alcanzar el cinco por ciento del total del monto máximo de gasto electoral por cada aportante. Adicionalmente, los créditos obtenidos para dichos fines no pueden superar el veinte por ciento de aquella cifra.

Acerca del patrimonio de los partidos, el Código de la Democracia dispone que podrá integrarse con las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes; los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes; y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados. El monto máximo de aquellos aportes es de doscientas canastas básicas familiares (aproximadamente ciento cuarenta y cinco mil dólares americanos o ciento treinta mil euros) y se prohíbe que sean anónimos. Estos datos deben publicarse en la página de internet de cada partido o en la del Consejo Nacional Electoral³⁷¹.

El nivel de implementación de las normas que regulan la transparencia del financiamiento electoral de los partidos políticos es deficiente en Ecuador. Las organizaciones cuyos candidatos presidenciales obtuvieron la votación más alta en las elecciones presidenciales realizadas en febrero del 2017 son el Movimiento Alianza País (AP)³⁷², el Movimiento Creando Oportunidades (CREO)³⁷³, el Partido Social Cristiano (PSC)³⁷⁴ y el Partido Izquierda Democrática (ID)³⁷⁵. De una revisión a la

³⁷¹ Ecuador. Artículo 359. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

³⁷² Alianza País. *La 35 País* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.alianzapais.com.ec/transparencia-de-fondos-2017/>

³⁷³ Creo Ecuador. *Creo 21* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <http://creo.com.ec/transparencia-de-la-informacion/transparencia/>

³⁷⁴ Partido Social Cristiano. *La 6* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: http://www.la6.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=505&Itemid=150

sección de transparencia de sus páginas de internet, se concluye que ninguno de ellos publica una lista detallada de sus aportantes.

2.2.3. Las “puertas giratorias” en Ecuador

¿Qué son las puertas giratorias?

“Puertas giratorias” es la denominación que se le ha dado al flujo laboral de altos cargos del sector público al sector privado y viceversa. Para Arís (2018) aquel fenómeno es nocivo para la democracia “(...) si sus consecuencias implican una merma en la persecución del interés general por parte de autoridades públicas, pues tanto la proveniencia como las expectativas de carrera de los funcionarios influyen en sus decisiones en el sector público”³⁷⁶.

Los efectos negativos de dichas prácticas han generado que el debate acerca de la necesidad de regularlas adquiera relevancia en la opinión pública. Aquel fenómeno ha sido discutido en varios informes de organizaciones internacionales como la OCDE³⁷⁷, la Comisión de Venecia y la Comisión Europea³⁷⁸.

El principal mecanismo regulatorio para evitar que dicha práctica tenga consecuencias negativas en el sistema político es el establecimiento del llamado “periodo de enfriamiento”. En términos generales, el instrumento mencionado cuenta con dos aristas. La primera es la prohibición a los funcionarios de alto rango de realizar determinadas actividades laborales o profesionales por un periodo de tiempo, una vez que cesan en sus funciones (limitaciones postempleo). La segunda es impedir que quienes se dediquen en el sector privado a actividades susceptibles a conflictos de intereses pasen a la política inmediatamente (limitaciones preempleo).

³⁷⁵Izquierda Democrática. *ID 12*. [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <http://izquierdademocratica.com/2018/03/30/formulario-financiero-para-transparentar-cuentas-2017-izquierda-democratica/>.

³⁷⁶ Arís, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. En: *Nueva Sociedad* [online]. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto de 2018, núm. 276, p. 149. ISSN 0251-3552. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6537975>

³⁷⁷ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 104. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

³⁷⁸Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.52. ISBN 978-84-9169-552-3.

Transparencia Internacional y la Comisión de Venecia recomienda establecer un periodo de enfriamiento de al menos dos años, aplicable para los miembros del parlamento, funcionarios públicos de alto rango, ministros y asesores³⁷⁹. Las previsiones respecto a las puertas giratorias tratan de evitar conflictos de intereses y prevenir que los políticos utilicen información privilegiada para convertirse en lobistas³⁸⁰.

Limitaciones a las “puertas giratorias” en Ecuador

En Ecuador, la Constitución prevé inhabilidades relacionadas con el empleo u ocupación profesional para quienes se postulan para cargos de elección popular. El artículo 113 de la Carta Magna dispone que no podrán ser candidatos quienes al inscribir su candidatura tengan contratos con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se hayan celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales³⁸¹.

La prohibición citada es una restricción de preempleo. No obstante, se limita específicamente a evitar el conflicto de intereses en contratos concretos. No aborda el fenómeno de las “puertas giratorias” en su dimensión global y tampoco se establece un “periodo de enfriamiento” previo.

Las inhabilidades para postularse a cargos de elección popular, que se relacionan con limitaciones al pre y postempleo dentro del sector público, se dividen en tres grupos. En el primero se encuentran las que abarcan a los sujetos previstos en el numeral 4 del artículo 113 de la Norma Fundamental que son los jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del

³⁷⁹ Transparencia Internacional. (2015). “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”. Tomado de: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf. Consultado: 15 de abril del 2019, p. 10.

³⁸⁰ European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, p. 14.[consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

³⁸¹ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

Consejo Nacional Electoral, quienes están impedidos de ser candidatos al menos que hayan renunciado seis meses antes a la inscripción de la candidatura.

En el segundo grupo se clasifican a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción o de periodo fijo, quienes deben renunciar a su cargo antes de inscribir la candidatura. La legislación no prevé un “periodo de enfriamiento” para aquellos funcionarios. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se identifica como cargos de periodo fijo a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al Defensor del Pueblo, al Contralor General del Estado, a los superintendentes (autoridades autónomas de regulación), al Procurador General del Estado, al Fiscal General del Estado, al Defensor Público y a los vocales del Consejo de la Judicatura (órgano administrativo del poder judicial). En la tercera categoría se encuentran los servidores públicos de carrera que gozan de estabilidad laboral, por lo que la inscripción de la candidatura implica la concesión automática de una licencia sin remuneración hasta el día siguiente de las elecciones³⁸².

Adicionalmente, la Carta Magna ecuatoriana prohíbe ser candidatos a quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto. Si bien la mencionada inhabilidad se vincula a cargos ocupados previamente, no se relaciona con el tema analizado en la presente investigación. Así mismo, la norma jurídica referida prohíbe a los miembros de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional en servicio activo postularse³⁸³.

La Constitución ecuatoriana determina inhabilidades específicas para ocupar el cargo de ministro de Estado. Una de las restricciones asociadas con el preempleo es la que prohíbe ocupar aquellas dignidades a las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual³⁸⁴.

³⁸² Oyarte, R. (2014). “Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado”. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, p.224.

³⁸³ Ecuador. Numeral 8 y 13 del artículo 113. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁸⁴ Ecuador. Numeral dos del Artículo 152. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

Para los cargos de elección popular no se prevé un “periodo de enfriamiento”. Por otra parte, el artículo 153 de la Norma Fundamental prohíbe a los ministros y a los funcionarios públicos del nivel jerárquico superior formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país³⁸⁵.

A pesar de que la disposición constitucional prevé un “periodo de enfriamiento” postempleo de dos años, su alcance se limita al desempeño de actividades profesionales para ciertos contratistas del Estado y para las instituciones financieras internacional con intereses en Ecuador. Por lo tanto, no abarca a todos los sujetos que en la práctica pretenden influir en las deliberaciones públicas. Por otro lado, la Carta Magna también impide que los miembros activos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional sean nombrados ministros.

Aunque, como se analiza anteriormente, por lo general la regulación del *lobbying* no abarca a los jueces; si suele incluir a ciertos miembros de la función judicial. Si se toma la Ley chilena No. 20730 como referencia, en Ecuador serían sujetos pasivos de lobby el Fiscal General de la Nación, los fiscales provinciales, los miembros del Consejo de la Judicatura y el Defensor Público. El Código Orgánico de la Función Judicial prevé dos inhabilidades que se vinculan con el pre y post empleo. La primera prohíbe ser funcionario del poder judicial a quien “desempeñare un cargo en el sector público o una representación por elección popular, con excepción de la docencia universitaria que podrá realizarse únicamente fuera de horario de trabajo”³⁸⁶ y la segunda a los

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁸⁵ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁸⁶ Ecuador. Artículo 77. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en :

ministros³⁸⁷ de cualquier congregación religiosa. Además, la Carta Magna prohíbe que el Fiscal General y el Defensor Público sean redesignados para el mismo cargo.

Una de las novedades del ordenamiento jurídico ecuatoriano es la prohibición de que los cargos de elección popular y los servidores públicos sean “propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”³⁸⁸. La ley que prevé dicha disposición fue aprobada por la Asamblea Nacional como consecuencia de una consulta popular promovida por el Presidente de la República de aquel entonces en la que se sometió a plebiscito la siguiente pregunta y su anexo:

¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser un servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?

Por lo tanto, en el plazo de un año, contado a partir de la proclamación de los resultados definitivos de la presente consulta popular, la Asamblea Nacional reformará la Ley Orgánica de Servicio Público, el Código de la Democracia y las demás leyes que sean pertinentes, a fin de adecuarlos al pronunciamiento mayoritario del pueblo ecuatoriano. En este plazo, los servidores públicos que tengan bienes y capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales deberían acatar el mandato popular y su incumplimiento será causal de destitución³⁸⁹.

Es pertinente explicar que en Ecuador todos los pronunciamientos realizados mediante mecanismos de democracia directa son de cumplimiento inmediato y obligatorio³⁹⁰. Las consultas populares en las que no se somete a votación un texto normativo en concreto,

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

³⁸⁷ No confundir con los ministros de Estado a los que se hace referencia anteriormente.

³⁸⁸ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

³⁸⁹ Justo, Marcelo. Pacto Ético: Tres Razones por las que el Referendo sobre Paraísos Fiscales en Ecuador Importa más allá de Sus Fronteras. En: *BBC News* [online]. BBC Mundo, 2017. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38956979>

³⁹⁰ Ecuador. Artículo 106. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

como en el caso analizado, generan la obligación al ente competente de aprobar normativa en el sentido dispuesto por el mandato ciudadano.

Como consecuencia de la prohibición mencionada, la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017 también incluye una inhabilidad que impide a quienes sean propietarios de bienes o capitales en paraísos fiscales inscribir sus candidaturas a dignidades de elección popular y participar en oposiciones para ingresar al servicio público. Si bien la mencionada prohibición no se relaciona con la ocupación previa de la persona, sino con sus propiedades, tiene efectos similares que las denominadas restricciones asociadas al preempleo. No obstante, el Cuerpo Normativo no establece ninguna norma que determine “un periodo de enfriamiento” entre la venta de dichos activos y la asunción del cargo.

Organismos encargados de vigilar en el cumplimiento de las limitaciones post y pre empleo

Para las elecciones de jurisdicción nacional en Ecuador, el Consejo Nacional Electoral (CNE) es el organismo encargado de calificar las candidaturas. Mientras tanto, las juntas provinciales electorales tienen esa atribución cuando se eligen dignidades por jurisdicciones provinciales o menores. Los organismos mencionados deben rechazar las postulaciones cuando no cumplen con los requisitos previstos en la Constitución y las leyes³⁹¹.

El CNE es un organismo con autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Está compuesto por cinco miembros que son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía. Su periodo es de cinco años con renovaciones parciales cada dos años³⁹². El

³⁹¹ Ecuador. Artículo 104. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

³⁹² Ecuador. Artículos 217, 218 y 224. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

CNE reglamenta la designación de los miembros de las juntas electorales provinciales³⁹³.

Las autoridades electorales en Ecuador son organismos formalmente autónomos que en la práctica cumplen el rol de vigilar que se cumplan las restricciones preempleo aplicables para los cargos de elección popular. Dichos entes pueden negar la inscripción a los postulantes que no cumplen con los requisitos, por lo que cuenta con instrumentos normativos adecuados para realizar su laboral.

En términos generales, en Ecuador, la unidad de recursos humanos de cada institución, o su equivalente, es responsable de verificar que los funcionarios a los que se va a vincular no incurran en ninguna de las restricciones relacionadas al preempleo. No obstante, los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de dicha normativa son autónomos.

El Ministro del Trabajo o el Contralor General del Estado tienen la facultad de solicitar por escrito, de forma motivada, por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, la remoción de los servidores públicos que se encuentran impedidos de serlo a la autoridad nominadora respectiva quien deberá iniciar el sumario administrativo correspondiente³⁹⁴. Si bien el Ministerio depende del poder ejecutivo, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico autónomo³⁹⁵. Su titular es designado mediante un concurso de oposición y méritos organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social³⁹⁶.

Los problemas regulatorios se presentan en las escasas restricciones postempleo con “periodo de enfriamiento” previstas en sus ordenamientos jurídico. Ninguna norma de

³⁹³ Ecuador. Artículo 35. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁹⁴ Ecuador. Artículo 11. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

³⁹⁵ Ecuador. Artículo 211. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

³⁹⁶ Ecuador. Numeral 8 del artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

rango legal desarrolla el artículo 153 de la Constitución que limita las actividades profesionales privadas que pueden realizar los exministros de Estado hasta dos años después de que cesan en funciones. Por lo tanto, los organismos competentes para controlar su cumplimiento tampoco se encuentran explícitamente identificados.

A pesar del vacío normativo descrito, el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con ciertos instrumentos que podrían ser útiles para garantizar el cumplimiento del “periodo de enfriamiento” que la Carta Magna impone a los exministros. Por ejemplo, las instituciones públicas contratantes tendrían la responsabilidad de verificar que el representante legal, los miembros del directorio o quienes ejercen la procuración legal de sus posibles futuros contratistas no incurran en la inhabilidad analizada.

De igual manera, la Ley de Compañías le atribuye a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguro la facultad de vigilancia y control jurídico de las empresas. Dicha institución es “el organismo técnico y con autonomía administrativa, económica y financiera, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la ley”³⁹⁷. En ejercicio de las atribuciones indicadas, la entidad tendría la facultad velar por el cumplimiento del artículo 153 de la Constitución y sancionar a los contratistas del Estado que no respeten el “periodo de enfriamiento” previsto por la norma constitucional.

No obstante, la viabilidad jurídica de los mecanismos de control explicados está sujeta a la interpretación de la normativa vigente, ya que no existe ninguna disposición específica que los disponga. Además, en otros supuestos, igualmente previstos por el artículo 153 de la Norma Fundamental, resulta aún más complejo establecer controles. Por ejemplo, las autoridades nacionales carecen de instrumentos para vigilar los contratos laborales que suscriben las entidades financieras internacionales acreedoras del país.

Impacto empírico del fenómeno de las “puertas giratorias” en Ecuador

A pesar que las “puertas giratorias” son un fenómeno que ha estado constantemente presente en la política sudamericana, su irrupción en el debate público es reciente. En consecuencia, los estudios objetivos acerca de su impacto real son todavía escasos, más

³⁹⁷ Ecuador. Artículos 431 y 432. Ley de Compañías. *Registro Oficial*, 5 de noviembre de 1999, núm.312

aún en países como Ecuador en los que no existen mecanismos regulatorios suficientes. La falta de transparencia en torno a dichas prácticas dificulta encontrar información al respecto.

La relación entre los grupos económicos y el Estado es un fenómeno poco estudiado. La problemática de las “puertas giratorias” no es un tema central en la agenda política. Aunque la lucha contra la corrupción ha acaparado la atención de la opinión pública, se discute muy poco acerca de las responsabilidades de los actores privados y de sus estrategias de influencia cuando no constituyen directamente un delito. Un dato que respalda lo argumentado es que entre 1991 y el 2015 no se realizó ningún estudio académico acerca de la configuración de los grupos económicos.

(...) en el periodo neoliberal se terminan las publicaciones sobre los grupos. Una de las causas puede ser las limitaciones de las fuentes. Y eso pasa en este libro también, porque no tienes acceso a todos los directorios, a conocer la conformación de los capitales. Porque ya no es como en Patrones y conciertos, donde tenías el gran terrateniente y podías ir articulando sus relaciones con sus familias y los políticos. Ahora son corporaciones con capitales extensos, variados y diversificados. Esto se denomina como el burgués trípode, que tiene un pie en la agroexportación, uno en el comercio interno y un pie en la banca. Esto se reafirma con la tesis de José Moncada, quien ya decía en el 90 que hay una pequeña élite que decide qué se compra, qué se vende, qué se consume, cómo se maneja la balanza comercial y son ellos los que direccionan las políticas públicas del gobierno. Sabemos que el Estado es un aparato a su servicio, pero lo que sería importante volver a estudiar son los mecanismos de estos grupos económicos para direccionar la acción del Estado³⁹⁸.

La falta de información acerca de la influencia política de los sectores económicos no quiere decir que este fenómeno sea ajeno a la realidad del país. Un alto porcentaje de la economía ecuatoriana se encuentra concentrada en pocos grupos familiares³⁹⁹, lo que es inherente a un alto poder de incidencia de esas élites en las deliberaciones públicas.

³⁹⁸ Redacción Plan V. Grandes grupos económicos: la década ganada. En: *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2017. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/grandes-grupos-economicos-la-decada-ganada>

³⁹⁹ Pastor, Carlos. *Los grupos económicos en el Ecuador* [online]. Director: Andrade, Pablo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015, p.52-63. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5529/1/T2222-MELA-Pastor-Los%20grupos.pdf>.

Específicamente acerca de las puertas giratorias, no existen estadísticas ni estudios que midan el impacto empírico de aquella problemática. Sin embargo, son de conocimiento público algunos casos emblemáticos que han tenido una especial trascendencia en la realidad ecuatoriana. Durante el gobierno del Jamil Mahuad, que terminó con una de las mayores crisis económicas de la historia del país y con la quiebra de gran parte de las instituciones financieras, muchos banqueros ocuparon cargos públicos relevantes⁴⁰⁰.

En los diez años del gobierno de Rafael Correa, los grupos económicos utilizaron mecanismos de influencia política distintos a las “puertas giratorias”, debido a la permanente confrontación dialéctica entre ambos actores derivada de sus retóricas ideológicamente antagónicas. Al respecto, Ospina (2015) hace dos constataciones contradictorias entre sí:

“(…) Las relaciones entre la revolución ciudadana⁴⁰¹ y los gremios empresariales han sido tensas la mayor parte del tiempo. Por primera vez desde el regreso al régimen constitucional, ningún empresario importante ha ocupado el rango de ministro o secretario de Estado (...) La constatación de esta distancia política contrasta con una segunda constatación: el peso de las grandes empresas en el conjunto de la economía no ha cesado de crecer durante la revolución ciudadana”⁴⁰².

Con el cambio de gobierno, ocurrido en mayo del 2017, volvieron a darse casos de “puertas giratorias”. Por ejemplo, uno de los ministros de economía en aquel periodo fue, hasta la fecha de su designación (mayo del 2018), presidente de la Federación Nacional de las Cámaras de Industrias del Ecuador, del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y de la Cámara de Industrias y Producción⁴⁰³.

⁴⁰⁰ Por ejemplo Guillermo Lasso, del Banco Guayaquil, fue gobernador de Guayas y superministro de Economía; Álvaro Guerrero, de La Previsora, fue presidente del Conam (entidad encargada de los procesos de privatización); Fernando Guerrero, también de La Previsora, fue gerente del Banco Central; Jorge Egas Peña, vinculado al sistema financiero, como superintendente de Bancos.- Redacción Economía de El Telégrafo. (2017). “Con Mahuad gobernaron los banqueros y el Estado asumió el costo de su despilfarro”. *El Telégrafo*. Tomado de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/con-mahuad-gobernaron-los-banqueros-y-el-estado-asumio-el-costo-de-su-despilfarro>. Consultado: 2 de mayo del 2019.

⁴⁰¹ Revolución Ciudadana es la denominación que se le da al proyecto político liderado por Rafael Correa.

⁴⁰² Ospina, Pablo. Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana. En: *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2015. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/grandes-empresas-tesis-economica-y-revolucion-ciudadana>

⁴⁰³ Martínez, Richard. Claves para entender los cambios en el Ministerio de Economía. En: *GkillCity* [online]. Ecuador: GK, 2018. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://contexto.gk.city/ficheros/claves-entender-los-cambios-el-ministerio-economia/cual-es-la-trayectoria-richard-martinez>

2.2.4. Regulación de las actividades particulares durante el ejercicio de los cargos públicos

Autorización previa para realizar actividades particulares en Ecuador

Transparencia Internacional recomienda que los cargos públicos de alto rango soliciten una autorización previa para realizar actividades particulares, incluso un tiempo después de que cesan en funciones⁴⁰⁴. Sin embargo, Ecuador carece de restricciones asociadas al postempleo, excepto para casos muy puntuales. La legislación ecuatoriana acerca de las incompatibilidades de los servidores públicos, las autoridades y los miembros del poder judicial se enfocan en evitar el pluriempleo en el sector público.

El artículo 232 de la Norma Fundamental prohíbe que sean funcionarios de organismos directivos de las entidades que ejercen potestades de control y regulación a quienes tengan intereses en las áreas vigiladas o representen a terceros que los tengan. De otra parte, la redacción del numeral uno del artículo 127 de la Constitución, que determina las actividades que son incompatibles con el cargo de asambleísta, es confusa. La transcripción literal del texto es “los asambleístas no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”⁴⁰⁵.

La norma no deja claro si cualquier actividad profesional, a excepción de la docencia universitaria, es incompatible con el cargo de asambleísta o si solo algunas lo son. La Ley Orgánica de la Función Legislativa copia el mismo texto de la Constitución, sin ninguna aclaración adicional acerca del alcance de la mencionada disposición⁴⁰⁶.

Aunque la interpretación predominante en la práctica es que solo determinadas actividades profesionales son incompatibles con el cargo de asambleísta, la falta de una

⁴⁰⁴ Transparencia Internacional. (2015). “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”. Tomado de: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf.

Consultado: 15 de abril del 2019, p. 11.

⁴⁰⁵ Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁴⁰⁶ Ecuador. Numeral uno del artículo 163. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

lista taxativa ha sido motivo de controversias. En la legislatura 2009-2013 se debatió el tema debido a que dos parlamentarios laboraban para medios de comunicación en el mismo periodo en el que ejercieron el cargo. Una legisladora animaba programas de televisión de concursos y uno de sus colegas presentaba un noticiero radial⁴⁰⁷. El segundo caso tuvo más repercusión porque también se acusó al implicado de ser el representante legal de una radiodifusora que celebraba contratos con el Estado, a lo que él respondió que había dejado ese puesto cuando empezó su carrera política⁴⁰⁸. Finalmente, el Consejo para la Administración Legislativa (CAL) no dio paso a la investigación y no se establecieron sanciones⁴⁰⁹.

La primera destitución a una asambleísta por ejercer funciones incompatibles se dio dos legislaturas después y tampoco estuvo exenta de polémica. Los hechos que motivaron la resolución del pleno de la Asamblea Nacional fueron la visita realizada por la legisladora a una ex agente de inteligencia que se encontraba privada de la libertad y era acusada de participar en el supuesto secuestro de un opositor político durante el gobierno precedente. De acuerdo con lo manifestado por la expolicía, la parlamentaria le habría ofrecido protección si admitía que habían ejercido presión política sobre ella para que inculpe a un expresidente de la República⁴¹⁰. A pesar de que la asambleísta era ingeniera comercial de profesión, una mayoría parlamentaria interpretó los hechos narrados como una actividad privada incompatible con su cargo y la destituyó⁴¹¹.

Respecto a los mecanismos de control, en Ecuador, la legislación exige a todos los servidores públicos que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en las instituciones, organismos, empresas del sector público, y en personas jurídicas de derecho privado que dispongan

⁴⁰⁷ El Universo. Asambleístas se dedican a otra labor sin problemas. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2010. [consulta: 6 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2010/09/12/1/1355/asambleistas-dedican-otra-labor-sin-problemas.html>.

⁴⁰⁸ El Universo. Velasco será investigado por decisión del CAL. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2011. [consulta: 6 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2011/02/10/1/1355/velasco-sera-investigado-decision-cal.html>

⁴⁰⁹ El Comercio. El comodín que salvó a Paco Velasco en el CAL. En: *El Comercio Universo* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2011. [consulta: 6 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/comodin-que-salvo-a-paco-1.html>

⁴¹⁰ Comisión Multipartidistas de Investigación de la Asamblea Nacional. (2018). “Informe de Investigación del Caso Denunciado por el Asambleístas Esteban Bernal, en contra de la Asambleístas Sofía Reyes Espín”.

⁴¹¹ El Comercio. Sofía Espín fue destituida con 94 votos en la Asamblea Nacional. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2018. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/destitucion-sofia-espin-asamblea-correa.html>

de recursos públicos presentar una declaración juramentada, pero únicamente de bienes cuando inician y finalizan sus funciones o cada dos años. El contenido del documento mencionado es “la información completa sobre los activos, pasivos y patrimonio del declarante tanto en el país como en el extranjero, e incluirá los bienes y dinero de propiedad exclusiva del declarante, de los pertenecientes a la sociedad conyugal, sociedad de hecho; y, los de propiedad de los hijos menores de edad”⁴¹².

En el numeral 10 del artículo 162 de la Ley Orgánica Reformativa a la LOFL se determina el deber ético de los asambleístas de “[p]resentar junto a su declaración patrimonial juramentada, una declaración de intereses que incorpore su relación con compañías, gremios, funcionarios públicos de alto nivel o afiliaciones que puedan devenir en conflicto de intereses”. Sin embargo, la disposición no abarca a otros funcionarios del legislativo ni de las demás funciones del Estado.

Reglas de conducta relacionadas con la recepción de obsequios en Ecuador

Otra de las recomendaciones de Transparencia Internacional es la implementación de normativa que determine reglas de actuación para los funcionarios públicos cuando reciben regalos u otras liberalidades⁴¹³. En Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público sí prohíbe a todos los funcionarios “solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos (...)”⁴¹⁴.

La regulación ecuatoriana relacionada con los donativos oficiales o muestras de cortesía recibidos por los servidores públicos en cumplimiento de misiones oficiales determina que aquellos obsequios no solo que deben ser registrados, sino que pasan a ser patrimonio del Estado. El Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos, emitido por la Contraloría General del Estado, dispone que:

⁴¹² Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado, p.2. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

⁴¹³ Transparencia Internacional. (2015). “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”. Tomado de: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf. Consultado: 13 de mayo del 2019, p.12.

⁴¹⁴ Ecuador. Artículo 24. Literal k). Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

“Una vez finalizado el evento u acto de representación, el servidor público que en virtud de aquel haya recibido un regalo o presente, deberá comunicar y entregarlo a la unidad responsable de la administración de los bienes de la entidad, en el término máximo de siete (7) días contados a partir de la finalización de la actividad, para efectos de registro y control”⁴¹⁵.

Una vez que el obsequio es entregado a la unidad responsable de la administración de los bienes en la entidad en la que labora el funcionario público que lo recibió, aquella dependencia debe realizar un avalúo económico del bien y solicita al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) que evalúe su relevancia cultural.

Si el informe que elabora el INPC establece que el obsequio es culturalmente relevante, el bien pasa a forma parte del patrimonio cultural del país y queda bajo su tutela. Caso contrario, el regalo es enajenado mediante un procedimiento de remate electrónico. Los fondos obtenidos de aquella venta vuelven al erario público.

El Reglamento es de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones, entidades, organismos del sector público y empresas públicas. El antecedente de aquella norma jurídica fue la disposición del expresidente Rafael Correa de que todos los obsequios que se le entreguen sean inventariados como patrimonio del Estado. Dicha práctica se institucionalizó, en el año 2014, mediante el Decreto Ejecutivo 501 en el que se ordenó que se siga el mismo procedimiento para todos los regalos otorgados a los servidores públicos en ocasión del ejercicio de sus funciones⁴¹⁶. Sin embargo, debido al alcance de las competencias del Presidente de la República en esa materia, aquel decreto solo obligaba a la Administración Pública Central. Por lo tanto, fue necesario que la Contraloría General del Estado emita el Reglamento para abarcar un ámbito subjetivo más amplio.

⁴¹⁵ Ecuador. Artículo 5, Acuerdo de la Contraloría General del Estado Reglamento Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos. *Registro Oficial* [online], 28 de enero de 2019, Suplemento 415 [consulta: 8 de diciembre de 2019] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11292-registro-oficial-no-415>

⁴¹⁶ Ecuador. Decreto Ejecutivo 501. *Registro Oficial*, 12 de diciembre de 2014, Suplemento 395.

2.3. Casos emblemáticos de *lobbying* en Ecuador

2.3.1. Consecuencias judiciales y políticas de la influencia de Chevron Texaco en Ecuador

A pesar de la carencia de regulación específica, el cabildeo es un fenómeno que ocurre en Ecuador y tiene un impacto trascendente en la realidad. En los siguientes dos epígrafes se narran dos casos de *lobbying* relevantes en la opinión pública. Los hechos que se expondrán revelan que la falta de legislación acerca de la materia ha generado que la influencia de los grupos económicos en la política suceda en escenarios de opacidad y, por ende, los efectos negativos de dichas prácticas se exacerbén.

Antecedentes

El Caso Chevron Texaco es la denominación que se le da al conflicto social entre la multinacional petrolera y algunas comunidades indígenas amazónicas afectadas por contaminación. Los hechos derivaron en varios litigios legales entre las dos partes e, incluso, en demandas de la empresa contra el Estado ecuatoriano. Este episodio de la historia de Ecuador es relevante para el estudio del *lobbying*, ya que ejemplifica, en un plano superlativo, la capacidad de influencia de una empresa transnacional en la política del país y los impactos de la misma en los ámbitos político, económico y social.

El problema data de 1964, cuando inician las operaciones de Texaco en la selva de Ecuador. El 5 de marzo de ese año, la Junta Militar que gobernaba el país firma un acuerdo de concesión con un consorcio conformado por Texaco Petroleum Company y Gulf Ecuadorian Oil Company para la exploración de 1 431 450 hectáreas⁴¹⁷. En el año del 1967, el Consorcio Texaco – Gulf anuncia el descubrimiento de yacimientos y empieza la perforación del primero pozo petrolero en esa área, al que se denominó Lago Agrio⁴¹⁸. En 1972, comienzan las actividades de extracción. Aquel hecho es

⁴¹⁷ Chevron. *Texaco y el Ecuador, la actividad petrolera en la Amazonía* [online]. Ecuador: Juicio Crudo, p4. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/documentos/abrir/Texaco-y-el-Ecuador-la-actividad-petrolera-en-la-Amazonia.pdf>

⁴¹⁸ Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

celebrado como un gran acontecimiento nacional. Inclusive, el Gobierno organizó un desfile militar por las calles de Quito para exhibir el primer barril de petróleo⁴¹⁹.

La explotación petrolera en el noroccidente de la amazonia ecuatoriana estuvo a cargo de la empresa Texaco entre 1972 y 1990, aunque en ese periodo de tiempo se registraron cambios en la conformación del Consorcio dueño de la concesión. El Presidente de la República en ese entonces era el dictador militar Guillermo Rodríguez Lara. La filosofía de aquel gobierno estuvo marcada por el nacional-desarrollismo. Por lo tanto, su política acerca de los recursos naturales era favorable a una participación expansiva del Estado tanto en las ganancias como en las actividades extractivas.

Kimerling (2006) narra que la política petrolera de Rodríguez Lara se caracterizó por la reivindicación de la propiedad estatal de los recursos naturales, la creación de la empresa estatal petrolera, la reducción del área de concesión al consorcio Texaco – Gulf, el incremento de impuestos y regalías a empresas extranjeras y la demanda de más inversiones en carreteras, aeropuertos y otras infraestructuras⁴²⁰.

En ese marco político, en 1973, la Compañía Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)⁴²¹ entra a formar parte del Consorcio con una participación del 25 por ciento. Posteriormente, en 1976, CEPE toma el control de Gulf y pasa a ser el accionista mayoritario. No obstante, las actividades de operación le correspondieron, hasta 1990, exclusivamente a Texaco⁴²².

En 1989, PetroEcuador releva a Texpet (filial de Texaco en Ecuador) en el control de las operaciones. Finalmente, en 1992, se termina la concesión y se disuelve el Consorcio. Previamente, se había acordado contratar dos auditorías internacionales que las realizaron las empresas GRA Earth & Environmental Ltd. (anteriormente HBT Agra Ltd.) y Fugro-McClelland (FM). Las conclusiones de dichos procesos fueron que

⁴¹⁹ Memoria Ecuador, (2009). El Primer Barril de Petróleo (I Parte). [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=D9DsiXxxLQI>

⁴²⁰ Kimerling, Judith. Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and Aguinda v. Texaco. En: *International Law and Politics*. New York: Universidad de Nueva York, 2006, p.419-420. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/38.3-Kimerling.pdf>.

⁴²¹ Actual PetroEcuador.

⁴²² Yanza, L. (2003). “Las Apuestas del “Caso Texaco” para el Ecuador”. *Segundo Foro “Ecología Y Política”*: Pueblos Indígenas, Petróleo y Medio Ambiente Pontificia Universidad Católica Del Ecuador, Quito, 23-24 De julio De 2003. Tomado de: http://www.flacso.org.ec/docs/caso_texaco.pdf. Consultado: 2 de agosto del 2019.

“Texpet había operado de manera responsable y no había impactos ambientales significativos ni duraderos como resultado de las operaciones del antiguo consorcio”⁴²³. Sin embargo, en el proceso judicial, iniciado en Ecuador el 2003, por el Frente de Defensa de la Amazonía contra Chevron⁴²⁴, la multinacional admite, entre otros hechos, que “se dispuso de 15.834 millones de galones de agua de formación (un galón equivale a 3.8 litros) y que el sistema estaba diseñado para descargar al ambiente esos desechos de una forma económica, para ahorrar costos. El sistema no trataba adecuadamente los riesgos de los daños sino que los externalizaba”⁴²⁵. En términos generales, el problema radica que durante las actividades de operación de Texaco en Ecuador, el país carecía de normas ambientales homologables a las existentes en Estados Unidos. La multinacional se aprovechó de aquel vacío legal para aplicar en territorio ecuatoriano procesos prohibidos por la regulación estadounidense con la finalidad de ampliar su margen de ganancia, a pesar de que disponía de la tecnología para reducir el impacto en el medio ambiente y la salud de las personas.

La actividad petrolera de Texaco tuvo graves consecuencias medioambientales en la Amazonía de Ecuador. Un informe elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador describe la actividad de la empresa en los siguientes términos:

La transnacional decidió deliberadamente aplicar técnicas obsoletas, lo que le reportó mayores beneficios económicos. Durante los años en que Texaco estuvo en Ecuador, perforó y operó 356 pozos de petróleo y abrió al menos 1.000 piscinas en la selva, algunas de forma clandestina, donde se arrojaban residuos de todo tipo, como crudo, aguas y lodos tóxicos. El contenido contaminante de ciertas piscinas era incendiado junto a la vegetación a 200 metros a la redonda. En el proceso, además de los gases contaminantes lanzados a la atmósfera, se contaminaban las aguas y tierras, el ambiente y cualquier ser vivo en las cercanías. Chevron vertió a ríos

⁴²³ Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

⁴²⁴ En el 2001 Chevron adquiere acciones de Texaco.

⁴²⁵ Martínez, Joan. El caso Chevron Texaco en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor. En: *América Latina* [online]. Canadá: ALAI, 2011, p.3. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dowbor.org/ar/aliertexaco.pdf>

y cauces una cantidad incalculable de petróleo y sustancias contaminantes. La empresa incluso quiso convencer a los pobladores de que las aguas contaminadas por el petróleo les volverían más fuertes y que eran ricas en vitaminas y minerales, causando graves daños en la salud de muchas personas que, en su buena fe, creyeron estas mentiras.

En Ecuador, Chevron-Texaco produjo uno de los más graves crímenes ambientales de la historia. La transnacional petrolera es responsable del derrame de no menos de 15.8 mil millones (59.9 mil millones de litros) de residuos de petróleo y 28.5 millones de galones (108 millones de litros) de petróleo bruto en la Amazonía⁴²⁶.

Litigios judiciales relacionados con las actividades de Chevron en Ecuador

Los hechos mencionados derivaron en cinco procesos judiciales. Esto sin contar los litigios iniciados por el Frente de Defensa de la Amazonía, en varios países donde Chevron tiene bienes, para ejecutar una de las sentencias de la justicia ecuatoriana que aceptaba sus pretensiones. Los procesos en los que las partes fueron la compañía y los afectados son los casos Aguinda, Lago Agrío y RICO. Mientras tanto, a las acciones tomadas por la Petrolera contra el Estado ecuatoriano se las conoce como los casos Chevron I, II y III⁴²⁷.

El análisis jurídico de los litigios no es materia de la presente investigación. Por lo tanto, se hace un resumen general de cada uno de los procesos sin estudiarlos a profundidad. El objetivo de exponer los casos mencionados es presentar un panorama general del contexto en el que se realizaron las actividades opacas de *lobbying*, narradas posteriormente, que evidencia la ausencia de una regulación adecuada al respecto.

El Caso Aguinda v. Texaco fue una acción colectiva presentada ante una corte federal de Nueva York por los abogados Joseph C. Kohn, Steven Donziger y Cristóbal Bonifaz,

⁴²⁶ Apoya al Ecuador. *El caso Chevron / Texaco en Ecuador: Una lucha por la justicia ambiental y social* [online]. Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/06/Expediente-Caso-Chevron-abril-2015.pdf>

⁴²⁷ Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas. *Chevron – Texaco contra la República del Ecuador* [online]. Ecuador: CADTM, 2014. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Ecuador-Chevron-Texaco.pdf>

a nombre de 76 demandantes ecuatorianos en calidad afectados por la actividades de explotación petrolera operadas por Texaco en la selva amazónica ecuatoriana. Aunque los firmantes de la demanda eran apenas 76 personas, en este tipo de procesos se actúa en representación de una colectividad. Según lo argumentado en la petición, aquel grupo estaba conformado por al menos treinta mil damnificados.

Durante aquel proceso judicial, los principales argumentos de Texaco fueron que las cortes norteamericanas no tenían jurisdicción para tratar el asunto. Según la estrategia jurídica de la compañía, la demanda debía presentarse ante la justicia ecuatoriana. Además, se alegaban que no se demandaba a todos los miembros del consorcio y que durante la operación cumplieron con la legislación vigente en Ecuador y las prácticas comunes de la industria. Kimerling (2006) explica que la posición del gobierno ecuatoriano en aquel litigio fue favorable a la compañía. Se realizó una protesta diplomática ante Estados Unidos en la que se manifestaba que esa acción atentaba contra la soberanía del país. Además, se interpuso un *amicus curiae* ante el juez encargado de la causa en el que se sostenía aquel criterio⁴²⁸.

En mayo del 2001, un juez federal rechaza la acción colectiva con el fundamento de que carecía de jurisdicción para conocer la causa. Los demandantes impugnaron esa decisión y finalmente, en agosto del 2002, un tribunal de apelaciones ratificó el criterio del juez de instancia, pero con la salvedad de que Texaco no podía oponerse a la jurisdicción de Ecuador, si fuera demandada en el país por los mismos hechos. Aquella decisión judicial pone fin al Caso Aguinda.

El desenlace del Caso Aguinda derivó en que 48 personas, en representación de los aproximadamente treinta mil damnificados, presente una demanda contra Chevron – Texaco ante la Corte Provincial de Sucumbíos (CPS)⁴²⁹, que es una provincia ubicada en la Amazonía de Ecuador. La acción se realizó en mayo del 2003. Cabe recordar que en el año 2001 una subsidiaria indirecta de Chevron se había fusionado con Texaco. A aquel litigio se lo conoce como el Caso Lago Agrio, en alusión a la ciudad donde funciona la CPS. Serrano (2013) expone que la pretensión de la demanda fue, en

⁴²⁸ Kimerling, Judith. Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, Chevrontexaco, and Aguinda v. Texaco. En: *International Law and Politics*. New York: Universidad de Nueva York, 2006, p.484-493. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/38.3-Kimerling.pdf>.

⁴²⁹ Hasta antes del cambio de Constitución del 2008, se denominaba Corte Superior de Justicia de Sucumbíos.

resumen, que Chevron “(...) asuma los costos de la reparación integral del daño ambiental causado; que descontamine el suelo, el agua superficial y subterránea que contiene hidrocarburos; y, que se implementen planes de recuperación de fauna y flora nativas; planes de regeneración de la vida acuática; sistemas de agua, salud y de recuperación de la vida tradicional de las nacionalidades indígenas (...)”⁴³⁰.

El 14 de febrero del 2011, el juez Nicolás Zambrano emite la sentencia de primera instancia en la que da la razón a los demandantes y condena a Chevron a pagar al Frente de Defensa de la Amazonía una suma 9 500 millones de dólares. El magistrado considera probado que los daños ambientales fueron ocasionados deliberadamente por la petrolera para ahorrar costos⁴³¹. Adicionalmente, el Juez determinó, como medida de reparación moral, que el monto de la indemnización debe duplicarse si la empresas no pide disculpas públicas a los afectados.

La sentencia fue recurrida tanto por los demandantes como por los demandados. Los primeros, a pesar de que la consideran un fallo histórico, la impugnan con la finalidad de que “(...) se reconozca la reparación de daños adicionales mencionados en la sentencia, como el impacto económico a los pobladores afectados por la contaminación y daños causados por pérdidas de territorio que sufrieron las nacionalidades indígenas”⁴³². En enero del 2012, la Corte Provincial de Sucumbíos ratifica lo resuelto en primera instancia. En respuesta, Chevron interpuso un recurso de casación para que la Corte Nacional de Justicia revise el proceso.

Los abogados de los demandantes inician acciones de reconocimiento y ejecución de la sentencia en Canadá, Brasil y Argentina en mayo, junio y octubre del 2012, respectivamente. En ninguno de esos procesos el Frente de Defensa de la Amazonía alcanzó sus objetivos. El litigio en Argentina fue el que más consecuencias jurídicas tuvo. En noviembre del 2012, un juez llegó a ordenar una medida cautelar de embargo

⁴³⁰ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.39. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

⁴³¹ Martínez, Joan. El caso Chevron Texaco en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor. En: *América Latina* [online]. Canadá: ALAI, 2011, p.2. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dowbor.org/ar/aliertexaco.pdf>

⁴³² Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.40. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

sobre los bienes que una filial de Chevron tenía en el país. La decisión llegó a ser ratificada por la Corte Nacional de Apelaciones de lo Civil en enero del 2013.

Sin embargo, el panorama jurídico favorable para el Frente de Defensa de la Amazonía en Argentina cambia en el año 2013. En abril del 2012, el Gobierno argentino nacionalizó la empresa YPF que era propiedad de la compañía española Repsol. En mayo del 2013, YPF anuncia un acuerdo de inversión con Chevron⁴³³. En junio de ese mismo año, la Corte Suprema de Argentina deja sin efecto el embargo que se había dispuesto sobre los bienes de la multinacional.

Retomando la narración del proceso en Ecuador, en la resolución del recurso de casación presentado por Chevron, la Corte Nacional de Justicia reforma la sentencia y reduce el monto de la indemnización a 9510 millones de dólares. El argumento fue que la determinación de daños punitivos, por incumplimiento de las medidas de reparación moral, no es admisible en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. La sentencia fue dictada en diciembre del 2013. A raíz del fallo de casación, Chevron presenta una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional de Ecuador que fue negada en julio del 2018.

Ante la inminente sentencia en su contra, Chevron planteó, el 1 de febrero del 2011, una demanda ante la Corte Federal del Distrito Sur de Nueva York en contra “del abogado neoyorquino de los demandantes (en el caso Lago Agrio) Steven Donziger; sus colegas ecuatorianos Pablo Fajardo y Luis Yanza; sus organizaciones y empresas: el Frente de Defensa de la Amazonía y Selva Viva; y Stratus Consulting, una consultora de Boulder, Colorado”⁴³⁴. Todos los demandados habían participado en la causa contra Chevron en Ecuador del lado de los afectados. La acción se fundamentó en la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*, conocida como Ley RICO por sus siglas en inglés. Aquella norma sanciona la asociación para delinquir y la extorsión en Estados Unidos.

El argumento de Chevron es que el objetivo de los abogados era extorsionar a la empresa para beneficiarse ellos de un pago multimillonario, mediante la creación de pruebas falsas y la promoción de una campaña de desprestigio. La tesis central de la

⁴³³ Fernández, Camilo. *Los Heraldos Negros: El Dolor y la Fuerza..* Buenos Aires: Sinceramente, 2019, p.307-308.

⁴³⁴ Juicio Crudo. (2011). “Chevron presenta demanda por fraude, y por asociación para delinquir y extorsionar (basada en la ley estadounidense RICO), contra los abogados y consultores detrás del juicio contra la empresa en Ecuador”. Tonado de: <https://www.juiciocrudo.com/documentos/abrir/comunicado-demanda-rico-01-feb-2011.pdf>. Consultado: 4 de agosto del 2019.

demanda era que, según la multinacional, uno de los peritajes realizados durante el juicio en Ecuador, no fue realmente elaborado por un perito independiente, sino por el abogado Dozinger.

Sin embargo, aquel peritaje fue desestimado en la sentencia del Caso Lago Agrío, justamente por los reparos que puso Chevron a su imparcialidad. Acerca del tema, Martínez (2011) menciona que la sentencia sí recoge el argumento de Chevron Texaco acerca de la parcialidad del perito Richard Cabrera y “(...) deja pues de lado las evidencias del perito Cabrera y su propuesta de valoración de daños de 27,000 millones de dólares”⁴³⁵.

El 4 de marzo del 2014, el juez federal Lewis Kaplan falla a favor de Chevron. Aunque en la sentencia se reconoce que la multinacional podría ser responsable por la contaminación ambiental, el magistrado argumenta que de todas formas los abogados de los demandantes cometieron fraude durante el proceso en Ecuador⁴³⁶. Aquella resolución fue rechazada incluso por la Embajada de Estados Unidos en Quito mediante un comunicado oficial⁴³⁷.

El testigo estrella de Chevron en el Caso Rico fue el exjuez ecuatoriano Alberto Guerra que admitió que la multinacional le pago 48 mil dólares para trasladar a su familia a Estados Unidos. Además, la compañía le cancelaba una pensión mensual de 12 mil dólares para que resida en territorio estadounidense por un periodo de dos años⁴³⁸. Guerra había sido quien presidió inicialmente el Caso Lago Agrío. En su testimonio sostuvo que recibió presiones y sobornos de los abogados de los demandantes. Lo dicho lo desmintió él mismo en uno de los litigios judiciales entre Chevron y el Estado ecuatoriano⁴³⁹.

⁴³⁵ Martínez, Joan. El caso Chevron Texaco en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor. En: *América Latina* [online]. Canadá: ALAI, 2011, p.1. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dowbor.org/ar/aliertexaco.pdf>

⁴³⁶ El Comercio. Juez federal de Nueva York falla en contra de indígenas en caso Chevron. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2014. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/juez-federal-de-nueva-york.html>

⁴³⁷ El Universo. Embajada en EE.UU. rechazó fallo de juez Kaplan sobre Chevron. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2014. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/07/nota/2301326/embajada-eeuu-rechazo-fallo-juez-kaplan>

⁴³⁸ O'Hagan, Ellie. In the Chevron court case, ordinary Ecuadorians' voices don't seem to count. En: *The Guardian* [online]. Reino Unido: The Guardian Media Group, 2014 [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/18/chevron-court-case-ecuadorians-toxic-waste?CMP=tw_t_gu

⁴³⁹ UDAPT. UDAPT [online]. Quito; UDAPT, 2017. Nueva Jugada de Chevron; Ahora Fiscal de Sucumbíos Decide Archivar Caso Contra Ex Juez Alberto Guerra. [consulta: 4 de agosto de 2019].

El fallo a favor de Chevron también tiene como consecuencia que la sentencia del Caso Lago Agrío no pueda ejecutarse en territorio estadounidense. Además, complicó las probabilidades de éxito para el Frente de Defensa de la Amazonía en las acciones interpuestas en Argentina, Brasil y Canadá. Pese a las críticas que recibió el juez Kaplan, lo resuelto por él fue ratificado por la Corte de Apelaciones para el segundo circuito de Estados Unidos, en agosto del 2016⁴⁴⁰. Los afectados por la contaminación ambiental solicitaron la revisión de la decisión de segunda instancia por la Corte Suprema de EEUU, pero su petición fue rechazada en junio del 2017⁴⁴¹.

A partir de la sentencia del Caso RICO, Chevron inició una ofensiva jurídica principalmente contra el abogado Steven Dozinger. En julio del 2018, la multinacional consigue que Dozinger sea suspendido del ejercicio de la profesión por la Corte Suprema de Nueva York. En septiembre de ese mismo año, la compañía logra que la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia le prohíba al letrado ejercer también en esa jurisdicción⁴⁴².

Previamente, en 2015, Chevron consiguió un fallo contra la empresa Amazonia Recovery en la Corte Suprema de Gibraltar. Aquella sociedad se creó por los abogados del Frente de Defensa de la Amazonía con la finalidad de recaudar fondos para financiar el litigio. La sentencia condenó a Amazonia Recovery a pagar una compensación por daños a la multinacional de 28 millones de dólares y además se le prohibió seguir patrocinando el proceso judicial⁴⁴³. En 2018, la petrolera obtuvo una nueva resolución favorable en esa jurisdicción que incluyó una indemnización de 38 millones de dólares.

Disponible en: <https://texacotoxico.net/nueva-jugada-de-chevron-ahora-fiscal-de-sucumbios-decide-archivar-caso-contr-ex-juez-alberto-guerra/>

⁴⁴⁰ Ayuso, Silvia. Un tribunal de Estados Unidos ratifica la sentencia favorable a Chevron. En: *El País* [online]. España: Ediciones El País, 2016. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/08/08/estados_unidos/1470687041_350482.html

⁴⁴¹ Reuters. La Corte Suprema de EE.UU. concede la victoria a Chevron. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/estadosunidos-cortesuprema-casochevron-ecuador-demanda-JJ1469586>

⁴⁴² Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

⁴⁴³ EFE. (2015). “La Justicia de Gibraltar falla a favor de Chevron en el litigio iniciado en Ecuador”. *El Diario.es*. Tomado de: https://www.eldiario.es/economia/Justicia-Gibraltar-Chevron-iniciado-Ecuador_0_463703629.html. Consultado: 6 de agosto del 2019.

En dicha ocasión los demandados fueron el Frente para la Defensa de la Amazonía y la persona jurídica Servicios Fromboliere⁴⁴⁴.

Después de que se presentara la demanda que inicio el Caso Lago Agrio, uno de los componentes de la estrategia jurídica de Chevron fue iniciar litigios contra el Estado ecuatoriano con la finalidad de externalizar los costos de una indemnización a favor del Frente de Defensa de la Amazonía⁴⁴⁵. En ese marco, Chevron y Texaco solicitan ante la Asociación Americana de Árbitros (AAA), en el año 2004, un arbitraje en contra de la empresa estatal Petroecuador. Aquel proceso judicial se lo conoce como el Caso Chevron I.

En un documento elaborado por la Procuraduría General del Estado ecuatoriana se explica que la solicitud de Chevron se fundamentaba en el Acuerdo de Operación Conjunta que había firmado en 1965 con la empresa Gulf. Cabe recordar que la CEPE (antecesora de PetroEcuador) adquirió la participación de Gulf en el consorcio que la petrolera había conformado junto a Texaco para realizar actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana. De acuerdo con aquel contrato, a PetroEcuador como sucesora de las obligaciones de Gulf, le hubiera correspondido indemnizar a Chevron por cualquier gasto que habría asumido como consecuencia de sentencias derivadas de las actividades extractivas operadas por el Consorcio⁴⁴⁶.

En aquel proceso la defensa jurídica de PetroEcuador y el Estado ecuatoriano consistió en una demanda, presentada en octubre del 2004 ante la Corte Distrital para el Distrito Sur de Nueva York, que buscaba el cese del arbitraje solicitado por Chevron. La pretensión ecuatoriana se fundamentó en que ni la estatal petrolera ni el Estado fueron parte del Contrato de Operación Conjunta celebrado entre Gulf y Texaco. La sentencia dictada en junio del 2007 fue favorable para Ecuador. En el 2008, la Corte Distrital de Apelaciones ratificó lo resolución de primera instancia que había recurrido Chevron.

⁴⁴⁴ EFE. (2018). “Corte de Gibraltar falla de nuevo a favor de Chevron en litigio sobre Ecuador”. *El Comercio*. Tomado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/cortegibraltar-fallo-litigio-ecuador-chevron.html>. Consultado: 6 de agosto del 2019.

⁴⁴⁵ Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas. *Chevron – Texaco contra la República del Ecuador* [online]. Ecuador: CADTM, 2014. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Ecuador-Chevron-Texaco.pdf>

⁴⁴⁶García, Diego. *Caso Chevron: Defensa del Ecuador frente al uso indebido del arbitraje de inversión* [online]. Ecuador: Procuraduría General del Estado, 2015, p.59. [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/libro_Caso_CHEVRON.pdf

Finalmente, en el 2009, la Corte Suprema de Estados Unidos rechazó el pedido de revisión solicitado por la multinacional.

Después del fracaso judicial en el Caso Chevron I, el 21 de diciembre del 2006, la multinacional petrolera inicia un proceso arbitral contra el Estado ecuatoriano por presuntamente vulnera el Tratado Bilateral de Inversión (TBI) celebrado con Estados Unidos en 1993 y que entró en vigor en 1997. A aquel litigio se lo conoce como Chevron II. Dicho proceso se desarrolló ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya.

El argumento de Chevron era que el Estado ecuatoriano le había denegado el acceso a la justicia en seis casos comerciales iniciados por Texpet (la filial de Texaco en Ecuador aquel entonces), entre 1991 y 1994, y que no habían sido resuelto hasta el inicio del arbitraje. La indemnización pretendida por Chevron era 1 605 millones de dólares aproximadamente. Ecuador contestó a la demanda planteando tres objeciones. La primera era que la posición de la petrolera respecto al sistema judicial del país era contradictoria en comparación con lo alegado en el Caso Aguinda. La segunda fue que el Tribunal no era competente en razón de la materia, ya que las causas judiciales no entraban en la definición de “inversiones” prevista en el TBI. La tercera era que los hechos demandados habían surgido antes de que el TBI entre en vigencia⁴⁴⁷.

En diciembre del 2008, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya emite el primer laudo interino acerca de la jurisdicción en el que desestimó las alegaciones de Ecuador. En marzo del 2010, se dicta otro laudo parcial acerca del fondo de la cuestión en la que ordenaba al Estado pagar a Chevron aproximadamente 700 mil millones de dólares. La Procuraduría General del Estado de Ecuador logró rebajar el monto de la indemnización con el argumento de que, de conformidad con la legislación ecuatoriana, debía descontarse un impuesto aplicable a ese tipo de contratos cuya tarifa era de 87,31%, ya que “ (...) si en los montos a indemnizarse se consideraban los precios de venta del petróleo para el exterior, era lógico que se apliquen los impuestos de la época para la misma venta (...)”⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Procuraduría General del Estado. (2015).” Caso Chevron: Defensa del Ecuador frente al uso indebido del arbitraje de inversión”. Tomado de: http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/libro_Caso_CHEVRON.pdf. Consultado: 6 de agosto del 2019, pp.65 y 66.

⁴⁴⁸ Procuraduría General del Estado. (2015).” Caso Chevron: Defensa del Ecuador frente al uso indebido del arbitraje de inversión”. Tomado de:

En el laudo final emitido en agosto del 2011, el Tribunal otorga la razón a Chevron, pero el monto de la indemnización es de 96 millones de euros aproximadamente. Ante la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, el Estado ecuatoriano presenta una acción de nulidad de los tres laudos arbitrales resumidos en los párrafos anteriores. En mayo del 2012, la Corte Distrital de Justicia de la Haya rechaza la pretensión ecuatoriana y ratifica lo resuelto en el arbitraje. Ecuador apela dicha decisión, pero, el 18 de junio del 2013, la Corte de Apelación mantiene lo resuelto en primera instancia. Finalmente, se interpone un recurso de alzada ante la Corte Suprema de Holanda. A pesar de que el Fiscal General de los Países Bajos se pronuncia a favor de la revocatoria de la sentencia, la Corte decide negar el recurso, el 26 de septiembre del 2014⁴⁴⁹.

En julio del 2012, Chevron ya había presentado una solicitud de ejecución del laudo arbitral emitido por la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya en contra de Ecuador ante un tribunal distrital de Columbia. En junio del 2013, el Tribunal acepta el pedido de Chevron. En agosto del 2015, aquella decisión fue ratificada por la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia. Finalmente, en junio del 2016, la Corte Suprema de Estados Unidos rechaza la apelación que el Estado ecuatoriano había interpuesto en contra de dicha resolución. El 22 de julio del 2016, Ecuador cancela a la multinacional petrolera el monto de la indemnización⁴⁵⁰.

Mientras tanto, el denominado Caso Chevron III es un procedimiento arbitral que inició Chevron contra el Estado ecuatoriano ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, el año 2009. En términos generales, el argumento de la multinacional en aquel litigio fue que el Caso Lago Agrio vulneraba el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones celebrado entre Ecuador y Estados Unidos. Así mismo, la compañía reclamaba que el Estado cumpla con el Contrato de Remediación Ambiental y el Acta de Liberación de Responsabilidades que el Gobierno había firmado con Texpet, en 1995

http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/libro_Caso_CHEVRON.pdf. Consultado: 6 de agosto del 2019, p.70.

⁴⁴⁹ Procuraduría General del Estado. (2015).” Caso Chevron: Defensa del Ecuador frente al uso indebido del arbitraje de inversión”. Tomado de: http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/libro_Caso_CHEVRON.pdf. Consultado: 6 de agosto del 2019, p.74.

⁴⁵⁰Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

y 1998⁴⁵¹. Por su parte, la Procuraduría General del Estado utilizó argumentos similares a los expuestos en el Caso Chevron II.

En enero y febrero del 2012, el Tribunal emite dos laudos interinos en los que ordena cautelarmente al Estado ecuatoriano mantener el statu quo de los hechos hasta que se resuelva el arbitraje. En el segundo se prevé explícitamente que las decisiones son aplicables a todos los poderes del Estado, incluso a la Función Judicial. En febrero de ese mismo año, se emite un tercer laudo provisional en el que la Corte se declara competente para conocer el proceso y determina que Ecuador ha incumplido con los dos laudos anteriores.

En septiembre del 2018, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya emite un laudo en el que se acepta la mayoría de pretensiones de Chevron, excepto la de prohibir, a los afectados por contaminación ambiental, plantear una nueva demanda contra la compañía. El monto de la indemnización que el Estado ecuatoriano deberá cancelar a la multinacional petrolera se definirá posteriormente en una nueva pieza procesal⁴⁵².

Lobbying vinculado Chevron en Ecuador

El análisis del complejo entramado de litigios jurídicos derivado de la relación de Chevron con los afectados por la contaminación ambiental y el Estado ecuatoriano es necesario para entender la trascendencia del *lobbying* vinculado a ese proceso. En la presente investigación se agrupa aquellas actividades de cabildeo en tres categorías. La primera la conforma la gestión de intereses directa que realizó la multinacional petrolera con el Estado ecuatoriano. En la segunda están las campañas y otros hechos ejecutados por la compañía para posicionar en la opinión pública nacional e internacional una imagen negativa del sistema de justicia ecuatoriano. En el tercer grupo están las estrategias de *grass root lobbying* empleadas por el Gobierno de Ecuador y por el Frente de Defensa de la Amazonía, por separado, contra Chevron.

⁴⁵¹ Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. (2018). *Segundo Laudo Parcial de la Parte II del Caso No. 2009-23* [online]. Ecuador: 30 de agosto de 2018, p. 96-99. [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/2018/boletines/chevron3/20180830_Second_Partial_Award_on_Track_II.pdf

⁴⁵² España, Sara. Ecuador pierde el caso Chevron y se enfrenta a una multa millonaria. En: *El País* [online]. España: El País, 2018 [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/07/america/1536343162_218539.html

Una de las acusaciones permanentes de los afectados por la contaminación ambiental en la Amazonía ecuatoriana ha sido la influencia que ha tenido Chevron en los organismos estatales de Ecuador durante la mayoría de gobiernos. Incluso, se señala que el principal motivo para que Chevron haya alegado, en el Caso Aguinda, que el litigio debía resolverse en jurisdicción ecuatoriana, fue que la empresa tenía la certeza que le resultaría mucho más sencillo y menos costoso incidir en un proceso llevado en el país que si lo resolvían tribunales estadounidenses.

Las acciones de los gobiernos ecuatorianos hasta antes del año 2007 hacen verosímiles las acusaciones de los afectados acerca del *lobbying* que habría realizado Chevron ante los distintos organismos estatales de Ecuador. Cuando se inicia el Caso Aguinda, la postura jurídica del Gobierno, en aquel entonces presidido por el conservador Sixto Durán Ballén, concordaba con la de Texaco. En un Amicus Curiae, presentando ante la Corte de Nueva York, que resolvió el caso, el Estado argumentó que aquella demanda violaba su soberanía. Además, el embajador ecuatoriano en Washington envía, el 7 de marzo de 1994, una carta al Departamento de Estado de los Estados Unidos en la que advertía que aquel litigio amenazaba la política de fomento de la inversión extranjera que se impulsaba en Ecuador⁴⁵³.

La propia Texaco admitió que realizaba actividades de *lobbying* con el fin de influir en ciertas decisiones del Gobierno vinculadas con el Caso Aguinda, en el marco de la negociación de futuras inversiones de la Compañía en el país. En aquel entonces, el Ministerio de Energía y Minas había pedido una ampliación de una de las auditorías ambientales realizadas durante la transferencia de las actividades de operación de Texpet a PetroEcuador. Yanza (2014) se remite a las declaraciones textuales del Vicepresidente de Texaco, realizadas pocos meses después de que la empresa abandonó al país, para demostrar que la petrolera siempre condicionó sus futuras inversiones a que se resuelvan los problemas legales que enfrentaba en Ecuador. Así mismo, “(...) [a]unque no lo admitían públicamente, no había duda de que el caso presentado en la

⁴⁵³ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.53. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

corte de Nueva York, por parte de los afectados amazónicos, formaba parte del paquete de negociaciones”⁴⁵⁴.

Las negociaciones secretas llevadas entre Texaco y el Gobierno ecuatoriano derivaron en que, el 4 de mayo de 1995, ambas partes firmaran un acuerdo de remediación ambiental, sin que se realice la ampliación de la auditoría⁴⁵⁵. Aquel proceso se subsume en la definición de *lobbying* no regulado. La multinacional petrolera realizó actividades que influyeron en la decisión gubernamental de firmar el convenio. Los contactos entre los funcionarios ecuatorianos y los representantes de la empresa se caracterizaron por su hermetismo.

Esta operación se consuma en el año 1998. Cuando Jamil Mahuad llega a la Presidencia de la República, se firma rápidamente el Acta Final del Acuerdo de Limpieza con Texaco, mediante la cual el Ministerio de Energía y Minas y PetroEcuador liberaron a la Compañía de todas las responsabilidades ambientales con el Estado. A acto seguido, la embajadora de Ecuador en Washington, Ivonne Baki, informó del particular al juez Rakoff del Juzgado Federal de White Plains, quién conocía el Caso Aguinda, y ratificó la voluntad del país de no ceder su soberanía a la jurisdicción estadounidense⁴⁵⁶.

Otro de los ejemplos de *lobbying* directo realizado por Chevron fue el contrato firmado con las Fuerzas Armadas del Ecuador (FF.AA) durante el año 2005. Mediante aquel documento las FF.AA se comprometían a brindarle seguridad externa a la compañía por un periodo de dieciocho meses. La justificación del ministro de defensa de aquel entonces, Oswaldo Jarrín⁴⁵⁷, fue que aquella acción se enmarcaba dentro de la competencia de vigilancia del patrimonio y los recursos naturales del país. Los afectados por las actividades petroleras realizadas en los campos que administró el consorcio Texaco – Gulf narran que la cercanía de la petrolera con el ejército fue

⁴⁵⁴ Yanza, Luis. (2014). *UDAPT vs. CHEVRON – TEXACO: Las Voces de las Víctimas* [online]. 2ª edición. Nueva Loja: INREDH, 2014, p. 205-206. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.inredh.org/archivos/pdf/las_voces_de_las_victimas.pdf.

⁴⁵⁵ Yanza, Luis. (2014). *UDAPT vs. CHEVRON – TEXACO: Las Voces de las Víctimas* [online]. 2ª edición. Nueva Loja: INREDH, 2014, p. 212. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.inredh.org/archivos/pdf/las_voces_de_las_victimas.pdf

⁴⁵⁶ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.53. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

⁴⁵⁷ Oswaldo Jarrín volvió a ocupar el cargo de Ministro de Defensa en el gobierno de Lenin Moreno desde mayo del 2018.

utilizada para fraguar un informe de inteligencia militar que provocó la suspensión de una inspección en el sector de La Guanta (Orellana), el 18 de octubre de 2005⁴⁵⁸.

Las filtraciones de Wikileaks revelaron que la Embajada de Estados Unidos en Ecuador tenía contacto permanente con Chevron. Incluso, la compañía informaba previamente a los diplomáticos estadounidenses de las acciones jurídicas que pensaba tomar⁴⁵⁹. Concretamente acerca de actividades de cabildeo, en el 2008, ya con Rafael Correa como Presidente de la República, la embajadora Linda Jewell notifica, mediante un cable diplomático, a la Secretaría de Estado de EEUU que la multinacional petrolera había iniciado contactos con funcionarios ecuatorianos de alto rango para ofertar inversiones en proyectos sociales a cambio de que el Gobierno tome una posición favorable para la empresa en el Caso Lago Agrio.

La frase del cable a la que se alude en el párrafo anterior es textualmente el siguiente⁴⁶⁰:

Meanwhile, Chevron had begun to quietly explore with senior GOE officials whether it could implement a series of social projects in the concession area in exchange for GOE⁴⁶¹ support for ending the case, but now that the expert has released a huge estimate for alleged damage, it might be hard for the GOE to go that route, even if it has the ability to bring the case to a close⁴⁶².

A las diversas actividades de *grass root lobbying* realizadas por Chevron, con el fin de ejercer presión sobre el Estado ecuatoriano, se las ha agrupado en dos categorías. En la primera se encuentra el cabildeo que hizo la empresa en los organismos estatales de Estados Unidos con el objetivo de incidir en la política exterior del Gobierno

⁴⁵⁸ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.55-56. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248.

⁴⁵⁹ Amazon Watch . *Amazon Watch* [online]. California: Amazon Watch, 2011. Wikileaks Cables Expose Chevron's Lobbying of Ecuador Government to Kill \$18 Billion Environmental Case. [consulta: 7 de agosto de 2019] <https://amazonwatch.org/news/2011/0921-wikileaks-cables-expose-chevron-lobbying-of-ecuador-government-to-kill-environmental-case>

⁴⁶⁰ Traducción: “Mientras tanto, Chevron ha empezado a explorar silenciosamente con altos cargos del GOE acerca de la implementación de una serie de proyectos sociales en el área de concesión a cambio del apoyo del GOE en casos finales, pero ahora el experto ha revelado que la estimación del daño alegado es enorme, por lo que puede ser complicado para el GOE tomar esa ruta, incluso si tiene la habilidad de traer el caso cerca”.

⁴⁶¹ GOE significa Gobierno de Ecuador.

⁴⁶² Wikileaks. WikiLeaks [online]. Islandia: Wikileaks, 2008. Chevron Disputes Report by Ecuadorian Environmental Expert. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO323_a.html

estadounidense hacia Ecuador. Aunque dichas prácticas se subsumirían en la categoría de *lobbying* directo en el contexto nacional de EEUU, en relación con Ecuador serían *grass root lobbying*. Aquellas acciones no implicaron contactos con funcionarios ecuatorianos, sino que se pretendía afectar, mediante decisiones de las instituciones estadounidenses, la economía del país para debilitar la popularidad de los gobiernos y generarles una percepción desfavorable en la opinión pública.

En la segunda categoría se encuentran las acciones tomadas por Chevron para desacreditar la imagen del sistema judicial de Ecuador nacional e internacionalmente. Aquella estrategia pretendía potenciar el argumento de que la sentencia del Caso Lago Agrio había sido obtenida de forma fraudulenta y que se trataba de una conspiración de los abogados del Frente de Defensa para la Amazonía para extorsionar a la empresa. Ostapenko afirma que Chevron gastó de forma reservada aproximadamente de 250 millones de dólares al año en rubros vinculados a los litigios que mantenía con el FDA y el Estado ecuatoriano. Aunque dicho monto no se imputa exclusivamente a actividades de *lobbying*, permite tener una idea general del alcance de las mismas⁴⁶³.

Serrano (2013) relata que las actividades más relevantes realizadas por Chevron para influir en la política exterior estadounidense se dieron en dos momentos. En el contexto de las negociaciones para la celebración de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países andinos, que se llevaron a cabo desde el 2003 hasta el 2006, la multinacional cabildeó para que se excluya a Ecuador del proceso hasta que, según la Compañía, el Gobierno ecuatoriano honre sus responsabilidades contractuales y le garantice seguridad jurídica⁴⁶⁴.

Las actividades de *lobbying* realizadas por Chevron tuvieron como consecuencia que, en el año 2006, un grupo de senadores demócratas envíen una carta al Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, solicitando que el equipo negociador del Tratado de Libre Comercio no se involucre en el litigio jurídico que mantenía la petrolera en Ecuador. Entre los firmantes constaba Barack Obama, que en aquel entonces era

⁴⁶³ Ostapenko, Pavlo. Do lobbyists win trials? Lessons from Chevron vs. Ecuador trial. En: *Resilience* [online]. Resilience.org, 2014. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.resilience.org/stories/2014-05-31/do-lobbyists-win-trials-lessons-from-chevron-vs-ecuador-trial/>

⁴⁶⁴ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.54. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

senador⁴⁶⁵. La revista Newsweek reveló que Steven Dozinger, abogado del Frente de Defensa de la Amazonía, había sido compañero de Obama en el equipo de básquet de la Escuela de Derecho de Harvard. Aquella relación le permitió a Dozinger informar directamente a Obama acerca de lo ocurrido en la Amazonía ecuatoriana⁴⁶⁶.

En un segundo momento, durante el año 2011, el gobierno de Rafael Correa ya había descartado la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En consecuencia, las presiones de Chevron se centraron en evitar que EEUU renueve las preferencias arancelarias que beneficiaban a ciertas exportaciones ecuatorianas como compensación por la lucha para frenar el tráfico de drogas. De acuerdo con la información develada por Associated Press, durante el primer semestre del 2011, Chevron gastó 2, 8 millones de dólares en *lobbying*, con el objetivo de evitar que las ATPDEA para Ecuador sean renovadas⁴⁶⁷.

Además de la influencia realizada para torpedear las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador, y así afectar la imagen pública de los gobiernos ecuatorianos en distintos momentos políticos, Chevron inicio una campaña internacional para desacreditar el sistema judicial ecuatoriano y apuntalar su estrategia judicial en el extranjero. El objetivo era posicionar la idea de que cualquier sentencia desfavorable que se dictara en Ecuador era producto de un fraude en su contra.

Para apuntalar su estrategia de *grass root lobbying*, Chevron establece distintos tipos de vínculos con los principales medios de comunicación ecuatorianos. Serrano (2013) afirma que la multinacional contrató los servicios de la empresa de comunicación Quantum vinculada al exdirector del diario Hoy de Quito⁴⁶⁸. Por otro lado, la inestabilidad política en Ecuador es uno de los elementos que Chevron utiliza para sembrar dudas acerca de la imparcialidad del sistema judicial en el Caso Lago Agrio.

⁴⁶⁵Ecuadorinmediato. Senadores norteamericanos apoyan a Ecuador frente a Texaco. En: *Ecuadorinmediato* [online]. Ecuador: Ecuador Inmediato, 2006. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=28772

⁴⁶⁶ Isikoff, Michael. Chevron Lobbyists Fight Ecuador Toxic-Dumping Case. En: *Newsweek* [online]. Estados Unidos: Newsweek Digital, 2008. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.newsweek.com/chevron-lobbyists-fight-ecuador-toxic-dumping-case-93189>

⁴⁶⁷ Armendariz, Carolina & Salas, Edgar. Estudio de la Percepción de la Campaña la Mano Sucia de Chevron en los Ciudadanos que Viven en el Ecuador. En: *Revista: Oidles Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. Edumed, 2017. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/22/mano-sucia-chevron.html>

⁴⁶⁸ Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, p.58. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248.

La multinacional creó un portal de internet denominado Juicio Crudo que lo utiliza únicamente para difundir su versión de los hechos relacionados con los litigios que mantiene con el Frente de Defensa de la Amazonía y el Estado Ecuatoriano. En la página web se difunden hechos como la remoción, en el año 2005, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que tuvo como consecuencia la destitución del Presidente de la República, Lucio Gutiérrez. Además, se presenta a las reformas a la justicia impulsadas por en el gobierno de Rafael Correa, principalmente a partir del año 2011, como un intento por cooptar todas las funciones del Estado⁴⁶⁹.

El Gobierno de Rafael Correa estuvo marcado por una tensión constante entre el oficialismo y los principales medios de comunicación privados. La opinión pública se caracterizaba por una marcada división entre detractores y afines al régimen, quedando muy poco espacio para posiciones más objetivas⁴⁷⁰. Aquel escenario fue utilizado por Chevron para difundir cualquier hito de esa confrontación permanente como un ataque a la libertad de expresión⁴⁷¹.

El Gobierno ecuatoriano también realizó actividades de *grass root lobbying* con el argumento de defenderse de la ofensiva mediática nacional e internacional iniciada por Chevron contra las instituciones de Ecuador. Si bien en la presente investigación no se aborda el rol de los organismos estatales como sujetos activos o beneficiarios del cabildeo, es trascendente revisar esta faceta del Caso Chevron para comprender integralmente el proceso.

En agosto del 2013, el Presidente de la República, Rafael Correa anunció el inicio de la campaña “La Mano Sucia de Chevron”. El eje central de dicha estrategia de comunicación fueron las visitas de celebridades y personalidades internacionales al área de la Amazonía en la que operó Texaco, para que constaten y denuncien ante el mundo los daños ambientales que habría dejado la empresa⁴⁷². El Estado ecuatoriano celebró un

⁴⁶⁹ Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

⁴⁷⁰ Gehrke, Mirjam, et al. *Panorama de los medios en Ecuador Sistema informativo y actores implicados*. Bonn: DW Akademie, 2016, p. 13. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.dw.com/downloads/30336831/panorama-de-los-medios-en-ecuador-pdf>

⁴⁷¹ Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

⁴⁷² EFE. Presidente de Ecuador anuncia campaña "La mano negra de Chevron". En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2013. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/31/nota/1370591/presidente-ecuador-anuncia-campana-mano-negra-chevron>

contrato con la empresa estadounidense MCSquared con el objeto de que maneje las relaciones públicas del país. En el marco de aquel acuerdo, MCSquared gestionó la presencia de algunas “estrellas” de Hollywood como Mia Farrow y Danny Glover. Así mismo, la empresa organizó ciertas actividades de difusión de la Campaña⁴⁷³.

Además de las celebridades de Hollywood mencionadas, participaron en la “La Mano Sucia de Chevron” el cantautor Luis Eduardo Aute, la periodista Monserrat Ponsa, la activista Antonia Juhasz, la alcaldesa de Richmond - California Gayle McLaughlin, el cantante René Pérez “Residente”, la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú, la documentalista Alexandra Cousteau, el excandidato presidencial francés Jean-Luc Mélenchon, entre otros⁴⁷⁴. La imagen central de la Campaña era la de las personalidades mencionadas introduciendo su mano en agua contaminada por petrolero y, luego, mostrándola a las cámaras.

En septiembre del 2018, cuando se emitió el laudo arbitral que otorgaba la razón a la multinacional petrolera en el Caso Chevron III, el Gobierno ecuatoriano, en aquella fecha ya presidido por Lenin Moreno, acusó al régimen anterior de haber gastado más de 10 millones de dólares para, según ellos “engañar” a la opinión pública nacional y extranjera con la campaña “La Mano Sucia de Chevron”. Desde el punto de vista de la actual administración, el contrato celebrado con MCSquared demostraría que el apoyo de las personalidades internacionales a la tesis de Ecuador y del Frente de Defensa de la Amazonía no era real, sino únicamente motivado por una contraprestación económica⁴⁷⁵.

⁴⁷³ Redacción Plan V. Los pagos de MCSquared a las "estrellas" de Hollywood. *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2014. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/pagos-mcsquared-estrellas-hollywood>

⁴⁷⁴ El Comercio. La Mano Sucia de Chevron. En: *El Comercio*, 2015. Ecuador: Grupo El Comercio. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/tag/la-mano-sucia-de-chevron>

⁴⁷⁵ El Universo. Gobierno de Lenín Moreno acusa al régimen de Rafael Correa de usar fondos públicos contra Chevron. En: *El Universo* [online]. Ecuador: EL Universo, 2018. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/06/nota/6940952/aplicar-derecho-repeticion-si-hay-fallos-contrarios-caso-chevron>

2.3.2. Consecuencias judiciales y políticas de la influencia de Odebrecht en Ecuador

Primeras actividades de Odebrecht en Ecuador

La influencia de Odebrecht en la política latinoamericana se puso en el foco de atención de la opinión pública a partir de diciembre del 2016 cuando el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que la constructora brasileña había pagado sobornos en diez países de Latinoamérica a cambio de contratos de obra pública⁴⁷⁶. El objeto de estudio de la presente investigación excluye a los mecanismos de incidencia en las decisiones públicas que involucran el cometimiento de delitos y se centra en el *lobbying* legal. Sin embargo, el modus operandi de la compañía incluía también prácticas de cabildeo, que sin vulnerar la normativa penal, se daban en contextos opacos y blindados del escrutinio público. La intención del presente epígrafe es analizar aquellos hechos para demostrar las consecuencias de la ausencia de una regulación que transparente ese tipo de contactos.

Odebrecht S.A es un holding brasileño fundado en 1944 por el Ingeniero Norberto Odebrecht en la ciudad de Salvador de Bahía. La compañía se encuentra catalogada como la constructora más grande de América Latina⁴⁷⁷. El primer trabajo que realizó Odebrecht en Ecuador fue el Proyecto de Irrigación Santa Elena, contratado en 1987 cuando León Febres Cordero era Presidente de la República⁴⁷⁸. Posteriormente, se contrataron obras con la constructora brasileña en seis de los siguientes nueve gobiernos⁴⁷⁹.

Aunque la investigación del Departamento de Justicia de Estados Unidos se enfoca exclusivamente en los hechos ocurridos entre los años 2001 y 2016, el esquema de corrupción de Odebrecht al parecer habría funcionado desde el inicio de sus actividades

⁴⁷⁶ BBC Mundo. Lo que se sabe de la enorme red de sobornos de la compañía Odebrecht en 10 países de América Latina. En: *BBC News* [online]. BBC Mundo, 2016. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-38410759>

⁴⁷⁷ Guzmán, Natalia. *Estudio de caso: Odebrecht*. Directora: Sandra Gaitán. Medellín: Universidad EAFIT, 2018, p.5. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12940/Natalia_Guzm%C3%A1nInCasta%C3%Bl_o_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁴⁷⁸ Odebrecht. *Odebrecht* [online]. Odebrecht. Historia. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.odebrecht.com/es/organizacion-odebrecht/historia>

⁴⁷⁹ Tipán, Diana. *Comunicación Política: Caso Odebrecht-Ecuador explicado desde la Teoría del Escándalo Político* [online]. Director: Patricio Moncayo. Quito: UDLA, 2017, p. 17. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/7676/1/UDLA-EC-TLCP-2017-51.pdf>

en Ecuador. De acuerdo con una investigación realizada por el periódico guayaquileño Expreso, la primera secretaria del departamento de la constructora encargado de gestionar los sobornos publicó un listado de dieciocho ecuatorianos que habrían recibidos pagos ilegales entre 1987 y 1992⁴⁸⁰.

Uno de los hitos de la relación de Odebrecht con el Estado ecuatoriano fue la expulsión de la empresa del país dispuesta por el entonces Presidente de la República, Rafael Correa, en el año 2008. El motivo de aquella decisión fueron los problemas que había registrado la central hidroeléctrica San Francisco, que fue construida por la compañía brasileña. Según explica Cevallos (2012), la central presentaba problemas de funcionamiento que requerían arreglos que ascendían a los US\$ 200 millones de dólares y le generaban al Estado un lucro cesante de US\$ 200 mil dólares diarios, por lo cual se exija a la constructora que asuma esos costos⁴⁸¹.

La central hidroeléctrica San Francisco había sido inaugurada el 20 de junio del 2007. Solo un año después, el 6 de junio del 2008, ya presentaba los problemas citados. La respuesta del Gobierno ecuatoriano, ante esos hechos y la negativa de la empresa a aceptar sus reclamos, fue la declaratoria de un estado de excepción⁴⁸². El 27 de septiembre del 2008, en el marco del Estado de emergencia, el Gobierno dispuso que la fuerza pública tome el control de las oficinas y obras concesionadas a Odebrecht. Además, se ordenó la prohibición de salida del país de los principales directivos de la compañía. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, el 11 de octubre de ese año, Rafael Correa anuncia la terminación de los contratos que la constructora mantenía en Ecuador⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Boscán, Andersson. La larga sombra de Odebrecht en Ecuador. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-larga-sombra-de-odebrecht-en-ecuador-AC1015893>

⁴⁸¹ Cevallos, Nicolás. *La influencia político-comercial en las relaciones entre Ecuador y Brasil en los casos PETROBRAS y ODEBRECHT* [online]. Director: Fausto Maldonado. Quito: UIDE, 2012, p.18. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/316/1/T-UIDE-0295.pdf>

⁴⁸² Maldonado, Miguel. *Control jurisdiccional y procedencia de la declaratoria de Estado de Emergencia en el caso del Decreto Ejecutivo No. 1348* [online]. Quito: USFQ, 2009, p.12. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/274/1/91159.pdf>

⁴⁸³ Cevallos, Nicolás. *La influencia político-comercial en las relaciones entre Ecuador y Brasil en los casos PETROBRAS y ODEBRECHT* [online]. Director: Fausto Maldonado. Quito: UIDE, 2012, p.30. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/316/1/T-UIDE-0295.pdf>

La decisión del Gobierno ecuatoriano provocó la reacción del Gobierno de Brasil. En primera instancia se decide suspender una visita que tenía planeada el ministro de transporte brasileño a Ecuador. Posteriormente, en noviembre del 2008, cuando el Gobierno ecuatoriano inicia acciones legales contra Odebrecht, la Cancillería brasileña llama a consultas a su embajador en Quito. Ecuador presentó dos demandas contra Odebrecht, una ante la Cámara de Comercio de Ambato, por el monto de US\$ 250 millones y otra ante la Cámara de Comercio Internacional de París, por US\$ 286,8 millones.

La tensión diplomática entre Ecuador y Brasil se rebajaría gracias a una reunión bilateral mantenida entre los presidentes Luis Ignacio Lula Da Silva y Rafael Correa en ocasión de la XX Cumbre de la Unidad de América latina y el Caribe, desarrollada en diciembre del 2008. En el encuentro el Presidente ecuatoriano se comprometió a cancelar al Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) todas las cuotas pendientes hasta que la Cámara de Comercio Internacional de París resuelva el arbitraje planteado. Ante esa decisión, el Gobierno brasileño volvió a enviar a su embajador a Quito⁴⁸⁴.

La solución definitiva a la disputa comercial entre Odebrecht y el Estado ecuatoriano se produjo en julio del 2010. Después de un periodo de negociación, el Gobierno toma la decisión de retirar todas las acciones legales que se habían iniciado contra la constructora brasileña a cambio de una compensación por los daños causados de 20 millones de dólares. A partir de aquel suceso, la compañía vuelve a ser una de las principales ejecutoras de obra pública en Ecuador⁴⁸⁵.

En 2011, a Odebrecht se le adjudica contratos para la reparación de la central hidroeléctrica Pucará, por un monto de 18 millones de dólares y para la construcción de la central hidroeléctrica Manduriacu con un costo de 124 millones de dólares. En 2012, a la compañía se le encargaría la implantación del Proyecto Refinería del Pacífico por un valor de aproximadamente 250 millones de dólares. En 2013, la constructora es designada como contratista para la construcción del acueducto La Esperanza, el poliducto Pascuales – Cuenca y el trasvase Daule – Vinces, las expensas de aquellos

⁴⁸⁴ El Universo. Ecuador confía en normalizar relaciones con Brasil. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2008. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/12/18/1/1355/E907B2FC87EA45E7B56941971101C998.html>

⁴⁸⁵ Tipán, Diana. *Comunicación Política: Caso Odebrecht-Ecuador explicado desde la Teoría del Escándalo Político* [online]. Director: Patricio Moncayo. Quito: UDLA, 2017, p. 18. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/7676/1/UDLA-EC-TLCP-2017-51.pdf>

proyectos de infraestructura son de aproximadamente 264, 370 y 252 millones de dólares, respectivamente⁴⁸⁶.

Todos los proyectos mencionados en el párrafo anterior fueron contratados por el Gobierno Central. No obstante, el contrato más lucrativo que celebró Odebrecht, tras su retorno a Ecuador, fue con el Municipio de Quito en 2015. El objeto de aquel acuerdo fue la edificación de la Fase II del Metro de Quito. Aquella obra se le adjudicó a un consorcio formado por la compañía brasileña y la empresa española Acciona. El costo del proyecto fue de aproximadamente 2 mil millones de dólares. Previamente, en 2012 y bajo una administración municipal anterior, Odebrecht se había encargado de la construcción de las fases 1 y 2 de la Ruta Viva, una de las autopistas que conecta el aeropuerto de Quito con la ciudad⁴⁸⁷.

Las derivadas judiciales y políticas del Caso Odebrecht en Ecuador

De acuerdo con la información proporcionada por la Fiscalía General del Estado de Ecuador a los medios de comunicación, el caso Odebrecht ha derivado en diez causas judiciales. Cinco de ellas se encuentran en la etapa de investigación previa, tres tienen sentencia en firme, una se halla en fase de apelación y otra de casación. El proceso con más repercusiones políticas es en el que se juzgó al exvicepresidente de la República, Jorge Glas, por una presunta asociación ilícita⁴⁸⁸.

El 22 de diciembre del 2016, al día siguiente de las revelaciones realizadas por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, la Fiscalía General del Estado inició de oficio las investigaciones relacionadas con el presunto esquema de sobornos que la constructora Odebrecht habría montado en Ecuador y allanó las oficinas de la compañía.

⁴⁸⁶ Boscán, Andersson. La larga sombra de Odebrecht en Ecuador. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-larga-sombra-de-odebrecht-en-ecuador-AC1015893>

⁴⁸⁷ El Universo. Odebrecht desvió fondos de la Ruta Viva y el Metro de Quito. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2019. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/26/nota/7395081/odebrecht-desvio-fondos-ruta-viva-metro-quito>

⁴⁸⁸ Rosero, Ana & Tipanluisa, Geovanny. 20 grandes casos de corrupción están en proceso en Ecuador. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/grandes-casos-corrupcion-ecuador-correismo.html>

Cinco días más tarde, se solicitó a EEUU la asistencia penal internacional y, el 3 de enero del 2017, se prohíbe a todas las instituciones públicas contratar con la empresa⁴⁸⁹. El 2 de marzo del 2017, un juez de garantías penales acepta un actor urgente solicitado por la Fiscalía General del Estado, en el marco de las investigaciones del Caso Odebrecht, y bloquea un pago por aproximadamente 40 millones de dólares que debían realizar dos organismos estatales a la constructora⁴⁹⁰. El 21 de abril del 2017, se registran los dos primeros arrestos vinculados al caso. Uno de los detenidos fue ministro de electricidad entre junio del 2007 y julio del 2009⁴⁹¹.

El exministro, Alecksey Mosquera, habría cobrado un soborno de un millón de dólares, en 2011, mediante una entidad financiera de Andorra⁴⁹². Aquel pago se realizó como compensación por gestionar y acelerar contratos en beneficio de Odebrecht durante la época en la que se desempeñó como funcionario público. El 11 de abril del 2018, tras aceptar su responsabilidad, Mosquera fue declarado culpable por lavado de activos y sentenciado a una pena de cinco años de privación de libertad. Adicionalmente, como parte de la condena, se le impuso una multa de cinco millones de dólares y se le condenó a ofrecer disculpas públicas como método de reparación integral⁴⁹³.

El 11 de mayo del 2017, se realiza un cambio ordinario del titular de la Fiscalía General del Estado. Carlos Baca Mancheno es posesionado como nuevo Fiscal General. El 3 de junio de ese año y después de un viaje de Baca a Brasil, se ejecuta un macro operativo de la Policía Nacional en el que se detiene a cinco personas y se llevan a cabo doce allanamientos. Entre los detenidos se encontraba Ricardo Rivera, tío del entonces Vicepresidente de la República, Jorge Glas. Además, uno de los inmuebles allanados es

⁴⁸⁹ Fiscalía General del Estado. “Caso Odebrecht: Información Oficial sobre el Caso Odebrecht”. Tomado de: <http://micrositio.fiscalia.gob.ec/>. Consultado: 11 de agosto del 2019.

⁴⁹⁰ Redacción de Seguridad El Comercio. Juez de Garantías Penales ordenó el bloqueo de pagos a Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/juez-bloqueo-pagos-ecuador-odebrecht.html>

⁴⁹¹ Tipanluisa, Geovanny. Exministro de Electricidad y un empresario, los primeros detenidos en Ecuador por caso Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-caso-odebrecht-ecuador.html>

⁴⁹² Gil, Joaquín & Irujo, José. La Policía de Andorra concluye que Odebrecht sobornó a un exministro de Ecuador. En: *El País* [online]. España: El País, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: Tomado de: https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509972051_653838.html

⁴⁹³ El Universo. Alecksey Mosquera, condenado a 5 años por lavado de activos en caso Odebrecht. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/11/nota/6708445/mosquera-condenado-5-anos-odebrecht>

el domicilio de quien fungía como Contralor General del Estado en aquel momento, Carlos Pólit. Cuando sucedieron dichos hechos, Pólit se encontraba en Estados Unidos, según su abogado, por motivos de salud⁴⁹⁴.

El 20 de junio del 2017, Pólit renunció a la Contraloría General del Estado⁴⁹⁵. El 2 de julio, la Asamblea Nacional resuelve censurar al excontralor en el marco del juicio político que se le había planteado⁴⁹⁶. Posteriormente, el 1 de agosto de ese mismo año, se filtran los audios de una conversación de Pólit con el delator de Odebrecht, José Conceição, mantenida el 23 de julio del 2016, que lo involucraba en la trama de sobornos. Conceição fue el principal ejecutor de las operaciones corruptas de la constructora brasileña en Ecuador⁴⁹⁷.

Actualmente, se encuentran en la fase investigación previa cinco causas contra el excontralor⁴⁹⁸. Además, el 6 de junio del 2018, Carlos Pólit fue condenado, por concusión, a seis años de privación de libertad y a cancelar al Estado ecuatoriano un monto 40.4 millones de dólares por reparación integral. El exfuncionario habría beneficiado a Odebrecht mediante el desvanecimiento de glosas y la elaboración de informes favorables para los intereses de la constructora⁴⁹⁹. Pólit también consta entre los acusados en la asociación ilícita por la que se le juzga al exvicepresidente, Jorge

⁴⁹⁴ El Comercio. El caso Odebrecht se acelera: 12 allanamientos y 5 detenidos. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/caso-odebrecht-ecuador-detenedos-allanamientos.html>

⁴⁹⁵ El Universo. Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>

⁴⁹⁶ El Universo. Asamblea Nacional aprueba moción de censura contra excontralor Carlos Pólit. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/02/nota/6261220/asamblea-nacional-inicia-juicio-politico-excontralor-carlos-polit>

⁴⁹⁷ El Comercio. Conversación del 23 de julio del 2016 entre el Delator de Odebrecht y Carlos Pólit excontralor General del Estado. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/video/conversacion-part1-delator-odebrecht-carlospolit.html>

⁴⁹⁸ Rosero, Ana & Tipanluisa, Geovanny. 20 grandes casos de corrupción están en proceso en Ecuador. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/grandes-casos-corrupcion-ecuador-correismo.html>.

⁴⁹⁹ El Universo. Carlos Pólit y su hijo John Pólit, condenados a seis y tres años de cárcel por concusión en caso Odebrecht. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/06/nota/6796388/carlos-polit-su-hijo-john-polit-condenados-seis-tres-anos-carcel>

Glas. Sin embargo, el excontralor no ha sido sentenciado, ya que, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aquel delito no puede juzgarse en ausencia⁵⁰⁰.

En el proceso penal con más trascendencia mediática del Caso Odebrecht, el exvicepresidente, Jorge Glas, fue sentenciado en primera y segunda instancia por presuntamente ser el cabecilla de una asociación ilícita constituida para beneficiarse económicamente del pago de sobornos por parte de la constructora. La pena fue de seis años de cárcel⁵⁰¹. La defensa del exfuncionario interpuso un recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia que fue rechazado el 16 de noviembre del 2019⁵⁰².

A Glas se le vinculó a la instrucción fiscal cuando todavía era Vicepresidente de la República. Inicialmente se le prohibió ausentarse del país, pero, el 3 de octubre del 2017, la Fiscalía General del Estado solicitó la prisión preventiva en su contra. La petición fue aceptada pese a que el entonces segundo mandatario no había incumplido la medida cautelar anterior⁵⁰³. Aquella decisión permitió que la Asamblea Nacional asuma que se había configurado una ausencia definitiva en el cargo y que nombre a María Alejandra Vicuña como su reemplazo, el 6 de enero del 2018⁵⁰⁴.

En resumen, la teoría del caso de la Fiscalía General del Estado respecto a la asociación ilícita por la que se juzga a Jorge Glas es la siguiente:

“De información remitida por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norte América -la cual forma parte de la Asistencia Penal Internacional, solicitada por la FGE, se conoce que entre los años 2007 a 2016, la compañía constructora brasileña NORBERTO ODEBRECHT S.A., implementa en el Ecuador -así como en otros países sudamericanos donde fue

⁵⁰⁰ EFE. El vicepresidente de Ecuador es condenado a seis años de prisión por caso Odebrecht. En: *Agencia EFE* [online]. España: Agencia EFE, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-vicepresidente-de-ecuador-es-condenado-a-seis-anos-prision-por-caso-odebrecht/20000064-3466584>

⁵⁰¹ Noticias de América Latina y El Caribe. Ecuador: la Corte ratifica la sentencia contra el exvicepresidente Jorge Glas por corrupción. En: *Nodal* [online]. Nodal, 2018. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.nodal.am/2018/06/ecuador-la-corte-ratifica-la-sentencia-contra-el-exvicepresidente-jorge-glas-por-corrupcion/>

⁵⁰² Puente, Diego. Tribunal no acepta recurso de casación de Jorge Glas en caso Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 17 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/jorge-glas-casacion-jueces-odebrecht.html>

⁵⁰³ BBC Mundo. Decretan en Ecuador prisión preventiva para el vicepresidente Jorge Glas por el caso de pago de sobornos de Odebrecht. En: *BBC News* [online]. BBC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41479240>

⁵⁰⁴ Telesur. (2018). ¿Quién es María Alejandra Vicuña?. En: *Telesur* [online]. Venezuela: Telesur [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Quien-es-Maria-Alejandra-Vicuna-20180106-0033.html>

contratista-, un esquema de sobornos dirigidos a funcionarios públicos, intermediarios y terceros, los cuales les facilitaban beneficiarse de adjudicaciones de obras públicas, con abierta violación de normas, principios jurídicos y éticos de la contratación pública. En el Ecuador, mediante este esquema, se han realizado pagos corruptos por una suma superior a US\$ 33.5 millones. Para la eficacia de este sistema ilegal, ODEBRECHT no solamente que crea empresas subsidiarias, como la Compañía NORBERTO ODEBRECHT ECUADOR, sino que tuvo el aporte de empresas de fachada como TRANSPYASE S.A y SERVICICONTY S.A., que figuraban como proveedoras; así como la utilización de empresas vinculadas con la construcción en nuestro país, como DIACELEC S.A. y EQUITRANSA; también se utiliza para la operación de este sistema a empresas off shore que la compañía NORBERTO ODEBRECHT S.A. había creado en jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales; empresas que formaban parte del “Departamento de Operaciones Estructuradas”, entre las cuales constan: KLIENFIELD SERVICES LTD, CONSTRUCTORA INTERNACIONAL DEL SUR, INNOVATION RESEARCH ENGINEERING AND DEVELOPMENT LTD., SELECT ENGINEERING CONSULTING AND SERVICES, MEIL BANK.

La entrega de sobornos a cambio de beneficios indebidos, comprendía distintas esferas como el aseguramiento de respaldo institucional para contratar; el concurso de funcionarios públicos que tenían directa relación con la contratación de las obras –lo cual incluía alteración o modificación de los pliegos contractuales-; el concurso de intermediarios privados o agentes empresariales; el pacto de los montos de los sobornos; y, finalmente, la neutralización o anulación de los mecanismos de control posterior. Las prácticas ilícitas fueron elevadas a la categoría de un esquema gerencial u organizacional que se verificaba a través de un consenso de voluntades para delinquir y que abarca desde el 2011 al 2016, en una secuencia continua de hechos que contaminaron los procesos concursales de licitación de obras, la obtención indebida y la gestión de apoyos institucionales, la entrega de sobornos por medio de un sistema informático, codificado y estructurado de transferencias bancarias internacionales o a través de dinero en efectivo.

La multiplicidad de acciones permanentes y bajo procedimientos que seguían un estándar de operación, consolidó a esta “asociación” creada para delinquir

como medio para la perpetración de varios delitos fin o subsecuentes, en el que sus partícipes cumplían un rol utilitario a la organización delictiva que se creó a partir de la empresa constructora brasileña. En esta asociación de voluntades para fines delictivos se asignaron roles específicos para cumplir la finalidad propuesta; la empresa ODEBRECHTS.A., a través de sus directores e intendentes, fue la encargada de proveer el dinero materia del soborno para beneficio de funcionarios públicos e intermediarios privados; el mecanismo fue en cinco proyectos: i) Poliducto Pascuales-Cuenca; ii) Tránsito Daule-Vinces; iii) Proyecto Hidroeléctrico Manduriacu; iv) Refinería del Pacífico, Movimiento de Tierras-; y, v) Refinería del Pacífico, Acueducto La Esperanza⁵⁰⁵.

En relación con la participación del exvicepresidente, la fiscalía argumentó lo siguiente:

“Todo lo ocurrido con relación a estos proyectos, en los que se ha identificado la contaminación del esquema sistemático y orgánico de entrega de dinero; se registran pagos “no contabilizados” sobre los señores RICARDO RIVERA, JORGE GLAS y CARLOS PÓLIT; a mediados del 2011, el RICARDO GENARO RIVERA ARAUZ, se presenta como intermediario del entonces Ministro de Sectores Estratégicos, el Ing. JORGE DAVID GLAS ESPINEL ante Santos Filho, apoderado de ODEBRECHT en el Ecuador, para acordar el pago como comisión (“peaje”) equivalente entre el 1 al 1,3% del monto total de todos los contratos que la empresa ODEBRECHT tenía en el Ecuador; acordado ello, se realizan pagos desde el año 2012 a 2016, que ascendieron a la suma de US\$ 13.5 millones, que fueron entregados a través de transferencias a la compañía GLORY INTERNATIONAL CO. LTD., indicada por RIVERA ARAÚZ para dicho propósito; así como, dinero en efectivo entregado en la Suite 156, Torre B, del Swisshotel (Quito); el dinero en efectivo se canaliza a través de DIACELEC S.A., cuyo accionista mayoritario es el señor EDGAR ARIASQUIROZ, quien a su vez recibía transferencias desde la empresa COLUMBIA MANAGAMENT domiciliada

⁵⁰⁵Ecuador. Proceso No. 17721-2017-00222. *Función Judicial* [online], 2018, p. 6. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/2018/casos/odebrecht/reporteProceso_17721_2017_00222_Juicio_Asoc_II_icita.pdf

en Panamá, y esta a su vez se proveía de efectivo de las empresas off shore de ODEBRECHT”⁵⁰⁶.

La defensa del exsegundo mandatario alegó que, desde que asumió como servidor público, Glas no tenía conocimiento de las actividades profesionales que realizaba su tío, Ricardo Rivera⁵⁰⁷. Mientras tanto, Rivera sostuvo que la relación que mantenía con Odebrecht y las empresas mencionadas en el proceso eran negocios privados y que nunca se valió del cargo que ocupaba su sobrino. Rivera se define a él mismo como un gestor de intereses particulares que se encargaba de ensamblar vínculos comerciales entre empresas⁵⁰⁸.

Una de las principales pruebas presentadas por la Fiscalía durante la etapa de juicio fue la confesión de José Conceição, el principal delator de Odebrecht, quien afirmó que Ricardo Rivera le había contactado a inicios del 2011 y le ofreció garantizarle el acceso directo e incondicional a Jorge Glas, a cambio de una “comisión” del 1 por ciento de todos los contratos en los que el funcionario incida para favorecer a la constructora⁵⁰⁹.

Según Conceição, mediante la intermediación de Rivera, se habría reunido al menos dos o tres veces al año con Jorge Glas. En una de dichas audiencias, Glas le habría exigido un aporte de un millón de dólares para la campaña electoral de las elecciones seccionales del año 2014. Conceição se habría negado a realizar aquel pago con el argumento de que ya tenían un acuerdo con Rivera. A pesar de que el ejecutivo de la constructora poseía grabaciones con varios funcionarios como con el excontralor Carlos Pólit y el mismo Rivera, el único audio en el que participaba Glas no se hablaba de ningún tema ilícito⁵¹⁰.

⁵⁰⁶Ecuador. Proceso No. 17721-2017-00222. *Función Judicial* [online], 2018, p. 7. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/2018/casos/odebrecht/reporteProceso_17721_2017_00222_Juicio_Asoc_Ilicita.pdf

⁵⁰⁷ La República. Glas dice que si alguien se tomó su nombre, «que responda a la justicia». En: *La República* [online]. Ecuador: La República EC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/07/23/glas-dice-que-si-alguien-se-tomo-su-nombre-que-responda-a-la-justicia/>

⁵⁰⁸La Posta. (2017). Ricardo Rivera, entrevista con El Tío. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=DWxYpnfHzsE>

⁵⁰⁹ El Universo. Versión de José Santos, delator de Odebrecht, ante la Fiscalía de Ecuador. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/29/nota/6405502/santos-glas-pidio-1-millon-campana>.

⁵¹⁰ El Universo. Versión de José Santos, delator de Odebrecht, ante la Fiscalía de Ecuador. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/29/nota/6405502/santos-glas-pidio-1-millon-campana>.

Glas reconoció que, mientras ejerció como funcionario público, se reunió varias veces con ejecutivos de Odebrecht para tratar temas como la reparación de obras y atender a los reclamos por los atrasos en los pagos que el Estado ecuatoriano debía a la compañía. Sin embargo, negó que aquellos contactos se hayan pactado por intermedio de Rivera y calificó a la delación de Odebrecht de una venganza personal por haber tenido una posición determinante para la salida del país de la constructora en el año 2008⁵¹¹.

Tomislav Topic, gerente de Telconet y mencionado en las conversaciones entre Conceição, y Rivera, como intermediario, no fue incluido como procesado en la asociación ilícita. El argumento principal para no llamarlo a juicio es que hacía falta que llegue la asistencia penal internacional de China para demostrar que los pagos realizados a la Empresa Glory International Corp, domiciliada en Hong Kong, tenían origen ilícito. No obstante, el 14 de enero del 2019, el Gobierno ecuatoriano anuncia que había llegado a un acuerdo con el empresario para que cancele al Estado un monto de aproximadamente 14 millones de dólares, equivalente al supuesto soborno, si se demostraba que el dinero recibido de Glory era producto de pactos corruptos. El plan de pagos acordado estaba sujeto a la disponibilidad financiera de Telconet⁵¹².

Una semana después, la defensa de Topic, quien siempre sostuvo que desconocía si los pagos recibidos por Telconet de parte de Glory eran de origen ilícito o no, realiza una rueda de prensa en la que exponen los resultados de la asistencia penal internacional de China. Según argumenta el principal abogado del empresario, aquel documento demuestra que el sistema judicial chino no pudo comprobar que ese dinero fue producto de actos de corrupción. Desde su punto de vista, quedó demostrado que la transacción financiera era consecuencia de un negocio entre ambas compañías que finalmente no se había concretado por causas imputables a la empresa de Hong Kong⁵¹³.

Otro de las principales pruebas utilizadas para demostrar la culpabilidad de Glas fue un pendrive entregado por Alfredo Alcívar, un ex empleado de Ricardo Rivera, que

⁵¹¹ La República. Glas admite reunión con gente de Odebrecht, pero rechaza haber recibido coimas. En: *La República* [online]. Ecuador: La República EC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/08/04/glas-admite-reunion-con-representantes-de-odebrecht-pero-rechaza-haber-recibido-coimas/>

⁵¹² El Comercio. Topic dice que desconocía el origen de 13,5 millones transferidos por Glory International, usada por el tío de Glas. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/topic-odebrecht-glory-glas-rivera.html>

⁵¹³ Glas, J. (2019). Rueda de prensa Dr. JORGE ZABALA EGAS para explicar la trama Glas - Rivera - Topic. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=WOF18OEU5gE>

contenía información acerca de la relación entre Rivera y Odebrecht. En aquel soporte electrónico se encontraron ciento ochenta y cuatro correos electrónicos que “revelan que por manos de Rivera pasaron informes jurídicos de instituciones gubernamentales, propuestas para proyectos en sectores estratégicos, resúmenes de financiamiento en obras, ítems técnicos para elaboración de bases de concursos, currículos de personas para cargos burocráticos”⁵¹⁴.

Jorge Glas reconoció la propiedad de uno de las direcciones de correo electrónico con las que Rivera había interactuado según los datos contenidos en el pendrive que proporcionó Alcívar a la Fiscalía. Entre los temas relacionados con el Caso Odebrecht, el único mensaje que se logró demostrar que intercambiaron Glas y Rivera fue un email, con fecha 7 de enero del 2015, mediante el cual el entonces vicepresidente le informaba a Rivera acerca de una investigación que había realizado el Gobierno sobre la existencia de una empresa con el nombre de Glory International. Aquellas pesquisas se habrían ordenado tras una denuncia presentada por un político opositor, en la que involucraba a Rivera. La conclusión de las averiguaciones realizadas fue que no se verificó la veracidad de la acusación⁵¹⁵.

Las defensas de Glas y Rivera objetaron la prueba obtenida del pendrive, ya que Alcívar no proporcionó el soporte electrónico original desde el que obtuvo la información. El testigo protegido de Fiscalía afirmó que había destruido la laptop en la que se almacenaban originalmente los datos. Según los abogados de los procesados, lo dicho le restaría toda validez al contenido de la memoria USB, debido a que era imposible demostrar que no fue editado⁵¹⁶.

⁵¹⁴ Tipanluisa, Geovanny. 184 correos electrónicos revelan la conexión entre Ricardo Rivera y Jorge Glas, desde el 2009 hasta el 2016. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ricardorivera-jorgeglas-correoselectronicos-fiscalia-odebrecht.html>

⁵¹⁵ Teleamazonas. Pendrive' revela correo de Jorge Glas a su tío Ricardo Rivera. En: *Teleamazonas* [online]. Ecuador: Teleamazonas, 2017 [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.teleamazonas.com/2017/09/pendrive-revela-correo-jorge-glas-tio-ricardo-rivera/>

⁵¹⁶ Ecuador en Vivo. Sin laptop original, información de pen drive carece de valor. En: *Ecuador en Vivo* [online]. Ecuador: Ecuador en Vivo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.ecuadorenvivo.com/politica/83-videos/66291-sin-laptop-original-informacion-de-pen-drive-carece-de-valor-eduardo-franco-abogado-de-vicepresidente.html#.XVGTK3tS_IU

El lobbying de Odebrecht en Ecuador

El objetivo principal de la presente investigación no es analizar los procesos penales relacionados con el Caso Odebrecht en Ecuador. Las actuaciones judiciales resumidas son utilizadas con la finalidad de obtener información respecto a la influencia de la constructora en las decisiones públicas. Por lo tanto, no se formulan conclusiones acerca de la subsunción de las conductas narradas en los distintos tipos penales, ni de la responsabilidad de los acusados. En el marco de este estudio, lo relevante es evidenciar que las actividades de *lobbying* realizadas por Odebrecht, carecieron de regulación.

Para Cañete (2018), las prácticas de Odebrecht, a nivel regional, son un caso modelo de captura de las obras de infraestructura desde una gran corporación. La empresa desarrolló todo un esquema que tenía como finalidad maximizar sus ganancias valiéndose de su capacidad de influir en la contratación pública⁵¹⁷.

En Ecuador, la relación de la empresa con la élite política se evidencia desde que inició sus operaciones en el país en 1987. Aunque no se ha podido determinar el cometimiento de ningún tipo de delito, las confesiones publicadas por el periódico guayaquileño el Expreso revelan que, al menos, existieron indicios de contactos entre funcionarios del Gobierno ecuatoriano y la compañía en aquella época⁵¹⁸.

Posteriormente, en 2008, la disputa entre Odebrecht y el Estado ecuatoriano implicó negociaciones entre los funcionarios de Ecuador y ejecutivos de la compañía que no concluyeron con un acuerdo. Dichas reuniones entran en la definición de *lobbying*, por lo que una regulación acerca de la materia hubiera contribuido para conocer más detalladamente ese proceso. En aquel mismo contexto, es evidente que la empresa hizo cabildeo ante el Gobierno de Brasil hasta lograr un impase diplomático entre los dos países. Uno de los objetivos de aquella estrategia era aportar elementos para formar en la opinión pública una precepción favorable a su tesis, lo que es claramente una práctica de *grass root lobbying*.

⁵¹⁷ Cañete, Rosa. *Democracia capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018, p.78. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁵¹⁸ Boscán, Andersson. La larga sombra de Odebrecht en Ecuador. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-larga-sombra-de-odebrecht-en-ecuador-AC1015893>

Así mismo, el retorno de Odebrecht al país en el año 2010, se dio en el marco de un acuerdo con el Estado ecuatoriano, mediante el cual, la constructora aceptó cancelar una suma equivalente a 20 millones de dólares por los daños causados a raíz de las fallas de la hidroeléctrica San Francisco, a cambio de que el Gobierno desista de los litigios que había iniciado en contra de la empresa. Dichas negociaciones entran en el concepto de gestión de intereses, por lo que la existencia de un registro de contactos y reuniones hubiera permitido acceder más rápidamente a la información relacionada con el tema y conocer más detalles acerca de lo pactado.

Aunque el *lobbying* relacionado con procesos judiciales no es objeto de análisis en la presente investigación, uno de los argumentos que más se repite en contra de los acuerdos de cooperación eficaz que se alcanzan con los delatores de Odebrecht es que se tratan de testimonios direccionados con fines políticos. Por ejemplo, en Brasil, el exejecutivo de Odebrecht Fernando Migliaccio declaró, en febrero del 2018, que le pidieron que incrimine al expresidente Luis Ignacio Lula Da Silva durante la operación Lava Jato⁵¹⁹.

Así mismo, una investigación periodística reveló que los ejecutivos de Odebrecht mintieron deliberadamente para excluir de sus confesiones el pago de ciertos sobornos. En Ecuador, la compañía habría ocultado, en su acuerdo de cooperación eficaz, que canceló de forma ilegal sumas importantes de dinero para la celebración de los contratos con el Municipio de Quito que tuvieron como objeto la construcción de las fases I y II de la Ruta Viva y la segunda etapa del Metro de Quito⁵²⁰. En Perú, la compañía no contó en sus testimonios las coimas que habría otorgado en ocasión de la construcción del Gasoducto Sur Peruano⁵²¹.

A los hechos narrados se suman el trato, desde ciertos puntos de vista indulgente, que habría recibido Odebrecht y sus ejecutivos a cambio de sus delaciones en los procesos

⁵¹⁹ Telesur. Delator de Odebrecht puso al descubierto incriminación a Lula. En: *Al mayadeen*. Líbano: Canal Satelital Pan-árabe Informativo, 2018. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://espanol.almayadeen.net/news/1170594/delator-de-odebrecht-puso-al-descubierto-incriminaci%C3%B3n-a-lula>

⁵²⁰ Expreso. Ecuador: Odebrecht mintió a pesar de haber firmado colaboración eficaz. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2019. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/mundo/ecuador-odebrecht-mintio-a-pesar-de-haber-firmado-colaboracion-eficaz/>

⁵²¹ Expreso. Salen a la luz pagos de Odebrecht relacionados a Gasoducto Sur Peruano. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2019. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/politica/salen-a-la-luz-pagos-de-odebrecht-relacionados-a-gasoducto-sur-peruano/>

judiciales relacionados con los casos de corrupción que protagonizaron. Por ejemplo, Marcelo Odebrecht, el máximo directivo de la empresa, únicamente estuvo detenido en Brasil durante dos años. El 18 de diciembre del 2017, pasó a arresto domiciliario⁵²².

En el caso de asociación ilícita por el que se le juzga a Jorge Glas, la Fiscalía General del Estado ecuatoriano se abstuvo de acusar a José Conceição con el argumento de que ya había sido juzgado en territorio brasileño y se encontraba cumpliendo una condena. Por lo tanto, se aplicó el principio *non bis in ídem*. Además, otros tres empleados de Odebrecht no fueron incluidos en el juicio porque, según la Fiscalía, únicamente seguían las órdenes de Conceição⁵²³.

Aunque las decisiones mencionadas se dan principalmente en el ámbito judicial, si existiría una motivación política como se denuncia desde ciertos sectores, las negociaciones de los delatores de la empresa con los actores políticos interesados, ajenos al ámbito jurisdiccional, constituirían claramente prácticas de *lobbying*. Incluso, la transparencia en aquellos contactos aportaría para despejar las dudas acerca de las decisiones del sistema de justicia.

Actualmente, Odebrecht se encuentra negociando con el Gobierno y la Procuraduría General del Estado el pago de una indemnización por el daño causado al país producto de sus prácticas corruptas, a cambio de que se le permita volver a contratar con el Estado ecuatoriano. Al no estar la empresa ni sus ejecutivos involucrados como acusados en ningún proceso judicial, dichas reuniones entran claramente en el concepto de cabildeo⁵²⁴. Por lo tanto, una regulación para el *lobbying* facilitaría el escrutinio público del proceso.

⁵²² Guzmán, Natalia. *Estudio de caso: Odebrecht*. Directora: Sandra Gaitán. Medellín: Universidad EAFIT, 2018, p.20. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12940/Natalia_Guzm%C3%A1nCasta%C3%Bl2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁵²³ Agencia Andes. Odebrecht en proceso por asociación ilícita. En: *El Tiempo* [online]. Ecuador: El Tiempo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/fiscalia-se-abstiene-de-acusar-a-funcionarios-de-odebrecht-en-proceso-por-asociacion-ilicita>

⁵²⁴ EFE. (2019). “Ecuador define la metodología para fijar el monto de reparación por trama de Odebrecht”. *Agencia EFE*. Tomado de: <https://www.efe.com/efe/america/politica/ecuador-define-la-metodologia-para-fijar-el-monto-de-reparacion-por-trama-odebrecht/20000035-4029900>. Consultado: 12 de agosto del 2019.

Capítulo III: Comparación de la normativa ecuatoriana y proyectos de ley que regulan el *lobbying* y sus fenómenos conexos con la regulación chilena

3.1. Comparación con Chile de la regulación ecuatoriana acerca fenómenos conexos al *lobbying*.

En el presente epígrafe se contrastarán los ámbitos del ordenamiento jurídico ecuatoriano analizados en el Capítulo II con la normativa chilena. Los parámetros de la comparación son la regulación de la participación ciudadana y la legislación acerca de transparencia y prevención de conflictos de intereses. Los mismos, a su vez, se dividen en cuatro subtemas cada uno que se detallan en la Tabla 6:

Tabla 6. *Parámetros de Comparación*

Regulación de la participación ciudadana.	Regulación para la transparencia y prevención de conflictos de intereses.
Panorama general de la participación ciudadana.	Regímenes de acceso a la información pública.
La participación ciudadana en los parlamentos.	Regulación de las “puertas giratorias”.
La participación ciudadana en la función ejecutiva.	Declaraciones de bienes e intereses.
Consulta previa indígena.	Reglas de conducta relacionadas con la recepción de obsequios por parte de los funcionarios públicos.

Fuente: elaboración propia.

3.1.1. Comparación de la regulación de la participación ciudadana

Panorama general de la participación ciudadana en Chile y Ecuador

La participación ciudadana es un tema que ha alcanzado una gran relevancia en el debate político nacional chileno y ecuatoriano desde la primera década del siglo XXI. No obstante, en el ordenamiento jurídico de Ecuador, el nivel de institucionalización de

los mecanismos participativos es mayor que en el de Chile. Una de las explicaciones de aquel fenómeno son los procesos constituyentes de los años de 1998 y 2008. Como se detalla en el Epígrafe 2.1.1, en el marco normativo ecuatoriano, dichos instrumentos se encuentran reconocidos desde la Constitución y son ampliamente desarrollados por la normativa de rango inferior.

El contexto institucional chileno dista del ecuatoriano en lo referente a la participación ciudadana. En un informe del PNUD se cuestiona que en la Constitución Política de Chile no se mencione la participación ciudadana, a diferencia de otros países de Sudamérica como Colombia y Ecuador⁵²⁵. La Norma Fundamental chilena tampoco establece mecanismos participativos específicos.

La poca presencia de dichos instrumentos de participación en la normativa se explica en la tradición institucional histórica de Chile, aún arraigada en las estructuras del Estado. Delamaza (2011) sostiene que el carácter unitario y dividido sectorialmente del Estado, el sistema político presidencialista y las consecuencias de las reformas institucionales neoliberales, muchas de ellas impuestas en tiempos de dictadura, son factores que no contribuyen a crear un entorno favorable a la participación⁵²⁶.

En Chile, la crisis global de la democracia representativa se manifestó mediante la irrupción del movimiento estudiantil en la esfera pública demandando reformas estructurales al sistema político⁵²⁷. Los ciclos más relevantes de aquel proceso fueron las protestas de los estudiantes secundarios en 2006, que se la denominó como la Revolución Pingüina, las jornadas de movilización de los universitarios en el año 2011 y el reciente estallido social de octubre del 2019 que provocó las mayores protestas callejeras de Chile, desde 1930⁵²⁸.

⁵²⁵ PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.23. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

⁵²⁶ Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 48,67. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

⁵²⁷ Ver Epígrafe 2.1.1.

⁵²⁸ Cañas, Enrique. Movimiento estudiantil en Chile 2011: Causas y características. En: *Revista de Historia y Geografía* [online]. Chile: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2016, núm. 34, p. 117-118. ISSN 0719-4145. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/RHyG/article/download/357/307

Hasta el 2019, una de las respuestas de los gobiernos a las crecientes demandas ciudadanas fue el diseño de programas y la implementación de normativa, que sin reformar estructuralmente la estructura organizativa del Estado, abrieron la puerta a la participación de la sociedad civil en las deliberaciones públicas. Por ejemplo, a raíz de las protestas del año 2006, la presidente Michelle Bachelet impulsó una agenda en pro de la participación que, en términos generales, consistió en:

(...) la formación de consejos de organizaciones de la sociedad civil, con carácter consultivo, en diferentes niveles; el incremento del fondo concursable para apoyo de las organizaciones sociales; proyectos de infraestructura regional para albergar organizaciones; mejorar el acceso a la información sobre políticas públicas y el impulso de las medidas contra la discriminación y en pro de la tolerancia⁵²⁹.

Si bien el movimiento estudiantil chileno no había conseguido cambios profundos en el modelo institucionalidad vigente, puso en el centro del debate político la necesidad de lograr una participación más efectiva de la ciudadanía en las deliberaciones públicas e influyó en la configuración de las alianzas electorales. Entre 1990-2010, gobernó Chile una coalición de centro-izquierda denominada Concertación. En ese periodo, el Partido Comunista (PCCh) se situaba en la oposición de izquierda. Para el proceso electoral de 2013, el PCCh se alió con los partidos que conformaban la Concertación, lo que dio origen a una nueva agrupación política llamada Nueva Mayoría, la que impulsó la segunda candidatura presidencial de Michelle Bachelet. La formación resultó ganadora y estuvo en el gobierno entre el 2014 y el 2018. Uno de sus ejes programáticos fue la convocatoria a un debate constituyente que quedó inconcluso durante aquel periodo y fue postergado con el retorno de la derecha a la Presidencia de la República en el 2018⁵³⁰.

Pese al triunfo electoral del derechista Sebastián Piñera, las demandas de reformas estructurales no tardaron en volver a expresarse con fuerza en la sociedad chilena. El 18

⁵²⁹ Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 58. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

⁵³⁰ Fernández, Juan. *Protesta social, consecuencias y subjetividades políticas: la huella del movimiento estudiantil chileno del año 2011* [online]. Directores: Francisco Alvira & Benjamín Tejerina. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015, p.225 y 226. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/37894/1/T37274.pdf>

de octubre del 2019, pocos días después de que Ecuador vivió uno de los levantamientos indígenas más importantes de su historia, empezaron en varias ciudades de Chile a realizarse protestas espontáneas en apoyo a la medida de los estudiantes de no pagar el pasaje de metro en protesta por el alza de las tarifas impuesta por el Gobierno. Navarro y Tromben (2019) resumen las jornadas de protestas en Chile en los siguientes hitos:

“El 11 de noviembre se conoció una encuesta que mostraba que la tasa de aprobación de la gestión de Piñera se había desplomado al 15%, el índice más bajo en todo su mandato, que un mes antes estaba en el 34% (CADEM, 04/10/19 y 11/11/19; consultado en cadem.cl). El 14 de noviembre a la madrugada, la mayoría de los partidos políticos de gobierno y de oposición con presencia parlamentaria firmaron el “Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución” que convocaría a un plebiscito popular para redactar una nueva Constitución nacional. El 19 de noviembre, parlamentarios de partidos de oposición de izquierda presentaron una acusación constitucional contra el presidente Piñera, con foco en la vulneración de derechos humanos de la ciudadanía durante las manifestaciones. Más importante aún, durante este período se produjeron asesinatos, heridos y detenidos tras el accionar de las fuerzas armadas y policiales. El informe elaborado a un mes de iniciadas las protestas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile relevó un total de 6362 detenidos en comisarías (incluidos 759 niños, niñas y adolescentes) y 2391 heridos (de los cuales 222 sufrieron heridas oculares). A su vez, el INDH había presentado, a esa fecha, 384 acciones judiciales (seis por homicidio, siete por homicidio frustrado, 273 por torturas y tratos crueles, 66 por violencia sexual, entre otras) en representación de 544 víctimas (INDH, 18/11/19, consultado en indh.cl). Por su parte, Fiscalía de Chile informó de 19 personas fallecidas durante las manifestaciones sociales, dos personas fallecidas bajo custodia del Estado y cinco personas fallecidas por acción de agentes del Estado”⁵³¹.

⁵³¹ Navarro, Federico & Tromben, Carlos. “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable”: los discursos de Sebastián Piñera y la revuelta popular en Chile. En: *Literatura y Lingüística*. Chile: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2019, núm. 40, p. 304-305. ISSN 0716 – 5811. [consulta: 24 de marzo de 2020]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337654729_Estamos_en_guerra_contra_un_enemigo_poderoso_implacable_los_discursos_de_Sebastian_Pinera_y_la_revuelta_popular_en_Chile

La situación social en Chile generó que se convoque a un plebiscito en el que se consultará si la población está de acuerdo con que se realice una nueva constitución y cómo considera que debe ser la composición del organismo constituyente. Respecto al segundo punto se plantearon dos opciones, la una opción es que la mitad de sus integrantes sean parlamentarios en ejercicio y la otra mitad sean electos por sufragio universal. La alternativa es que se elija una convención constituyente enteramente conformada por dignatarios electos mediante sufragio universal.

El proceso electoral finalmente se llevó a cabo el domingo 25 de octubre de 2020, después de haber sido pospuesto debido a la pandemia del Covid19. En el mismo, los ciudadanos chilenos se pronunciaron a favor de la elaboración de una nueva constitución mediante una convención constituyente.

En conclusión, las diferencias relacionadas al nivel de institucionalización constitucional de la participación ciudadana entre los ordenamientos jurídicos de Chile y Ecuador se debe a que, desde que el tema ganó centralidad en el debate político en los países sudamericanos, en Ecuador se han llevado a cabo dos procesos constituyentes, mientras tanto que en Chile no se ha concretado ninguno. No obstante, de llegarse a materializar la elaboración y promulgación de una nueva constitución en Chile, es muy probable que en la misma se incorporen aspectos vinculados a la participación o que, al menos, el organismo constituyente, que se conforme para el efecto, debata acerca del tema.

Comparación de la participación ciudadana en los parlamentos de Chile y Ecuador

En el 2017, el PNUD publicó, por pedido Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile y en el marco del proyecto Perfeccionamiento Normativo e Implementación del nuevo Sistema de Ética, Probidad y Transparencia del Congreso Nacional, un informe titulado “La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno”. El documento identifica seis mecanismos relacionados con la participación ciudadana en el parlamento: las audiencias públicas en comisiones, las reuniones con legisladores, las jornadas temáticas, el programa Senados Virtual, las

páginas de internet de ambas cámaras y las transmisiones de las sesiones por televisión⁵³².

En relación a las sesiones de las comisiones parlamentarias, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional prevé que “se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros”⁵³³. El Reglamento de la Cámara de Diputados desarrolla la norma citada⁵³⁴.

El artículo 213 del Reglamento establece reglas más favorables para la participación ciudadana que las previstas en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. La norma reglamentaria determina que en los debates de los proyectos, no calificados como de suma urgencia o de discusión inmediata, se realice una audiencia de una hora en la que se escuche a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia. Además, de acuerdo con el artículo 214, la secretaria de la comisión debe comunicar con la anticipación debida, a través de la página de internet, del canal de televisión de la Cámara y por otros medios de comunicación, acerca de la realización de dichas audiencias y los principales alcances del proyecto de ley en trámite.

El Reglamento del Senado no regula las audiencias públicas, pero aquel vacío normativo no ha sido un obstáculo para que en la práctica se lleven a cabo⁵³⁵. El artículo 5.A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, aplicable para ambas cámaras, permite que la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones admitan la asistencia de público a sus debates. Sin embargo, aquella decisión queda totalmente a discreción de los senadores. No existe ninguna obligación similar a la prevista por el

⁵³² PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.24-28. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en:

https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

⁵³³ Chile. Artículo 5. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. *Ministerio del Interior* [online], 17 de diciembre de 2016, Id Norma 30289 [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>

⁵³⁴ El artículo 212 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que:

“El público tendrá acceso a las salas donde efectúen sus sesiones las comisiones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° A de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y dentro de los límites físicos que las salas respectivas permitan. Tratándose de sesiones públicas, también podrán ingresar los asesores de los parlamentarios en un número que no podrá ser superior al de los diputados integrantes”.

⁵³⁵ PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.24. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en:

https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

Reglamento de Cámara de los Diputados que exija que las instituciones o entidades interesadas sean escuchadas.

Las audiencias con los parlamentarios se rigen por la Ley No. 20730. El artículo 12 del Cuerpo Normativo dispone que quienes soliciten una reunión con los sujetos pasivos de la regulación deben complementar un formulario en el que declaren el nombre de las personas a quienes representan, el sujeto pasivo a quien solicitan la audiencia, si reciben una remuneración por las gestiones; y, cuando son personas jurídicas, la información que se les requiera respecto de su estructura y conformación, sin que en caso alguno les sea obligatorio suministrar datos confidenciales o estratégicos⁵³⁶.

Así mismo, el artículo 11 de la Ley No. 20730 obliga a todos los sujetos pasivos a observar el principio de igualdad de trato respecto a los actores que soliciten audiencias acerca de una misma materia. Lo mencionado no implica que los cargos públicos tienen el compromiso jurídico de admitir todas las solicitudes de reuniones, sino que aquellas decisiones deben fundamentarse en criterios de equidad. Además, una vez aceptado el contacto, el comportamiento deberá basarse en el respeto mutuo, lo que incluye la concesión de un tiempo adecuado para que el requirente exponga sus puntos de vista.

Las jornadas temáticas son un espacio de interacción entre las comisiones parlamentarias y la ciudadanía, previsto en el Reglamento de la Cámara de los Diputados. Aquel instrumento participativo consiste en eventos públicos cuyo eje central es el intercambio de puntos de vista entre los diputados y los ciudadanos respecto de uno o varios temas de interés. Cada comisión permanente puede organizar máximo dos encuentros por cada periodo legislativo y se los canaliza por medio de la Comisión de Régimen Interno y Administración⁵³⁷.

El Senado Virtual es un sistema electrónico de participación ciudadana que, aunque no se encuentra previsto en ninguna norma jurídica, ha sido implementado por la cámara alta del parlamento chileno con el fin de que los ciudadanos debaten respecto a los proyectos de ley que se tramitan⁵³⁸. El Manual de Uso del Senado Virtual prevé

⁵³⁶ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁵³⁷ Chile. Artículo 214 y 224. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

⁵³⁸ Chile. Manual de Uso del Senado Virtual. *Senado de la República de Chile* [online]. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl/manual.php>

expresamente que la información recabada mediante aquella herramienta debe transmitirse oportunamente a la comisión encargada de tratar cada proyecto de ley, para que los senadores la tenga en consideración durante el trámite legislativo.

En las páginas de internet de ambas cámaras se publica información relacionada con las distintas fases del trámite legislativo. En el sitio web de la Cámara de los Diputados se puede encontrar los hitos de la tramitación, informes, oficios, indicaciones y votaciones. Adicionalmente, se cuenta con un sistema de participación virtual que permite a los ciudadanos opinar y realizar consultas en máximo dos mil caracteres⁵³⁹. Mientras tanto, en el del Senado se ofrece datos como los plazos para presentar indicaciones, las citaciones a las comisiones y el resumen de las votaciones.

Finalmente, respecto a la televisión legislativa, según el Informe del PNUD, a través de un canal de cable se emite las sesiones de las comisiones y del pleno de ambas cámaras⁵⁴⁰. Sin embargo, no existe ninguna disposición jurídica que obligue a transmitir las, a pesar de que de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, las sesiones de la Cámara de Diputados y el Senado son públicas⁵⁴¹.

De lo expuesto en el epígrafe 2.1.2 acerca de la participación ciudadana en la Asamblea Nacional ecuatoriana, se deduce que una de las principales diferencias con la normativa chilena, en cuanto a los instrumentos participativos en el poder legislativo, es la existencia de la iniciativa legislativa popular, incorporada en la Constitución del 2008. Si bien, en Ecuador, la complejidad de este proceso ha generado que se lo utilice en pocas ocasiones, la posibilidad de que cualquier grupo de ciudadanos presenten proyectos de ley y que estos deban ser necesariamente debatidos en el parlamento representa un avance en la regulación de la influencia de actores particulares en las deliberaciones públicas y aporta al acceso democrático a dichos espacios.

⁵³⁹ PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.26. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en:

https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

⁵⁴⁰ PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.27. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en:

https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

⁵⁴¹ Chile. Artículo 5. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. *Ministerio del Interior* [online], 17 de diciembre de 2016, Id Norma 30289 [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>

En relación a la participación ciudadana en las comisiones parlamentarias, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) dispone que se conceda “un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos”⁵⁴². Mientras tanto, en la normativa chilena, la asistencia al público a las comisiones legislativas depende de la aprobación de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Por su parte, el Senado de Chile cuenta con la herramienta del Senado Virtual que permite a los ciudadanos opinar acerca de los proyectos de ley y que estos criterios se pongan en conocimiento de los senadores antes de los debates. En la Asamblea Nacional de Ecuador existen mecanismos participativos como la recepción de sugerencias y observaciones, los foros de consulta y las mesas itinerantes. Estos espacios son similares a las jornadas temáticas del Congreso chileno. No obstante, la normativa de Chile únicamente permite que cada comisión haga dos de estos encuentros al año.

En Ecuador, a diferencia de Chile, las reuniones particulares entre los asambleístas y los actores privados no están reguladas, por lo que no existen instrumentos para conocer lo que se discute en las mismas, ni para garantizar un acceso equilibrado de los sectores que representan distintos intereses. Finalmente, los parlamentos de ambos países generan contenido multimedia para informar a la ciudadanía de sus actividades. Los principales instrumentos son las páginas de internet oficiales y las televisiones legislativas que transmiten las sesiones de los plenos.

En conclusión, los parlamentos de ambos países han creado mecanismos que permiten a particulares participar en el debate parlamentario. De igual manera, los órganos legislativos de Chile y Ecuador han implementado instrumentos multimedia que pretenden que la ciudadanía se involucre en los procesos de construcción de las leyes. En este ámbito, la principal innovación del marco jurídico ecuatoriano, respecto al

⁵⁴² Ecuador. Artículo 58. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

chileno, es la iniciativa legislativa popular que fue incorporada de manera inédita en la Constitución de 2008.

Comparación de la participación ciudadana en el poder ejecutivo en Chile y Ecuador

Transparencia Internacional recomienda que los ordenamientos jurídicos prevean mecanismos de participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de las políticas del gobierno que garanticen la difusión oportuna de las reuniones públicas; de las reglas de asistencia y participación; y de las herramientas para enviar comentarios y opiniones sobre asuntos específicos⁵⁴³. Desde el retorno a la democracia en 1990, la participación ciudadana en Chile se ha articulado principalmente mediante consejos consultivos ad hoc creados en función de las diversas problemáticas sociales. Delamaza (2011) explica que estas instancias son conformadas mediante invitaciones discrecionales a actores de la sociedad civil⁵⁴⁴.

Sin embargo, en el año 2011, se aprobó la Ley No. 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública que reformó la Ley Orgánica de Base de la Administración y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para incorporar al menos cuatro mecanismos participativos de aplicación general para toda la Administración⁵⁴⁵. Villagra (2017) expone que la Ley regula el acceso a la información relevante, las cuentas públicas participativas, las consultas ciudadanas, y crea los consejos de la sociedad civil que son un “(...) órgano de carácter consultivo, los cuales estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de las asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con el tema del órgano que los convoca”⁵⁴⁶.

⁵⁴³ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access, p.14-15 [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁵⁴⁴ Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 58. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

⁵⁴⁵ Chile. Título IV. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

⁵⁴⁶ Villagra, Andrés. *Estructuras de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Chilena Ministerio de Energía ¿El Buen Alumno de la Clase?* [online]. Director: Thomas Griggs. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos Escuela de Postgrados de la Universidad de Chile, 2017, p.46. [consulta: 23 de mayo

La mencionada norma jurídica reconoce el derecho de todas las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado. Además, prohíbe toda conducta que injustificadamente excluya o discrimine a un individuo o colectivos del ejercicio de aquel derecho. En lo concreto, el Cuerpo Normativo dispone que cada institución de la Administración Pública establezca sus propias modalidades específicas de participación y las publique mediante sus medios electrónicos.

No obstante, la Ley también determina ciertas medidas concretas mínimas que los organismos estatales, sujetos a su ámbito de aplicación, deben implementar. Una de ellas es la obligación de informar oportunamente a la ciudadanía acerca de sus políticas públicas y otras decisiones. Adicionalmente, la Disposición Jurídica incluye el deber de realizar una rendición de cuentas anual. Otro de los instrumentos participativos es la consulta ciudadana informada, pluralista y representativa. Para ello, las entidades deberán dar a conocer, por iniciativa propia o a petición de parte, las materias de interés social.

Otro de los mecanismos concretos de participación, implementados mediante la Ley No. 20500, son los consejos de la sociedad civil que son organismos consultivos conformados por representantes de las asociaciones sin fines de lucro cuyo ámbito de actuación se relacione con las competencias de la entidad estatal respectiva. Los únicos preceptos que el Cuerpo Normativo prevé acerca de su conformación es que sean diversos, representativos y pluralistas.

El 06 de agosto del 2014, la entonces presidente Michelle Bachelet suscribió un instructivo que tenía como objetivo la implementación completa de la Ley No. 20500. Entre las medidas más relevantes que se dispuso estuvo la creación de unidades de participación ciudadana en todas las entidades de la Administración Pública con la finalidad de velar por el cumplimiento de los mecanismos participativos y facilitar el trabajo de los consejos de la sociedad civil. Además, se ordena ajustar la normativa interna de los organismos estatales para que los consejos de la sociedad civil sesionen al

menos cinco veces al año, que puedan autoconvocarse por la mayoría simple de sus miembros y que se garantice que la consulta se realice de forma adecuada⁵⁴⁷.

Así mismo, el Instructivo incluye nuevos mecanismos de participación ciudadana que no habían sido previstos entre los mínimos fijados por la Ley No. 20500. Los que más destacan son las audiencias públicas, los presupuestos participativos, los cabildos ciudadanos territoriales o sectoriales y los diálogos participativos. Adicionalmente, el Instrumento Normativo prevé la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Aquel organismo finalmente se constituyó mediante el Decreto 1 del 14 de enero del 2016.

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil fue un ente consultivo temporal que mantenía un vínculo directo con el Ministerio de la Secretaría General del Gobierno. Estaba conformado por actores de la sociedad civil y representantes del Gobierno designados por la Presidente de la República para el periodo de un año. Sus principales atribuciones eran verificar la implementación de los mecanismos participativos previstos por la Ley No. 20500 y asesorar a la Jefa de Estado en materia de institucionalización de la participación ciudadana y en el fortalecimiento de la sociedad civil, en el marco de un amplio debate nacional sobre la materia⁵⁴⁸.

Las audiencias públicas son encuentros entre las autoridades y ciudadanos que deben ser solicitados por no menos de quinientos ciudadanos, al menos quince organizaciones sociales o la mayoría simple de los consejos de la sociedad civil para manifestar sus preocupaciones, demandas o propuestas. Los presupuestos participativos consisten en un instrumento de deliberación, mediante el cual, las comunidades deciden acerca de una parte de los recursos manejados por un servicio público⁵⁴⁹. El proceso tiene dos componentes. El primero es una asamblea en el que se debate al respecto y el segundo una votación directa.

⁵⁴⁷ Chile. Instructivo presidencial N. 7 para la participación ciudadana en la gestión pública. *Ministerio de Justicia* [online], 26 de agosto de 2014. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>

⁵⁴⁸ Chile. Decreto No. 1. *Crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil* [online], 8 de abril de 2016, Id. Norma 1089186. [consulta: 2 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1089186&buscar=Consejo+Nacional+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana>

⁵⁴⁹ Los servicios públicos en Chile son organismos estatales cuya función principal es prestar un servicio en específico.

Los cabildos ciudadanos son instancias de participación abiertas convocadas por un ministerio o servicio público para discutir acerca de un tema de interés general y conocer la opinión de la ciudadanía al respecto antes de tomar una decisión. Los diálogos participativos son espacios de interlocución entre las autoridades y representantes de la sociedad civil, con la intervención de la ciudadanía por medios digitales en los que se discute acerca de una propuesta de política pública.

A diferencia de Chile, en Ecuador, la participación ciudadana se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico desde el nivel constitucional⁵⁵⁰. Como se explica en el epígrafe 2.1, incluso la Constitución establece la existencia de una quinta función del Estado denominada de Transparencia y Control Social. El CPCCS, que formalmente es un organismo conformado por representantes de la sociedad civil, goza de atribuciones determinantes en los procesos de designación de autoridades de control.

La composición de las distintas instancias de participación también se encuentra mucho más regulada en la legislación ecuatoriana que en la chilena, por lo que las definiciones de quienes las integran son menos discrecionales. Por ejemplo, la LOPC establece el procedimiento y requisito para la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planificación, de los Consejos Nacionales de Igualdad, de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, de los Consejo Ciudadanos Sectoriales, entre otros.

En síntesis, la principal diferencia en materia de participación ciudadana entre los ordenamientos jurídicos chileno y ecuatoriano es que, en el segundo caso, la misma se encuentra desarrollada en la Constitución. Al respecto, el aspecto que más resalta es la existencia en Ecuador de una función del Estado independiente encargada específicamente de la materia y el establecimiento dentro de la mismas de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social con amplias competencias. De otra parte, en ambos países existen mecanismos participativos articulados a las distintas dependencias de la función ejecutiva y a los organismos de los gobiernos locales. No obstante, los referidos espacios se encuentran más regulados en la legislación ecuatoriana.

⁵⁵⁰ Ver Introducción.

La consulta previa indígena en Chile y Ecuador

Uno de los mecanismos de participación que ha generado debate en Ecuador y Chile es la consulta previa a los pueblos y nacionalidades indígenas acerca de los asuntos que afecten directamente a sus derechos colectivos. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas garantizan el derecho a la consulta previa, libre e informada de aquellos grupos sociales⁵⁵¹. Ambos instrumentos internacionales han sido ratificados y se han adherido Chile y Ecuador⁵⁵²⁵⁵³.

El Acuerdo 169 de la OIT determina tres características imprescindibles para que los procesos de consulta previa garanticen realmente aquel derecho. De acuerdo con Simbaña (2012), la primero es que los sujetos de la consulta son el Estado y los pueblos indígenas, por lo tanto, las actuaciones de cualquier agente distinto a ellos en ningún momento es un hecho jurídico. La segunda es que la consulta debe ser realizada a través de las propias formas orgánicas de ejercicio de autoridad de los pueblos indígenas. La tercera implica que el proceso de consulta debe contener una fase de socialización, una de deliberación y otra de toma de decisiones en la que se debe garantizar la libertad y autonomía de las comunidades⁵⁵⁴.

En Chile la única norma que desarrolla el derecho a la consulta indígena previa es el Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo Social que se aplica “a los ministerios, las intendencias, los gobiernos regionales, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”⁵⁵⁵. Por lo tanto, no abarca al

⁵⁵¹ Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012, p.9. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

⁵⁵² Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* [online]. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

⁵⁵³ OIT. *Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* [online]. Normex. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:31_2314

⁵⁵⁴ Simbaña, Floresmilo. Consulta previa y democracia en el Ecuador. En: *Mediaciones* [online]. Ecuador: CIESPAL, 2012, p. 6. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5791308.pdf>

⁵⁵⁵ Chile. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

Congreso Nacional. Sin embargo, la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ha emitido criterios en los que considera que el legislativo tiene la obligación, derivada del Convenio 169 de la OIT, de consultar las decisiones que eventualmente puedan afectar directamente a los intereses indígenas⁵⁵⁶.

El Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo Social concibe la consulta previa indígena como un deber de la Administración Pública y un derecho de los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la adopción de medidas legislativas o administrativas. Uno de los puntos de debate acerca de aquel mecanismo es si debe necesariamente finalizar con el consentimiento de los consultados. Al respecto, la normativa chilena dispone que el organismo estatal consultante está en la obligación de realizar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar un acuerdo, pero si a pesar de lo efectuado no lo logra, igualmente se considerará cumplido el requisito⁵⁵⁷.

Aunque no existe una regulación para la consulta indígena en el ámbito parlamentario, el artículo 7 del Decreto 66 dispone que el Presidente de la República debe realizar dicho proceso cuando presente anteproyectos de ley o de reforma constitucional que tengan un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas o afecten el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras.

Por su parte, el Cuerpo Normativo define a las medidas administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas como:

“Aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un

⁵⁵⁶ Meza-Lopehandía, Matías. Consulta Previa Indígena y Congreso Nacional Estándar internacional y procedimiento de consulta en Chile. *Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el marco de la discusión del proyecto ley que “Moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* [online]. Chile: Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018, boletín núm. 11.952-12, p.6. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=79368>

⁵⁵⁷ Chile. Artículo 3. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción (...)"⁵⁵⁸

Las etapas del proceso de consulta previa chileno son similares a las previstas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el ámbito parlamentario. El órgano de la Administración del Estado que adopta la medida es el responsable de determinar de forma motivada la procedencia de la consulta de oficio, a petición de cualquier persona natural o jurídica o por solicitud del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La CONADI “es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”⁵⁵⁹.

Para determinar la procedencia de la consulta indígena, el organismo estatal competente puede solicitar un informe de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Una vez que se establece que la consulta es pertinente, la misma entidad que pretende adoptar la medida a consultarse es la responsable de llevar a cabo el proceso. Las fases del procedimiento consultivo son la de planificación, la de entrega de información y difusión, la de deliberación interna de los pueblos indígenas, la de diálogo; y la de sistematización y comunicación de resultados.

El proceso inicia cuando el organismo estatal responsable realiza una convocatoria pública a la primera reunión de planificación dirigida todos los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente por la medida que motiva el procedimiento. Esta audiencia tiene como finalidad entregar a los representantes de los pueblos indígenas la información preliminar de la consulta.

Después de la primera reunión de planificación, se debe convocar al menos a dos sesiones adicionales. En la segunda audiencia se determina los intervinientes y la metodología, que deberá ser acordada en un periodo de tiempo adecuado entre los pueblos indígenas participantes. Finalmente, en la tercera, se comunica lo convenido al

⁵⁵⁸ Chile. Artículo 3. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

⁵⁵⁹ Chile. Artículo 14. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

organismo estatal que lleva a cabo el proceso. Las decisiones tomadas constarán en un acta suscrita por los intervinientes.

En la etapa de entrega de la información y difusión, el órgano estatal que organiza la consulta pone a disposición de los pueblos indígenas participantes todos los antecedentes de la medida objeto de las deliberaciones, los motivos que la justifican, su naturaleza, alcance e implicaciones. Además, la entidad está obligada a mantener actualizados dichos datos en sus medios electrónicos, los del Ministerio de Desarrollo Social y los de la CONADI.

En la etapa de deliberación interna de los pueblos indígenas, los consultados debaten acerca de la medida objeto de la consulta y definen las posiciones que van a adoptar en el diálogo. Por su parte, la fase de diálogo consiste en la interacción del organismo estatal consultante con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento informado. El plazo de duración del proceso en su conjunto es de máximo veinticinco días para decisiones legislativas y veinte para medidas administrativas⁵⁶⁰. Durante ese lapso de tiempo, se deben realizar todos los encuentros que sean necesarios para llegar a acuerdos. Además, se deberá respetar la cultura y métodos de toma de decisiones de los consultados. Los consensos y disensos alcanzados en esa instancia deberán constar en un acta.

El proceso de consulta termina con la fase de sistematización, y comunicación de resultados. En esta etapa se elabora un informe final que debe contener la evaluación de la procedencia de la consulta, la relación detallada de cada una de sus etapas, los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos. Además, el órgano consultante deberá archivar de forma física o electrónica un expediente pormenorizado del procedimiento⁵⁶¹.

A diferencia de Chile, en Ecuador, la Constitución garantiza expresamente a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos⁵⁶². Además, está vigente el Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional que regula su aplicación en la

⁵⁶⁰ Los plazos mencionados pueden modificarse por acuerdo de las partes en la fase de planificación.

⁵⁶¹ Chile. Artículo 19. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

⁵⁶² Numeral 7 del artículo 57

función legislativa⁵⁶³. De igual manera, ha sido recientemente aprobada la Ley Orgánica Reformativa a LOFL, la cual añade a la LOFL un Capítulo X.I que regula la materia.

Así mismo, la Carta Magna ecuatoriana reconoce el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios a la consulta previa, libre e informada en los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. El cuerpo normativo que regula la implementación de este derecho es el Decreto Ejecutivo 1247 del 2 de agosto del 2012.

El procedimiento de consulta determinado en el Decreto Ejecutivo 1247 del 2 de agosto del 2012, que se explica detalladamente en el epígrafe 2.1.3, también es similar al previsto en el Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. A ambas normas se les critica por establecer un periodo máximo de duración de las consultas. Según Carrión (2012), por su carácter “previo”, el proceso debe extenderse el tiempo que sea necesario hasta que todas las vías posibles para conseguir el consentimiento de la comunidad se agoten⁵⁶⁴.

En conclusión, tanto Chile como Ecuador carecen de una ley que regule la consulta previa indígena. En la Función Ejecutiva de ambos países el tema esta normado por decretos. De otra parte, en el parlamento chileno actualmente no se realizan procesos de consulta previa indígena, mientras que, en la Asamblea Nacional ecuatoriana, los mismos se llevan a cabo en aplicación de un instructivo aprobado por el Consejo de la Administración Legislativa. La normativa de ambos países ha sido criticada por no

⁵⁶³ El artículo 5 del Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional prevé el siguiente procedimiento:

“En el informe para primer debate de un proyecto de Ley que podría afectar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano o del pueblo montubio, la Comisión Especializada Permanente u Ocasional a cargo de su tratamiento presentará, al Pleno de la Asamblea Nacional, su opinión expresa y fundamentada de someter determinados temas del proyecto de Ley a consulta prelegislativa.

Durante el primer debate del proyecto de Ley, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobará, por mayoría absoluta de sus miembros, la realización de la consulta prelegislativa”.- Ecuador. Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 27 de junio del 2012, Suplemento 733 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/5569-suplemento-al-registro-oficial-no-733>.

⁵⁶⁴ Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012, p.40. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

cumplir totalmente con los parámetros previstos en los tratados internacionales acerca de la materia.

3.1.2. Comparación de la regulación para la transparencia y la prevención de conflictos de intereses

Comparación de los regímenes de acceso a la información pública de Chile y Ecuador

El acceso a la información pública no es un derecho que se reconozca expresamente en los principales tratados acerca de derechos humanos ratificados por Ecuador y Chile. La principal razón es que su teorización es posterior a la suscripción de dichos instrumentos internacionales. Sin embargo, las interpretaciones realizadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Interamericana de los Derechos Humanos lo incluyen como un componente del derecho a la libertad de expresión.

En la Observación General N° 34144, publicada el año 2011 por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se reconoce expresamente, mediante una interpretación del derecho a la libertad de expresión previstos en el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, el derecho al acceso a la información pública. Así mismo, la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU se ha pronunciado en ese sentido mediante sus informes anuales del 2000⁵⁶⁵ y el 2005⁵⁶⁶.

En esa misma línea, vale la pena destacar la exegesis que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) realiza acerca del derecho a la libertad de expresión, contenido en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Claude Reyes y otros contra Chile resuelto en el 2006. La Corte IDH condenó al estado chileno por violar el derecho a libertad de expresión al negar de forma injustificada la información acerca de un proyecto forestal y no prever en su ordenamiento jurídico algún mecanismo de impugnación judicial a la negativa formulada por el Comité de

⁵⁶⁵Naciones Unidas. Observación general N° 34. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [online], Ginebra, 2011. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx>.

⁵⁶⁶ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 185-191. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>.

Inversiones Extranjeras. La sentencia de la Corte, que constituye un precedente jurisprudencial de cumplimiento obligatorio tanto en Chile como en Ecuador, implica el reconocimiento del derecho al acceso a la información⁵⁶⁷.

Las constituciones de Chile y Ecuador reconocen expresamente el derecho al acceso a la información pública. En el caso chileno, el mencionado derecho se incluyó en la Carta Magna tras las reformas llevadas a cabo en el 2005, por medio de la Ley No. 20050, que modificaron los dos primeros incisos de su artículo octavo⁵⁶⁸. Posteriormente, en el 2010, mediante la Ley No. 20414, se amplió su contenido constitucional. El numeral uno de dicha norma añade dos incisos más al artículo octavo de la Norma Suprema en los que se ordena legislar acerca de la publicidad del patrimonio e intereses de, al menos, el Presidente de la República, los ministros y los parlamentarios⁵⁶⁹.

En Ecuador, la Constitución vigente entre 1998 y 2008, reconocía el derecho a acceder a las fuentes de información y prohibía expresamente la reserva de los datos que se encuentren en archivos públicos, salvo en casos específicos como por razones de defensa nacional⁵⁷⁰. Aquella norma fundamental fue derogada por la actual Carta Magna que se publicó el 20 de octubre del 2008. El numeral segundo del artículo

⁵⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* [online]. Costa Rica: 2006. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁵⁶⁸ “Artículo 8vo.- El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”. Chile. Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República De Chile. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁵⁶⁹ “Inciso tercero y cuarto del artículo 8vo.- El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.

Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes”. Chile. Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República De Chile. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁵⁷⁰ Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador* [online]. Director: Diéz, Laura. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015, p.253. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

dieciocho garantiza el derecho a “acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”.

En Chile, a nivel legislativo, previo a la normativa vigente, el acceso a la información pública estaba regulado por la Ley No. 19.653 sobre Probidad Administrativa de 1999. El Cuerpo Normativo disponía la publicidad de los datos públicos y un procedimiento para administrativo para acceder a ellos que incluía una lista taxativa de causales específicas para su denegación. No obstante, para León y Matas, las principales deficiencias de la norma eran que no abarcaba a los poderes legislativo y judicial y que cada jefe de servicio podía establecer, por medio de un reglamento, la reserva de información⁵⁷¹.

La sentencia de la Corte IDH en el caso Claude Reyes y otros contra Chile contribuyó para que, desde el Poder Ejecutivo, se impulse el debate acerca de la necesidad de mejorar el régimen de publicidad de la información que se encontraba trabado en el parlamento, tras el fracaso de dos proyectos normativos propuestos en el 2000 y el 2004⁵⁷². Así es como, el 20 de agosto del 2008, se promulga la Ley No. 20285 de Transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado que entró en vigencia en abril del 2009⁵⁷³.

Desde la teoría, la opinión mayoritaria acerca de la Ley No. 20285 es positiva. Camacho (2014) afirma que “(...) [e]l régimen chileno de acceso a la información es uno de los que establecen márgenes más amplios para el ejercicio del derecho y así es reconocido en el ámbito internacional, superando con creces el limitado sistema previo que fue introducido por la Ley N. °19.623, de Probidad Administrativa, en 1999 (...)”⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 30-35. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>.

⁵⁷² León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 191. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>.

⁵⁷³ Anker, Christian. Posicionamiento del derecho de acceso a la información pública en Chile. *Revista Estudios de Políticas Públicas* [online]. Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, 1 de junio de 2015, núm. 1, p. 246. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/38380/40016>

⁵⁷⁴ Camacho, Gladys. La Protección de Datos Como Frontera del Derecho de Acceso a la Información en la Legislación Chilena. En: *Revista de Gestión Pública* [online]. Chile: Repositorio Académico de la Universidad de Chile enero-junio 2014, núm. 1, vol. III, p.75. ISSN 0719-1820. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137239/Camacho-La-proteccion-de-datos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

La Ley No. 20285 introduce en el ordenamiento jurídico chileno varios avances. De acuerdo con el criterio de Bustos (2014) los más destacados son la incorporación de las tecnologías de la información como instrumento para garantizar la transparencia activa, la determinación de datos mínimos que deben estar permanentemente a disposición del público en sitios electrónicos, la disminución del tiempo máximo de respuesta a las solicitudes de información y la obligación de responder en la forma requerida por el ciudadano, la gratuidad de dichos procesos, la definición clara de los límites al ejercicio de este derecho, los procedimientos administrativos y judiciales para exigirlo y el establecimiento de sanciones⁵⁷⁵.

En esa misma línea, Mendel (2009) considera que, a pesar de ciertas debilidades, la Ley No. 20285 es fuerte. Sobre todo destaca la creación del Consejo para la Transparencia con amplios poderes para promover la implementación de los preceptos del Cuerpo Normativo y tomar acciones antes las quejas ciudadanas relacionadas con las denegaciones de las solicitudes de acceso a la información pública. A su criterio, dicha configuración institucional podría ser suficiente para superar algunas de las deficiencias de la Ley.

Los defectos de la Ley, que podrían atenuarse mediante la acción del Consejo para la Transparencia, serían la remisión a otras leyes de aspectos importantes como la determinación de los datos reservados; que las excepciones a la publicidad no puedan ser vencidas si se alega el interés público; o que no abarque a las empresas privadas que realizan funciones o manejan recursos públicos, sino solo a aquellas en las que el Estado tiene una participación accionaria mayor al 50 por ciento⁵⁷⁶.

En Ecuador, cómo se explica en el epígrafe 2.2.1, en términos generales, la LOTAIP es un avance importante en la garantía del derecho al acceso a la información pública. Sin embargo, la Ley presenta ciertas deficiencias. Algunos de dichos problemas también se replican en la Ley No. 20285 de Chile. Por ejemplo, ninguno de los dos cuerpos

⁵⁷⁵ Bustos, Marco & Morales, Marjorie. Una mirada a la ley de transparencia en Chile: aspectos que condicionan su logro en lo municipal. En: *VieI* [online]. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2014, núm. 2, vol. 9, p. 44-46. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2434>

⁵⁷⁶ Mendel, Toby. El Derecho a la Información en América Latina. En: *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* [online]. Quito: UNESCO, 2009, p. 57. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/the-right-to-information-in-latin-america-a-comparative-legal-survey/>

normativos dispone que las excepciones a la publicidad de la información puedan ser desestimadas en vía judicial por motivos de interés público. No obstante, la legislación chilena contiene ciertas disposiciones trascendentales que sirven como referentes para identificar las falencias de la normativa ecuatoriana

En el ámbito procedimental, una de las grandes deficiencias de la LOTAIP es que no crea un organismo especializado, como el Consejo para la Transparencia en Chile, ante el cual se pueda reclamar, por vía administrativa, una omisión de respuesta por parte de las instituciones públicas o la denegación expresa de la información solicitada,⁵⁷⁷. La DP, entre sus múltiples otras atribuciones, tiene la obligación de velar por el cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública.

Una de las potestades de la DP es solicitar información a cualquier institución o persona. Por mandato legal, todas las entidades del Estado están obligadas a colaborar con la DP y la negativa a cooperar se entiende como incumplimiento de una orden de autoridad legítima⁵⁷⁸. Así mismo, las personas pueden presentar reclamos ante dicha institución por la vulneración de cualquiera de sus derechos humanos, incluido el de acceso a la información público.

En atención a lo explicado en el párrafo anterior, ante una queja ciudadana por una denegación injustificada del acceso a la información pública, la DP podría requerir directamente a la entidad respectiva los datos que no fueron proporcionados. Otra posibilidad sería que la DP patrocine las acciones legales pertinentes para reparar la vulneración⁵⁷⁹. No obstante, ninguna de las atribuciones mencionadas es equiparable a

⁵⁷⁷ León, Macarena & Matas, Valentina. *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 242. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

⁵⁷⁸ Ecuador. Artículos 30, 31 y 32. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

⁵⁷⁹ “Artículo 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

las del Consejo para la Transparencia de Chile, que actúa como una segunda instancia administrativa.

Otras de las limitaciones de la LOTAIP es que no dispone que la información pública sea entregada en la forma solicitada por el ciudadano, como si lo hace la Ley No. 20285. El Cuerpo Normativo ecuatoriano tampoco fija un procedimiento para transferir las peticiones cuando la información requerida se encuentre almacenada en los archivos de una institución estatal distinta⁵⁸⁰.

En síntesis, tanto la Ley No. 20285 chilena como la LOTAIP ecuatoriana representan importantes avances para el ordenamiento jurídico de ambos países en materia de acceso a la información pública. Sin embargo, la legislación ecuatoriana presenta deficiencias relevantes que podrían ser subsanadas tomando como referencia los aportes de la normativa chilena. La principal carencia del régimen de acceso a la información pública de Ecuador es la ausencia de un organismo con competencias similares a las del Consejo para la Transparencia de Chile, en materia de reclamos administrativos ante presuntas denegaciones injustificadas de datos públicos.

Comparación de la regulación de las “puertas giratorias” en Chile y Ecuador

En Chile, la regla general es que los funcionarios públicos una vez cesados en sus cargos puedan dedicarse a cualquier actividad⁵⁸¹. Las limitaciones al post y preempleo son puntuales y la mayoría de ellas no se relacionan con el flujo laboral entre el sector público y el privado. En relación a los sujetos pasivos del *lobbying* determinados en la Ley No. 20730⁵⁸², aquellas restricciones se centran exclusivamente en evitar que se ocupe por dos periodos consecutivos el mismo cargo.

4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas”. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁵⁸⁰ Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador* [online]. Director: Diéz, Laura. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015, p.261,274. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

⁵⁸¹ Chile. Manual de Probidad de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 2008, p.125. ISBN 978-956-7892-10-5 [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/141009_Manual_transparencia.pdf

⁵⁸² Ver Epígrafe 3.1.3.

En esa misma línea, el ordenamiento jurídico chileno prevé “periodos de enfriamiento” para evitar que ciertas autoridades pasen a otros puestos relevantes en el sector público. Las prohibiciones mencionadas son al mismo tiempo de entrada y de salida. Quien aspire a ocupar determinados puesto no pueda haber ocupado en el lapso inmediatamente anterior esa misma función u otra susceptible de conflicto de intereses (preempleo); a su vez el funcionario saliente está temporalmente impedido de laborar en ciertos cargos (postempleo)⁵⁸³.

La mayoría de limitaciones al pre y postempleo regulan exclusivamente la rotación de cargos dentro del sector público. Las únicas relacionadas con el flujo laboral desde y hacia el sector privado aplican únicamente para los dirigentes gremiales, vecinales y contratistas del Estado. Aunque, de acuerdo con la acepción de lobistas y gestores de intereses prevista en la Ley No. 20730⁵⁸⁴, aquellos actores se encuentran incluidos en esas categorías y podrían ser representantes de grupos de presión, la disposición constitucional no abarca a todos los sujetos activos del *lobbying*. Además, justamente esos casos son los que carecen de un “periodo de enfriamiento”.

Los sujetos pasivos del *lobbying* a nivel regional y local, de acuerdo con la Ley No. 20730, son los consejeros regionales, alcaldes y concejales. Las inhabilidades para desempeñar el cargo de consejero regional relacionada con el preempleo en el sector privado son a:

⁵⁸³ La Constitución de Chile prohíbe que se postulen para diputados o senadores quienes hayan sido ministros, intendentes, gobernadores, alcaldes, consejeros regionales, concejales, subsecretarios, miembros del Consejo del Banco Central, magistrados de los tribunales superiores de justicia, jueces de letras, miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Elecciones, Contralor General de la República, comandantes de las ramas de las Fuerzas Armadas, Director de Carabineros, Director General de la Policía de Investigaciones u otros oficiales de las fuerzas de seguridad hasta seis meses antes de la elección. El “periodo de enfriamiento” es de dos años para el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y fiscales adjuntos del Ministerio Público. Mientras tanto, las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal y las personas naturales, gerentes y administradores de personas jurídicas, que celebren o caucionen contratos con el Estado, se encuentran impedidos de postularse, pero no se establece ningún lapso de enfriamiento, basta con que al momento de inscribir la candidatura no ejerzan dichas funciones.- Servicio Electoral de Chile. Catálogo de Inhabilidades e Incompatibilidades de Cargos de Elección Popular. *Servicio Electoral de Chile* [online]. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.servel.cl/catalogo-de-inhabilidades-e-incompatibilidades-de-cargos-de-eleccion-popular/>

⁵⁸⁴ Ver Epígrafe 3.2.1.

(...) las personas que tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con el respectivo gobierno regional (...) quienes tengan litigios pendientes con el gobierno regional, a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos adoptados o parientes hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive (...) los directores, administradores, representantes y socios titulares del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con el gobierno regional⁵⁸⁵.

Las mismas restricciones aplican para los cargos de concejal y alcalde, pero en lo que respecta a los gobiernos municipales. Dichas prohibiciones no tienen una relación directa con actividades asociadas al *lobbying*, ni tampoco se prevén “periodos de enfriamiento”.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado prevé limitaciones al preempleo para quienes laboran para los organismos que forman parte de la Administración del Estado⁵⁸⁶, entre los que se incluye a algunos de los sujetos pasivos de la Ley No. 20730⁵⁸⁷. Así mismo, la Constitución chilena prohíbe que el Fiscal Nacional, los fiscales provinciales, el Contralor General de República, los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y el General

⁵⁸⁵ Chile. Catálogo de Inhabilidades e Incompatibilidades de Cargos de Elección Popular. *Servicio Electoral de Chile* [online]. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.servel.cl/catalogo-de-inhabilidades-e-incompatibilidades-de-cargos-de-eleccion-popular/>

⁵⁸⁶ “La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”. Inciso segundo del Chile. Artículo 1. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Ministerio del Interior* [online], 5 de diciembre de 1986, Id. Norma 29967. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

⁵⁸⁷ El literal a) de artículo 56 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado dispone que no podrán ser funcionarios:

Las personas que tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, con el respectivo organismo de la Administración Pública. Tampoco podrán hacerlo quienes tengan litigios pendientes con la institución de que se trata, a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

Igual prohibición regirá respecto de los directores, administradores, representantes y socios titulares del diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más, o litigios pendientes, con el organismo de la Administración a cuyo ingreso se postule .

Director de Carabineros sean redesignados para el mismo cargo, en el periodo inmediatamente posterior⁵⁸⁸.

Las únicas restricciones específicas a las “puertas giratorias” en Chile se encuentran previstas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y en la Ley No. 19.653 sobre probidad administrativa. Aquellos límites aplican únicamente para las autoridades y funcionarios que laboran en las instituciones fiscalizadoras⁵⁸⁹. Los sujetos mencionados no pueden trabajar por un periodo de seis meses, contado a partir de su cesación, para ninguna de las personas naturales o jurídicas a las que les competía vigilar.

El Código de Buenas Prácticas para Lobistas, creado por la Presidente Michelle Bachelet en el año 2015, prevé que “el lobista se abstendrá de contratar a personas que se desempeñen como autoridades, funcionarios o personas que sean sujetos pasivos de lobby conforme a la Ley N° 20.730, o a ex autoridades o ex funcionarios durante dos años luego de que estos hayan cesado en sus funciones”⁵⁹⁰. No obstante, aquel instrumento jurídico es de carácter voluntario y no aplica para los gestores de intereses.

Las limitaciones a las “puertas giratorias” han sido cuestionadas por ser insuficientes y no abarcar holísticamente el fenómeno. Por ejemplo, se critica que no existan prohibiciones asociadas al preempleo, la estrechez de su ámbito subjetivo de aplicación y la corta duración del “periodo de enfriamiento”.

(...) la legislación establece unos parámetros mínimos respecto a posibles conflictos de interés durante un tiempo acotado –seis meses en ambos casos– y un perímetro circunscrito a los actores del sector privado en directa relación con la repartición pública en la cual se desempeñaba el ahora exfuncionario. La preocupación fundamental que trasciende de estos textos legales es, entonces, por los posibles efectos de corto plazo, en torno a conflictos de interés y posible manejo de información privilegiada. En este sentido, se

⁵⁸⁸ Chile. Artículos 85, 86, 98 y 104. Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República De Chile. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁵⁸⁹ Las instituciones fiscalizadoras son la Contraloría General de la República, la Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Seguridad Social.

⁵⁹⁰ Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015, p.7. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

relaciona con una definición mínima de puerta giratoria, por cierto aplicable en algunos casos, pero insuficiente para cubrir todo el espectro de la preocupación respecto de la circulación público-privada. En otros términos, lo prohibido legalmente es menos que lo que ha aparecido como objeto de preocupación ética y política. De todas formas, el análisis del marco legal permite distinguir dos dimensiones fundamentales del fenómeno a observar: el período de tiempo a considerar y los tipos de cargos privados ocupados. En ambas dimensiones la perspectiva legal se caracteriza por un alcance reducido, muy focalizado, tanto temporalmente como por los cargos considerados⁵⁹¹.

Como se explica en el epígrafe 2.2.3, en Ecuador, al igual que en Chile, las prohibiciones vinculadas al preempleo se limitan a regular el conflicto de intereses en casos muy concretos. No se aborda el fenómeno de las “puertas giratorias” en su dimensión global y tampoco se establece un “periodo de enfriamiento” previo. Así mismo, la única limitación al postempleo con “periodo de enfriamiento” de dos años, prevista en el artículo 153 de la Constitución y que prohíbe a los exministros y a los exfuncionarios públicos del nivel jerárquico superior realizar ciertas actividades inmediatamente después de terminar su periodo⁵⁹², se limita a supuestos específicos. Tampoco se ha desarrollado normativa que implemente mecanismos para garantizar su cumplimiento.

Una de las novedades del ordenamiento jurídico ecuatoriano, respecto al chileno, es la prohibición de que los cargos de elección popular y los servidores públicos sean “propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”⁵⁹³. No obstante, el

⁵⁹¹ Maillat, Antoine; González, Bastián & Olivares, Alejandro. ¿Puerta Giratoria? Análisis de la Circulación Público-Privada en Chile (2000-2014). En: *Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad* [online]. Chile: PNUD, diciembre 2016, p.3. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/-puerta-giratoria-.html

⁵⁹² Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁵⁹³ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

Cuerpo Normativo tampoco establece “un periodo de enfriamiento” entre la venta de dichos activos y la asunción del cargo.

Por su parte, en Chile, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y en la Ley No. 19.653 sobre Probidad Administrativa prohíben que las exautoridades y exfuncionarios de las instituciones fiscalizadoras trabajar, por un periodo de seis meses, para las personas naturales o jurídicas a las que les competía vigilar. El ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de una disposición similar, ya que si bien el artículo 232 de la Constitución de Ecuador establece que “no podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan”, no existe ninguna norma que regule dicho flujo desde el sector público hacia el privado.

La conclusión de la comparación realizada es que las limitaciones previstas tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como en el chileno son insuficientes para abordar el fenómeno de las “puertas giratorias” de forma integral. Las restricciones vinculadas al flujo laboral entre el sector público y privado o viceversa se limitan a casos puntuales y se carece de referencias específicas a la problemática del *lobbying*, salvo por el Código de Buenas Prácticas para Lobistas de Chile que es de cumplimiento voluntario. De otra parte, en Ecuador, la disposición normativa que prohíbe a los servidores públicos y a los cargos de elección popular tener bienes o empresas en paraísos fiscales es un aporte importante para prevenir conflictos de interés que podría contribuir a limitar las “puertas giratorias”.

Así mismo, es importante destacar que en ninguno de los dos países se ha estudiado a profundidad las consecuencias políticas y económicas del fenómeno de las “puertas giratorias”. En Ecuador, ni siquiera se ha documentado un número aproximado de casos de funcionarios que hayan pasado inmediatamente del sector público al privado en áreas estrechamente relacionadas con sus antiguas funciones⁵⁹⁴.

⁵⁹⁴ En el año 2016, en Chile, se publicó un primer estudio acerca del fenómeno de las “puertas giratoria”, auspiciado por el PNUD”. Los resultados del mismo se explican en el Epígrafe 3.2.2.

Declaraciones de bienes e intereses en Chile y Ecuador

Respecto a los mecanismos de control, la legislación chilena prevé un instrumento jurídico que, aunque no es un permiso previo y solo aplica para cargos públicos en funciones, es útil para controlar las actividades profesionales privadas realizadas mientras se ocupa un puesto en el sector público. El artículo 59 de la Ley No. 19653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado dispone que los funcionarios de más alto rango⁵⁹⁵ presenten una declaración de intereses⁵⁹⁶.

La declaración de intereses es un requisito adicional a la declaración patrimonial y debe contener la individualización de las actividades profesionales y económicas en las que participe la autoridad o el funcionario. El documento debe presentarse en la entidad en la que el funcionario labora y en la Contraloría General de la República o en la contraloría regional respectiva, dependiendo del caso. El plazo para el cumplimiento del requisito es de treinta días desde que se asume el cargo y debe actualizarse cada cuatro años o cuando ocurra un hecho relevante que amerite su modificación. En la función legislativa, los reglamentos de ambas cámaras exigen a los legisladores la presentación de una declaración similar que está sujeta al control de las respectivas comisiones parlamentarias de ética y transparencia.

En el ámbito parlamentario, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece un procedimiento sancionatorio específico por faltas relacionadas con la presentación de las declaraciones de bienes y patrimonio⁵⁹⁷. Además, entre las obligaciones de los

⁵⁹⁵ La lista de cargos a los que les aplica la disposición son el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Subsecretarios, los Intendentes y Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes Superiores de Servicio, los Embajadores, los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado, el Contralor General de la República, los oficiales Generales y oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas y niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales y las autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñen hasta el nivel de jefe de departamento o su equivalente,

⁵⁹⁶ Chile. Ley No. 19653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [consulta], 14 de diciembre de 1999. Id. Norma 149264. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264>

⁵⁹⁷ Chile. Artículo 360-365. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

parlamentarios consta la de “presentar y mantener actualizada una declaración de intereses económicos y una de patrimonio en los términos que establezca la ley”⁵⁹⁸.

Por su parte, el Reglamento del Senado dispone que los senadores efectúen o actualicen, durante los treinta primeros días de cada periodo legislativo, una declaración jurada de intereses. Aquel documento debe contener el nombre completo del senador declarante, la circunscripción senatorial que representa, el periodo legislativo al que corresponde, la individualización de las actividades profesionales a las que se dedica, la determinación de las actividades económicas en las que participa y las aclaraciones o información adicional que el declarante considere pertinentes añadir⁵⁹⁹.

En contraste, en Ecuador, la legislación exige a todos los servidores públicos que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en las instituciones, organismos, empresas del sector público, y en personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos presentar una declaración juramentada, pero únicamente de bienes cuando inician y finalizan sus funciones o cada dos años⁶⁰⁰. En consecuencia, la ausencia de una disposición que obligue a los funcionarios a declarar también sus intereses particulares es una deficiencia del ordenamiento jurídico ecuatoriano en comparación con el chileno. En la Ley Orgánica Reformatoria a LOFL se instaure el deber ético de realizar también una declaración de intereses pero únicamente para los asambleístas.

En resumen, en los ordenamientos jurídicos chileno y ecuatoriano se establece la obligación a todos los funcionarios públicos de presentar declaraciones con información acerca de sus patrimonios. Lo mencionado es útil para detectar posibles casos de enriquecimiento injustificado o derivado de actividades ilícitas. No obstante, dicha medida no es suficiente para develar conflictos de intereses. Por aquel motivo en Chile también se obliga a los funcionarios a declarar sus intereses particulares. En atención a lo expuesto, una medida similar sería útil en Ecuador para que sea más fácil conocer que

⁵⁹⁸ Chile. Artículo 346. Numeral 2. Literal c). *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

⁵⁹⁹ Chile. Artículo 6 bis . *Reglamento del Senado de Chile. Senado. República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

⁶⁰⁰ Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado, p.2. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

un cargo público actúa para su beneficio personal o de un grupo específico, en contraposición del bienestar colectivo.

Reglas de conducta relacionadas con la recepción de obsequios en Ecuador y Chile

En relación a las reglas de actuación para los funcionarios públicos cuando reciben regalos u otras liberalidades, el artículo 8 de la Ley No. 20730 dispone que los registros de agenda pública incluyan información relativa a “los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones”⁶⁰¹. Concretamente, los datos que deben publicarse son la singularización del obsequio, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica que lo otorga.

En contraste, la Ley Orgánica de Servicio Público de Ecuador prohíbe a todos los funcionarios “solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos (...)”⁶⁰². Además, la regulación ecuatoriana relacionada con los donativos oficiales o muestras de cortesía recibidos por los servidores públicos en cumplimiento de misiones oficiales es más estricta que la chilena. Aquellos obsequios no solo que deben ser registrados, sino que pasan a ser patrimonio del Estado, de conformidad con Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos, emitido por la Contraloría General del Estado.

⁶⁰¹ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁰² Ecuador. Artículo 24. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

3.2. Descripción general de los proyectos de ley ecuatorianos sobre *lobbying* y de la normativa chilena vigente

3.2.1. Los proyectos de ley para la regulación del *lobbying* presentados en la Asamblea Nacional del Ecuador.

Del análisis realizado en el Capítulo II, se desprende que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no dispone de los instrumentos suficientes para transparentar las actividades que de facto realizan los grupos de presión para influenciar en los procesos de toma de las decisiones públicas, por fuera de los mecanismos institucionales formales. Esto resulta más evidente, si se contrasta la legislación ecuatoriana con los mecanismos regulatorios con los que cuenta Chile.

Ante los vacíos regulatorios del ordenamiento jurídico ecuatoriano, en abril del 2019, se presentó en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses que pretende crear un registro de audiencias de gestión de intereses en el poder legislativo. En la propuesta normativa se omite expresamente utilizar el término *lobbying*, debido a la connotación negativa que tiene en la opinión pública ecuatoriana. No obstante, el objeto regulatorio son las reuniones entre las miembros del parlamento con capacidad legislativa y los gestores de intereses que los define como la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, remunerada o no, que pretende influir en las deliberaciones públicas para defender un interés particular⁶⁰³.

El 10 de septiembre del 2019, se presentó en la Asamblea Nacional otra propuesta normativa que pretende regular la gestión de intereses particulares en Ecuador. El Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos es la primera iniciativa legislativa que busca reglar la influencia de los grupos de presión en todas las funciones del Estado y que utiliza expresamente la palabra *lobbying* para denominar aquel fenómeno.

⁶⁰³ Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19 [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr.359744.pdf

Fundamentos teóricos de las propuestas normativas

El alcance objetivo y subjetivo de las normas jurídicas se relaciona con los presupuestos académicos que las sustentan y el contexto político que las inspiran. En consecuencia, antes de empezar la comparación, es pertinente revisar la exposición de motivos de los proyectos de ley propuestos en Ecuador, con la finalidad de comprender el marco teórico en el que se sitúan. En la presente investigación es especialmente relevante conocer los nexos doctrinarios que mantienen aquellas iniciativas legislativas con las tesis explicadas en el Capítulo I y analizar cuál es el encaje que tendría el *lobbying* regulado en el sistema democrático ecuatoriano si se aprueba la regulación propuesta.

Las exposiciones de motivos del Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses (en adelante PLEPCI), que se limita a regular el cabildeo en la Asamblea Nacional⁶⁰⁴, y del Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos⁶⁰⁵ (PLTRL), cuyo alcance abarca todas las funciones del Estado, coinciden en que la percepción de la ciudadanía acerca del *lobbying* es negativa en Ecuador.

En el PLEPCI, la asambleísta proponente escribe que “en este punto, cuando aparece el rol del ciudadano “gestor de intereses”. Esto, aun cuando en nuestro contexto nacional, la palabra aún puede generar una primera reacción de rechazo, pues se mantiene la idea de algo turbio, poco transparente y que busca beneficios personales (sic)”⁶⁰⁶. A pesar de la confusa redacción, lo transcrito refleja que la legisladora considera que los ecuatorianos entienden la gestión de intereses como una actividad nociva para el bien común.

⁶⁰⁴ Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19 [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶⁰⁵ Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de junio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁶⁰⁶ Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19, p. 4. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

Una opinión similar se encuentra en la exposición de motivos del PLTRL. Desde el punto de vista de la asambleísta ponente, el lobby es una actividad profesional que se centra en la defensa de intereses legítimos. Sin embargo, ha tenido una connotación negativa ya que se lo ha ligado con la corrupción y la toma de decisiones desacertadas, lo que “conlleva a la pérdida de confianza y al tambaleo de la democracia”⁶⁰⁷.

Así mismo, en la justificación de ambos proyectos de ley se reconoce que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se han venido implementado instrumentos que permiten la participación de la sociedad civil, pero que no son suficientes para transparentar los contactos entre políticos y actores particulares que se producen por fuera de los mecanismos formales. En el PLEPCI se hace referencia a influencias ocultas e informales que se realizan “debajo de la mesa” y que tendrían consecuencias nocivas para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y los de derechos humanos⁶⁰⁸.

Mientras tanto, en el PLTRL se argumenta que a pesar de los mecanismos de participación y transparencia previstos en la Constitución, la legislación ecuatoriana ha sido insuficiente para dar a conocer todas las actuaciones públicas de las autoridades. En la opinión de la asambleísta proponente, las prácticas poco transparentes en su mayoría se dan a conocer cuando los funcionarios son relevados de sus cargos o por denuncias de los ciudadanos y los medios de comunicación⁶⁰⁹.

Otra de los aspectos en común de la fundamentación de ambos proyectos de ley es que se menciona, como referentes las normativas aprobadas en Europa, Estados Unidos y algunos países de América Latina y los estudios realizados por la OCDE. En el PLTRL,

⁶⁰⁷Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁶⁰⁸ Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19, p. 3. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶⁰⁹Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

además, se alude expresamente a las recomendaciones de Transparencia Internacional que, de acuerdo con el criterio de los proponentes, procuran que el *lobbying* se desarrolle de forma ordenada y transparente.

En las exposiciones de motivos de las dos propuestas normativas se posiciona al *lobbying* regulado dentro del sistema democrático en términos acordes a los postulados teóricos explicados en los epígrafes 1.2.2 y 1.2.3. Unas de las tesis que fundamentan el PLEPCI son que la gestión de intereses mejora la calidad de las decisiones de los legisladores, que constituye un elemento de una “democracia sana” y que se enmarca en los derechos de petición y libertad de expresión⁶¹⁰.

La exposición de motivos del PLTRL es más exhaustiva que la PLEPCI, por lo que los fundamentos teóricos que lo inspiran resultan más evidentes y su análisis es más profundo. En el PLTRL se exponen dos ideas que lo sitúan claramente dentro de los marcos teóricos que defienden el encaje institucional del *lobbying* regulado en las deliberaciones públicas como un elemento democratizador. En primer lugar, se coincide con la tesis de que la influencia de determinados sectores en la clase política puede derivar en “favoritismos”, que perpetúan posiciones de ventaja y limitan la libre competencia. La asambleísta proponente considera que “la interacción entre autoridades y ciudadanos se ha desarrollado, en la práctica, con en base redes familiares, sociales, conexiones de amigos o antiguos compañeros de aula o de trabajo, generando un favoritismo que podría constituirse en la base del denominado “capitalismo de amigos o clientelista”⁶¹¹.

Del punto de vista citado se infiere que los proponentes del Proyecto de Ley contraponen el “capitalismo de los amigos”, o más comúnmente denominado como corporativismo, al capitalismo de libre mercado. Aquella opinión es congruente con las tesis liberales que identifican la interferencia excesiva de ciertos grupos económicos en el mercado, mediante la captura del Estado, como una de las causas de las crisis

⁶¹⁰Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19, p. 3-4. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶¹¹Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

económicas⁶¹². En aquel contexto, se plantea al *lobbying* regulado como un mecanismo que le aporta pluralismo a la influencia de los actores privado en las deliberaciones públicas, por lo que debe ser “comprendido como parte del ejercicio de la democracia cuya esencia es pluralista y por ende se vincule a la libertad de expresión y derecho de petición que a nivel internacional, y en nuestro propio ordenamiento jurídico se encuentran plenamente reconocidos (...)”⁶¹³.

La segunda evidencia de la influencia del debate doctrinario, resumido en el Capítulo II, en la exposición de motivos del PLTRL es la equiparación del *lobbying* regulado con mecanismos participativos o actividades de presión política de carácter reivindicativas realizadas por actores de la sociedad civil⁶¹⁴. Incluso, se indica textualmente que el *lobbying* “constituye, por sí misma, en una verdadera forma de participación no institucionalizada”⁶¹⁵. Para los autores del Proyecto de Ley, el *lobbying* regulado es equiparable a luchas sociales como las del movimiento obrero “que el 15 de noviembre de 1922 fue abatido en Guayaquil, marcando así un punto de partida para que, con posterioridad, diversas confederaciones y organizaciones ganen espacios ante las autoridades gubernamentales para incidir en sus decisiones de orden laboral y cuando no han sido escuchados se han volcado a las calles para ejercer presión (...)”⁶¹⁶.

⁶¹² Ver epígrafes 1.2.1 y 1.2.2.

⁶¹³Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁶¹⁴ Ver Epígrafe 1.2.3.

⁶¹⁵ Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁶¹⁶Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

Fundamentos constitucionales de los proyectos de ley

De la exposición de motivos y la parte considerativa del PLEPCI y el PLTRL se infiere cuatro fundamentos constitucionales que cimientan las regulaciones propuestas. Éstos son el principio de transparencia en las actuaciones de la Administración y los derechos de petición, libertad de expresión y participación. En el marco del primer elemento, en las dos propuestas normativas se invoca el numeral 8 del artículo 83 de la Constitución que dispone que son deberes de las ecuatorianas y ecuatorianos “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”⁶¹⁷.

En el PLTRL se completa el hilo argumentativo vinculado al principio de transparencia cuando se hace referencia al artículo 227 de la Norma Fundamental que prevé que la Administración Pública se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Adicionalmente, se cita el artículo 297 de la Constitución que ordena, a las entidades e instituciones que manejen recursos públicos, someterse a los principios de transparencia, rendición de cuentas y control público. Otra de las normas constitucionales mencionadas es el numeral 7 del artículo 83 que consagra la prevalencia del interés general sobre cualquier interés particular⁶¹⁸.

Cuando aluden a los derechos de petición y libertad de expresión, ninguno de los proyectos de ley se remite a una norma constitucional específica, sino que únicamente se indica que se encuentran plenamente reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En efecto, el numeral 23 del artículo 66 de la Carta Magna ecuatoriana garantiza “el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas”. La única limitación a su contenido constitucional es la prohibición de dirigir solicitudes a nombre del pueblo⁶¹⁹.

⁶¹⁷ Ecuador. Numeral 8 del artículo 83. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶¹⁸ Ecuador. Artículos 83.7, 227 y 297. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶¹⁹ Ecuador. Numeral 23 del artículo 66. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

Mientras tanto, en el numeral 6 del artículo 66 de la Norma Fundamental se reconoce a todas las personas “el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones”⁶²⁰. En relación con las libertades civiles, llama la atención que en ninguna de las propuestas normativas analizadas se utilice como fundamento constitucional el derecho a asociarse de manera libre y voluntaria, previsto en el numeral 13 del artículo 66 de la Carta Magna. Aunque existen individuos que realizan actividades de cabildeo, cómo se explica en el Epígrafe 1.1.2, la mayoría de actores que se dedican a esas prácticas son grupos⁶²¹. Por lo tanto, la libertad de organización es un elemento clave para la defensa de este tipo de actividades.

En sintonía con los postulados teóricos de la gobernanza que se utilizan para darle un encaje al *lobbying* regulado en los sistemas democráticos, tanto el PLEPCI como el PLTRL fundamentan sus sistemas regulatorios en las normas constitucionales que garantizan el derecho a la participación ciudadana en las decisiones públicas. El numeral 2 del artículo 61 de la Constitución dispone que los ecuatorianos y ecuatorianas tienen derecho a participar en los asuntos de interés público⁶²².

Más específicamente, el artículo 95 de la Carta Magna determina el principio de participación en los siguientes términos:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶²⁰ Ecuador. Numeral 23 del artículo 66. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶²¹ Ver Epígrafe 1.2.1.

⁶²² Ecuador. Numeral 2 del artículo 61. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria⁶²³.

En esa misma línea, el artículo 96 de la Norma Fundamental reconoce a todas las formas de organización social como una expresión de la soberanía popular cuya finalidad es incidir en las decisiones y políticas públicas de todos los niveles de gobierno, de las entidades públicas y de los sujetos privados que prestan servicios públicos⁶²⁴. Recurriendo a la base constitucional descrita, en la exposición de motivos del PLTRL se argumenta que si bien el *lobbying* no se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tampoco está prohibido. Actualmente, dichas actividades estarían permitidas, mientras no se incurra en el delito de tráfico de influencias tipificado en el Código Orgánico Integral Penal⁶²⁵.

3.2.2. La regulación del *lobbying* en Chile.

Ley No. 20730 que regula el lobby en Chile

Chile, junto a Perú, son los dos únicos países de Sudamérica que tienen leyes específicas sobre *lobbying*. Como se explica en la Introducción, la Presidenta Michelle Bachelet presentó, en el año 2008, la propuesta normativa que impulsaría nuevamente el debate acerca del tema, después de que en varias ocasiones anteriores se había intentado sin éxito aprobar propuestas similares, en el legislativo chileno. El proyecto de Bachelet tampoco tuvo los consensos suficientes y su trámite se congeló en la Cámara de Diputados. En consecuencia, en el año 2012, el Gobierno sustituyó la iniciativa normativa por una nueva que fue aprobada en el año 2014.

⁶²³ Ecuador. Artículo 95. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶²⁴ Artículo 96 Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁶²⁵ Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

En términos generales, la “Ley No. 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del Estado en Chile” dispone la creación de un registro de agenda pública en el que deberán constar las audiencias que tengan por objeto el *lobbying* o la gestión de intereses, el lobistas o gestor de intereses y en representación de quien actuó, la individualización de los asistentes, si el interlocutor percibe una remuneración por dicha actividad; el lugar, la fecha y la materia tratada.

El artículo 8 dispone que los registros de agenda pública incluyan información relativa a “los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones”⁶²⁶. Concretamente, los datos que deben publicarse son la singularización del obsequio, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica que lo otorga. Así mismo, se deben registrar los viajes realizados en el ejercicio de las funciones públicas, el destino, el objeto, el costo total y la persona natural o jurídica que lo financió.

El Cuerpo Normativo ordena que los registros de agendas públicas, obsequios y viajes estén disponible en las páginas institucionales de cada una de las dependencias donde laboren los funcionarios públicos que son considerados sujetos pasivos del *lobbying* y que actualicen al menos una vez al mes. De igual manera, debe llevarse un registro público de lobistas y gestores de intereses.

La Norma Jurídica también obliga al Consejo de Transparencia a registrar la lista de los lobistas y gestores de intereses que hayan sostenido reuniones con los sujetos pasivos del poder ejecutivo, de los consejos autónomos y de las fuerzas de seguridad. De igual manera, dispone que las demás instituciones que tengan funcionarios obligados por este cuerpo normativo celebren convenios con dicha dependencia para facilitar esta información. Esta nomina incluye los mismos datos exigidos en los registros de audiencias y se actualiza trimestralmente.

La Ley No. 20730 es la regulación más completa sobre *lobbying* en Sudamérica. El concepto amplio de la actividad permite abarcar las distintas conductas que engloban

⁶²⁶ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

esta práctica. De igual manera, el Cuerpo Normativo define claramente lo que implica la gestión de intereses, los procesos deliberativos susceptibles a la influencia de actores privados y las excepciones. Esto permite reducir la discrecionalidad del funcionario al momento de registrar los distintos contactos. Así mismo, la regulación abarca a funcionarios de todas las funciones del Estado y se prevén mecanismos que permiten ampliar el ámbito subjetivo de la misma. Otro aporte importante es que la Ley cuenta con un régimen de sanciones específico en el que se determinan los organismos encargados de vigilar su cumplimiento dependiendo de cada sujeto.

La regulación chilena cumple con cuatro de las cinco recomendaciones sugeridas por la Comisión de Venecia en el informe *Report On The Role of Extra-institutional Actors in the Democratic System (Lobbying)*. La única deficiencia es la ausencia de una regulación más estricta para evitar las *puertas giratorias* al menos por un periodo de dos a cinco años. No obstante, en términos generales, el Cuerpo Normativo sintoniza con lo previsto en los informes de Transparencia Internacional y la OCDE.

Sahd y Valenzuela (2017) argumentan que la Ley No. 20730 es un aporte para la democratización de las relaciones entre el sector privado y el sector público, ya que ha ampliado la diversidad de los actores que se reúnen con los funcionarios. En este mismo sentido, la regulación habría contribuido al escrutinio público de la actividad, ya que, pese al corto periodo que tiene de vigencia, ya existen publicaciones y documentos que utilizan esta información⁶²⁷.

En contraposición, las principales críticas al Cuerpo Normativo es que no cuenta con un régimen de inhabilidades e incompatibilidades específico que impida fenómenos como las “puertas giratorias”. De igual manera, pese al grado de especificidad de las actividades reguladas, no es suficiente para publicitar los contactos informales entre los lobistas y los cargos públicos, en especial aquellos que se dan por medios telemáticos. Por otro lado, el motivo de las reuniones que se hace constar en los registros muchas veces es muy abstracto e impide conocer adecuadamente los temas tratados. En materia de sanciones, desde ciertos puntos de vista, las multas para los actores privados son muy

⁶²⁷ Sahd, Jorge & Valenzuela, Cristian. Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. En: *2017 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum* [online]. París: OECD Publisher, 2017, p. 11. [consulta: 29 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>

bajas, por lo que no serían lo suficientemente disuasivas, en especial para quienes disponen de recursos económicos.

Las insuficientes limitaciones a las “puertas giratorias”: la principal deficiencia de la regulación del lobbying en Chile

En Chile, la regla general es que los funcionarios públicos una vez cesados en sus cargos puedan dedicarse a cualquier actividad⁶²⁸. Las limitaciones al post y preempleo son puntuales y la mayoría de ellas no se relacionan con el flujo laboral entre el sector público y el privado. En relación a los sujetos pasivos del *lobbying* determinados en la Ley No. 20730, aquellas restricciones se centran exclusivamente en evitar que se ocupe por dos periodos consecutivos el mismo cargo⁶²⁹.

Un estudio auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en diciembre del 2016, constituyó el primer acercamiento empírico al fenómeno de las “puertas giratorias” en Chile. Aquel trabajo consistió en el análisis de la trayectoria político profesional de trescientos ochenta y seis personas que ejercieron los cargos de ministro, subsecretario y superintendente durante los gobiernos de Ricardo Lagos y en los primeros periodos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Los dos principales focos de interés de la investigación fueron el paso del sector privado a cualquier función pública (circulación público-privada) y, por el otro, esas mismas transiciones, pero dentro de un mismo sector económico (puerta giratoria)⁶³⁰.

Los resultados del Estudio fueron que 63,7 por ciento de los funcionarios analizados incurrieron en casos de circulación público-privada y en un 23,3 por ciento además hubo “puertas giratorias”. El desglose por cada una de las categorías revela que, entre los ministros, los indicadores referidos fueron del 69,5 por ciento y del 22,5 por ciento,

⁶²⁸ Chile. Manual de Probidad de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 2008, p. 125. ISBN 978-956-7892-10-5 [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/141009_Manual_transparencia.pdf

⁶²⁹ Ver Epígrafe 3.1.2.

⁶³⁰ En el estudio se consideró un caso positivo de circulación público-privada al individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo privado y como caso positivo de puerta giratoria al individuo que durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó algún cargo en el sector privado, en la misma área donde se desempeñó en el sector público. Por lo tanto, cualquier caso de puerta giratoria es también un caso de circulación público-privada.

respectivamente; en los subsecretarios del 56 por ciento y del 17 por ciento; y en los superintendentes del 77,3 por ciento y del 50 por ciento⁶³¹.

Por lo descrito, la conclusión del Informe fue que el fenómeno de las “puertas giratorias” existe en Chile y no se trata de casos puntuales. Además, recomienda realizar nuevos trabajos investigativos empíricos que amplíen su alcance subjetivo a otros cargos públicos para tener un panorama más claro de la situación real⁶³².

3.2.3. Parámetros de comparación

El régimen regulatorio del *lobbying* de Chile es el que más se aproxima a los estándares fijados por Transparencia Internacional en Sudamérica. En consecuencia es una referencia adecuada para evaluar la legislación ecuatoriana y las propuestas normativas que se tramitan en la Asamblea Nacional. De igual manera, los proyectos de ley presentados en el legislativo de Ecuador plantean soluciones a la problemática del cabildeo que se enmarcan dentro de los mismos postulados teóricos que sirvieron de base para la aprobación de la Ley No. 20730 en Chile.

Inclusive, el contenido del “Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos” es muy similar a la Ley Chilena No. 20730. La propuesta de ley ecuatoriana reproduce la misma estructura que la norma chilena realizando únicamente las adaptaciones necesarias para hacerla acorde al marco normativo del país e incorporando ciertas innovaciones.

Los planteamientos regulatorios propuestos en el parlamento ecuatoriano, al igual que los previstos en el ordenamiento jurídico chileno, se fundamentan en las tesis que consideran que la mejor forma de atenuar los efectos nocivos de la influencia de intereses particulares en las deliberaciones públicas es transparentando las interacciones

⁶³¹ Maillet, Antoine; González, Bastián & Olivares, Alejandro. ¿Puerta Giratoria? Análisis de la Circulación Público-Privada en Chile (2000-2014). En: *Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad* [online]. Chile: PNUD, diciembre 2016, p.15. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/-puerta-giratoria-.html

⁶³² Maillet, Antoine; González, Bastián & Olivares, Alejandro. ¿Puerta Giratoria? Análisis de la Circulación Público-Privada en Chile (2000-2014). En: *Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad* [online]. Chile: PNUD, diciembre 2016, p.29. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/-puerta-giratoria-.html

de sus representantes con los funcionarios estatales. Además, en términos generales, las soluciones a la opacidad de dichos contactos es la misma. Tanto la normativa chilena como la normativa, en proyecto, ecuatoriana establecen la implementación de registros públicos en los que conste información relacionada con las actividades de *lobbying*.

Teniendo en cuenta lo explicado en los párrafos anteriores, la Ley No. 20730 de Chile y los dos proyectos de ley que se presentaron en la Asamblea Nacional del Ecuador son objetos comparables. Además, el cuerpo normativo chileno es un buen referente, en relación a los estándares de Transparencia Internacional que se utilizan como parámetros de evaluación. Por lo tanto, la comparación planteada es útil también para determinar si la aprobación de las propuestas normativas sería un aporte o no a la regulación integral del *lobbying* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El análisis se divide en tres grandes ámbitos de comparación determinados en función de la estructura de los proyectos normativos y de la Ley No. 20730 de Chile. El primero es el alcance de la regulación; el segundo, son los sistemas de registros; y el tercero, los mecanismos de control del cumplimiento de la normativa. Estos, a su vez, se dividen en los subtemas que se detallan en la Tabla 7.

Tabla 7. *Esquema de Comparación de la Ley No. 20730, PLTRL y PLEPCI*

Alcance de la regulación	Registros	Mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa
Ámbito objetivo: Definición de <i>lobbying</i> .	Sistemas registrales.	Organismos encargados de vigilar el cumplimiento de la normativa.
Ámbito subjetivo: Sujetos activos del <i>lobbying</i> .		Regímenes de sanciones.
Ámbito subjetivo: Sujetos pasivos del <i>lobbying</i> .		

Fuente: elaboración propia.

3.3. Comparación del alcance de los proyectos de ley acerca del *lobbying* en Ecuador y la Ley No.20730 de Chile

3.3.1. Definición de *lobbying*

El primer subtema de la comparación es el concepto de *lobbying* previsto en los dos proyectos de ley que se debaten en la Asamblea Nacional Ecuador y en la Ley No. 20730 de Chile. De acuerdo con los indicadores determinados por Transparencia Internacional, la normativa debe contar con una definición de cabildeo clara, que carezca de ambigüedades y homologable a “todo contacto (escrito u oral, incluyendo medios electrónicos) con los sujetos pasivos del *lobbying* con el propósito de influir en la formulación, modificación, adopción o administración de la legislación, reglas, gasto público, o cualquier programa, política o posición de gobierno”⁶³³.

Definición de lobbying y gestión de intereses en la Ley No. 20730 de Chile

El artículo 2 de la Ley chilena No. 20730 diferencia el *lobbying* de la “gestión de interés particular”. Para este primer concepto prevé la siguiente definición⁶³⁴:

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

Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

⁶³³ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.5. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶³⁴ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

La definición de “gestión de interés particular” es igual a la de *lobbying*. La única diferencia es que se omite la palabra “remunerada”. La intención del legislador es distinguir las actividades que realizan directamente los grupos de presión, de las ejecutadas mediante un prestador de servicios profesionales.

Adicionalmente, en el artículo 5 de la Ley se especifica que las actividades de *lobbying* son las relacionadas al proceso de expedición de actos administrativos; de elaboración de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional; de celebración de cualquier título o contrato por todos los funcionarios abarcados en el ámbito de aplicación de la norma; y de determinación de políticas públicas. En este mismo sentido, la norma aclara que este concepto abarca la influencia destinada a que no se adopten estas decisiones.

A continuación, el artículo 6 prevé que las actuaciones que están expresamente excluidas del concepto de *lobbying* son las peticiones realizadas con ocasión de una reunión, actividad, o asamblea de carácter público y las actividades en territorio estrictamente relacionadas con las funciones de los sujetos pasivos de la regulación; las actuaciones realizadas por los servidores públicos (en calidad de sujetos activos) en el ejercicio de sus funciones; las peticiones realizadas para conocer el estado de un procedimiento administrativo o judicial; y la información expresamente solicitada por una autoridad pública para tomar una decisión en el ámbito de su competencia.

El mismo artículo 6 también excluye del ámbito de aplicación de la Ley a las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios a personas sin fines de lucro, universidades u otros centros educativos; y las invitaciones que estas realicen a los funcionarios. Tampoco se incluyen las comparecencias ante las comisiones del Congreso Nacional de los sujetos sin finalidad lucrativa (aunque su intervención debe quedar registrada en actas), ni las actuaciones expresamente permitidas en los procesos judiciales y administrativos.

Una de las exclusiones previstas en la Ley No. 20730 de Chile⁶³⁵, que genera debate, es la que establece como actividades exentas de registro “la defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de *amicus curiae*,

⁶³⁵ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

cuando ello se permita, pero solo a aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo”. Si bien de una lectura superficial de la norma podría deducirse que es contradictoria con el deber de registro que se impone a los estudios jurídicos, la disposición determina sus propios límites. Las acciones exentas de registros son exclusivamente aquellas que se llevan a cabo en ocasión de procedimientos judiciales o administrativos. Por lo tanto, la definición de lobista abarca a los bufetes de abogados cuando prestan servicios de cabildeo.

Lo señalado se circunscribe en la discusión teórica acerca de si la influencia que se ejerce sobre los jueces puede calificar como *lobbying* o no. La posición tradicionalmente mayoritaria en la doctrina es que el principio que primordialmente rige la actividad judicial es el de la independencia, y no el de legitimidad democrática. De acuerdo con lo mencionado, dicha problemática debería ser abordada desde una perspectiva distinta a la de los procesos de definición de normas jurídicas y políticas públicas⁶³⁶.

Los jueces no responderían a un mandato electoral, sino que se limitan a aplicar las leyes aprobadas por los parlamentos. Por lo dicho, su vinculación con la soberanía popular estaría mediada por el ordenamiento jurídico de cuya elaboración no son responsables. Por lo tanto, la incidencia de actores privados en las decisiones judiciales no formaría parte del fenómeno del *lobbying*.

La práctica de la actividad jurisdiccional pone en entredicho los postulados referidos. En algunos casos judiciales, las normas jurídicas aplicables para resolverlos están sujetas a varias interpretaciones. Si bien en la mayoría de países, la presión directa sobre los jueces constituye una práctica delictiva, es común que, en los procesos que adquieren cierto protagonismo mediático, las partes recurran al *grass root lobbying* para predisponer a la opinión pública a su favor y de esa forma presionar a los jueces.

En los estados constitucionales de derecho, los dilemas acerca de la interpretación de las normas jurídicas son más comunes. El fenómeno referido se debe a la fuerza normativa plena que adquiere la Constitución, lo que implica que pasa de ser una mera declaración política a una norma jurídica con la misma vocación conformadora que todas las demás

⁶³⁶ European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, p. 15.[consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e).

y con una fuerza superior al resto del ordenamiento jurídico. Además, el contenido de la Carta Magna no se limita a organizar los procedimientos para el ejercicio de los poderes públicos, sino que prevé restricciones materiales a su capacidad decisoria⁶³⁷.

Otra de las características del Estado Constitucional es la aplicación directa de las disposiciones normativas de la Norma Fundamental. La materialización del presupuesto mencionado requiere de la existencia de garantías judiciales. Lo dicho quiere decir que los preceptos constitucionales puedan hacerse valer ante los jueces ordinarios o tribunales especializados, dependiendo de si el sistema es difuso o concentrado.

Las garantías judiciales habilitan a los jueces, ya sean especializados u ordinarios, a interpretar el contenido de la Constitución. La naturaleza abstracta de los preceptos constitucionales da al juzgador un amplio margen de apreciación. Las condiciones mencionadas generan el espacio para que los actores particulares interesados en una determinada causa intenten incidir en la decisión del operador de justicia.

En la mayoría de casos, la interpretación de las normas constitucionales se relaciona a asuntos altamente relevantes para el interés general. Los jueces no solo se limitan a aplicar la norma, sino que deben emplear un raciocinio que necesariamente implica cierto grado de subjetividad. En esas condiciones, el manejo de la opinión pública juega un papel trascendental en las decisiones judiciales y en sus posibles consecuencias, que incluso pueden llegar a afectar los criterios aplicables para la definición de políticas o la vigencia de las normas jurídicas.

Aunque la exención a las actividades de patrocinio jurídico, prevista en la Ley No. 20730, podría ser una limitación para transparentar las actividades de *lobbying* desarrolladas en ocasión de procesos judiciales o administrativos, no es un problema vinculado a la definición de lobista o de gestor de intereses. Aquella falencia obedece a una problemática de mayor dimensión que ha sido brevemente resumida, pero que no es pertinente profundizar en su análisis en la presente investigación. Los estándares internacionales, que son utilizados como referencia, no sugieren que los jueces sean abarcados por la regulación.

Respecto a la información confidencial, el Cuerpo Normativo prevé un procedimiento especial para registrarla. El inciso tercero del numeral 3) del artículo 8 de la Ley

⁶³⁷ Prieto, Luis. (2010). Neo constitucionalismo (Un Catálogo de Problemas y Argumentos). En: *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*. Granda: Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada, núm. 44, pp. 462- 506.

dispone que: “se exceptuarán de esta obligación (la publicación de registro de agendas públicas)⁶³⁸ aquellas reuniones, audiencias y viajes cuando su publicidad comprometa el interés general de la Nación o la seguridad nacional”.

El inciso 4 añade que “de estos (las actividades reservadas)⁶³⁹ se rendirá cuenta anual, en forma reservada, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General o de quien este delegue”. Este procedimiento aplica para los funcionarios sometidos a la regulación del *lobbying* que dependen del poder ejecutivo. Para los que laboran en el legislativo, las entidades del poder judicial y las instituciones autónomas “dicha rendición se realizará ante quien tenga la potestad sancionatoria (...)”⁶⁴⁰.

Uno de los aspectos que más destacan de la Ley es su exhaustividad al momento de delimitar todos los elementos que configuran el ámbito objetivo del *lobbying*. Córdova (2017) considera que “(...) [l]as decisiones públicas aquí recogidas no son sólo la aprobación de las leyes en el poder legislativo, ni siquiera sólo la conformación de políticas públicas, sino que pretende abarcar la celebración, modificación o terminación de contratos, o el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas”⁶⁴¹.

Aunque la definición de *lobbying* es amplia y abarca a todo tipo de actividad de influencia, la Ley presenta ciertas ambigüedades que podrían excluir del ámbito regulatorio a los contactos establecidos mediante medios electrónicos. El modelo de publicidad activa chileno combina dos tipos de registros, el de agendas públicas de los políticos con el de cabilderos⁶⁴². La nómina de lobistas y gestores de intereses se construye a partir de las audiencias mantenidas, los viajes patrocinados y los donativos

⁶³⁸ Aclaración añadida por el autor.

⁶³⁹ Aclaración añadida por el autor.

⁶⁴⁰ La propia Ley 20730 determina específicamente que autoridad tiene la potestad sancionatoria para cada uno de los funcionarios regulados que no forman parte del poder ejecutivo.

⁶⁴¹ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.223. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁶⁴² Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 73-75. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

realizados a los sujetos pasivos⁶⁴³. Lo mencionado quiere decir que para que un actor conste en esa lista no basta con establecer cualquier tipo de línea de comunicación con un cargo público.

El Reglamento de la Ley No. 20730 prevé la siguiente definición de audiencia o reunión:

Acto de oír en el cual un sujeto pasivo de lobby recibe a un lobista o gestor de intereses particulares, en forma presencial o virtual por medio de videoconferencia audiovisual, para tratar alguna de las materias a que alude el artículo 1 de este reglamento, en la oportunidad y modo que disponga el sujeto pasivo de conformidad a este reglamento y a la ley N° 20.730⁶⁴⁴.

Si bien la norma citada incluye expresamente a las videoconferencias, existen otras formas de comunicación telemáticas que no se toman en cuenta. Por ejemplo, podría interpretarse que el intercambio de correos electrónicos o una conversación telefónica no es una reunión, por lo que no debería reportarse.

Otra de las críticas a la Ley No. 20730 es que al parecer su ámbito de aplicación se limita al territorio chileno. Una de las preocupaciones es que las reuniones que los cargos públicos realizan en el exterior no son susceptibles de registro⁶⁴⁵. Lo dicho representa una deficiencia grave de la norma si se toma en cuenta las reflexiones realizadas en el Capítulo II acerca de la creciente importancia y capacidad de influencia de los actores transnacionales⁶⁴⁶.

Definición de lobbying en los proyectos de ley que se debaten en la Asamblea Nacional de Ecuador

En el Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses (PLEPCI) se define la gestión de intereses como:

⁶⁴³ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁴⁴ Chile. Literal e) del artículo 3 del Decreto 71. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁴⁵ Llorente & Cuenca. Lobby in Chile: do we have the law we need?. En: *Developing Ideas* [online]. Santiago de Chile: AMO-GLOBAL, 2016, p.7. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: https://ideas.llorenteycuena.com/wpcontent/uploads/sites/5/2016/02/160217_DI_report_lobby_Chile_ENG.pdf

⁶⁴⁶ Ver Epígrafe 3.1.2.

Aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tiene como objeto promover, defender o representar cualquier interés particular ciudadano, para influir positivamente en las decisiones, que en el ejercicio de sus funciones, deben tomar los Asambleístas de la República⁶⁴⁷.

La definición citada es complementada con el concepto de audiencia de gestión de intereses que abarca a “toda reunión personal, telefónica, por correo electrónico o por otro medio telemático entre un Asambleísta de la República y un gestor de intereses particular, en la que se busque influir en las decisiones, que en el ejercicio de sus funciones deban adoptar los Asambleístas de la República”⁶⁴⁸.

En comparación con la Ley No. 20730 de Chile, la principal diferencia en cuanto a la definición es que en el PLEPCI no se distingue entre lobistas y gestores de intereses. En el proyecto de ley se denomina gestión de intereses particulares a toda actividad que tiene como fin influir en las decisiones legislativas, resultando irrelevante si son remuneradas o no. Una de las críticas teóricas al *lobbying* regulado es que agrupa a todos los actores particulares en una misma categoría obviando sus desigualdades materiales⁶⁴⁹. En ese marco, podría concluirse precipitadamente que la normativa chilena se acerca más, a dichas posturas, al incorporar una clasificación en función de una retribución económica. Sin embargo, esta percepción es errónea, ya que la Ley No. 20730 fija las mismas reglas para lobistas y gestores de intereses. Por lo tanto, en la práctica, la distinción resulta irrelevante y, por ello, innecesaria.

Por otro lado, el PLEPCI es más explícito al momento de incluir como audiencia de gestión de intereses a todos los contactos que se dan entre autoridades y gestores de intereses independientemente del medio telemático que se utilice. Esto permite evitar el vacío legal que existe en la Ley No. 20730, el cual menciona únicamente a las videoconferencias y no se refiere a otras tecnologías de comunicación como el correo electrónico o los mensajes instantáneos.

⁶⁴⁷Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶⁴⁸Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶⁴⁹ Ver Epígrafe 1.3.1.

Al igual que la Ley No. 20730 de Chile, en el PLEPCI se determina expresamente que actos de los sujetos activos de la regulación se consideran decisiones legislativas. El artículo 4 dispone que entran en esta categoría la actuaciones realizadas en ocasión del proceso de reforma constitucional; de la expedición, codificación, reformar, interpretación obligatoria y derogatoria de las leyes, lo que incluye el trámite de proyectos de ley que se realiza al interior de las comisiones especializadas permanentes, ocasionales o especiales; de la creación, modificación o supresión de tributos, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados; de la aprobación o no de tratados internacionales; de la fiscalización de los actos de la Función Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público; de la aprobación del Presupuesto General del Estado; y del conocimiento y resolución de todos los temas que se ponga a consideración de los legisladores a través de resoluciones o acuerdos⁶⁵⁰.

La principal diferencia entre el PLEPCI y la Ley No. 20730, en cuanto a las deliberaciones públicas que se consideran objeto de *lobbying*, es que la primera abarca únicamente a las decisiones de la función legislativa, por lo que resulta evidente que la regulación chilena es más completa. No obstante, incluso si se obvia esa distinción, el Cuerpo Normativo de Chile incluye otras decisiones que el Proyecto de Ley ecuatoriano omite. En Chile se regula también la influencia vinculada a temas contractuales y a la definición de políticas públicas. En Ecuador, la función legislativa, especialmente los organismos directivos de la Asamblea Nacional, también tiene atribuciones de esa índole que no son tomadas en cuenta en el PLEPCI.

Otra de las similitudes entre la Propuesta de Ley ecuatoriana y el Cuerpo Normativo chileno es que en ambos se establece un listado explícito de actividades excluidas del ámbito de la regulación. El artículo 4 del PLEPCI prevé que no se considera gestión de intereses particulares las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos de opinión, publicaciones de investigación o prensa; la difusión de noticias o de otro material distribuido al público

⁶⁵⁰ Ecuador. Artículo 4. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social; la información por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la Asamblea Nacional en respuesta a un requerimiento hecho por ella; la información brindada a cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión; las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, opinión o reunión; y otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisiones de la Asamblea Nacional.

En relación con las actividades excluidas de la regulación, el PLEPCI y la Ley No. 20730 no presentan mayores diferencias entre sí, salvo las derivadas del alcance subjetivo de cada norma. La Ley chilena, al abarcar a todos los poderes del Estado, dispone específicamente que no se tome en cuenta actuaciones propias de procesos administrativos o de la defensa en juicios. Otra diferencia es que en el PLEPCI la lista de exclusiones no es taxativa. El literal f) del artículo 3 determina que no están sujetas a regulación otras gestiones similares que no conducen a la toma de decisiones de la Asamblea Nacional. Aquella norma deja un amplio margen de interpretación que podría facilitar la evasión de los controles.

Como se explica en la Introducción, el sistema de regulatorio del *lobbying* chileno es el que más se ajusta a los parámetros determinados por organizaciones como Transparencia Internacional y la OCDE. El Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) pretende cumplir con dichos estándares, por lo que la Ley No. 20730 es su principal referente de derecho comparado. En consecuencia, El PLTRL reproduce casi textualmente la definición de *lobbying* y gestión de intereses, las deliberaciones públicas que se consideran objeto de este tipo de actividades, las exclusiones y el tratamiento de la información confidencial previstos en la normativa chilena⁶⁵¹. Por lo tanto, las mismas críticas y comparaciones son extensibles a la mencionada Propuesta Normativa.

⁶⁵¹ Ecuador. Artículo 3, 9 y 10. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

En conclusión, a pesar de las observaciones explicadas, las definiciones de *lobbying* y gestión de intereses previstas en la Ley No. 20730, en el PLEPCI y el PLTRL son homologables a los estándares fijados por Transparencia Internacional. No obstante, una deficiencia importante de la Ley No. 20730 y del PLTRL es no prever expresamente que aquellos conceptos abarcan a cualquier contacto entre los sujetos activos y los funcionarios, independientemente del medio de comunicación que se utilice. Aquel vacío normativo se presta para interpretaciones que podrían limitar la eficiencia de la regulación.

3.3.2. Sujetos activos del *lobbying*

Concepto de lobistas y gestores de intereses en Ley No. 20730 de Chile

Se conoce como sujetos activos de la regulación del *lobbying* a quienes se dedican a realizar este tipo de actividades. Según los parámetros propuestos por Transparencia Internacional, la definición de dichos actores debe ser lo suficientemente clara y sin ambigüedades para abarcar a los lobistas profesionales, relacionistas públicos, representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, think tanks, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas⁶⁵².

El numeral 5 del artículo 1 de la Ley No. 20730 dispone que un lobista es: “la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si ello no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean estos individuales o colectivos”. Sin embargo, para efectos prácticos esta distinción no es relevante, ya que la regulación es la misma para ambas actividades. Incluso, el 70 por ciento (1787) de los inscritos en el registro del Gobierno chileno se declaran como gestores de intereses y solo el 30 por ciento (751) como lobistas⁶⁵³.

⁶⁵² Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.4. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁵³ Ver Figura 4.

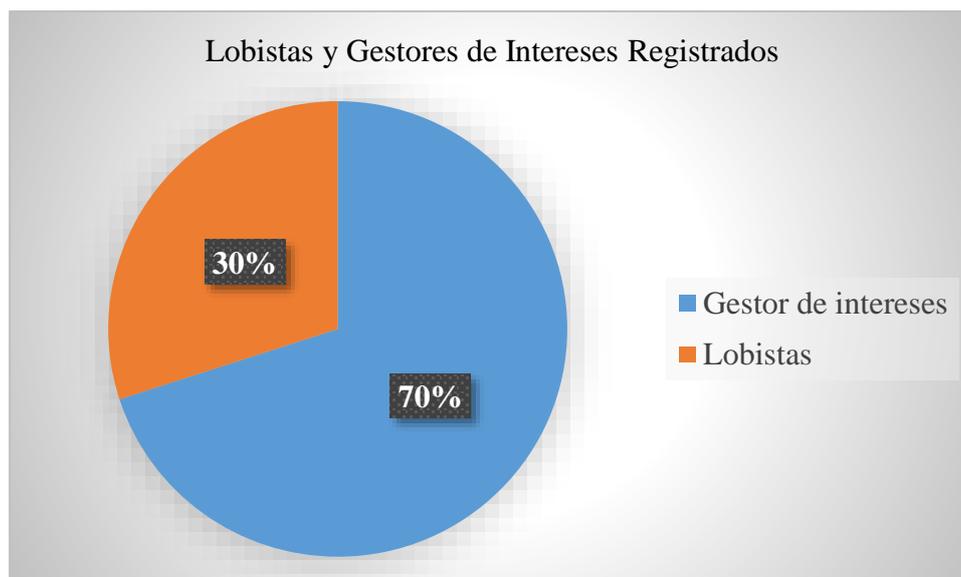


Figura 4. Lobistas y Gestores de Intereses Registrados.⁵⁴

La definición citada es lo suficientemente amplia como para abarcar a todos los sujetos mencionados por Transparencia Internacional. Sin embargo, la abstracción en ese tipo de conceptos ha sido cuestionada por ser permisiva ante interpretaciones que permiten esquivar la regulación. Por ejemplo, la ley que regulaba el *lobbying* en los Estados Unidos (American Federal Regulation of Lobbying Act), desde 1946 hasta la promulgación de la LDA, creaba un registro obligatorio para todos los actores cuya actividad principal era influenciar para promover un cambio legislativo en el Congreso y el Senado. Lo mencionado derivó en que muchos lobistas no se registren con el argumento de que su principal actividad era otra⁶⁵⁴.

A pesar del grado de abstracción de la definición de lobista, la Ley No. 20730 no adolece de las falencias explicadas. El Cuerpo Normativo contiene otras normas como la que determina una definición explícita del *lobbying* y gestión de intereses que incluye a todo tipo de actividades de influencia. Además, en el artículo 5 se especifica los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de cabildeo. Dichas disposiciones limitan el margen de interpretación para evitar que se evada la regulación.

En la práctica, una prueba de aquello es que entre los actores que se han registrado como lobistas o gestores de intereses se encuentran inscritas personas naturales y

⁶⁵⁴ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 24. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

jurídicas que representan a todas las categorías definidas por los parámetros de Transparencia Internacional⁶⁵⁵. Un 30 por ciento de los registrados se define como lobista profesional; algunas de las empresas que constan en la nómina son especializadas en relaciones públicas o son bufetes de abogados; el 5 por ciento de las personas jurídicas son asociaciones empresariales; un 12 por ciento son agrupaciones sin fines lucro, incluidas las ongs y los *think tanks*; un 10 por ciento son sindicatos o gremios de profesionales; un 2 por ciento son agrupaciones de carácter religioso y otro 2 por ciento académicas.

La Ley No. 20730 no ha sido criticada por ser insuficiente para incluir a los actores pertenecientes a las categorías puntualizada por los estándares de Transparencia Internacional, sino por no abarcar a otros sujetos como los cargos públicos de alto rango cuando mantienen contactos entre ellos⁶⁵⁶.

Otra de las críticas a la Ley No. 20730, relacionada con los sujetos activos que abarca, es la diferenciación entre lobistas y gestores de intereses. Jordán (2017) sostiene que la definición de gestor de intereses particulares abarca al ciudadano común que ejerce su derecho de petición, por lo que el Cuerpo Normativo “pareciera tener un ámbito de aplicación más amplio que solamente la regulación específica de lobby. De este modo, la Ley 20.730 pareciera tener por objeto la regulación de las reuniones que sostienen las autoridades o funcionarios públicos en general”⁶⁵⁷.

Para Jordán (2017), mediante la figura de gestores de intereses, la Ley interviene en aspectos que exceden al ámbito del *lobbying*. Sin embargo, como se menciona anteriormente⁶⁵⁸, la definición de dicha práctica no se limita al *lobbying* profesional y los estándares internacionales recomiendan regular aquellas actividades, independientemente de si son remuneradas o no.

Acerca de este mismo aspecto, uno de los cuestionamientos a la Ley es que en la práctica resulta complejo fiscalizar si quien se inscribe como gestor de intereses cumple con dichas características o realmente es un lobista. Lo señalado es consecuencia de la

⁶⁵⁵ Ver Figura 1.

⁶⁵⁶ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁶⁵⁷ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 65. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁶⁵⁸ Ver Epígrafe 1.1.1.

ausencia de mecanismos para conocer cuál es la remuneración que se percibe por la actividad realizada. Sin embargo, dicha deficiencia pasa a un segundo plano, ya que las obligaciones son las mismas para ambas categorías⁶⁵⁹. Otro de los problemas regulatorios es que se ha aprovechado que la Ley carece de una definición de “reunión de gestión de intereses” para interpretar que las reuniones pedidas por los cargos públicos no deben ser registradas, sino únicamente cuando las solicita un actor privado⁶⁶⁰.

Concepto de lobistas y gestores de intereses en los proyectos normativos ecuatorianos.

En Ecuador, el Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses (PLEPCI) define a los gestores de intereses como:

La persona natural o jurídica, nacional o extranjera, remunerada o no, que realice gestiones y acercamientos en relación con las decisiones legislativas, adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5 de la presente Ley. Se incluye en esa denominación a los socios y accionistas que conforman una persona jurídica o sean representantes legales, con poder suficiente de decisión en ella; así como los organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales, siempre que actúen a través de sus representantes autorizados⁶⁶¹.

Al igual que en Chile, la definición citada es lo suficientemente amplia para abarcar a los lobistas profesionales, relacionistas públicos, representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas. Aunque la palabra lobista no se menciona expresamente en la parte dispositiva de la Propuesta Normativa, seguramente por la

⁶⁵⁹ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁶⁶⁰ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁶⁶¹ Ecuador. Artículo 2. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr.359744.pdf

connotación negativa que tiene en el imaginario colectivo ecuatoriano, el término gestor de intereses abarca aquel concepto.

En relación a las críticas a la Ley No. 20730, el PLEPCI no diferencia entre la gestión de intereses que se realiza a cambio de una remuneración de la que no. Lo dicho es un aspecto positivo de la propuesta normativa ecuatoriana, ya que, como se viene insistiendo, si la regulación es la misma para los dos tipos de actores, establecer aquella distinción carece de una utilidad práctica. El Proyecto de Ley tampoco determina que se registren únicamente las reuniones solicitadas por los sujetos pasivos. Inclusive, se prevé que las audiencias de gestión de intereses serían todas las sesiones en las que se ejecuten las actividades que regularía la norma, por lo que resultaría irrelevante quién es el peticionario.

Al igual que en los ámbitos comparados en el Epígrafe 3.3.2, el Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) reproduce la definición de lobistas y gestor de intereses particulares de la Ley No. 20730 de Chile. Por lo tanto, las mismas observaciones y conclusiones desarrolladas acerca de ese cuerpo normativo aplican también para la propuesta regulatoria ecuatoriana.

3.3.3. Sujetos pasivos del *lobbying*

Los sujetos pasivos del lobbying en la Ley No. 20730 de Chile

Transparencia Internacional recomienda que la definición de los actores sobre quien se realiza *lobbying* (sujetos pasivos) sea clara y lo suficientemente amplia para abarcar a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto a nivel nacional como local incluyendo a sus asesores; y a los cargos públicos de alto rango a nivel nacional y local de las dependencias de la administración pública, las agencias regulatorias autónomas y las personas jurídicas privadas que cumplen funciones públicas⁶⁶².

Los artículos 3 y 4 de la Ley No. 20730 explicitan los sujetos pasivos del *lobbying* sometidos a la regulación, como lo detalla la Tabla 8.

⁶⁶² Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.5. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

Tabla 8. *Funcionarios Públicos Obligados por Ley No. 20730*

Poder Ejecutivo	Congreso Nacional	Poder Judicial	Administración Local o Comunal	Otros
-Ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales, delegados presidenciales regionales y provinciales. -Gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales. -Embajadores. -Jefes de gabinete ⁶⁶³ .	-Diputados y senadores. -Secretario general y prosecretario de la Cámara de Diputados y el Senado. -Asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario.	-Fiscal nacional y los regionales. - Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.	-Alcaldes -Los miembros de los organismos representativos de cada uno de los niveles de gobierno y sus secretarios ejecutivos. -Directores de obras y secretarios municipales.	- Contralor y Subcontralor General. -Presidente, vicepresidente y consejeros del Banco Central. - Alto mando de las fuerzas de seguridad y los encargados de los procesos de contratación. -Miembros de consejos creados por Ley ⁶⁶⁴ .

Fuente: Ley 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionario.

Elaborado por: elaboración propia.

⁶⁶³ El artículo 3 de la Ley 20730 **amplía** el ámbito de aplicación a: “las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración.”

⁶⁶⁴ El artículo 4 numeral 7 de la Ley 20730 incluye los siguientes: “Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos”.

En las instituciones u organismos, en los que laboran los sujetos pasivos señalados explícitamente por la Ley, se pueden ampliar los funcionarios obligados mediante una resolución de la entidad competente en cada una de ellas. Esta atribución también es aplicable para el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral. La lista de los cargos públicos a los que se les ha hecho extensivo aquel deber se publica de manera permanente en las páginas de internet institucionales. Así mismo, cualquier ciudadano puede solicitar motivadamente que se incluya a alguna autoridad. El ente competente, dependiendo del caso, deberá resolver la petición en el término máximo de diez días hábiles. La respuesta que se dé será de única instancia.

Los estudios teóricos destacan la amplitud de los sujetos pasivos abarcados por la Ley. Uno de los aspectos que se remarca como positivo es que entre los cargos públicos obligados se encuentren incluso los directores regionales de servicios, los responsables de adquisiciones de las Fuerzas Armadas, el Fiscal General y los fiscales regionales⁶⁶⁵. Otro de los avances de la Ley es el procedimiento que permite ampliar el número de sujetos pasivos por petición ciudadana⁶⁶⁶.

El principal cuestionamiento a la Ley No. 20730, respecto a los sujetos pasivos abarcados, es que no se incluye al Presidente de la República⁶⁶⁷. La omisión señalada podría corregirse mediante los procedimientos previsto por la Ley para incluir a más funcionarios. No obstante, hasta la actualidad, el Presidente de la República de Chile no consta en los registro de agenda pública⁶⁶⁸. A pesar de que la norma jurídica chilena es muy completa en materia de sujetos pasivos, al faltar una figura tan importante en el ordenamiento constitucional chileno como la del Jefe del Estado y del Gobierno, sería erróneo afirmar que se cumple totalmente con los parámetros establecidos por Transparencia Internacional.

⁶⁶⁵ Llorente & Cuenca. Lobby in Chile: do we have the law we need?. En: *Developing Ideas* [online]. Santiago de Chile: AMO-GLOBAL, 2016, p.5. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: https://ideas.llorenteycuena.com/wpcontent/uploads/sites/5/2016/02/160217_DI_report_lobby_Chile_ENG.pdf

⁶⁶⁶ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 66. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁶⁶⁷ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 66. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁶⁶⁸ Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Top de Representados. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

Los sujetos pasivos de lobbying en los proyectos de ley de Ecuador

El ámbito subjetivo de aplicación del Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses ecuatoriano (PLEPCI) es limitado en comparación con la legislación chilena, ya que solo abarca a la función legislativa. El artículo 5 de la Propuesta Normativa considera funcionarios con capacidad de decisión a los de los niveles legislativo y fiscalizador y asesor⁶⁶⁹. De acuerdo con el Reglamento Orgánico Funcional del parlamento, el nivel legislativo y fiscalizador está compuesto por el pleno de la Asamblea Nacional, el presidente de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa (CAL), las comisiones especializadas permanentes y ocasionales; y la Secretaría General⁶⁷⁰.

Todos los organismos del nivel legislativo y fiscalizador, a excepción de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, están conformados exclusivamente por asambleístas. Por su parte, las dependencias de la Secretaría General la componen el Secretario General, el Prosecretario General y las Unidades de Gestión Documental, Actas, Archivo y la Biblioteca⁶⁷¹. En el Proyecto de Ley no se aclara que funcionarios de aquellos estamentos se consideran sujetos pasivos.

Al nivel asesor lo componen las unidades de Técnica Legislativa, Técnica de Fiscalización y Control Político, de Control de Ejecución del Presupuesto General del Estado, de Participación Ciudadana y Auditoría Interna⁶⁷². En la propuesta normativa

⁶⁶⁹ Ecuador. Artículo 2. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en:

http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

⁶⁷⁰ Ecuador. Artículo 3. Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 29 de abril de 2010, núm. 182. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3687-registro-oficial-no-182>

⁶⁷¹ Ecuador. Artículos 14,15 y 16. Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 29 de abril de 2010, núm. 182. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3687-registro-oficial-no-182>

⁶⁷² Ecuador. Artículo 4. Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 29 de abril de 2010, núm. 182. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3687-registro-oficial-no-182>

tampoco se especifica qué cargos públicos de esos organismos internos de la Asamblea Nacional se considera sujetos pasivos de la gestión de intereses particulares.

El Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) mantiene la misma estructura que la Ley No. 20730 de Chile. Sin embargo, se adapta al esquema orgánico del Estado ecuatoriano como se detalla en la Tabla 9.

Tabla 9. *Sujetos Pasivos PLTRL*

F. Ejecutiva	F. Legislativa	F. Judicial
<p>-Ministros, secretarios de carteras de Estado,</p> <p>-Miembros de directorios de organismos y dependencias públicas, viceministros, gerentes de empresas públicas a nivel nacional, subsecretarios, coordinadores zonales ministeriales, directores nacionales y zonales de servicios e instituciones públicas,</p> <p>-Los directores provinciales de los servicios e instituciones públicas, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores provinciales, los secretarios provinciales ministeriales,</p>	<p>Los y las asambleístas, el Secretario General y el Prosecretario de la Asamblea, y los asesores legislativos que indique anualmente cada asambleísta como parte de su equipo de trabajo.</p>	<p>-El Presidente y los vocales del Consejo de la Judicatura.</p> <p>-Jueces de la Función Judicial*.</p> <p>-El Fiscal General y los fiscales provinciales;</p>

<p>-Los embajadores, los cónsules, representantes calificados de misiones militares, representantes de misiones especiales y representantes de organismos internacionales, estos últimos, acreditados en Ecuador.</p>		
F. Electoral	F.T.C.S	Otros
<p>-Los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>-Jueces del Tribunal Contencioso Electoral*</p>	<p>-Las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p> <p>- El Contralor General y el Subcontralor General.</p>	<p>-Miembros de la Corte Constitucional*</p> <p>-El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Comandante General de la Fuerza Terrestre, el Comandante General de la Fuerza Naval, el Comandante General de la Fuerza Aérea, el General Superior de la Policía Nacional, el General Inspector de la Policía Nacional, el Director Nacional de la Policía Judicial, las máximas autoridades de</p>

		<p>las instituciones determinadas en el artículo 2 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden público, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los encargados de las adquisiciones.</p> <p>-El Presidente y el vicepresidente del Banco Central.</p> <p>-Los consejeros del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, del Consejo Nacional de Aviación Civil, del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, solo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.</p> <p>- Los prefectos, los alcaldes, los concejales, los presidentes de gobiernos autónomos parroquiales rurales, los</p>
--	--	---

		secretarios municipales, los gerentes de empresas públicas municipales y directores municipales;
--	--	---

*Los miembros de la Corte Constitucional, jueces de la Función Judicial y del Tribunal Contencioso Electoral podrán establecer, mediante resoluciones o acuerdos que ciertos servidores públicos que trabajan en esos organismos sean considerados sujetos pasivos de *lobbying* o gestión de intereses.

Fuente: Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos.

Elaborado por: elaboración propia.

En comparación con el PLEPCI, el PLTRL no solo que abarca a todas las funciones del Estado, sino que, incluso en el ámbito de la función legislativa, determina con mayor precisión a qué cargos públicos se les atribuye la condición de sujetos pasivos de *lobbying* o de gestión de intereses. Así mismo, al igual que la Ley No. 20730 de Chile, el listado de autoridades obligadas se puede ampliar mediante una resolución del ente competente en cada una de ellas y cualquier ciudadano puede solicitar motivadamente que se incluya a un nuevo funcionario. El plazo para pronunciarse acerca de la petición es de diez días. Sin embargo, en este Proyecto Normativo no se predetermina que se trata de una decisión de última instancia.

Al igual que en Chile, los miembros de la Corte Constitucional y los jueces de la Función Judicial y del Tribunal Contencioso Electoral no se encuentran establecidos como sujetos pasivos. No obstante, se permite que, mediante resolución y cumpliendo los procedimientos legales respectivos, aquellos organismos amplíen el listado de autoridades obligadas incluyendo a funcionarios que laboran en ellos. Adicionalmente, el Proyecto de Ley dispone que también son sujetos pasivos, cualquiera sea su forma de contratación, los jefes de gabinete o despacho y “las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración”⁶⁷³.

⁶⁷³Ecuador. Artículo 6. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

Los cargos públicos citados y los encargados de las adquisiciones de las dependencias de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Ciudadana y Orden Público deberán ser individualizados anualmente mediante una resolución que debe emitir la máxima autoridad de la entidad para la que laboran.

Las entidades complementarias de seguridad ciudadana son “organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias”. Se dividen en los entes dependientes de la Función Ejecutiva que son los Cuerpos de Vigilancia Aduanera, la Comisión de Tránsito del Ecuador y la Comisión de Seguridad Penitenciaria; y los adscritos a los gobiernos autónomos descentralizados que son los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitano, Civiles de Tránsito y de Bomberos.⁶⁷⁴

Por otro lado, el PLTRL replica la principal falencia de la Ley No. 20730 en lo que se refiere a la delimitación de los sujetos pasivos del *lobbying* y de la gestión de intereses. La propuesta normativa no incluye en su ámbito de regulación al Presidente de la República ni al Vicepresidente. Ecuador, al igual que Chile, tiene un modelo de gobierno presidencialista. Por lo tanto, esta omisión es especialmente relevante, ya que no se toma en cuenta al Jefe de Estado y de Gobierno, ni a quien lo subroga.

3.4. Comparación de los sistemas de registro de actividades de *lobbying*

3.4.1. Tipos de sistema de registros en Sudamérica

La principal propuesta de Transparencia Internacional para regular el cabildeo es la implementación de registros obligatorios en los que consten todos quienes realizan actividades de gestión de intereses, incluidos los lobistas profesionales, los relacionistas públicos y los representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, think thanks, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o

⁶⁷⁴ Ecuador. Libro IV. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. *Registro Oficial* [online], 21 de junio de 2017, Suplemento 19 [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9290-suplemento-al-registro-oficial-no-19>

académicas⁶⁷⁵. Los mecanismos para lograr aquel objetivo son variados. En la legislación de Sudamérica se han identificado al menos tres modalidades de registro: los de agenda pública, los de lobistas y los mixtos.

Registros de agendas públicas o audiencias

Los registros de audiencias se basan en la obligación de los funcionarios públicos de registrar y publicar todo tipo de contacto o reuniones que mantengan con actores privados en el marco del ejercicio de sus funciones⁶⁷⁶. Aquel sistema se aplica en el Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses ecuatoriano (PLEPCI) que dispone la creación de un registro de audiencias de gestión de intereses en la Asamblea Nacional de Ecuador. La información publicada sería el lugar, fecha y hora de la audiencia; los nombres de quienes la solicitaron; y los nombres o razón social de la persona cuyos intereses se gestionaron. Aquellos datos deberían ser accesibles a través de la página de internet de la Función Legislativa⁶⁷⁷

En Argentina, también se ha optado por este modelo tanto en la normativa infralegal vigente como en el Proyecto de Ley que se encuentra en trámite. El Decreto 1172/ 2003 obliga a los altos cargos del poder ejecutivo federal a registrar y publicar toda audiencia que tenga como finalidad la “gestión de intereses”. Estos registros deben contener las solicitudes de audiencia; los datos del solicitante; los intereses que invocan; las participantes de la audiencia; el lugar, fecha y hora de la reunión; una síntesis del contenido de la reunión; y constancias de que la audiencia fue efectivamente realizada. Estos datos son de carácter público, por lo que su libre acceso debe garantizarse

⁶⁷⁵ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.5. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁷⁶ Los párrafos siguientes son fragmentos del artículo “La regulación del *Lobbying*: Una tarea pendiente en el Ecuador” previamente publicado. Espinosa, Víctor. La regulación del *Lobbying*: Una tarea pendiente en el Ecuador. En: *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador* [online]. Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2018, núm. 4. [consulta: 14 de junio de 2016]. Disponible en: <http://revistarfpuce.edu.ec/index.php/rfj/article/view/111>

⁶⁷⁷ Ecuador. Artículos 6-7. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en:

http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr.359744.pdf.

mediante la actualización y difusión diaria a través de las páginas de internet institucionales⁶⁷⁸.

Así mismo, toda persona natural o jurídica está legitimada para solicitar esa información por vía administrativa o judicial. La única excepción a la publicidad es en los documentos que hayan sido declarados, mediante decreto ejecutivo o ley, como reservados o secretos. El incumplimiento a las disposiciones previstas en el Decreto 1172/2003 es considerado una falta grave, lo que constituye una causal del juicio político.

En este mismo sentido, el proyecto de ley que se debate en el parlamento argentino dispone la creación de un registro de las audiencias de gestión de intereses que deberá contener los datos del lugar donde se realizó; la fecha y hora; el nombre de los solicitantes y los asistentes; la identificación o razón social de la persona cuyos intereses se gestionaron, si se trata de intereses colectivos o difusos, hacerlo constar; y una síntesis de contenido de la reunión. Este registro deberá ser de acceso público y estar disponible en las páginas de internet con la información debidamente actualizado por los sujetos obligados⁶⁷⁹.

Registro de lobistas

Otros tipos de registro son los de lobistas, en el que deben apuntarse todos aquellos actores antes de solicitar una reunión con los funcionarios públicos. En ciertos casos, la inscripción incluye la generación de una credencial que permite el acceso a las instalaciones de las dependencias públicas. Este modelo es el que se aplica actualmente en la Cámara de Representantes de Colombia. La ventaja de los registros de agenda sobre los de lobistas es que cubren también aquellas reuniones con sujetos que no necesariamente realizan permanente *lobbying*, pero que pueden ser muy relevantes para una decisión específica.

En el modelo actualmente vigente en la Cámara de Representantes de Colombia, las personas naturales o jurídicas que pretendan registrarse deben presentar la solicitud de

⁶⁷⁸ Argentina. Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública. *Boletín Oficial* [online], 2003, núm. 30291 [consulta: 14 de junio de 2019]. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica.pdf

⁶⁷⁹ Ecuador. Artículo 8. Proyecto de Ley Gestión de Intereses. Mensaje No. 34. *Registro Oficial* [online], 19 de abril del 2017.

inscripción o la carta de representación cuando actúe como intermediario de un tercero y copias de documentos de identidad que devalen su nombre completo y sus datos de identificación y ubicación. En caso de formar parte de una firma especializada en *lobbying* se debe acreditar la personalidad jurídica de la entidad y, de todas formas, inscribirse también como individuo⁶⁸⁰.

Este trámite es gratuito y la respuesta a la solicitud debe darse en un plazo máximo de tres días. La negativa de inscripción debe fundamentarse mediante acto administrativo, con la finalidad de que el interesado tenga a su disposición las vías de impugnación previstas para este tipo de actuaciones. Cuando el registro se lleve a cabo, la Cámara de Representantes emite automáticamente una credencial.

La inscripción en el Registro de Cabilderos faculta a los lobistas a establecer contactos con los miembros de la Cámara de Representantes, esto incluye el acceso permanente a las instalaciones donde funciona este organismo. En contraste, los ciudadanos que no se dedican a esta actividad de forma permanente deben solicitar un permiso previo para entrar a la oficina que visitarán. Sin embargo, esta regulación no debe limitar la posibilidad de dirigir observaciones a las autoridades públicas sobre los actos jurídicos que se encuentran conociendo, ni mucho menos menoscabar el ejercicio del derecho de petición.

Sistemas registrales mixtos

En la legislación chilena, peruana, en la propuesta normativa que se debate en Colombia y en Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) de Ecuador se combinan los dos tipos de registros. En este modelo, los altos cargos públicos están obligados a informar y publicar las reuniones mantenidas, lo que también implica que el sujeto privado con el que se llevó a cabo ese contacto queda automáticamente apuntado en el registro de lobistas.

La Ley No. 28024 de Perú prevé la obligación a los funcionarios involucrados, que dejen constancias de las comunicaciones que mantengan con los gestores de intereses.

⁶⁸⁰ Colombia. Resolución MD-2348 de 2011. *Cámara de Representantes de Colombia* [online], 16 de agosto del 2011 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/participacion-ciudadana/registro-publico-de-cabilderos>

No obstante, se remite a los reglamentos la atribución de regular los instrumentos para garantizar el cumplimiento de este deber. En contraste, el título IV de este cuerpo normativo sí dispone directamente la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses y determina las reglas de su funcionamiento⁶⁸¹.

El Registro Público de Gestión de Intereses se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). La inscripción en el mismo es obligatoria para quienes quieran realizar estas actividades. Sin embargo, la gratuidad del registro no está garantizada por la Ley. Al contrario, se prevé expresamente el pago de una tasa. El número registral dura dos años, pudiendo renovarse conforme a lo dispuesto en el respectivo reglamento.

El mencionado registro debe incluir los datos de la persona natural o jurídica que actúan como gestor de intereses; la información sobre la relación jurídica entre el gestor profesional y la persona beneficiada, de ser el caso; la descripción general de las actividades realizadas en este contexto; la identificación de los funcionarios con los que se interactúa en este marco; la constancia de los actos realizados por servidores públicos contactados; y cualquier otra información que dispongan los reglamentos. La SUNARP deberá publicar este registro en las distintas páginas de internet y definir otros mecanismos de difusión para ampliar su alcance.

Así mismo, los gestores de intereses deben presentar un informe cada seis meses que deberá contener un breve resumen del objeto, medios empleados y funcionarios públicos contactados; y cualquier otra información precisada en el respectivo reglamento. Por su parte, la SUNARP deberá remitir este informe a la Contraloría General de la República. Toda la información provista por los gestores de intereses es considerada declaración juramentada, por lo que su falseamiento tendría consecuencias penales.

El modelo regulatorio que se propone en el Proyecto de Ley colombiano es similar al chileno. Lo que se pretende es crear un Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildo (RPC). La información que se publicaría sería la identificación del cabildero, su, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativo y en el caso de, ser persona jurídica, debe incluir el certificado de existencia legal y la representación legal;

⁶⁸¹ Perú. Ley N. 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública. *Comisión Permanente del Congreso de la República* [online]. [consulta: 14 de junio de 2019]. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf

los datos de sus clientes, además de la descripción general de las actividades y el área de intereses de estos. Así mismo, los lobistas deben detallar los asuntos en los que representaron a cada cliente y las personas naturales que ejercieron la actividad, si el cabildero es una persona jurídica⁶⁸².

Según la propuesta normativa, el RPC será administrado por la entidad que designe el Gobierno Nacional y deberá ser publicado en una página de internet propia. El organismo encargado de esta función deberá presentar un reporte anual al Congreso y capacitar a los grupos sociales, particularmente a los que tienen una especial protección constitucional, en el manejo de ese instrumento. El Proyecto de Ley prevé el principio de máxima publicidad. Por ello, dicha dependencia deberá procurar que estos datos sean conocidos por el máximo número de ciudadanos de manera comprensible, suficiente y oportuna.

Se establece, además, la prohibición expresa de que las autoridades públicas participen en actividades de cabildeo con sujetos que no consten en el RPC. Si bien los funcionarios no se encuentran obligados a aceptar reunirse con todos los lobistas registrados, deben observar el principio de igualdad de trato.

El deber de registrar un contacto en el RPC es de los cabilderos. No obstante, las autoridades deberán validar esta información, verificar el cumplimiento y de constatar una omisión notificar a la entidad encargada de la administración del Registro. También es obligatorio para los funcionarios publicar las visitas recibidas en su despacho con hora, fecha y tema a tratar.

3.4.2. El sistema de registros en la Ley No. 20730 de Chile

Estructura general del sistema de registros

El sistema de registros públicos obligatorios, previsto en la Ley No. 20730 de Chile, se compone de seis subsistemas que tienen el objetivo dar a conocer a la ciudadanía las agendas públicas. El primero es aplicable a los sujetos pasivos del Poder Ejecutivo, de

⁶⁸² Colombia. Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones. *Congreso de la República de Colombia* [online],2017 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/35-proyecto-de-ley-no-97-de-2016-senado-296-de-2017-camara-por-la-cual-se-regula-el-ejercicio-del-cabildeo-y-se-dictan-otras-disposiciones>

los gobiernos autónomos descentralizados, de las fuerzas del orden y de los distintos consejos creados por diversas leyes⁶⁸³. El manejo de la información acerca de las audiencias de aquellos cargos públicos es responsabilidad de la institución a la que pertenecen. En el segundo grupo están el Contralor General y el Subcontralor General en cuyo caso la Contraloría General del Estado es el ente encargado de administrar su registro⁶⁸⁴.

El tercer registro lo maneja el Banco Central y contiene los datos relacionados con su presidente, vicepresidente y consejeros. El cuarto subsistema, lo administran las comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria de ambas cámaras del legislativo y llevan la información de los sujetos pasivos que laboran para cada una de ellas, respectivamente. El Ministerio Público es el organismo responsable del quinto registro que abarca al Fiscal General y a los fiscales provinciales. Finalmente, el sexto, lo lleva la Corporación General del Poder Judicial y es aplicable para los funcionarios obligados por la Ley No. 20730 que laboran en aquel poder del Estado.

El artículo 13 de la Ley No. 20730 añade que a partir de los registros de audiencias, cada uno de los organismos mencionados deberá elaborar un listado en el que consten todas las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que realicen las actividades que el Cuerpo Normativo califica como *lobbying* o gestión de intereses. Lo mencionado implica que cada una de las dependencias deberá también publicar un registro de lobistas y gestores de intereses, además del de agenda pública⁶⁸⁵.

Los incisos segundo y tercero del artículo 9 de la Ley No. 20730 disponen que el Consejo para la Transparencia publique y difunda la información obtenida de los distintos registros de agenda pública. Además, a partir de esos datos, dicha entidad deberá elaborar una nómina general de lobistas y gestores de intereses.

Jordán (2017) cuestiona que el sistema de registros públicos chileno contenga un auténtico registro de lobistas por dos razones. La primera es que normalmente las

⁶⁸³ Ver Tabla 8.

⁶⁸⁴ Chile. Artículo 7. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁸⁵ Chile. Artículo 13. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

inscripciones en este tipo de registros son un requisito previo para que se realice cualquier reunión, mientras que en el modelo chileno los sujetos activos pueden quedar registrados automáticamente después de la sesión. La segunda es que los registros de lobistas no solo tienen el propósito de hacer pública cierta información, sino también se pretende imponer algunas obligaciones y deberes a los actores que constan en ellos. Por lo mencionado, el autor concluye “(...) que el Registro de Audiencia Pública es más bien una forma sui generis que mezcla lo que podría ser un Registro de Lobistas con lo que es transparentar meramente una agenda de actividades de una autoridad o funcionario público”⁶⁸⁶.

No obstante, a pesar de lo citado, la obligación del Consejo para la Transparencia de publicar un listado de lobistas y gestores de intereses, ya implica la existencia de un registro de cabilderos, aunque los datos que lo alimenten provengan de las audiencias mantenidas con los cargos públicos. Así mismo, se trata de un registro obligatorio ya que, si bien los lobistas y gestores de intereses pueden registrarse de forma voluntaria antes de solicitar una audiencia, sino lo han hecho, una vez que se suscita la reunión quedan automáticamente inscritos. Sin embargo, a diferencia de otros sistemas registrales, la responsabilidad de informar acerca de los contactos es primordialmente de los sujetos pasivos.

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 9 de la Ley No. 20730, el registro de lobista esté conformado por una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que durante los últimos tres meses hayan sostenido audiencias con los sujetos pasivos⁶⁸⁷. Por lo tanto, la lista incluiría a los mismos actores que constan en los registros de agenda pública por haber mantenido reuniones con los sujetos pasivos de la regulación.

En el Epígrafe 3.3.2, se llegó a la conclusión de que la definición de lobista y gestor de intereses, prevista en la Ley No. 20730, es lo suficientemente amplia para abarcar a

⁶⁸⁶ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 74. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁶⁸⁷ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

todos los sujetos que Transparencia Internacional recomienda incluir en el ámbito de la regulación. Los actores que deben constar en el registro de lobistas, al igual que en el de agendas públicas, son los sujetos pasivos de la Ley. En consecuencia, aquellos instrumentos contienen información de todos los sectores que los parámetros de TI sugieren tomar en cuenta.

Inscripción y actualización de la información

Otro de los parámetros evaluados por Transparencia Internacional es el tiempo que los lobistas tienen para registrarse. De acuerdo con la organización internacional, el lapso que los cabilderos tendrían para renovar la información que se publica no debería ser mayor a diez días⁶⁸⁸. En Chile, el registro de lobistas se basa en los registros de agenda pública que son administrados por las instituciones mencionadas. Una vez que se realiza una audiencia con alguno de los sujetos pasivos y esta es apuntada en el registro de agenda pública, el actor privado que fue parte de ella consta automáticamente en la nómina de lobistas y gestores de intereses.

La responsabilidad de informar acerca de las reuniones mantenidas recae sobre los sujetos pasivos y no sobre los lobistas, como en otros sistemas regulatorios. No obstante, los cabilderos están obligados entregar los siguientes datos en el momento que solicitan la audiencia:

1. Individualización de las personas que solicitan y asistirán.
2. Individualización de la persona, organización o entidad a quienes representan.
3. Informar si se percibe o no remuneración a causa de la actividad que se realizará.
4. Materia que se tratará en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretende obtener y en relación con las actividades que regula la ley⁶⁸⁹.

⁶⁸⁸ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.6. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁸⁹ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.230. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

En caso de carecer de la información completa, los cargos públicos pueden requerirla en un periodo de diez días hábiles, contados desde que se llevó a cabo la audiencia. Una respuesta negativa del sujeto activo es causal de sanción⁶⁹⁰. El artículo 9 de la Ley No. 20730 ordena que el registro de agendas públicas y el de lobistas y gestores de intereses de cada institución se actualice al menos una vez al mes, por lo que se entiende que los sujetos pasivos de las actividades de cabildeo deben reportar sus audiencias mensualmente.

Por su parte, el inciso tercero del artículo 9 de la Ley No. 20730 dispone que la nómina general de lobistas y gestores de intereses administrada por el Consejo para la Transparencia se actualice trimestralmente. Aunque desde la teoría se destaca que la Ley chilena establezca periodos fijos para hacer constar las reuniones en las que se gestione intereses, lapsos, tanto para los registros institucionales como para el general, exceden los diez días sugerido por los estándares internacionales que son utilizados como parámetros de evaluación en la presente investigación.

Mientras tanto, respecto a los periodos de actualización, Transparencia Internacional sugiere que los lobistas reporten sus actividades de *lobbying* y los gastos relacionadas en periodos que no excedan los tres meses⁶⁹¹. La información económica de los sujetos pasivos que deberían constar en los registros, de acuerdo con aquellos parámetros, serían aspectos como las deudas contraídas, los auspicios pactados, las retenciones realizadas, los boletos para eventos de recaudación de fondos adquiridos⁶⁹².

El contenido de los registros de agenda pública incluye los datos relacionados con las audiencias, los viajes patrocinados y los donativos que los cabilderos entregan a los sujetos pasivos de la regulación⁶⁹³. Como se explica anteriormente, el sistema chileno es

⁶⁹⁰ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 74. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁶⁹¹ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.6. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁹² Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.7. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁹³ Chile. Artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

peculiar, ya que los actores que realizan dichas actividades quedan automáticamente anotados en la nómina de lobistas y gestores de intereses. Aunque la Ley les da la potestad de apuntarse voluntariamente antes de incurrir en aquellas prácticas, una vez que las ejecutan no es obligación suya reportarlas, sino del cargo público con el que interactuaron.

Los sujetos pasivos deben reportar dichas actividades al menos una vez cada mes, que es la periodicidad con la que se actualizan los registros de audiencias públicas y, por consiguiente, los listados de lobistas y gestores de intereses de cada institución. Así mismo, el Consejo para la Transparencia está obligado a renovar los registros consolidados trimestralmente.

Ahora bien, por las características del sistema de registros chileno, la información que se ofrece acerca de los costos económicos del *lobbying* es limitada. Cuando la inscripción en la nómina de lobistas y gestores de intereses es por consecuencia de una audiencia, se entiende que quien la solicita no debe incurrir en ningún gasto para su realización, por lo que los únicos datos que se exigen develar son la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la reunión; a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes; si se percibe una remuneración por dichas gestiones; el lugar y fecha de su realización; y la materia específica tratada⁶⁹⁴.

El único dato financiero que se recoge cuando se registra una audiencia es si la representación es remunerada o gratuita, lo que tiene como objetivo exclusivo determinar si se trata de un lobista o de un gestor de intereses. El monto de la retribución no se devela. Por lo tanto, quienes se reúnen con los sujetos pasivos de la regulación no tienen la obligación de proporcionar ninguna información adicional.

Mientras tanto, cuando la actividad de *lobbying* es una invitación a un viaje, los datos que se publican son el destino, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁹⁴ Chile. Artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

que lo financió. El Reglamento a la Ley No. 20730 especifica que el valor del viaje debe constar en moneda nacional y se debe desglosar los ítems que se pagaron⁶⁹⁵.

Cuando se trata de obsequios, la información que debe develarse es el regalo o donativo recibido singularizado, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización del donante. La singularización del obsequio implica la determinación de su valor monetario. En consecuencia, en aquellos supuestos y en las invitaciones a viajes se puede conocer más datos acerca de los gastos económicos de los lobistas.

Contenido de los registros según la Ley No. 20730 de Chile

De acuerdo con los parámetros de Transparencia Internacional, en los registros se debería encontrar información relevante acerca de los lobistas y su personal como la dirección y datos de contacto; y los nombres de los lobistas activos que trabajan para ellos⁶⁹⁶. El artículo 12 del Reglamento de la Ley No. 20730 dispone que se indique en el registro de audiencias, entre otros datos, el nombre e identidad de los individuos que estuvieron en la reunión; y, de ser el caso, las personas, organización o entidad a quien representan, su identificación fiscal, la actividad a la que se dedican y sus órganos directivos⁶⁹⁷. A su vez, el artículo 9 de la Ley exige que el registro general de lobistas tenga el mismo contenido que los de reuniones.

Respecto a los sujetos activos que realizan donaciones o patrocinan viajes, la única información que se pide develar, es su identificación⁶⁹⁸. El Reglamento de Ley No. 20730 aclara que la individualización de la identidad, para las personas naturales consiste en especificar su nombre completo y número de cédula nacional de identidad o

⁶⁹⁵ Chile. Literal c) del artículo 14 del Decreto 71. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁶⁹⁶ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.6. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁶⁹⁷ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.231. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁶⁹⁸ Chile. Numeral 2 y 3 del artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

pasaporte en el caso de extranjeros sin número de cédula. Mientras tanto, las personas jurídicas deben señalar su razón social o nombre de fantasía⁶⁹⁹.

Al elaborarse los registros de lobistas y gestores de intereses a partir de los de agendas públicas, una vez que una persona asiste a la reunión quedan registrados tanto ella individualmente como la persona jurídica para la que trabaja. Por lo tanto, aunque los cabilderos no están obligados a entregar la nómina de quienes laboran para ellos, el mecanismo descrito tiene efectos similares. De los estándares fijados por Transparencia Internacional, los únicos que el sistema chileno no obliga a publicar son las direcciones y teléfonos de contacto de los sujetos activos.

Otros datos que deberían constar en los registro de acuerdo con Transparencia Internacional son el nombre de la persona u organización que paga a los lobistas por sus servicios; la identidad de quien los contrata y la materia específica en la que pretenden influir⁷⁰⁰. La Ley No. 20730 y su reglamento exigen que los sujetos activos que participan en reuniones en representación de un tercero, sea una persona natural o jurídica, aporten con datos relativos a su identidad y, de ser el caso, se debe su identificación fiscal, la actividad a la que se dedica y la conformación de sus órganos directivos. Además, quien acude a la reunión debe anunciar si aquellas actividades de lobby son remuneradas⁷⁰¹.

Cuando la actividad es remunerada, se entiende que la persona natural o jurídica a la que se representa es un cliente, por lo que la regulación chilena si obligaría a identificarla. Pueden presentarse supuestos en los que quien paga al lobistas no sea la misma organización o individuo cuyos intereses son representados en la reunión. En esas posibles triangulaciones, la normativa sería insuficiente para transparentar la identidad del financista, ya que la disposición se limita a exigir que indique si se recibe una retribución económica, no quien la paga.

⁶⁹⁹ Chile. Artículos 15 y 16 del Decreto 71. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷⁰⁰ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.7. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁷⁰¹ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.231. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

Así mismo, para el análisis de este parte de la regulación resulta pertinente recordar que el Cuerpo Normativo carece de instrumentos para verificar si quien se autodenomina gestor de intereses realmente lo es o se trata de un lobista que recibe una remuneración a cambio de sus servicios y la oculta⁷⁰². En ese marco, resulta complejo distinguir si quien declara que está actuando a nombre propio, en la práctica, responde a intereses de un tercero que lo financia y prefiere mantenerse en el anonimato.

Respecto al deber de informar acerca de los objetivos del *lobbying*, la propia estructura del sistema regulatorio chileno lleva implícita dicha obligación. La inscripción automática en los registros de gestores de intereses y de lobistas, una vez que se realiza cualquier acto regulado por la Ley No. 20730, tiene como consecuencia lógica que se conozca la actividad específica que provocó la inclusión de cada actor en aquellos listados. Adicionalmente, la normativa ordena expresamente que, cuando se lleva a cabo una audiencia, conste en el registro de agendas públicas la materia que se trató y que se indique el acto específico de la Administración en el que se pretende influir⁷⁰³.

En lo referente a la información acerca de los sujetos pasivos que deben contener los registros, Transparencia Internacional recomienda que se haga público el nombre y el cargo que ocupa; la fecha y el tipo de contacto que mantuvo con el lobista o gestor de intereses; y los documentos u otro tipo de comunicación que se intercambiaron⁷⁰⁴. Una de las particularidades del sistema regulatorio chileno es que la obligación de informar acerca de las audiencias mantenidas, los obsequios recibidos y los viajes realizados con patrocinio de los lobistas es de los sujetos pasivos. En consecuencia, en los registros de agenda pública consta el nombre y el cargo que ocupa la persona que fue objeto del *lobbying*, ya que es quien lo registra.

En la nómina general de lobistas y gestores de intereses publicada en una de las páginas de internet creadas por el Gobierno de Chile para difundir aspectos relacionados a la

⁷⁰² Jo Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 65. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁷⁰³ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.231. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁷⁰⁴ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.7. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

Ley No. 20730, no consta el funcionario público con el que se llevó a cabo la interacción. Sin embargo, sí se detalla en que institución estatal el sujeto activo realiza *lobbying*⁷⁰⁵. Además, por medio de la base de datos administrada por el Consejo para la Transparencia, se puede encontrar las reuniones que mantuvieron cada uno de los sujetos pasivos de forma individualizada.

La Ley No. 20730 ordena que en los registros de agenda pública se publique el lugar, fecha y hora en la que se llevó a cabo la audiencia y la materia específica que se trató. Así mismo, cuando se recibe un donativo, el cargo público beneficiado debe dar a conocer la fecha de recepción y en ocasión de que evento fue entregado el obsequio. En relación a los viajes, debe indicarse su objeto y el itinerario⁷⁰⁶. Aunque puede entenderse que una descripción detallada del asunto tratado en cada reunión debe incluir los datos expuestos y los documentos entregados por el lobista o gestor de intereses, no existe ninguna disposición normativa que lo ordene expresamente.

En aquel contexto, una de las críticas al sistema de registros implementado por la Ley No. 20730 es que la información publicada referente a los asuntos abordados en cada reunión es simple e imprecisa, por lo que no permite al ciudadano conocer realmente los temas tratados. Incluso, en ciertos casos consta expresamente que el motivo de la audiencia es indeterminado⁷⁰⁷.

Si bien la normativa chilena exige la publicación de una cantidad importante de información acerca de los sujetos pasivos del *lobbying* y los asuntos tratados con ellos, la falta de detalles sobre los documentos y otras comunicaciones que aportan los lobistas y gestores de intereses en las audiencias genera que los datos revelados aún sean insuficientes para los estándares de Transparencia Internacional.

⁷⁰⁵ Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

⁷⁰⁶ Chile. Artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷⁰⁷ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

3.4.3. El sistema de registros en el PLTRL

Información general acerca de los sistemas de registros propuestos en Ecuador

Respecto a los sistemas registrales previstos en las propuestas normativas que se debaten en Ecuador, el Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses ecuatoriano (PLEPCI) no prevé disposiciones acerca del registro de agendas públicas adicionales a las explicadas en el Epígrafe 3.3.1. De aprobarse, temas como su funcionamiento general, los periodos de actualización y su contenido específico tendrían que definirse en un reglamento.

En contraste, el análisis de aquel asunto en el Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) es especialmente interesante, ya que es uno de los pocos aspectos en los que contiene novedades regulatorias no previstas en la Ley No. 20730. Si bien el Cuerpo Normativo chileno incluye un registro de agendas y otro de lobistas, la información publicada en el segundo proviene exclusivamente del primero. Por lo tanto, la responsabilidad recae principalmente sobre los sujetos pasivos del *lobbying* o gestión de intereses.

En el PLTRL se propone implementar ambos tipos de instrumentos. No obstante, a diferencia de la regulación chilena, la información publicada en los listados de gestores de intereses y lobistas no provendría únicamente de los registros de agendas públicas, sino que se incluiría la obligación de los actores privados, que consten en aquella nómina, de completar datos adicionales. Aquel sistema se ajustaría mejor a los estándares de Transparencia Internacional.

Los registros de agendas públicas en PLTRL

El funcionamiento del registro de agendas públicas propuesto en el PLTRL es similar al de la Ley No. 20730 chilena. Al igual que en Chile cada organismo estatal tiene la atribución de administrar los registros de los sujetos pasivos que laboran en ellos. En consecuencia, el sistema registral se divide en ocho subsistemas. El primero es aplicable para los cargos públicos de la Función Ejecutiva, de los gobiernos autónomos descentralizados, de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Ciudadana, del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, del Consejo Nacional de Aviación Civil y del

Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación⁷⁰⁸. En estos casos, la administración de estos instrumentos le corresponde a cada entidad.

El segundo subsistema está integrado por los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; el tercero, por el presidente y los vocales del Consejo de la Judicatura; el cuarto, por los vocales del Consejo Nacional Electoral; el quinto, por el Contralor y el Subcontralor; el sexto, por el presidente y vicepresidente del Banco Central; y el séptimo, por la Fiscal General del Estado y los fiscales provinciales. Cada una de las dependencias donde laboran los sujetos pasivos mencionados es la encargada de implementar y administrar los registros de acuerdo a sus procedimientos internos⁷⁰⁹.

El octavo subsistema lo conforman los funcionarios de los niveles legislativo y legislador y asesor de la Asamblea Nacional. En este caso, el manejo del registro de agendas públicas estaría a cargo de la Comisión de Ética de la Asamblea Nacional. Uno de los aspectos que llama la atención de esta propuesta, es que aquella comisión aún no ha sido creada. Inclusive, aquel debate ya se dio en ocasión de Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa que fue archivado y, en el informe de la Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado, se sostuvo que la creación de un comité de ética invadía las competencias del Consejo de la Administración Legislativa (CAL)⁷¹⁰.

El contenido de los registros de agenda pública es exactamente el mismo que el previsto en la Ley No. 20730. No obstante, a diferencia de aquel cuerpo legal, el PRTRL se remite a la normativa reglamentaria para la definición de la información adicional que deberá incluirse en el registro, las fechas de actualización, la forma en que ha de hacerse

⁷⁰⁸ Ecuador. Artículo 13, literal a). Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷⁰⁹ Ecuador. Artículo 11, literal b), c), d), e) f) y h). Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷¹⁰ Ecuador. Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa. *Asamblea Nacional* [online]. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5dbff8ae-4205-4255-85e7-8feaebf13d32/Proyecto%20de%20Ley%20de%20C%C3%a1digo%20de%20C9tica%20de%20la%20Funci%20n%20Legislativa%20Tr.%20115069.pdf>

la publicación, los antecedentes requeridos para solicitar audiencias y los demás aspectos del funcionamiento del registro que sean necesarios determinarse⁷¹¹.

El PLTRL, al igual que la Ley No.20730 de Chile, propone que la información contenida en cada uno de los subsistemas se centralice en un registro general. De acuerdo con la propuesta normativa ecuatoriana, la Contraloría General del Estado cumpliría el rol que se le asigna al Consejo para la Transparencia en la regulación chilena. Además, aquella institución de control debería publicar trimestralmente una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, ecuatorianas o extranjeras, que en tal período hayan sostenido reuniones y audiencias con los sujetos pasivos abarcados en el primero y el sexto subsistema⁷¹².

Una de las novedades del PLTRL, respecto a Ley No.20730, es que obligaría a publicar las actas de las audiencias. El sujeto activo que solicitó la reunión podría objetarlas, en un plazo de diez días contados desde que el encuentro se llevó a cabo, cuando considere que se omitió información o se reportaron sus datos estratégicos. Adicionalmente, el Proyecto de Ley establece que debe incorporarse una sección en los registros con la nómina de audiencias que fueron rechazadas y la debida justificación de la negativa⁷¹³.

Los registros públicos de lobistas y gestores de intereses en el PLTRL

Los registros públicos de lobistas y gestores de interés (RPLGI) son un mecanismo de transparencia activa que deberían ser incorporados en todos los organismos en los que

⁷¹¹ Ecuador. Artículo 13, Inciso sexto. Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721..

⁷¹² Ecuador. Artículo 13, Inciso tercero. Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721..

⁷¹³ Ecuador. Artículo 11, Inciso sexto. Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721..

laboren los sujetos pasivos determinados en el Proyecto de Ley. La administración de dichos instrumentos estaría a cargo de cada una de las instituciones⁷¹⁴.

La inscripción la podrían realizar de forma voluntaria los lobistas o gestores de intereses antes de realizar su primera actividad de cabildeo o se produciría de manera automática, una vez que algún sujeto pasivo los haga constar en su registro de agenda pública. No obstante, una vez inscrito en el RPLGI, el cabildero quedaría obligado a actualizar periódicamente sus datos.

En el PLTRL se propone que una vez que el gestor de intereses particulares quede inscrito en el RPLGI debería completar la información que se le exige, en un plazo máximo de diez días. Si el sujeto pasivo no haría constar en su registro de agenda pública una actividad de gestión de intereses particulares en el término de diez días y, por ende, no se genera la inscripción automática, el gestor de intereses tendría diez días adicionales para inscribirse⁷¹⁵.

En los RPLGI constará la siguiente información de cada uno de los gestores de intereses particulares o lobistas⁷¹⁶:

- Los nombres completos, apellidos o razón social; su número de cédula de identidad o de su registro único de contribuyente (RUC); su dirección y sus datos de contacto; y la nómina de todo sus trabajadores y empleados que realicen actividades de gestión de intereses.

⁷¹⁴ Ecuador. Artículo 14. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷¹⁵ Ecuador. Artículo 15. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷¹⁶ Ecuador. Artículo 16. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

- El detalle de todas las actividades de gestión de intereses ejecutadas, lo que incluye la especificación de las actuaciones realizadas, las decisiones públicas en las que pretendieron influir con cada una de ellas, los intereses particulares que representaron y los objetivos que buscaban, el nombre y el cargo de los sujetos pasivos con los que se relacionaron, y los gastos en los que incurrieron en ocasión de las mismas.
- Cuando las actividades de gestión de intereses se realice en beneficio de terceros también debería constar el nombre o razón social y el número de cédula de identidad o RUC de la persona natural o jurídica a nombre de cuyos intereses particulares se actúa, de la que contrata los servicios y de la que los financia. Además, el gestor de intereses deberá especificar el monto recibido por cada uno de los servicios prestados.

Los datos publicados en los RPLGI tendrían que actualizarse en periodos máximos de noventa días. Si durante ese lapso de tiempo, los lobistas o gestores de intereses no habrían incurrido en ninguna actividad de cabildeo nueva, ni se habrían producido cambios en la información publicada deberían hacerlo constar en el registro.

Con la finalidad de evitar que la obligación de actualizar la información se perpetúe, a pesar de que alguno de los actores deje de realizar cabildeo por un periodo largo de tiempo, el PLTR prevé que los gestores de intereses o lobistas, que reporten por tres veces consecutivas que no tienen datos nuevos que registrar, sean declarados inactivos y se les exima de cumplir dicho deber hasta que realicen una nueva actividad de cabildeo que la deberán reportar obligatoriamente, en un plazo máximo de diez días contados desde que se la llevó a cabo.

Tabla 10. *Sistemas de registro en Sudamérica*

Norma Jurídica	Tipo de Registro	Administrador
Ley 20730 (Chile)	Registro de agendas públicas y de lobista.	Cada institución y una base de datos general administrado por el Consejo para la Transparencia

PLEPCI (Ecuador)	Registro de agendas públicas	Secretaría General de la Asamblea Nacional
PLTRL (Ecuador)	Registro de agendas públicas. Registros públicos de lobistas y gestores de intereses.	Cada institución y una base de datos general administrada por la Contraloría General del Estado.
Resolución N. MD-2348 del 16 de agosto (Colombia)	Registro de lobistas	Cámara de Representantes
Ley N. 28024 (Perú)	Registro de audiencias manejado por cada funcionario y registro de lobistas general.	Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública (Argentina)	Registro de audiencias	Cada institución del poder ejecutivo federal.
Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado (Colombia)	Registro Público de Cabilderos y Actividades de Cabildeo (Mixto)	El organismo que el Presidente de la República designe mediante reglamento.
Proyecto de Ley Gestión de Intereses. Mensaje No. 34 (Argentina)	Registro de audiencias	Cada institución.

Fuentes:

Proyecto de Ley Gestión de Intereses. Mensaje No. 34 del 19 de abril del 2017

Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado "Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses

Proyecto de Ley que Transparencia y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos

Ley 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionario

Ley N. 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública del 11 de julio del 2003.

Resolución MD-2348 de 2011 de Cámara de Representantes de Colombia.
Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública
Elaborado por: elaboración propia.

Tabla 11. *Contenido de los registros*

Norma Jurídica	Datos del lobista	Datos del cliente	Datos del sujeto pasivo	Obsequios y viajes
Ley 20730 (Chile)	-Únicamente informar si la actividad es remunerada o no. -Identificar la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia; y la individualización de los asistentes o personas presentes. Identificar la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia; y la individualización	Se reporta a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares	El sujeto pasivo reporta el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada en la audiencia.	-Donativos oficiales y regalos protocolares, la fecha de recepción, la ocasión y la procedencia. -Viajes realizados: el destino, el objeto, el costo total y la persona natural o jurídica que lo financió.

	n de los asistentes o personas presentes.			
PLEPCI (Ecuador)	-No regula información financiera. -Datos de identificación de los solicitantes de audiencias.	Los nombres o razón social de la persona cuyos intereses se gestionaron	El lugar, fecha y hora de la audiencia.	-Prohíbe obsequios. -No regula viajes.
PLTRL (Ecuador)	-Se informa si la actividad es remunerada o no. -Nombre completo y apellidos o su razón social; número de cédula de ciudadanía o de su registro único de contribuyente (RUC); dirección y sus datos de contacto; y la nómina de los trabajadores y	-El nombre completo y apellidos o razón social; y el número de cédula de identidad o RUC de la persona natural o jurídica a nombre de cuyos intereses particulares se actúa, de la que contrata los servicios y de la que los financia.	El nombre de la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión. -La individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión. El lugar, fecha y hora de su realización y la	-El regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede. -El destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.

	<p>empleados que realicen actividades de <i>lobbying</i>.</p> <p>-El detalle de todas las actividades de <i>lobbying</i> o gestión de intereses particulares ejecutadas, lo que incluye la especificación de las actuaciones realizadas, las decisiones públicas en las que se pretendió influir con cada una de ellas, los intereses particulares que representaron y los objetivos que buscaban y el nombre y cargo de los sujetos pasivos con los que se</p>		<p>materia específica tratada en cada reunión.</p>	
--	---	--	--	--

	relacionaron.			
--	---------------	--	--	--

Fuentes:

Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses

Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos

Ley No. 20730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionario.

Elaborado por: elaboración propia.

3.5. Comparación de los mecanismos de control del cumplimiento de la regulación del *lobbying*

3.5.1. Organismos encargados de la administración y supervisión de los registros

Administración de los registros en la Ley No. 20730 de Chile

Transparencia Internacional recomienda que un ente independiente administre los registros que proveen datos acerca de las actividades de *lobbying* y gestión de intereses, asesore a individuos u organizaciones acerca de su funcionamiento, monitoree el grado de recepción de la información en los ciudadanos e investigue, de oficio o por denuncia previa, posibles infracciones⁷¹⁷. En el sistema regulatorio instaurado mediante la Ley No. 20730 de Chile, aquellas atribuciones, no están concentradas en un solo organismo estatal, sino que les corresponde a varios. En lo relativo al manejo de los registros, aunque existe una base de datos general administrada por el Consejo para la Transparencia, cada una de las instituciones señaladas en el artículo 7 del Cuerpo Normativo dispone de un registro propio.

Respecto al grado de recepción de la legislación en la ciudadanía y a las asesorías a ciudadanos y organizaciones, el artículo 33 de la Ley No. 20285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de Chile atribuye dichas funciones al Consejo para la Transparencia cuando se trata de normas relacionadas con el derecho al acceso a la información pública como la Ley No.

⁷¹⁷ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.8. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

20730⁷¹⁸. Incluso, en el Estudio Nacional de Transparencia, a cargo de aquel organismo, se evalúa el nivel de conocimiento de la normativa que regula el *lobbying*⁷¹⁹.

Una de las obligaciones del Consejo para la Transparencia es fiscalizar el cumplimiento de la Ley No. 20285 y castigar las conductas que la vulneran⁷²⁰. No obstante, La Ley No. 20730 prevé su propio régimen de sanciones. Si bien el Consejo carece de la potestad sancionadora, el artículo 18 del Reglamento de la Ley No. 20730 obliga expresamente a sus funcionarios y a cualquier otro servidor público a avisar a la autoridad competente de cualquier infracción de la que lleguen a tener noticia⁷²¹. La denuncia puede presentarse de oficio, sin la necesidad de que medie una queja ciudadana formal. Por ejemplo, si como resultado de una evaluación periódica a los deberes de transparencia se descubre una presunta falta, la misma debería ser inmediatamente puesta en conocimiento de la entidad correspondiente para que sea investigada.

La creación del Consejo para la Transparencia fue uno de los aspectos más destacados de la Ley No. 20285. En términos general, dicho entidad es:

(...) un órgano autónomo compuesto de cuatro miembros designados por el Presidente de la República previa aprobación de una mayoría calificada del Senado. Sobre el Consejo recae la función de aplicar la ley, exigir el cumplimiento de las normas de transparencia activa, resolver los reclamos

⁷¹⁸ Chile. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

⁷¹⁹ Consejo para la Transparencia. *Estudio Nacional de Transparencia Novena Medición* [online]. Chile: Mori Market Opinion Research Internation, 2017, p.81-85.. [consulta: 11 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf>

⁷²⁰ Sousa, José. *La Experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El Cambio Institucional del Gobierno Central ante las Nuevas Disposiciones Normativas* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2010, p.5. [consulta: 24 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/MODULO_II/Panel03_Reforma_del_Estado/Jose_Souza_La_experiencia_de_Chile_en_la_transparencia_y_el_acceso_a_la_informacion.pdf

⁷²¹“Artículo 18. Deber de denunciar. En caso que el Consejo para la Transparencia, o cualquier funcionario público o autoridad, tome conocimiento de alguna omisión o infracción a las normas que establece la ley N° 20.730, remitirá, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquel en que tenga conocimiento de los hechos, los antecedentes al órgano competente que debe investigar la eventual responsabilidad que pudiere tener lugar, según lo que establece el Título III de la referida ley”.

Chile. Decreto 71. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

cuando se niegue el acceso a la información, aplicar sanciones, y en general, interpretar las demás disposiciones⁷²².

El periodo de los consejeros dura seis años y no coincide con el de las legislaturas. Aunque son propuestos por el Presidente de la República y el Senado debe pronunciarse por la totalidad de la lista, se requiere una mayoría de dos tercios para su designación, lo que garantiza un nivel alto de consenso. Dichos factores contribuyen a su independencia e idoneidad.

Otros de los aspectos importantes es el procedimiento de remoción de los consejeros del Consejo para la Transparencia. El artículo 38 de la Ley No. 20285 prevé tres causales taxativas de destitución que son por incapacidad, mal comportamiento y negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. El inicio de aquel proceso debe solicitarlo la mayoría simple de la Cámara de Diputados ante la Corte Suprema de Justicia que se encarga de conocer y resolver el asunto. Para aprobar una sentencia de destitución, la Corte debe contar con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

En ese mismo sentido, el artículo 37 del Cuerpo Normativo prohíbe que sean designados consejero los diputados y los senadores, los miembros del Tribunal Constitucional, los Ministros de la Corte Suprema, consejeros del Banco Central, el Fiscal Nacional del Ministerio Público y las personas que conforman el alto mando de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Adicionalmente, el cargo de consejero del Consejo para la Transparencia es incompatible con:

(...) los de ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; alcaldes y concejales; consejeros regionales; miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial; secretario y relator del Tribunal Constitucional; fiscales del Ministerio Público; miembros del Tribunal Calificador de Elecciones y su secretario-relator; miembros de los tribunales electorales regionales, sus suplentes y sus secretarios-relatores; miembros de los demás tribunales

⁷²² Soto, Sebastián. *Ley de Transparencia: desafíos en su aplicación*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009, p.5. [consulta: 24 de abril de 2019]. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/1528/531811.pdf?sequence=1>

creados por ley; funcionarios de la Administración del Estado, y miembros de los órganos de dirección de los Partidos Políticos⁷²³.

Las disposiciones normativas expuestas son características de una autoridad independiente. Por lo tanto, en lo que respecta a las competencias a cargo del Consejo para la Transparencia, se cumpliría los parámetros sugeridos por Transparencia Internacional. La percepción mayoritariamente positiva acerca de la creación de aquel organismo respalda lo argumentado. Solar (2008) sostiene que “(...) [u]na de las medidas adoptadas internacionalmente para hacer sustentable una política de transparencia es la creación de un organismo independiente de acceso a información pública. Su existencia puede asegurar un acceso efectivo a la información (...)”⁷²⁴.

Organismos con potestades sancionatorias según la Ley No. 20730 de Chile

Los entes competentes para velar por el cumplimiento de la Ley No.20730 varían en función del sujeto pasivo. El ejercicio de aquellas facultades está relacionado con el artículo 7 que determina los organismos encargados de llevar los registros de audiencia. La Contraloría General de la República es el organismo a cargo de sancionar administrativamente a los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, a los directores regionales de los servicios públicos, a los delegados presidenciales regionales, a los delegados presidenciales provinciales, a los gobernadores regionales, a los secretarios regionales ministeriales, a los embajadores, al Subcontralor General, a los Comandantes en Jefe de las FFAA, al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, al General Director de Carabineros de Chile, al Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto, a los encargados de las adquisiciones de las FFAA, a los alcaldes, a los concejales, a los directores de obra municipales y a los consejeros de las instituciones especificadas en el numeral 7 del artículo 4 de la Ley No. 20730⁷²⁵. Para evitar un conflicto de

⁷²³ Chile. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

⁷²⁴ Solar, Felipe. Transparencia y acceso a información pública en Chile: evolución y relevancia del Consejo para la Transparencia. En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [online]. Buenos Aires: 2008, p.12. [consulta: 24 de abril de 2018]. Disponible en: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5126/0059805.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷²⁵ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:

intereses, el Cuerpo Normativo prevé que la Cámara de Diputados sea el órgano competente para vigilar que el Contralor General cumpla con las disposiciones regulatorias.

La Contraloría General de la República es un organismo constitucional independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Los elementos que definen principalmente el carácter autónomo de esta entidad es que su máxima autoridad es designada por un periodo de ocho años o hasta que cumpla los setenta y cinco años de edad y solo puede ser removida mediante acusación constitucional, lo que la vuelve prácticamente inamovible⁷²⁶. Al igual que los miembros del Consejo para la Transparencia, el Contralor General es propuesto por el Presidente de la República y aprobado por el Senado. La mayoría requerida para su designación es de dos quintos de los senadores⁷²⁷.

La Ley No. 20730 no exige una denuncia previa para que la Contraloría inicie un proceso sancionatorio, por lo que se lo puede realizarlo de oficio.

Para el caso de no registrar o no informar dentro de plazo, la autoridad obligada será requerida por la Contraloría (o por la autoridad correspondiente en cada institución) para que informe dentro de 20 días hábiles (...) La Contraloría General de la República informará sobre la circunstancia, y el obligado tendrá el plazo de veinte días para informar al respecto. En caso de ser necesario, el período probatorio será de ocho días. Podrán utilizarse todos los medios de prueba, la que será apreciada en conciencia⁷²⁸.

De acuerdo con lo expuesto, la estructura orgánica de la Contraloría General de la República y sus atribuciones en materia de control y sanción a las infracciones cumplen con los presupuestos planteados por Transparencia Internacional.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷²⁶ Gali, Juan. El Rol de la Contraloría en el Estado Chileno Actual: ¿Debería Actuar la Cámara de Diputados como su Mandante en el Ejercicio de la Función Fiscalizadora?. En: *Sociedad Chilena de Políticas Públicas* [online]. Chile: Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 2012, p.30 [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Modernizacion_y_Regulacion/Rol_de_la_Contraloria_en_el_Estado_Chilenos_actual.pdf

⁷²⁷ Chile. Artículo 98. Constitución Política de la República De Chile. [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 25 de abril de 2019] Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁷²⁸ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.233. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

Los diputados, los senadores, el Secretario General y el Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario General y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos son sancionados administrativamente por la Comisión de Ética y Transparencia de cada una de las cámaras⁷²⁹. Aquellas comisiones permanentes son organismos internos del Congreso conformadas por cinco legisladores cada una⁷³⁰. El procedimiento sancionatorio es similar al que debe llevar a cabo la Contraloría General de la República en el ámbito de su competencia

El procedimiento podrá iniciarse de oficio por las comisiones señaladas en el inciso primero o por denuncia de cualquier interesado, lo cual será comunicado al afectado, quien tendrá derecho a contestar en el plazo de veinte días. En caso de ser necesario, el período probatorio será de ocho días. Podrán utilizarse todos los medio de prueba, la que será apreciada en conciencia. La Comisión deberá dictar la resolución final dentro de los diez días siguientes a aquel en que se evacuó la última diligencia⁷³¹.

De acuerdo con la norma citada, las investigaciones pueden iniciarse de oficio o por denuncia, tal como lo sugiere Transparencia Internacional. En contraste, las comisiones del Congreso son órganos internos del poder legislativo no entes autónomos. Sin embargo, su conformación multipartidista suple dicho factor y garantiza su independencia, que es lo que en el fondo se pretende evaluar mediante los estándares utilizados como referencia.

El Consejo del Banco Central es el órgano competente para imponer sanciones administrativas a su presidente, vicepresidente y consejeros. Las normas procedimentales son las mismas que rigen para el ámbito legislativo y para la Contraloría General de la República. La única particularidad es que el Ministro de Fe del Banco es quien tiene la obligación de informar al Consejo, de oficio o por denuncia

⁷²⁹ Chile. Artículo 19. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷³⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *El Poder Legislativo: Las Comisiones* [online]. Chile: Formación Cívica. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45759

⁷³¹ Chile. Inciso segundo del artículo 19. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

previa, acerca de cualquier tipo de infracción a la Ley No. 20730⁷³². Dicho organismo lo conforman precisamente los mismos sujetos pasivos a los que tiene la atribución de sancionar⁷³³.

Por su parte, los fiscales regionales que incumplieran con las obligaciones que les corresponde según la Ley No. 20730, son sancionados administrativamente por el Fiscal Nacional, de acuerdo con el procedimiento anteriormente explicado para los demás organismos del Estado. Mientras tanto, si el infractor es el Fiscal Nacional, el procedimiento lo llevan tres fiscales regionales⁷³⁴.

Finalmente, cuando el Director de la Corporación del Poder Judicial (CPJ) es quien incumple la Ley No. 20730, el ente sancionador en el ámbito administrativo es el Consejo Superior de la CPJ, que lo integra el Presidente de la Corte Suprema y cuatro ministros (jueces)⁷³⁵. El proceso sancionatorio se rige por las normas explicadas anteriormente para los demás organismos.

Los procedimientos contra los sujetos pasivos que pertenecen al Banco Central, al Ministerio Público o al Corporación Administrativa del Poder Judicial pueden iniciarse de oficio o por denuncia previa. No obstante, en todos los supuestos el ente encargado de aplicar las sanciones no es autónomo, sino que pertenece a esas mismas dependencias. Paradójicamente, la causa de lo explicado es el propio principio de autonomía que ampara a aquellos organismos y que se encuentra fuertemente afirmado en la lógica institucional chilena. Para precautelarlo, la legislación evita que instituciones externas sancionen administrativamente a dichos funcionarios.

⁷³² Chile. Artículo 20. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷³³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *El Poder Legislativo: Las Comisiones* [online]. Chile: Formación Cívica. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45759

⁷³⁴ *Banco Central de Chile* [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/consejo>

⁷³⁵ Chile. Artículo 59. Ley 19640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Id Norma 145437. 15 de noviembre de 1999. *Ministerio de Justicia*. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437&r=6>

⁷³⁵ *Poder Judicial*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.poderjudicialparatodos.cl/poder-judicial/corporacion-administrativa-y-academia-judicial/>

Organismos encargados de la administración y supervisión de los registros en las propuestas normativas de Ecuador.

El Proyecto de Ley ecuatoriano de Ética Pública y Conflictos de Intereses dispone que la Secretaria General de la Asamblea Nacional esté a cargo del registro de audiencias de gestión de intereses en la función legislativa⁷³⁶. El titular de aquel cargo es designado por el pleno del parlamento con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros⁷³⁷. Por lo expuesto, no se trata de un organismo autónomo, ya que su elección depende de los sujetos pasivos que estarían regulados por el PLEPCI. Además, el quorum requerido no garantiza consensos amplios para su elección.

Por otro lado, el régimen de sanciones presenta problemas de técnica legislativa. El artículo 9 dispone que los asambleístas que incumplan las obligaciones previstas en la Propuesta Normativa se someterían al trámite de sanción establecido en el Capítulo XIX de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)⁷³⁸.

El Capítulo XIX de la LOFL contiene dos tipos de procedimientos sancionatorios. El primero aplica para cuando un legislador incurre en alguna de las prohibiciones vinculadas al ejercicio de su cargo y la consecuencia es su destitución. En esos casos, quién toma la decisión final es el Pleno de la Asamblea Nacional. El segundo se lo utiliza para otras faltas y las sanciones pueden ser una amonestación escrita, una multa o la suspensión temporal. El ente con potestad sancionadora para esos supuestos es el Consejo de Administración Legislativa. El problema radica en que las vulneraciones a las regulaciones determinadas en el Proyecto de Ley de Ética Pública no se subsumen ni en las prohibiciones, ni en las faltas establecidas en la LOFL. Por lo tanto, de aprobarse

⁷³⁶ Ecuador. Artículo 6. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en:

http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf.

⁷³⁷ Ecuador. Numeral 16 del artículo 9. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

⁷³⁸ Ecuador. Artículo 9. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en:

http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf.

el texto, tal como se encuentra planteado, generaría confusión en relación al proceso que se debe aplicar para juzgar aquellas infracciones⁷³⁹.

El Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) mantiene un esquema similar al de la Ley No. 20730 de Chile para la administración de los registros de agendas y de los registros públicos de lobistas y gestores de intereses. Como se explica en el Epígrafe 3.4.3, cada subsistema tiene un organismo que se encarga de aquella atribución y la Contraloría General del Estado cumple las funciones que la regulación chilena le asigna al Consejo Para la Transparencia.

La principal diferencia entre el PLTRL y la Ley No. 20730 de Chile, en este ámbito, es que la propuesta normativa ecuatoriana no prevé un procedimiento especial de sanciones a cargo de los entes que administran el registro. El Proyecto de Ley se remite al procedimiento administrativo ordinario dispuesto por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁷⁴⁰. En consecuencia, la Contraloría General del Estado, además del manejo del registro consolidado de agendas públicas y de la nómina de lobistas, se encargaría de sancionar a todos los sujetos pasivos de la regulación.

En Ecuador, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico autónomo⁷⁴¹. Su titular es designado mediante un concurso de oposición y méritos organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁷⁴². Por lo tanto, aquella entidad cumple formalmente con los presupuestos de autonomía que recomiendan los parámetros fijados por Transparencia Internacional.

⁷³⁹ Ecuador. Capítulo XIX. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

⁷⁴⁰ Ecuador. Artículo 11, Inciso sexto. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷⁴¹ Ecuador. Artículo 211. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁷⁴² Ecuador. Numeral 8 del artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

3.5.2. Regímenes de sanciones

Mecanismos de auditoría y sanciones en la Ley No. 20730 de Chile

De acuerdo con los parámetros de Transparencia Internacional, la regulación del *lobbying* debe ser complementada con mecanismos para auditar el cumplimiento de las obligaciones y sancionar las infracciones⁷⁴³. El régimen de control previsto por la Ley No. 20730 permite a los organismos competentes establecer sanciones a los sujetos pasivos que incluyan intencionalmente información falsa o inexacta en los registros de agenda pública o de lobistas y gestores de intereses⁷⁴⁴. Además, los mecanismos de transparencia activa descritos facultan a los entes encargados y a cualquier ciudadano a fiscalizar permanente la veracidad de dichos datos.

Las sanciones administrativas previstas por la Ley No. 20730 consisten en multas que van desde 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a 50 UTM, lo que equivale a aproximadamente seiscientos treinta euros (setecientos diez dólares americanos) y tres mil ciento cincuenta euros (tres mil quinientos treinta dólares americanos), respectivamente⁷⁴⁵. Para ciertos sectores, aquellos montos son demasiado bajos, por lo que algunos actores podrían preferir pagarlos antes que develar determinada información que les resulte sensible⁷⁴⁶.

Otra de las principales deficiencias de la Ley No. 20730 es la falta de mecanismos para comprobar la autenticidad de la información que proveen los lobistas y gestores de intereses cuando solicitan una audiencia pública. Si bien se establece una multa para los sujetos activos que entreguen datos incompletos o falsos, el Cuerpo Normativo y su

⁷⁴³ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.8. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁷⁴⁴ Chile. Artículos 19, 20,21 y 22. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷⁴⁵ Chile. Artículos 16,19, 20 y 21. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en:<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁷⁴⁶ Encina, Joselyn; Olgún, Isidora & Ramírez, Daniel. El lobby en Chile: La manera en que los privados legislan. En: *Eldesconcierto.cl*. Chile: El Desconcierto, 2016. [consulta: 28 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.eldesconcierto.cl/2016/08/01/el-lobby-en-chile-la-manera-en-que-los-privados-legislan/>

reglamento adolecen de una disposición que determine la autoridad que deberá aplicar dicha sanción⁷⁴⁷.

De igual manera, desde la teoría se destaca los avances del Cuerpo Normativo, pero se cuestiona la ausencia de controles más estrictos para los lobistas y gestores de intereses. Arís (2018) explica que “(...) [los estándares de integridad en el sector privado son un tema poco explorado aún en la legislación, aunque resultan indispensables para un funcionamiento armónico de cualquier regulación de las relaciones entre intereses particulares y autoridades públicas. Precisamente, un reiterado motivo de conflicto entre ambos son los intereses corporativos]”⁷⁴⁸.

A pesar de que las obligaciones dispuestas en la Ley No. 20730 recaen principalmente en los sujetos pasivos, la mayor parte de la información que se exige que sea develada es acerca de los actores privados. El artículo 8 del Cuerpo Normativo también prevé sanciones para los lobistas o gestores de intereses. Sin embargo, la disposición referida carece de eficacia porque no se ha designado un organismo competente para aplicarla.

Otro de los mecanismos de sanción propuestos desde Transparencia Internacional es la publicación de un listado de infractores en una sección especial de los registros⁷⁴⁹. Los artículos 19, 20 y 21 de la Ley No. 20730 disponen que, una vez que la resolución sancionatoria quede en firme, se publique la nómina de los infractores en los sitios electrónicos de la entidad encargada de llevar el registro de agenda pública de cada sujeto pasivo sancionado, por el plazo de un mes⁷⁵⁰. Una de las deficiencias de la regulación es que dicha disposición solo aplica a los funcionarios públicos y no para los lobistas o gestores de intereses que provean de forma deliberada información falsa u omitan datos.

⁷⁴⁷ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 70. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

⁷⁴⁸ Arís, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. En: *Nueva Sociedad* [online]. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto de 2018, núm. 276, p. 149. ISSN 0251-3552. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6537975>

⁷⁴⁹ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.9. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁷⁵⁰ Chile. Artículos 16, 19, 20 y 21. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

En conclusión, en el ordenamiento jurídico chileno existen mecanismos para escrutar la información que se publica en los registros de agendas públicas y de lobistas. En términos generales, el régimen sancionatorio chileno es calificado como exigente y pertinente para alcanzar los objetivos de la regulación. Sin embargo, los controles al sector privado, que constituye la principal fuente de datos, son insuficientes.

Mecanismos de auditoría y sanción en los proyectos de ley ecuatorianos.

El Proyecto de Ley de Ética y Conflicto de Intereses ecuatoriano prevé que las infracciones se sancionen de acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa. El texto de dicha propuesta normativa no aclara a que régimen sancionatorio en específico se remite.

Por su parte, el Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) se remite a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado para determinar sanciones⁷⁵¹. El literal a) del artículo 5 de aquel Cuerpo Normativo dispone que:

Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo⁷⁵².

La norma citada abarca a la totalidad de los sujetos pasivos mencionados en el Proyecto de Ley. Así mismo, el artículo 45 prevé que la responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado se establece con base en el grado de “inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones,

⁷⁵¹ Ecuador. Artículo 18, 19, 20 y 21. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁷⁵² Ecuador. Numeral 1 del artículo 5. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo”⁷⁵³. Entre las acciones u omisiones, que expresamente se indican como causales, se encuentran la de permitir la violación de la Ley y “las demás (disposiciones) previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes”⁷⁵⁴.

Respecto a las sanciones por incurrir en responsabilidad administrativa culposa, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General dispone lo siguiente:

Sin perjuicio de las responsabilidades civil culposa o penal a que hubiere lugar, los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, así como personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo anterior, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley⁷⁵⁵.

La responsabilidad administrativa culposa la determina la Contraloría General del Estado. Una vez impuestas la sanción, aquel organismo debe requerir su ejecución a la autoridad nominadora correspondiente. Sin embargo, cuando aquel funcionario no cumpla con lo ordenado o él sea el infractor, la Contraloría podrá ejecutar la sanción directamente⁷⁵⁶.

⁷⁵³ Ecuador. Artículo 45. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

⁷⁵⁴ Ecuador. Artículo 45. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

⁷⁵⁵ Ecuador. Artículo 45. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

⁷⁵⁶ Ecuador. Artículo 48. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

El PLTRL especifica que si en el marco de aquel proceso administrativo se conoce de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de delito, estas deben ponerse en conocimiento de la Fiscalía General del Estado. Además, la Propuesta Normativa determina que la reincidencia en la infracción administrativa, dentro de un periodo menor a un año, configuraría una falta grave a la probidad del servidor público que da lugar a la suspensión del cargo o a la destitución⁷⁵⁷.

De acuerdo con lo previsto en PLTRL, las conductas que tendrían como consecuencias las sanciones descritas serían no registrar la información requerida y la provisión deliberada de datos falsos. En el primer supuesto, previo al inicio del procedimiento de determinación de la responsabilidad administrativa culposa, la Contraloría deberá informar al sujeto pasivo para que en un plazo máximo de ocho días subsane la falta. Respecto al Contralor, el pleno de la Asamblea Nacional y la Comisión de Fiscalización y Control Político serían los entes encargados de velar por el cumplimiento de la regulación⁷⁵⁸.

3.5.3. Nivel de cumplimiento de la regulación del *lobbying* en Chile

Publicación de los registros en las páginas de internet en Chile

Uno de los aspectos que según Transparencia Internacional se deben tener en cuenta para evaluar la regulación del *lobbying* es su nivel de cumplimiento en la práctica. La organización considera que los registros deben estar disponibles para los ciudadanos por medios electrónicos de fácil acceso⁷⁵⁹.

El único indicador, acerca del cumplimiento de la Ley No. 20730, que evalúa el Estudio Nacional de Transparencia en Chile es el nivel de conocimiento del Cuerpo Normativo.

⁷⁵⁷ Ecuador. Artículo 42. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁷⁵⁸ Ecuador. Artículo 18. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721..

⁷⁵⁹ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.7. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

Ante la ausencia de datos objetivos resulta complejo emitir un criterio acerca del funcionamiento de los registros de cada una de las instituciones obligadas a llevarlos. No obstante, la norma jurídica dispone que todos ellos confluyan en una base de datos general administrada por el Consejo para la Transparencia.

La nómina general de lobistas y gestores de intereses se encuentra publicada en una página de internet creada por el Gobierno de Chile exclusivamente para transmitir información relacionada con la Ley No. 20730⁷⁶⁰. Además de aquellos datos, en el sitio web es posible descargar el Código de Buenas Prácticas para Lobistas; dos manuales, uno jurídico y otro ciudadano; la Ley y su reglamento. Adicionalmente, se explica de forma resumida aspectos del Cuerpo Normativo como las actividades reguladas, las autoridades obligadas y otras definiciones.

Por su parte, el Consejo para la Transparencia también maneja una página de internet exclusiva para publicitar la información acerca del *lobbying*. El sitio web permite acceder de forma interactiva a la base de datos que recopila los distintos registros de agenda pública. Por lo tanto, está disponible online la información de las audiencias, los viajes y las donaciones abarcadas en el ámbito de aplicación de la Ley No. 20730. El sistema permite buscar aquellos datos por cada sujeto activo, sujeto pasivo o por actividad⁷⁶¹.

A pesar del corto tiempo de implementación de la norma, las herramientas electrónicas desarrolladas a partir de ella dejan una percepción positiva. De acuerdo con Córdova (2017) “(...) el Consejo para la Transparencia como órgano obligado a tener todos los registros mencionados sí ha organizado la información y la ha hecho accesible a los ciudadanos”⁷⁶².

Cumplimiento de la regulación y aplicación de sanciones en Chile

Los parámetros propuestos por Transparencia Internacional evalúan si en la práctica se publica la información que exige la regulación y si, cuando se presentan infracciones, se

⁷⁶⁰ Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

⁷⁶¹ Tomado de: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>. Consultado: 23 de abril del 2019.

⁷⁶² Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.228. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

aplican las respectivas sanciones⁷⁶³. Acerca del tema, cabe aclarar que en la Ley No. 20730 de Chile quienes tienen la obligación de proveer los datos que deben constar en los registros son los sujetos pasivos de la regulación y no los lobistas o los gestores de intereses, como en los sistemas de otros países.

El Estudio Nacional de Transparencia evalúa de forma general el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, y no específicamente las exigidas por la Ley No. 20730. Así mismo, dicho análisis se fundamenta en muestras del grado de satisfacción ciudadana con la información a la que acceden y no en un análisis de los datos que las instituciones están publicando.

Sin embargo, el nivel de aplicación de la regulación del *lobbying* en Chile es calificado positivamente en diversos foros. La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una organización internacional que actualmente se encuentra conformada por 79 países y que tiene como objetivo promover políticas de transparencia. Los estados que son miembros deben presentar un plan bianual que contiene compromisos específicos. El avance de aquellos instrumentos es evaluado por el Mecanismo de Reporte Independiente OGP⁷⁶⁴. En el Informe de Fin de Término 2014-2016 para Chile se considera como un objetivo alcanzado la reglamentación del lobby.

Desde el comienzo de la vigencia de la Ley en noviembre 2014, las etapas de implementación y difusión de Ley han sido exitosas. Respecto a la práctica de divulgación de información, los registros de actividades de lobby han aumentado, como lo demuestran los registros de Agenda Pública en la categoría “Viajes” en el ejercicio de sus funciones, con un total de 33 284; seguidos por Audiencias con 23 469; y los Donativos publicados, con un total de 4 391.4

El número de audiencias publicadas por mes presenta una tendencia ascendente desde noviembre de 2014 hasta octubre de 2015, producto de que esta normativa presenta periodos de entrada en vigencia diferida para distintos

⁷⁶³ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p. 7-9. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁷⁶⁴ OGP. *Open Government Partnership* [Recurso electrónico]. About OGP. [Consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

órganos de la administración del Estado. El alza más significativa se relaciona con la entrada en vigencia de los municipios y los consejeros regionales a partir de septiembre del año 2015.⁵ En relación con los usuarios internos de la plataforma, al mes de noviembre de 2015 se contabilizan 21 515 sujetos pasivos registrados, 9793 sujetos pasivos vigentes, 6 718 asistentes técnicos para sujetos pasivos vigentes y 722 sujetos activos con inscripción voluntaria. Según información del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la plataforma Ley del Lobby (administrada por SEGPRES) desde noviembre de 2014 a noviembre de 2016 ha tenido 1398 425 visitas y 10 834 166 páginas vistas. En virtud de lo anterior, como resultado de los hitos establecidos en el plan para la puesta en marcha y la implementación de la Ley, así como para su cumplimiento por los sujetos pasivos y activos, ha habido un cambio significativo en la información divulgada en relación con los lobistas y su labor dentro del marco de lo establecido en la ley 20.730⁷⁶⁵.

Existen mecanismos que pueden utilizarse para evadir la regulación, como que las audiencias solo se registran cuando las pide el actor privado⁷⁶⁶. Si bien aquellas deficiencias permiten que ciertos sujetos activos no consten en las nóminas de lobistas y gestores de intereses, la cantidad personas naturales y jurídicas que actualmente se encuentran inscritas (aproximadamente dos mil quinientas) reflejan que las disposiciones normativas se cumplen mayoritariamente⁷⁶⁷.

Respecto a la aplicación de las sanciones en la práctica, en Internet no se encuentran disponibles estadísticas consolidadas. Uno de los datos dispersos acerca del tema revela que, hasta septiembre del 2015 cuando la Ley tenía un año de vigencia, no se había iniciado ningún procedimiento sancionatorio, a pesar de que, por ejemplo, había senadores y congresistas que no registraban ninguna reunión⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Sanhueza, Andrea. *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Chile Informe De Fin De Término 2014–2016* [online]. Chile: OGP, 2016, p.50. [consulta: 7 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Chile_EOTR_2014-2016_0.pdf

⁷⁶⁶ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

⁷⁶⁷ Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

⁷⁶⁸ Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

En una revisión más actualizada de la base de datos de dictámenes relevantes de la Contraloría General de la República⁷⁶⁹, se encontró dos informes finales de auditorías que incluyeron una evaluación del cumplimiento de las obligaciones dispuesta por la Ley No. 20730⁷⁷⁰. Además, en el sitio web consultado constan siete dictámenes relacionados con incumplimientos de la regulación del *lobbying*. En cuatro de estos la observación principal es la falta de respuesta a las solicitudes de audiencia⁷⁷¹. Mientras tanto, los tres restantes tratan sobre omisiones de registro⁷⁷².

En contraste, la búsqueda de resoluciones acerca de sanciones administrativas a infracciones a la Ley No. 20730 no arroja ningún resultado en las páginas de internet del Senado⁷⁷³, de la Cámara de los Diputados⁷⁷⁴, del Banco Central⁷⁷⁵, de la Fiscalía⁷⁷⁶ y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial⁷⁷⁷. Los antecedentes expuestos reflejan que la Contraloría es la única entidad que ha empezado a ejercer progresivamente las atribuciones de fiscalización prevista en la normativa. Sus resoluciones están publicadas en su página web institucional, pero no existe una lista consolidada que las agrupe a todas⁷⁷⁸.

⁷⁶⁹ Chile. Dictámenes Relevantes. *Contraloría General de la República* [online]. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/dictamenes-relevantes1>

⁷⁷⁰ Informe Final 642-16 Municipalidad De La Reina - Sobre Auditoria a las Transferencias Recibidas desde la Subsecretaría De Prevención del Delito y Cumplimiento de la Ley N°20730 - Noviembre 2016 e Informe Final N° 530-16 sobre Auditoria y Examen de Cuentas al Macroproceso de Abastecimiento y Materias Contenidas en la Ley 20730 Sobre Ley Del Lobby Practicadas en la Dirección Regional De Antofagasta Gendarmería de Chile - Diciembre 2016.

⁷⁷¹ Dictamen No. 034030N16 del 10 de mayo del 2016, Dictamen No. 021496N16 del 22 de marzo del 2016, Dictamen No. 18251N16 del 9 de marzo del 2016 y Dictamen No. 17543N16 del 5 de marzo del 2016.

⁷⁷² Dictamen No. 43366N17 del 12 de diciembre del 2017, Dictamen No. 016188N16 del 2 de marzo del 2016 y Dictamen No. 004299N16 del 19 de enero del 2016.

⁷⁷³ *Senado de la República de Chile*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/senado/site/edic/base/port/ley_lobby.html

⁷⁷⁴ *Cámara de los Diputados de Chile*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_resoluciones.aspx?prmID=544

⁷⁷⁵ *Banco Central de Chile* [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/consejo>

⁷⁷⁶ *Fiscalía Ministerio Público de Chile*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/publicacionesdiariooficial.htm>

⁷⁷⁷ *Poder Judicial*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.poderjudicialparatodos.cl/poder-judicial/corporacion-administrativa-y-academia-judicial/>

⁷⁷⁸ *Contraloría General de la República* [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#ciudadano>

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

4.1.1. Conclusiones de la evaluación de la legislación ecuatoriana vigente y de su comparación con Chile.

Uno de los objetivos de la presente investigación es verificar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de instrumentos legales suficientes para regular el *lobbying* de forma adecuada. La evaluación de la legislación de Ecuador, realizada en el Capítulo II, y la comparación con la de Chile llevada a cabo en la primera parte de Capítulo III, cumplieron con aquella meta.

El informe “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access” de Transparencia Internacional, que se utilizó como referencia para establecer los parámetros de evaluación de los aspectos comparados, contiene un cuestionario de sesenta y cinco preguntas. Las interrogantes están relacionadas a los principios de transparencia, integridad e igualdad en el acceso a los mecanismos de participación ciudadana. En la mayoría de preguntas el informe plantea tres opciones de respuesta. A las contestaciones signadas con la letra a) se les da un valor de 0 puntos, a las de la letra b) de 1 punto y a las de la letra c) de 2 puntos. Como parte de la presente investigación se resolvió aquel cuestionario en función del análisis normativo realizado en los capítulos II y III⁷⁷⁹.

Conclusiones acerca de la evaluación de la regulación ecuatoriana para la transparencia y prevención de los conflictos de intereses

a) Régimen de acceso a la información pública

En el marco de los parámetros asociados al principio de transparencia, uno de los aspectos que TI evalúa en sus estudios acerca de la regulación del *lobbying* es la existencia de una ley que garantice el acceso a la información pública, el cumplimiento en la práctica de la misma y si es útil para obtener datos relacionados con el cabildeo⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ Ver Anexo I: Cuestionario resuelto.

⁷⁸⁰ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p. 4. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

Por lo expuesto, en la presente investigación se evalúa la Ley de Acceso a la Información Pública de Ecuador y se la compara con la normativa chilena acerca de la materia.

Una de las conclusiones, derivadas del análisis desarrollado en los epígrafes 2.2.1 y 3.1.2, es que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública significó avances importantes en la garantía del derecho al acceso a la información pública en Ecuador. El aspecto que más destaca del Cuerpo Normativo es la amplitud de su ámbito subjetivo de aplicación y de la información mínima que las instituciones deben publicar para cumplir con las obligaciones de transparencia activa. Otro aspecto relevante del ordenamiento jurídico ecuatoriano es la existencia de una acción judicial expedita como la Acción de Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, la evaluación también reveló algunas deficiencias de la LOTAIP. El principal cuestionamiento fue la designación de la Defensoría del Pueblo como el ente encargado de velar por el cumplimiento de la normativa, ya que aquella institución tiene múltiples funciones y no se especializa en la materia como, por ejemplo, el Consejo para la Transparencia de Chile. Además, el procedimiento administrativo para reclamar las vulneraciones al derecho al acceso a la información pública no establece que la DP actúe como una segunda instancia.

Otras deficiencias que se identificaron en la LOTAIP fueron que no determina directamente las excepciones a la publicidad de la información, sino que se remite a otras leyes; no obliga a la Administración a proveer los datos en la forma solicitada por el ciudadano; y no fija un procedimiento para transferir las peticiones cuando la información requerida se encuentra almacenada en los archivos de una institución estatal distinta. Además, en el plano formal, se cuestiona que tras la aprobación de la Constitución del 2008 no se haya actualizado los nombres de las instituciones a las que el Cuerpo Normativo menciona, ni las leyes a las que se refiere.

En relación con el nivel de implementación en la práctica de la LOTAIP se concluye, de acuerdo con los datos de la Defensoría del Pueblo del 2018, que el 98,2 por ciento de las solicitudes de acceso a la información fueron respondidas con la entrega de los datos requeridos, el 1,2 por ciento fueron negaciones y el 0,5 por ciento no se contestaron.

Los datos acerca de la información mínima que debe publicarse como transparencia activa develan que el 91 por ciento de los organismos estatales cumplen con la obligación. No obstante, solo el 37,4 por ciento lo realiza desde su página de internet, como dispone la Ley, el 3,11 por ciento recurre a otros medios y el restante 59,55 por ciento no especifica como lo cumple⁷⁸¹.

b) Financiación electoral

De acuerdo con lo expuesto en el Epígrafe 2.2.2, en lo relacionado con los donativos de actores privados a campañas y organizaciones políticas se concluye que, en términos generales, Ecuador cuenta con una regulación acorde a los estándares utilizados como referencia. Empero, se presentan problemas vinculados al cumplimiento de aquellas disposiciones jurídicas. Por ejemplo, las cuatro organizaciones políticas que tuvieron las más altas votaciones en las últimas elecciones presidenciales (2017) no cumplen con la obligación de publicar el listado de sus aportantes en sus páginas de internet⁷⁸².

c) Evaluación general aspectos relaciones al principio de transparencia

De igual manera, los demás temas que TI evalúa, en el marco del principio de transparencia, se enfocan en la regulación específica del *lobbying*, de la cual el ordenamiento jurídico ecuatoriano carece. Por dicho motivo, la conclusión general de la evaluación de los aspectos relacionados con el referido principio es que la legislación actualmente vigente en Ecuador es insuficiente para transparentar el cabildeo. Los resultados numéricos, para el caso de Chile, fueron que catorce de las treinta preguntas se respondieron con el literal c), trece con el literal b) y tres solo una con el literal a), lo que en términos porcentuales implica un nivel de adecuación a los estándares utilizados como referencia del 70 por ciento. En contraste en lo referido a la legislación ecuatoriana, una de las treinta interrogantes se contestó con el literal c), tres con el literal b) y las dieciséis restantes con el literal a). Por lo tanto, el nivel de adecuación es del 8 por ciento.

En atención a las puntuaciones obtenidas, también se concluye que la Ley No.20730 de Chile, aunque no cumple al cien por ciento con los estándares establecidos por TI, es un referente en materia de regulación del *lobbying*. Lo expuesto explica el motivo por el cual aquel Cuerpo Normativo se compara con los proyectos de ley que actualmente se

⁷⁸¹ Ver Epígrafe 2.2.1.

⁷⁸² Ver Epígrafe 2.2.2.

debaten en la Asamblea Nacional del Ecuador. Las conclusiones de esa comparación se desarrollan en el Epígrafe 4.1.2.

d) Puertas giratorias

En lo relacionado al principio de integridad, uno de los aspectos evaluados fue la regulación de las “puertas giratorias”. Sobre aquel fenómeno se concluye que el principal mecanismo regulatorio, según los estándares internacionales de Transparencia Internacional y de la Comisión de Venecia, mencionados en el Epígrafe 2.2.3, es el establecimiento de los denominados “periodos de enfriamientos” que restringen la circulación profesional de individuos del sector público al privado y viceversa, por un lapso de tiempo que se sugiere sea mínimo de dos años y máximo de cinco. Aquel instrumento tiene dos aristas. La primera son los requisitos e inhabilidades para acceder al cargo público (limitaciones preempleo) y la segunda son las restricciones (limitaciones postempleo) las actividades laborales de las exautoridades una vez que cesan en funciones.

Del análisis realizado en los epígrafes 2.2.3 y 3.1.2, se concluyó que el ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de limitaciones preempleo con “periodo de enfriamiento” asociadas a las actividades profesionales realizadas en el sector privado. Las únicas restricciones por aquellos motivos actualmente vigentes son, para los cargos de elección popular, la prohibición de ser candidatos a los contratistas del Estado en la ejecución de obra pública, en la prestación de servicio público o en la explotación de recursos naturales.

La inhabilidades de este tipo para ejercer el cargo de ministro de Estado aplica para las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual. Además no pueden ser servidores públicos, ni cargos de elección popular quienes son propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales.

La única restricción postempleo con periodo de enfriamiento, vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aplica para los ministros de Estado y les impide formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o

ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual; ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país. Sin embargo, aquella disposición no ha tenido un desarrollo legislativo adecuado, por lo que el mecanismo para garantizar su cumplimiento resulta confuso.

Otra conclusión relevante respecto a las “puertas giratorias” es que se trata de un fenómeno poco estudiado y nada regulado en el Ecuador, pese a que no es ajeno a la realidad política del país. Un dato empírico que respalda lo concluido es que, entre 1991 y el 2015, ningún trabajo académico indagó acerca de la configuración de los grupos económicos ecuatorianos, a pesar de que en varios momentos políticos la influencia de las élites se ha manifestado de distintas maneras⁷⁸³.

Una evidencia de lo argumentado en el párrafo anterior es que los estudios citados en la presente investigación demuestran que un alto porcentaje de la economía ecuatoriana se encuentra concentrada en pocos grupos familiares. Resultaría complejo sostener aquellas relaciones de poder sin una influencia relevante en la clase política. Así mismo, la historia reciente del país nos deja varios casos emblemáticos de “puertas giratorias”. Por ejemplo, durante el gobierno del Jamil Mahuad (1998-2000) ocuparon cargos relevantes altos ejecutivos bancarios. En el actual gobierno de Lenín Moreno, es Ministro de Economía quien ostento, hasta la fecha de su designación, la presidencia de la Federación Nacional de las Cámaras de Industrias del Ecuador, del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y de la Cámara de Industrias y Producción.

En referencia al régimen de prohibiciones aplicable a los asambleístas, se comprobó que la legislación vigente no es clara al momento de definir qué actividades profesionales se pueden realizar durante el ejercicio del cargo. Lo mencionado ha generado dudas y polémicas en torno a las decisiones de los distintos organismos de la Asamblea Nacional cuando han aplicado aquellas normas.

Otra de las deficiencias del ordenamiento jurídico ecuatoriano es que únicamente se obliga a los asambleístas, y no al resto de funcionarios, a presentar una declaración de intereses que permite identificar las actividades profesionales y económicas privadas

⁷⁸³ Ver Epígrafe 2.2.3.

que realizan mientras ejercen el cargo. Actualmente, únicamente se exige la entrega de una declaración patrimonial que es insuficiente para transparentar esa información.

Por otro lado, se identificó que las entidades encargadas de cumplir las restricciones preempleo son el Consejo Nacional Electoral y las juntas provinciales electorales en lo relacionado a las candidaturas a cargos de elección popular. Mientras tanto, las unidades de recursos humanos de cada ente estatal, el Ministerio de Trabajo y la Contraloría General del Estado controlan el cumplimiento de esas disposiciones jurídicas para la generalidad de los servidores públicos ya en funciones. Los organismos electorales y la Contraloría General del Estado cumplen con los requisitos de independencia sugeridos en los parámetros de TI.

f) Gestión de obsequios

Uno de los asuntos destacados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de entre los temas estudiados en los epígrafes 2.2.4 y 3.1.2, son las normas que determinan el proceder que deben seguir los funcionarios cuando reciben regalos. En primer lugar, la Ley Orgánica de Servicio Público prohíbe a los servidores públicos solicitar o aceptar presentes a título personal. La norma jurídica se complementa con el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos, emitido por la Contraloría General del Estado, que fija un procedimiento para que los donativos protocolarios conferidos a las autoridades en el ejercicio de sus funciones contribuyan al erario público o al patrimonio cultural del Estado; en lugar de enriquecer el peculio de receptor.

g) Evaluación general aspectos relacionados al principio de integridad

Los resultados numéricos de la evaluación de los aspectos relacionados con el principio de integridad son, en lo referente a Chile, que ocho preguntas se respondieron con el literal a), diez con el literal b) y solo cinco con el literal c), lo que implica un nivel de adaptación a los estándares internacionales utilizados como referencia en la presente investigación del 42 por ciento. Las causas principales de aquellas cifras son las deficiencias en la normativa que reglamenta el fenómeno de las “puertas giratorias” y la falta de mecanismos de autorregulación provocada por la insipiente profesionalización del *lobbying*.

Mientras tanto, los resultados de la evaluación para Ecuador son que diecisiete preguntas se respondieron con el literal a), cuatro con el literal b) y apenas dos con los

literales c). El grado de adaptación de la regulación ecuatoriana a los estándares vinculados al principio de integridad es del 17 por ciento.

Uno de los factores que contribuye a que ese porcentaje sea levemente mayor al obtenido en el examen de los aspectos relacionados con el principio de transparencia son los instrumentos normativos que regulan la conducta de los cargos públicos cuando reciben obsequios en ocasión del ejercicio de sus funciones. En ese aspecto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano registra incluso mayores avances que el de Chile. No obstante, a nivel general, aunque la legislación chilena no es un referente en la materia ya que apenas obtiene una nota del 42 por ciento, es más completa que la de Ecuador. Las principales deficiencias regulatorias en ambos países son la ausencia de límites a las “puertas giratorias”.

Conclusiones acerca de la evaluación de la regulación de la participación ciudadana en Ecuador y de su comparación con Chile

a) La participación ciudadana en los parlamentos

En lo relacionado al principio de igualdad de acceso, los parámetros evaluados por TI se centran principalmente en los mecanismos de participación de la sociedad civil en las deliberaciones de los poderes públicos. De conformidad con lo analizado en el Subcapítulo 2.1 y la comparación llevada a cabo en el Epígrafe 3.1.1, se observó que el proceso constituyente del año 2008 le dio un impulso importante a los instrumentos participativos en Ecuador. Aquel hito permite que este sea el único ámbito en el que el ordenamiento jurídico ecuatoriano registra mayores avances que el chileno. En la esfera parlamentaria se han incorporado instrumentos como la iniciativa legislativa popular, las intervenciones en las comisiones parlamentarias, la recepción de sugerencias y observaciones, los foros de consulta y las mesas itinerantes en diversos lugares del territorio nacional.

Para garantizar la participación ciudadana es indispensable contar con métodos de transferencia de información desde el Estado hacia la sociedad civil. En ese marco, la Asamblea Nacional ha implementado el Sistema de Información Legislativa SIL que es una herramienta de comunicación multimedia. El principal componente es el portal web oficial en el que debe publicarse toda la secuencia del trámite de los proyectos de ley y la información sobre los procedimientos de control y los enjuiciamientos políticos.

Adicionalmente, la Televisión Legislativa de la Asamblea Nacional difunde las grabaciones de las sesiones del Pleno y otros productos audiovisuales. Sin embargo, las reuniones de las comisiones especializadas se transmiten en pocas ocasiones⁷⁸⁴.

La principal crítica operativa al sistema de difusión de información de la Asamblea Nacional es que aunque la Ley dispone que las actas de las comisiones especializadas de la Asamblea Nacional deben ser publicadas en su página de internet, en la práctica, únicamente se divulga un resumen de cada una de las votaciones y no la transcripción de las intervenciones de los participantes.

b. La Función de Transparencia y Control Social en Ecuador

Como se explica en el Epígrafe 2.1.1, uno de los aspectos que llama la atención de la Constitución del 2008 es la creación de una quinta función del Estado denominada de Transparencia y Control Social. El principal objetivo de la nueva configuración institucional estatal fue impulsar la participación ciudadana. Concretamente, se pretendía que representantes de organizaciones sociales asuman ciertas atribuciones que históricamente las monopolizan los parlamentos y los partidos políticos.

El principal organismos de la Función de Transparencia y Control Social es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Aquel ente tiene atribuciones importantes en los procesos de designación del Defensor Público General, del Fiscal General del Estado, del Contralor General del Estado, de los vocales del CNE, de los jueces electorales del TCE, del Procurador General del Estado, de los superintendentes y del Consejo de la Judicatura.

Antes de la enmienda constitucional del 2018, los miembros del CPCCS eran designados por concurso de oposición y méritos. Actualmente se los elige por votación popular. No obstante, la participación de militantes de partidos políticos está formalmente vetada con la finalidad de que los candidatos sean auténticamente representantes de las organizaciones sociales. Lo mencionado buscaría preservar el carácter de instrumento de la sociedad civil que el legislador constituyente le asignó a la institución⁷⁸⁵.

A nivel teórico, el CPCCS ha sido criticado por desnaturalizar la participación ciudadana. Una de las principales objeciones es que el mecanismo meritocrático de

⁷⁸⁴ Ver Epígrafe 2.1.2.

⁷⁸⁵ Ver Epígrafe 2.1.1.

designación realmente no era participativo, sino un sistema de selección de burocracia que no garantizaría que los escogidos representen a la sociedad civil. Mientras que, la votación popular es una forma de elección propia de la democracia representativa. Desde ciertos sectores políticos se cuestiona la institución porque, según ellos, es un instrumento que facilita la concentración de poder por parte de la Función Ejecutiva, en desmedro de los equilibrios parlamentarios.

c) La Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Otra conclusión importante, derivada del Epígrafe 2.1.2, es que los mecanismos participativos previstos en la Constitución son desarrollados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Aquel instrumento cuenta con instrumentos de participación aplicables tanto a la planificación como a la gestión pública. Las instancias participativas previstas en el Cuerpo Normativo son el Consejo Nacional de Planificación, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buenvivir, los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos de igualdad, las asambleas locales, las entidades locales de participación, los consejos locales de participación, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, las consultas ciudadanas, los observatorios ciudadanos y los consejos consultivos.

Aunque con ciertas deficiencias, la LOPC prevé normativa que procura que la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir, los consejos ciudadanos sectoriales, las asambleas locales de participación, los consultas ciudadanas y la silla vacía sean espacios participativos equilibrados. No obstante, respecto a los consejos consultivos, su estructura orgánica es una decisión discrecional del convocante.

El modelo participativo implementado con la Constitución del 2008 ha sido criticado conceptualmente. Se argumenta que las instancias participativas son controladas por las instituciones estatales y que reemplazaron a formas de organización, previstas por el sistema constitucional anterior que daban un mayor protagonismo a la sociedad civil, con la justificación de contrarrestar el corporativismo que, anteriormente, caracterizó al Estado ecuatoriano. Además, se cuestiona que actualmente estos espacios tengan, en su mayoría, un carácter meramente consultivo.

De la información cuantitativa y teórica expuesta, acerca de los mecanismos participativos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se concluye que a pesar

de que el amplio sistema de participación ciudadana creado durante el proceso constituyente del 2008 no ha cumplido con todas las expectativas y que varios procedimientos deben corregirse, la mayoría de los instrumentos ya se encuentran operativos. Aquellos espacios aún no logran garantizar una incidencia equitativa de los distintos actores sociales que minimice la relevancia de las asimetrías materiales existentes. Las causas de lo mencionado son un punto controvertido. Algunos de los autores citados consideran que se tratan de fallas estructurales del sistema. Mientras tanto, desde otros puntos de vista se sostiene que su implementación es progresiva y que con el paso del tiempo los distintos instrumentos se irán afirmando⁷⁸⁶.

d) Evaluación general aspectos relacionados con el principio de participación ciudadana

El resultado de la evaluación de los aspectos relacionados al acceso a los mecanismos participativos es relativamente positivo para el ordenamiento jurídico ecuatoriano, incluso, es el único ámbito en el que supera a la legislación chilena. Respecto a la normativa de Chile revisada, tres preguntas se respondieron con la literal a), siete con el literal b) y una con los literales c). Lo mencionado indica un nivel de cumplimiento de los estándares utilizados como referencia del 41 por ciento. Mientras tanto, en lo referente a Ecuador, tres interrogantes se respondieron con la literal a), cuatro con el literal b) y cuatro con los literales c), lo que se traduce en un nivel de adaptación del 59 por ciento.

La causa principal de dicho fenómeno tiene que ver con el énfasis que tuvo la participación ciudadana en el debate constituyente del 2008. En contraste, la realidad política chilena ha sido menos proclive a las reformas institucionales. Inclusive, hasta la actualidad, no ha sido posible la aprobación de una nueva constitución que reemplace a la Norma Fundamental vigente desde el periodo dictatorial.

Resultados globales de la evaluación

Tabla 12. *Resumen de Resultados Generales de la Evaluación*

	TRANSPARENCIA	
Objeto de la pregunta	Chile	Ecuador
Acceso a la información pública	Calificación	

⁷⁸⁶ Ver Epígrafe 2.1.2.

1. Ley de acceso a la información	2	1
2. Acceso en la práctica a la información pública	2	1
3. <i>Lobbying</i> en la ley de acceso a la información pública	2	0
Sistema de regulación del <i>lobbying</i>		
4. Definición de lobista	2	0
5. Definición sujetos pasivos	1	0
6. Definición del <i>lobbying</i>	1	0
7. Existencia del registro de lobista	2	0
8. Contenido subjetivo del registro de lobistas	2	0
9. Plazo para registrarse	1	0
10. Tiempo de actualización del registro	2	0
11. Información acerca de lobistas en el registro	1	0
12. Información de los clientes de los lobistas en el registro	2	0
13. Información de los sujetos pasivos en el registro	1	0
14. Datos financieros de los lobistas en el registro	1	0
15. Donaciones de lobistas a partidos políticos y candidatos en el registro	2	2
16. Contribuciones en especie de lobistas a políticos en el registro	1	1
17. Disponibilidad online de los registros	2	0
18. Cumplimiento en práctica del registro	2	0
Panorama general del sistema de registros y sanciones por su incumplimiento		
19. Organismo encargado de administrar el registro	2	0
20. Mecanismos para detectar anomalías relacionadas con los registros	1	0
21. Implementación en la práctica de investigaciones iniciadas de oficio por infracciones relacionadas con el registro	1	0

22. Implementación en la práctica de investigaciones por denuncias de terceros relacionadas con los registros	I	0
23. Régimen de sanciones por información falsa	2	0
24. Aplicación práctica de las sanciones	1	0
25. Lista de infractores	2	0
26. Implementación práctica de la lista infractores	0	0
Transparencia activa y huella de cabildeo		
27. Mecanismo de huella legislativa	0	0
28. Aplicación práctica de la huella legislativa	0	0
29. Publicación de agenda de los cargos públicos y documentos recibidos de los lobistas	1	0
30. Publicación de agenda de los cargos públicos de elección popular y documentos recibidos de los lobistas	1	0
Total	41	5
Cumplimiento de estándares	68%	8%
	INTEGRIDAD	
Objeto de la pregunta	Chile	Ecuador
Restricciones pre y post empleo	Calificación	
31. Periodo de enfriamiento para cargos públicos antes de pasar a ser lobistas	0	0
32. Ámbito subjetivo que abarca el periodo de enfriamiento	0	1
33. Frecuencia de "puertas giratorias" en la práctica	0	0
34. Permisos a cargos públicos para ejercer actividades profesionales	0	0
35. Cumplimiento práctico de la solicitud de permiso para actividades profesionales	0	0
36. Organismo de vigilancia independiente para	1	1

controlar puertas giratorias		
Códigos de conducta para empleados del sector público		
37. Referencias al <i>lobbying</i> en los códigos de conducta	1	0
38. Reglas acerca de los conflictos de intereses	2	2
39. Reglas para funcionarios que reciben obsequios	2	2
40. Declaraciones de bienes e intereses	2	1
41. Mecanismos de denuncia por incumplimiento de reglas de conducta	2	2
42. Capacitación a funcionarios públicos acerca de la regulación del <i>lobbying</i>	2	0
Códigos de conducta para lobistas		
43. Sanciones por incumplimiento de reglas de conducta	1	0
44. Aplicación práctica de las sanciones	0	0
45. Restricciones y publicidad relacionadas con los lobistas que pasan a ocupar cargos públicos	1	0
46. Prohibición para que los cargos públicos hagan <i>lobbying</i>	1	0
47. Mecanismos para denunciar infracciones a la regulación del lobby	1	0
Autorregulación de las asociaciones de lobistas		
48. Existencia de códigos de conducta autorregulatorios	1	0
49. Principios que guían el comportamiento en códigos de conducta autorregulatorios	1	0
50. Obligación de revelar la identidad del cliente y tema tratado en mecanismos de autorregulación	0	0
51. Restricciones al empleo simultáneo en	0	0

instrumentos de autorregulación		
52. Mecanismos de denuncia en instrumentos de autorregulación	1	0
53. Mecanismo de monitoreo de cumplimiento de las obligaciones previstas por mecanismos de autorregulación	1	0
Total	20	9
Cumplimiento de estándares	42%	17%
	ACCESO A LA PARTICIPACIÓN	
Objeto de la pregunta	Chile	Ecuador
Mecanismos de participación ciudadana	Calificación	
54. Participación ciudadana en el parlamento	1	2
55. Participación ciudadana en la Administración Pública	2	2
56. Igualdad en los espacios de participación ciudadana	1	2
58. Apertura de los espacios participativos en la práctica	1	1
59. Publicidad de la participación de los actores sociales en la práctica	1	1
60. La opinión de la ciudadanía en la motivación de las decisiones públicas	1	1
Consejos consultivos		
61. Equilibrio en la composición de consejos consultivos	0	2
62. Composición en la práctica de los consejos consultivos	1	1
63. Prohibición de participación de los lobistas en los consejos consultivos	0	0

64. Prohibición de participación de representantes empresariales en los consejos consultivos	0	0
65. Publicidad de datos relacionados con los consejos consultivos	1	1
Total	9	13
Cumplimiento de estándares	41%	59%
Total General	70	27
Cumplimiento de estándares general	55%	21%

Fuente: elaboración propia.⁷⁸⁷

La comparación realizada es útil para detectar las falencias del ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia de regulación del *lobbying*. Los resultados generales reflejan que la normativa de Ecuador apenas registra un nivel de adaptación a los estándares, establecidos en el documento “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access” por Transparencia Internacional, del 21 por ciento. Los mejores resultados se concentran en los parámetros vinculados con al acceso a la participación ciudadana.

La evaluación refleja que Ecuador carece de instrumentos normativos para regular los contactos entre actores privados o de la sociedad civil y la clase política, que se suscitan por fuera de los espacios participativos institucionales. El *lobbying* es todavía un fenómeno ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano, a pesar de que sucede en la práctica e impacta en las deliberaciones de asuntos relevantes para el interés general.

Los datos de la evaluación reflejan que el ordenamiento jurídico chileno registra un nivel de adaptación, a los estándares de TI, que supera por pocos puntos porcentuales la mitad del puntaje (55 por ciento). No obstante, esa cifra es ampliamente superior a la calificación obtenida por Ecuador (36 por ciento de diferencia). Por lo tanto, la regulación del *lobbying* vigente en Chile es un parámetro de referencia adecuado para orientar reformas que mejoren la legislación ecuatoriana.

4.1.2. Conclusiones de la comparación de los proyectos de ley que se debaten en la Asamblea Nacional de Ecuador y la Ley No. 20730 de Chile.

La comparación del Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses (PLEPCI) y el Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que

⁷⁸⁷ La pregunta 57 no tiene calificación.

Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL) con la Ley No. 20730 tenía como objetivo medir el grado de adaptación de las propuestas normativas a los estándares determinados por Transparencia Internacional. La parte del cuestionario resuelto, que evalúa principalmente la legislación específica acerca de *lobbying*, es la de los aspectos relativos al principio de transparencia. En aquel ámbito, el ordenamiento jurídico chileno tiene una calificación del 70 por ciento y el ecuatoriano apenas del 8 por ciento. Por lo mencionado, una ley de cabildeo similar a la de Chile sería un avance importante en Ecuador.

Conclusiones de la comparación del alcance de los proyectos de ley acerca del lobbying en Ecuador y la Ley No.20730 de Chile

a) Alcance objetivo de los cuerpos normativos analizados

Como se explica en el Subcapítulo 3.3, en términos generales, el PLTRL replica la estructura de la Ley No. 20730, salvo ciertas particularidades específicas que mejoran su contenido. Mientras tanto, el alcance del PLEPCI es limitado, ya que solo abarca a la función legislativa. En el campo específico de la definición de la actividad regulada, la Ley No, 20730 y PLTRL distinguen conceptualmente al *lobbying* de la gestión de intereses particulares, en función de si se trata de una práctica remunerada o no. En contraste, el PLEPCI denomina gestión de intereses particulares a toda actividad que tiene como fin influir en las decisiones legislativas.

Aunque uno de los cuestionamientos, expuestos en el Capítulo I, a la generalidad de las regulaciones del *lobbying* es que agrupan bajo una denominación a actores diversos, las distinciones previstas en el PLTRL y la Ley No. 20730 carece de relevancia en la práctica, ya que imponen las mismas reglas para los lobistas y los gestores de intereses. Por aquel motivo se concluye que el concepto de sujetos activos, previsto en el PLEPCI, es más pertinente, ya que evita una diferenciación innecesaria y poco trascendente en lo empírico.

Otro de los aspectos positivos del PLEPCI es que incluye expresamente en la definición de audiencia de gestión de intereses a todos los contactos que se dan entre autoridades y gestores de intereses, independientemente del medio telemático que se utilice. Lo mencionado evita el vacío legal que existe en la regulación chilena que menciona

únicamente a las videoconferencias y no se refiere a otras tecnologías de comunicación como el correo electrónico o los mensajes instantáneos.

En cuanto a las actividades que son consideradas objeto del *lobbying*, el alcance del PLEPCI es corto ya que solo abarcaría a las decisiones de la Asamblea Nacional. Además, incluso si se obvia aquella limitación estructural, la Ley No. 20730 de Chile y el PLTRL regulan también la influencia vinculada a temas contractuales y a la definición de políticas públicas. Lo mencionado es ignorado en el PLEPCI a pesar de que la función legislativa, en especial sus órganos directivos, también tienen atribuciones en esas materias.

En líneas generales, las definiciones de *lobbying* y gestión de intereses previstas en la Ley No. 20730, en el PLEPCI y el PLTRL son homologables a los estándares fijados por Transparencia Internacional. Así mismo, los conceptos de lobistas y gestores de intereses abarcan a los lobistas profesionales, relacionistas públicos, representantes de ONGs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, think tanks, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas. Las observaciones puntuales detectadas se refieren ámbitos que trascienden a los marcos de la evaluación, pero que son importantes para la eficacia de la regulación.

b) Alcance subjetivo de los cuerpos normativos analizados

En lo referente a la delimitación de los sujetos pasivos del *lobbying*, el principal problema de la Ley No. 20730 de Chile es que no toma en cuenta al Presidente de la República. Aquella falencia se replica y se agrava en PLTRL, debido a que no abarca al Jefe de Estado ni a su vicepresidente. A lo mencionado se suma que la Propuesta Normativa ecuatoriana tampoco toma en cuenta a otras autoridades relevantes.

Por ejemplo, en el ámbito de la función judicial, el PLTRL considera al Fiscal General y a los fiscales provinciales como sujetos pasivos, pero ignora al Defensor Público. La Defensoría Pública tiene como principal función garantizar el acceso a la justicia a quien por su condición de indefensión, situación económica, social o cultural no pueda costear los honorarios de un abogado privado. Al igual que la Fiscalía, su rol fundamental se encuentra estrechamente ligado al patrocinio en procesos

jurisdiccionales⁷⁸⁸. No obstante, su titular tiene atribuciones adicionales similares a las del Fiscal General del Estado⁷⁸⁹.

El PLTRL tampoco toma en cuenta al Defensor del Pueblo, ni a los superintendentes. La Defensoría del Pueblo tiene la función de “protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país”⁷⁹⁰. Por su parte, las superintendencias son “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”⁷⁹¹. Debido a la relevancia de las decisiones que se toman esos organismos, al menos sus titulares deberían estar abarcados por la regulación del *lobbying*.

Otras de las omisiones del PLTRL, en lo relacionado a los sujetos pasivos de la regulación, es la no inclusión del Procurador General del Estado. La Procuraduría General del Estado (PGE) es un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera que tiene como principales atribuciones la representación judicial y patrocinio del Estado y de sus instituciones; la asesoría legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos;

⁷⁸⁸ Ecuador. Artículo 191. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁷⁸⁹ Ecuador. Artículo 288. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

⁷⁹⁰ Ecuador. Artículo 215. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁷⁹¹ Ecuador. Artículo 213. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

y el control con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público⁷⁹².

Aunque las atribuciones de patrocinio y de representación judicial de la PGE están relacionadas a procesos judiciales, el resto de funciones podrían considerarse objeto de gestión de intereses particulares. El Procurador General del Estado tiene competencias normativas y administrativas como la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley vinculados a su ámbito competencia; expedir reglamentos internos, regulaciones de carácter general, acuerdos, resoluciones e instructivos necesarios para normar el patrocinio del Estado y las solicitudes de asesoramiento que correspondan a la PGE; y elaborar anualmente la proforma presupuestaria de la entidad⁷⁹³.

El PLEPCI, además de solo regular las interacciones con cargos públicos de la función legislativa, no es lo suficientemente específico en la definición de los sujetos pasivos de gestión de intereses particulares. La propuesta normativa no aclara quienes de todos los funcionarios que laboran la Secretaría General de la Asamblea Nacional y que conforman el nivel asesor están abarcados por su ámbito de aplicación o si se incluye a todos ellos.

Conclusiones acerca de la comparación de los sistemas de registro de actividades de lobbying y mecanismos de control del cumplimiento de la regulación en los proyectos de ley acerca del lobbying en Ecuador y en la Ley No.20730 de Chile

a) Tipo de registros

Los principales instrumentos para regular el *lobbying* son los registros. En el Epígrafe 3.4.1, se identificaron al menos tres modalidades: los de agenda pública, los de cabilderos y los mixtos. Los registros de agenda pública o audiencias se basan en la obligación de los funcionarios públicos de transparentar todo tipo de contacto o reuniones que mantengan con actores privados durante ejercicio de sus funciones. Los registros de lobistas son nóminas en las que deben apuntarse todos aquellos actores

⁷⁹² Ecuador. Artículos 235 y 237. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁷⁹³ Ecuador. Artículo 3. Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 13 de abril de 2004, núm. 312 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/6557-registro-oficial-no-312>

antes de solicitar una reunión con los funcionarios públicos. Los mecanismos mixtos conjugan ambos sistemas.

El PLEPCI incorpora un registro de agendas públicas. Mientras tanto, la Ley No. 20730 de Chile y el PLTRL prevén sistemas registrales mixtos. No obstante, una de las críticas que se le ha formulado al Cuerpo Normativo chileno es que la información que obliga a publicar de los sujetos activos del *lobbying* es insuficiente. Por ejemplo, la legislación vigente en Chile carece de mecanismos para conocer el monto de la remuneración que perciben los lobistas por sus actividades o mayores detalles acerca de los asuntos tratados y la documentación intercambiada durante las reuniones entre los sujetos activos y los cargos públicos⁷⁹⁴.

La principal diferencia entre PLTRL y la Ley No. 20730 es que en el proyecto de ley ecuatoriano se intenta corregir las falencias explicadas en el párrafo anterior. El Cuerpo Normativo chileno incluye un registro de agendas y otro de lobistas. No obstante, la información publicada en el segundo proviene únicamente del primero. Por lo tanto, las responsabilidades recaen casi exclusivamente sobre los sujetos pasivos.

Si bien, al igual que en la Ley No. 20730 de Chile, el PLTRL prevé que los sujetos activos queden automáticamente apuntados en los registros públicos de lobistas y gestores de intereses cuando un funcionario los hace constar en su registro de agenda pública; una vez inscritos, es obligación de los cabilderos aportar datos adicionales acerca de sí mismos, de los sujetos a los que representan, de quienes pagan sus servicios, de los funcionarios con los que interactúan y de los objetivos que persiguen sus actividades de influencia. El mecanismo explicado contribuye a que el Proyecto de Ley ecuatoriano se ajuste más a los estándares de Transparencia Internacional que la Ley Chilena.

b) Administración de los registros

La administración del registro de audiencias de gestión de intereses que crearía el PLEPCI estaría a cargo de la Secretaría General de la Asamblea Nacional. El titular de aquel ente es designado por el pleno del parlamento con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Por lo expuesto, no se trata de un organismo autónomo, ya que su elección depende de los asambleístas, que a su vez son algunos de los sujetos

⁷⁹⁴ Ver epígrafes 3.4.2 y 3.4.3.

pasivos que estarían regulados por el Proyecto de Ley Además, el quorum requerido no garantiza consensos amplios para su designación.

El esquema de administración de los instrumentos regulatorios que implementaría el PLTRL es similar al de la Ley No. 20730. Cada institución en la que laboren los sujetos pasivos del *lobbying* manejaría sus propios registros. Además, la Contraloría General del Estado cumpliría el rol que se le asigna al Consejo para la Transparencia en la normativa chilena⁷⁹⁵.

Un problema detectado en el PLTRL es que el organismo encargado de la administración de los registros en la función legislativa es la Comisión de Ética de la Asamblea Nacional. Aquella entidad no existe en el esquema orgánico actual del parlamento y su creación ya ha sido rechazada anteriormente por interferir con las atribuciones del Consejo de la Administración Legislativa (CAL).

c) Mecanismos para controlar el cumplimiento de la regulación

A diferencia de la Ley No. 20730, que crea un procedimiento administrativo sancionatorio específico, el PLEPCI y el PLTRL se remiten a la normativa vigente. El PLEPCI dispone que las sanciones se impongan de acuerdo con lo establecido por el Capítulo XIX de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL). La LOFL prevé dos procesos distintos, por lo que en la Propuesta Normativa no se aclara a cuál de ellos se refiere. Por su parte, el PLTRL explicita que las infracciones a sus disposiciones constituyen responsabilidad administrativa culposa, que debe ser determinada de acuerdo con Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁷⁹⁶.

En Ecuador, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico autónomo⁷⁹⁷. Su titular es designado mediante un concurso de oposición y méritos organizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁷⁹⁸. Por lo tanto, aquella entidad

⁷⁹⁵ Ver Epígrafe 3.5.1.

⁷⁹⁶ Ver Epígrafe 3.5.2.

⁷⁹⁷ Ecuador. Artículo 211. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁷⁹⁸ Ecuador. Numeral 8 del artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

cumple formalmente con los presupuestos de autonomía que recomiendan los parámetros fijados por Transparencia Internacional.

En síntesis, aunque el PLEPCI tiene aspectos positivos a tomar en cuenta, al circunscribirse únicamente en el ámbito de la Función Legislativa resulta insuficiente para abordar integralmente el fenómeno de la gestión de intereses particulares. Mientras tanto, la aprobación del PLTRL sería un importante avance para la regulación del *lobbying* en Ecuador que aproximaría al ordenamiento jurídico del país a los parámetros sugeridos por Transparencia Internacional y otras organizaciones internacionales como la OCDE. Sin embargo, ciertos temas, que también fueron evaluados, aún quedarían sin resolverse.

Por lo expuesto, a partir de la presente investigación se propone, como la principal recomendación, un proyecto de ley que aborde la totalidad de las problemáticas estudiadas en los Capítulos II y III. En la Propuesta Normativa se integran los avances identificados en las iniciativas que se debaten actualmente en la Asamblea Nacional y en la Ley No. 20730 de Chile.

Conclusión final

La presente investigación confirma la hipótesis planteada. El ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de instrumentos para regular los contactos que se dan entre los grupos de presión y los cargos públicos por fuera de los mecanismos institucionales formales. Las deficiencias regulatorias fueron evidenciadas mediante la evaluación de la legislación vigente y la comparación con el derecho chileno. Además, los proyectos de ley que actualmente se debaten en Ecuador no cumplen integralmente con los estándares recomendados por Transparencia Internacional.

Los casos concretos expuestos a lo largo de la investigación demuestran que la ausencia de una adecuada regulación de la gestión de intereses particulares y sus fenómenos conexos trae como consecuencia que los grupos con más recursos económicos tengan una mayor capacidad de influencia en las deliberaciones públicas. Lo mencionado deteriora la calidad de la democracia. Por lo tanto, el aporte práctico de este estudio son un conjunto de propuestas de reformas legislativas y constitucionales que tienen la finalidad de atenuar la relevancia de las desigualdades económicas en los procesos de toma de las decisiones colectivas.

4.2. Recomendaciones para una ley integral que regule el *lobbying* en Ecuador

En el Capítulo I se expuso los riesgos para la democracia que implica la incidencia de actores, cuya legitimidad no proviene de la votación popular, en las deliberaciones públicas. En esa misma línea, se concluyó que la regulación de esas prácticas no es suficiente para erradicar esas amenazas y que actividades como el *lobbying*, regladas o no, derivan en espacios proclives a reproducir las inequidades sociales y, mayoritariamente, son herramientas de las élites económicas para proteger sus intereses particulares.

A pesar de las críticas conceptuales a los mecanismos que permiten la influencia de actores privados en las decisiones públicas como el *lobbying*, se identificó que aquel fenómeno genera una paradoja regulatoria. En la práctica, los distintos grupos de presión buscan formas para incidir en la clase política. Si se legisla al respecto, se legitima ese tipo de acciones. Mientras tanto, la consecuencia de prohibirlas es que se llevan a cabo de forma oculta, lo que agrava sus efectos nocivos.

Por lo tanto, la principal recomendación de la presente investigación es la adopción de una ley que aborde integralmente el fenómeno del *lobbying* en Ecuador. La normativa tendría que incorporar los aspectos positivos de las propuestas normativas que se debaten en la Asamblea Nacional, corregir sus falencias y regular otras problemáticas vinculadas a la influencia de actores privados y de la sociedad civil en las deliberaciones públicas. El presente Subcapítulo tiene como finalidad explicar la iniciativa legislativa que se plantea a partir de este estudio a la que en adelante se la denomina “Proyecto de Ley”.

4.2.1. Reformas a la regulación para garantizar la transparencia y evitar los conflictos de intereses

Mecanismos regulatorios para prevenir los conflictos de intereses

Como complemento de los registros de gestores de intereses y agenda pública, en el Proyecto de Ley se propone tres mecanismos regulatorios que tienen como finalidad proveer más información acerca de las actividades de *lobbying* a la ciudadanía y

transparentar ciertos fenómenos conexos. Aquellos instrumentos son un procedimiento que obligue a los sujetos pasivos a entregar los obsequios protocolarios que reciban en el ejercicio de sus funciones a la entidad u organismo en el que laboren, la publicación de una “huella de gestión de intereses” adjunta a todos los documentos en los que se tome las decisiones públicas que puedan ser objeto de cabildeo y la obligación para todos los servidores públicos de presentar una declaración de intereses, y no solo de bienes. Además, se plantean reformas a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública para corregir las falencias detectadas en la evaluación.

a) Propuesta para la gestión de obsequios recibidos por funcionarios públicos

A diferencia de la Ley No. 20730 de Chile, el contenido de los registros de agendas públicas previstos en el Proyecto de Ley no abarca a los obsequios recibidos por los sujetos pasivos durante el ejercicio de sus funciones. En su lugar, lo que se propone es acoger y elevar a rango de ley, el procedimiento previsto en el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos emitido por la Contraloría General del Estado que actualmente está vigente⁷⁹⁹. Aquella norma completaría la prohibición para los funcionarios públicos, prevista en la LOSEP, de “solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos (...)”⁸⁰⁰.

En el Epígrafe 2.2.4 se explica el procedimiento que el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos obliga a seguir cuando los funcionarios reciben obsequios protocolarios durante misiones oficiales y que se replica en el Proyecto de Ley propuesto. En resumen, el servidor público que los reciba debe entregar el regalo a la unidad responsable de la administración de bienes de la entidad en la que labora. Posteriormente, se realiza un avalúo del objeto, se lo inventaría y el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural lo evalúa⁸⁰¹.

⁷⁹⁹ Ecuador. Acuerdo de la Contraloría General del Estado Reglamento Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos. *Registro Oficial* [online], 28 de enero de 2019, Suplemento 415 [consulta: 8 de diciembre de 2019] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11292-registro-oficial-no-415>

⁸⁰⁰ Ecuador. Artículo 42. Literal k). Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁸⁰¹ Ver Epígrafe 2.2.4.

Cuando un obsequio tiene relevancia cultural la entidad que lo recibió debe transferirlo al organismo competente de administrar ese tipo de patrimonio. Caso contrario, el bien es enajenado por la institución receptora, de conformidad con un procedimiento determinado por la Contraloría General del Estado y los valores recaudados vuelven al erario público.

En el Proyecto de Ley se denomina a los donativos oficiales como obsequios institucionales y su definición abarca a todos aquellos regalos o presentes, de cualquier naturaleza, que las personas naturales, jurídicas, de derecho internacional y colectivos sociales otorgan a los sujetos pasivos mencionados en el artículo 4 del Proyecto Ley en actos oficiales realizados en el país o fuera de éste, por tal calidad y en cumplimiento de su misión institucional. Aquel concepto es una adaptación de lo previsto en el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos.

b) Huella de gestión de intereses

La “huella legislativa” es un mecanismo de transparencia que consisten en publicar, como anexo a todas las resoluciones de los poderes públicos, que la normativa determine que pueden ser objeto de *lobbying*, un reporte que contenga información detallada acerca de los actores privados y la actuaciones que realizaron para influir en esa decisión⁸⁰². Lo ideal sería que los datos incluidos en ese informe sean como mínimo los mismos que se exigen develar en los registros públicos implementados para regular el cabildeo.

Aunque, la “huella legislativa” se encuentra pensada principalmente para las decisiones parlamentarias, desde otros estudios se propone aplicarla también para las resoluciones de otros poderes del Estado. Por ejemplo, en la Propuesta Normativa colombiana que tiene como finalidad regular el *lobbying*⁸⁰³ se plantea un mecanismo de “huella de cabildeo” que no solo se aplicaría para las leyes, sino para cualquiera de las decisiones públicas consideradas objeto de lobby.

⁸⁰² Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017, p.58. ISBN 978-84-9169-552-3

⁸⁰³ Colombia. Artículo 25. Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones. *Congreso de la República de Colombia* [online], 2017 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/35-proyecto-de-ley-no-97-de-2016-senado-296-de-2017-camara-por-la-cual-se-regula-el-ejercicio-del-cabildeo-y-se-dictan-otras-disposiciones>

En el Proyecto de Ley se propone la incorporación de un instrumento similar a la “huella de cabildeo” que se lo denominaría “huella de gestión de intereses” y consistiría en la publicación, como anexo de todas las resoluciones tomadas en ocasión de las actuaciones de los poderes público, del detalle de las actividades de gestión de intereses realizadas en relación con esas decisiones. Los datos que se exigirían develar serían los mismos que constarían en los registros de agendas públicas.

El literal l) del artículo 76 de la Constitución prevé que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados⁸⁰⁴.

En el Proyecto de Ley se plantea que la “huella de gestión de intereses” sea considerada un elemento indispensable de la motivación de los actos del poder público. Lo mencionado tiene la finalidad de que la no publicación del listado de las actividades de gestión de intereses relacionadas con la resolución que se promulga su genere su inconstitucionalidad o nulidad, de acuerdo con la norma de la Carta Magna citada.

c) Declaraciones de intereses

En el Epígrafe 3.1.2 se expuso que el ordenamiento jurídico chileno exige a los funcionarios públicos la presentación de declaraciones periódicas de bienes e intereses. Mientras tanto, en Ecuador, la Constitución obliga a los servidores públicos a presentar una declaración juramentada de bienes, pero no de intereses⁸⁰⁵. Por lo tanto, el Proyecto de Ley prevé una reforma que incorporaría aquel instrumento.

⁸⁰⁴ Ecuador. Literal l) del artículo 76. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁰⁵ Ecuador. Artículo 231. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

El contenido de la declaración de intereses sería similar al previsto para Chile en la Ley No. 20880⁸⁰⁶. Por lo tanto, los sujetos pasivos deberían declarar las actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia, sean o no remuneradas, en las que participen, incluidas las que se hayan llevado a cabo hasta un año antes de asumir el cargo público.

En el Proyecto de Ley se propone que las declaraciones de intereses se presenten en conjunto con las declaraciones de bienes. En consecuencia, el funcionario debería cumplir con ese requisito cuando empieza a ocupar un cargo público y cuando deja de hacerlo. Además, deberá actualizar el documento cada dos años mientras se mantenga en funciones⁸⁰⁷. La Contraloría General del Estado sería el órgano competente para receptor y examinar dichos documentos, así como garantizar que la obligación se cumpla y sancionar su inobservancia⁸⁰⁸.

Otra de las propuestas, incluidas en el Proyecto de Ley, es ampliar la obligación de presentar las declaraciones de intereses y patrimoniales a quienes hayan sido sujetos pasivos de cabildeo, hasta veinte años después de que cesen en funciones. La medida tendría dos objetivos. El primero es disminuir el riesgo de que los servidores públicos oculten su patrimonio o intereses mientras ejercen el cargo, sobre todo cuando se trata de bienes obtenidos de forma ilegal, y, posteriormente, gocen de los mismos sin ningún control. El segundo es transparentar los casos de exautoridades que utilizan las relaciones construidas durante la función pública para su beneficio personal.

Uno de los inconvenientes que presenta la propuesta explicada en el párrafo anterior es la determinación del órgano competente para receptor aquellas declaraciones, controlar su cumplimiento y sancionar su inobservancia. De acuerdo con la Constitución, el ámbito de vigilancia de la Contraloría General del Estado son las instituciones del

⁸⁰⁶ Chile. Literal a) del artículo 7. Ley No. 20880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 05 de enero de 2016, Id. Norma 1086062. [consulta: 12 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062>

⁸⁰⁷ Ecuador. Artículo 231. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁰⁸ Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado, p.2. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

Estado y las personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos, y por ende, de los funcionarios que laboran para ellas⁸⁰⁹.

La Contraloría General del Estado puede sancionar administrativamente a una persona independientemente de si el proceso sancionatorio inicia cuando el infractor se encuentra en el cargo o no. Sin embargo, la falta necesariamente debe haberse cometido en el ejercicio de sus funciones. Una exautoridad que deja de presentar una declaración de bienes o intereses, ya no se encuentra ejerciendo como servidor público. Se trataría de un sujeto privado que no administra recursos públicos, y por ende, ya no estaría bajo la vigilancia de la Contraloría.

Teniendo en cuenta lo argumentado, en el Proyecto de Ley se propone que las exautoridades que hayan fungido como sujetos pasivos, presenten sus declaraciones de bienes e intereses ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El CPCCS sería el organismo competente para sancionar las infracciones a esta obligación. Para evitar tratos discriminatorios, la sanción que se propone es la misma que la Contraloría puede imponer a los funcionarios públicos que es una multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado⁸¹⁰.

Reformas a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

a) Procedimiento administrativo para reclamos por denegaciones de información pública

Respecto a las reformas a la LOTAIP se identificó que una de sus principales deficiencias es la ausencia de un organismo independiente que actúe como una instancia de reclamación ante las contestaciones negativas o insuficientes a las solicitudes de acceso la información pública⁸¹¹.

⁸⁰⁹ Ecuador. Artículo 211. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸¹⁰ Ecuador. Artículo 46. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

⁸¹¹ Ver Epígrafe 2.2.1.

El artículo 21 de la LOTAIP prevé que “la denegación del acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo señalado en la ley, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes y, a la imposición a los funcionarios, de las sanciones establecidas en esta Ley”⁸¹². La norma descrita implica que cualquier reclamo por vía administrativa debe seguir el procedimiento ordinario. Lo dicho quiere decir que lo resuelve la máxima autoridad de la misma institución pública que emitió la negativa⁸¹³.

Aunque en la LOTAIP determina que la Defensoría del Pueblo (DP) es el ente encargado de velar por el cumplimiento de sus disposiciones, la respuesta que aquella entidad podría dar a una reclamación por la vulneración del derecho al acceso a la información pública sería asumir el patrocinio jurídico del reclamante, hacer constar las quejas en sus informes anuales de cumplimiento o requerir los datos a la institución que previamente no los entregó, con la finalidad de remitirlos al ciudadano⁸¹⁴. No obstante, la DP no tiene las competencias de una segunda instancia administrativa.

En contraste, la Ley No. 20285 de Chile prevé que vencido el plazo previsto para la entrega de la documentación requerida mediante una solicitud de acceso a la información pública, o denegada la petición, el requirente tendrá derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia. Aquel organismo, después de escuchar las argumentos de ambas partes, determinará si la denegación es procedente o no. De considerar que la negativa no tiene sustento, ordenará a la institución pública respectiva la entrega de la información solicitada. Las decisiones del Consejo pueden impugnarse en sede judicial⁸¹⁵.

⁸¹² Ecuador. Artículo 21. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial* [online], 18 de mayo de 2004, núm. 337. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6506-suplemento-al-registro-oficial-no-337>

⁸¹³ Ecuador. Inciso tercero del artículo 219 del Código Orgánico Administrativo. *Registro Oficial* [online]. 7 de julio de 2017, Suplemento 31. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9358-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-31>

⁸¹⁴ Ecuador. Artículo 21. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸¹⁵ Chile. Artículos 24 al 29. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Una de las reformas sugeridas en la presente investigación es modificar la LOTAIP con la finalidad de establecer un procedimiento administrativo especial, distinto al ordinario, para que el organismo que resuelva las impugnaciones a las resoluciones que deniegan las solicitudes de acceso a la información pública o entregan datos insuficientes sea un ente autónomo y no la máxima autoridad de la institución requerida.

El numeral octavo del artículo 208 de la Constitución ecuatoriana dispone que una de las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es “solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley”⁸¹⁶.

La norma constitucional citada sirve como sustento para proponer que el organismo autónomo que cumpla la tarea de resolver los recursos administrativos relacionados con el acceso a la información pública sea el CPCCS. El procedimiento especial que se instauraría, como toda impugnación en sede administrativa, podría utilizarse a discreción del solicitante, sin perjuicio de las vías de reclamación jurisdiccionales previstas en el ordenamiento jurídico.

En la reforma a la LOTAIP se debería especificar las reglas adjetivas del procedimiento administrativo especial propuesto. Tomando como referencia la legislación chilena, en líneas generales, el trámite iniciaría con la presentación del reclamo ante el CPCCS. La queja debería detallar la infracción cometida, los hechos que la configuran y las pruebas que la sustentan. Posteriormente, el CPCCS tendría que correr traslado al organismo correspondiente para que presente sus descargos. Una vez definidos los argumentos de las dos partes, se podría convocar de oficio, si se considera necesario, o a petición de parte a una audiencia.

El CPCCS deberá resolver el reclamo en función de los argumentos expuestos durante el proceso y, de considerarlo procedente, ordenará a la institución requerida la entrega de la información solicitada. No obstante, como toda resolución administrativa, podría ser impugnada en sede judicial de acuerdo con lo previsto por la legislación vigente. En

⁸¹⁶ Ecuador. Numeral octavo del artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

la reforma se deberá fijar los plazos razonables de duración de cada una de las etapas mencionadas.

b) Obligación de proveer los datos de la forma requerida por el peticionario

Otro de los problemas de la LOTAIP es que no obliga a las entidades a proveer los datos en la forma requerida por el ciudadano. Tomando en cuenta lo dicho, sería pertinente que, una reforma al Cuerpo Normativo, incluya el deber de entregar lo solicitado por el medio que el requirente señale, siempre que ello no implique un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional.

Uno de las novedades de la Ley No. 20285 de Chile, que es útil como referencia para una reforma de la LOTAIP, está prevista en su artículo 13 que dispone lo siguiente:

En caso que el órgano de la Administración requerido no sea competente para ocuparse de la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, enviará de inmediato la solicitud a la autoridad que deba conocerla según el ordenamiento jurídico, en la medida que ésta sea posible de individualizar, informando de ello al peticionario. Cuando no sea posible individualizar al órgano competente o si la información solicitada pertenece a múltiples organismos, el órgano requerido comunicará dichas circunstancias al solicitante⁸¹⁷.

Una disposición similar en la LOTAIP evitaría que la solicitud sea denegada por la causa mencionada y le ahorraría al ciudadano la carga de volver a presentarla ante la institución competente o que realmente posee la documentación.

c) Actualizaciones de forma

En la evaluación de la LOTAIP, desarrollada en el Epígrafe 2.2.1, se cuestionó que, por ser una ley aprobada antes de la vigencia de la Constitución del 2008, aún conserva ciertas referencias a instituciones de la Norma Suprema anterior. Aunque lo mencionado no es un problema de fondo, actualizar dichos términos es necesario para evitar confusiones.

Adicionalmente, una de las críticas a la LOTAIP es que no determina directamente las excepciones a la publicidad, por lo que deja el sistema de secreto constante, y no

⁸¹⁷ Chile. Artículos 13. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

impone sobre éste estándares modernos de transparencia acordes al marco constitucional actual, que garantiza el derecho al acceso a la información pública. No obstante, el cuerpo normativo, que regula dicha materia, es la Ley de Seguridad Pública del Estado aprobada en el 2009 y reformada por última vez en el 2017, cuando ya regía la Constitución vigente⁸¹⁸. En consecuencia, las reformas a la LOTAIP deberían recoger los preceptos de aquel Cuerpo Normativo, sin perjuicio de que, a raíz de una investigación más profunda, se planteen modificaciones para establecer parámetros más garantistas.

4.2.2. Restricciones a las “puertas giratorias”

La constitucionalidad de las limitaciones preempleo

En el Epígrafe 3.1.2 se analiza, mediante la comparación de los ordenamientos jurídicos chileno y ecuatoriano, el fenómeno de las “puertas giratorias”. Los estándares utilizados como referencia recomiendan establecer restricciones post y preempleo que limiten el paso del sector público al sector privado con la finalidad de evitar que los intereses particulares primen sobre el bienestar general cuando los funcionarios toman decisiones. Organismos internacionales como la OCDE y la Comisión de Venecia han elaborado informes acerca del tema en los que sugieren medidas similares⁸¹⁹.

El análisis de la legislación ecuatoriana reveló que los límites al post y preempleo fijados por las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ejercer los distintos cargos públicos son insuficientes. La única regulación que incluye un “periodo de enfriamiento” de dos años abarca exclusivamente a los ministros de Estado y a los funcionarios de nivel jerárquico superior y limita que realicen actividades profesionales posteriores a sus funciones solo para personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contratos con el Estado para la ejecución de obras

⁸¹⁸ Ecuador. Artículos 19, 20, 21 y 22. Ley de Seguridad Pública y del Estado. *Registro Oficial* [online], 28 de septiembre de 2009, Suplemento 35. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4305-suplemento-al-registro-oficial-no-35>

⁸¹⁹ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 104. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales y para instituciones financieras internacionales acreedoras del país⁸²⁰.

Aunque las “puertas giratorias” no han sido estudiadas a profundidad en Ecuador y actualmente no es un tema relevante en el debate político nacional, se trata de un fenómeno que se presenta en la realidad y su regulación es insuficiente. Teniendo en cuenta lo argumentado, se estima conveniente que se incorporen al ordenamiento jurídico disposiciones que limiten la circulación laboral inmediata del sector público al privado y viceversa, especialmente en las áreas y para los cargos en los que la influencia desproporcionada de ciertos intereses privados tendría un impacto relevante en el bienestar general.

Sin embargo, una ley que añada inhabilidades, requisitos o prohibiciones adicionales a las ya previstas en la Norma Fundamental, presentaría problemas de constitucionalidad. El numeral 4 del artículo 11 de la Carta Magna dispone que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales⁸²¹. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 443⁸²², dichas restricciones únicamente se podrían incorporar en el ordenamiento jurídico ecuatoriano mediante una Asamblea Constituyente que modifique la Constitución.

La Constitución de Ecuador establece que los ecuatorianos tienen derecho a ser elegidos para un cargo de elección popular y a desempeñar empleos y funciones públicas con base en sus méritos y capacidades⁸²³. Las limitaciones a aquellos derechos son un tema expresamente regulado en la Carta Magna mediante la determinación de requisitos,

⁸²⁰ Ecuador. Artículo 153. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸²¹ Ecuador. Numeral 4 del artículo 11. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸²² Ecuador. Artículo 443. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸²³ Ecuador. Numeral 1 y 7 del artículo 61. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones⁸²⁴ que forman parte de su contenido constitucional.

Teniendo en cuenta lo analizado, una ley que altere el contenido constitucional de un derecho restringiéndolo sería contraria a la Norma Fundamental. En consecuencia, la única forma de aumentar las restricciones al preempleo para regular las “puertas giratorias” sería modificando la Constitución. De acuerdo con el procedimiento de reforma vigente, un cambio jurídico en ese sentido solo podría realizarse mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

El tema se debatió en ocasión de la consulta popular en la que se preguntó si los ecuatorianos estaban a favor de que se promulgue una ley para prohibir que los cargos de elección popular y los servidores públicos sean “propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales”⁸²⁵.

La Presidencia de la República, como proponente del plebiscito, defendió su constitucionalidad con el argumento de que la modificación no limitaba el derecho al sufragio pasivo, ya que los ciudadanos que se encuentren inmersos en esa inhabilidad puedan levantarla si se deshacen de los bienes o capitales que la provocan. Acerca de la modificación al régimen de inhabilidades, se sostuvo el criterio de que los impedimentos previstos en la Constitución son mínimos, por lo que el legislador solo alteraría su contenido constitucional si los modifica, no si incorpora nuevas causales⁸²⁶.

El sistema de control de constitucionalidad ecuatoriano incluye una revisión *ex ante* de la Corte Constitucional a las convocatorias a consultas populares de carácter nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados⁸²⁷. En el dictamen de constitucionalidad

⁸²⁴ Ecuador. Artículos 113 y 230. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸²⁵ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

⁸²⁶ Teleamazonas. Entrevista a Alexis Mera sobre consulta popular para eliminar paraísos fiscales. En: *Teleamazonas* [online]. Ecuador: Teleamazonas, 2016 [consulta: 14 de julio de 2019]. Disponible en: <http://www.teleamazonas.com/2016/07/entrevista-alexis-mera-consulta-popular-eliminar-paraisos-fiscales/>

⁸²⁷ Ecuador. Artículos 104 y 438. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

acerca de la consulta popular se aclaró “(...) que el control constitucional aquí planteado excluye un examen material de las cuestiones objeto del presente pronunciamiento, dejando a salvo la posibilidad de que se pueda ejercer el control abstracto posterior respecto a las disposiciones jurídicas que se generarán como resultado de la consulta”⁸²⁸.

El criterio que mantuvo la Corte Constitucional para resolver aquel caso fue que, en el examen de constitucionalidad *ex ante*, únicamente le correspondía revisar, respecto a los considerando introductorios de la pregunta, que no induzcan en las respuestas al elector; su concordancia plena con la interrogante; la utilización de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; y que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado⁸²⁹.

Mientras tanto, en relación a la pregunta sometida a consulta popular, la Corte Constitucional debe verificar que verse sobre una sola cuestión, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; que sea posible aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta y no en bloque; que no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, que tenga efectos jurídicos⁸³⁰.

Teniendo en cuenta lo analizado, el Dictamen de la Corte Constitucional no es concluyente respecto a la procedencia de incorporar al ordenamiento jurídico inhabilidades adicionales a las previstas en la Constitución mediante leyes. Aquel asunto habría podido dilucidarse en la resolución de una eventual demanda de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸²⁸ Ecuador. Dictamen No. 003-16-DCP-CC, Caso No. 001-16-CP. *Registro Oficial* [online], 18 de noviembre del 2016, Suplemento 885. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8570-suplemento-al-registro-oficial-no-885>

⁸²⁹ Ecuador. Artículo 104. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

⁸³⁰ Ecuador. Artículo 105. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

efectuado el 19 de febrero del 2017⁸³¹. Sin embargo, el Cuerpo Normativo no ha sido recurrido.

Restricciones preempleo mediante reforma constitucional

Ante las dudas acerca de la constitucionalidad de una reforma legal que aumente las restricciones preempleo aplicables para los cargos públicos, en el Proyecto de Ley no se incluye regulación en ese sentido. No obstante, en el marco de la presente investigación, se propone ciertas medidas para regular las “puertas giratorias” que se sugiere que se incorporen en la Constitución si se llegase a abrir un proceso constituyente.

Las modificaciones constitucionales que se proponen realizar consisten en la incorporación de un periodo de enfriamiento a las inhabilidades relacionadas con las actividades profesionales o laborales en el sector privado a las que se dedicaban los funcionarios antes de ejercer el cargo público, ya previstas en la Constitución, y añadir otras que limiten las “puertas giratorias”. La única restricción preempleo vinculada al sector privado actualmente vigente es la que impide ser candidatos a cargos de elección popular a quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales⁸³². La misma limitación aplica a los ministros de Estado⁸³³.

La propuesta de reforma constitucional consistiría en que aquella inhabilidad no solo abarque a quienes al momento de inscribir la candidatura incurran en ella, sino también a las personas que hayan mantenido ese tipo de contratos con el Estado durante un periodo de dos a cinco años antes de la inscripción. El lapso de tiempo debería ser

⁸³¹ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

⁸³² Ecuador. Numeral 1 del artículo 113. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸³³ Ecuador. Numeral 2 del artículo 152. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

especificado durante el debate constituyente. Se sugiere aquel rango en virtud de lo recomendado por los estándares utilizados como referencia.

Además de establecer un periodo de enfriamiento, se plantea añadir otras inhabilidades relacionadas con actividades preempleo asociadas a los sectores económicos cuya influencia en las decisiones públicas tienen un impacto relevante para el interés general y, por ende, respecto a los que hay una mayor probabilidad de conflictos de intereses. El criterio objetivo, para determinar las referidas restricciones, será el Título VI de la Constitución que define el régimen de desarrollo.

En el Título VI de la Norma Fundamental se establecen normas relacionadas con los sectores estratégicos, la prestación de los servicios públicos, el sistema financiero y la propiedad de los medios de comunicación. La existencia de regulación constitucional al respecto refleja la relevancia que para el constituyente ecuatoriano tuvo aquellos ámbitos de la economía. Con la finalidad de evitar que la definición de las actividades privadas, que son consideradas trascendentes para el interés general, provenga de una apreciación subjetiva del investigador, se opta por aceptar el criterio definido en la Carta Magna.

La Constitución de Ecuador considera sectores estratégicos “a la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”⁸³⁴. El Estado se reserva el derecho de administrarlos, regularlos, controlarlos y gestionarlas, únicamente de forma excepcional, podrá delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades⁸³⁵.

La propia Norma Fundamental prevé expresamente que los sectores estratégicos son considerados como tal porque por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental. Desde aquel punto de vista, la

⁸³⁴ Ecuador. Artículo 313. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸³⁵ Ecuador. Artículo 316. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

incidencia que ciertos intereses particulares tengan en las decisiones relacionadas a aquellos ámbitos tendría un impacto relevante para el interés general. Por lo tanto, sería conveniente que una reforma constitucional añada una inhabilidad que prohíba acceder a cargos de elección popular o de ministros de Estado, a las personas que hayan sido representantes legales, apoderados, gerentes, socios o accionistas principales, miembros de un órgano de dirección o cargos ejecutivos, durante un periodo de tiempo inmediatamente anterior a su postulación o designación, en cualquier persona jurídica privada que hubieran administrado, regulado, controlado o gestionado sectores estratégicos.

El tiempo de duración de aquel periodo de enfriamiento sería de dos a cinco años, de acuerdo con los estándares utilizados como referencia, dependiendo del criterio del organismo constituyente que realice la reforma. En relación con el sector de la economía popular y solidaria, por el modelo cooperativo de propiedad, resultaría inconveniente que se inhabilite a todos los miembros de una organización, por lo que la norma tendría que abarcar únicamente al representante legal y a quienes ocupen cargos ejecutivos.

Como se mencionó anteriormente, actualmente la Constitución ya prohíbe, durante dos años contados desde que cesan en funciones, que los Ministros de Estado y los servidores públicos del nivel jerárquico superior formen parte del directorio, del equipo de dirección, ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas que celebran contratos para, entre otras materias, la prestación de servicios públicos. Tomando como base dicha disposición, la propuesta es que se establezca la misma inhabilidad y periodo de enfriamiento, que se planteó en el ámbito de los sectores estratégicos, para postularse a cargos de elección popular o para ser designados ministros de Estado, a quienes hayan sido representantes legales, apoderados, gerentes, socios o accionistas principales, miembros de un órgano de dirección o cargos ejecutivos de personas jurídicas que presten servicios públicos en general y no necesariamente bajo una modalidad contractual con el Estado.

La Constitución dispone que las actividades financieras “son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos

de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país”⁸³⁶. Además, respecto a las instituciones del sistema financiero privado y las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, la Carta Magna prohíbe que sus directores y principales accionistas sean titulares, directa o indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, respectivamente⁸³⁷. Las normas citadas revelan la importancia que, según el constituyente, tienen esas actividades para la sociedad en su conjunto y su susceptibilidad a los conflictos de intereses.

La Constitución de 1998 preveía una inhabilidad que impedía que ocupen el cargo de congresista, los gerentes, representantes legales y presidentes de los bancos y demás instituciones de crédito establecidos en el Ecuador, de sus sucursales y agencias; y, el de Presidente de la República, los representantes legales de las compañías extranjeras⁸³⁸. Por lo tanto, una norma en ese sentido ya tiene precedentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. El aspecto novedoso sería la incorporación del periodo de enfriamiento.

Por su parte, los medios de comunicación tienen una especial relevancia para la democracia, ya que son esenciales para garantizar la libertad de información y expresión; la diversidad de opinión; y el pluralismo. Aquellos actores no se limitan a prestar servicios económicos, sino también culturales y tienen un rol fundamental en la formación de la opinión pública⁸³⁹. Por lo mencionado, la prensa tiene una relevancia pública esencial en una sociedad democrática y evidentemente es un sector proclive a los conflictos de intereses.

Teniendo en cuenta lo analizado, otras de las propuestas para una reforma constitucional es que a los representantes legales, apoderados, gerentes, socios u accionistas principales, miembros de un órgano de dirección o cargos ejecutivos de las instituciones

⁸³⁶ Ecuador. Artículo 308. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸³⁷ Ecuador. Artículo 312. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸³⁸ Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014. ISBN 9789942102232.

⁸³⁹ Malaret, Elisenda. La regulación audiovisual entre democracia y mercado. En: *Revista Della Regolazione Dei Mercati*. Italia: Giappichelli, 2015, p. 27–59.

del sistema financiero privado y popular y solidario y de las empresas privadas de comunicación se les aplique la misma inhabilidad y periodo de enfriamiento que a sus homólogos de las personas jurídicas vinculadas a los sectores estratégicos o que prestan servicios públicos.

Restricciones postempleo en la Propuesta Normativa

La Constitución garantiza los derechos a asociarse; a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; a la libertad de contratación; y a la libertad de trabajo⁸⁴⁰. Además, la Carta Magna prevé que “el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía”⁸⁴¹. Teniendo en cuenta las normas citadas, resultaría erróneo afirmar que una ley que prohíba temporalmente a ciertos exfuncionarios de alto rango ocupar algunos cargos en el sector privado, restringiría el contenido constitucional de esos derechos.

A diferencia de los derechos a ser elegido y a ocupar cargos públicos, la Carta Magna no prevé inhabilidades expresas vinculadas a los derechos citados en el párrafo anterior. Por consiguiente, su contenido constitucional es menos denso y el legislador tiene un mayor margen para desarrollarlos en la normativa infraconstitucional. Así mismo, que a una exautoridad no se le permita por un lapso limitado de tiempo realizar ciertas actividades profesionales específicas, no impide que ejerza los derechos mencionados mediante el desempeño de otras funciones en el sector privado, que no impliquen conflictos intereses.

Cuando el contenido constitucional de un derecho es escaso, el límite al margen de maniobra que dispone el legislador respecto del mismo es su núcleo esencial. Alexy (2008) argumenta que el núcleo esencial puede delimitarse desde una óptica objetiva o subjetiva. Desde una visión objetiva, el núcleo esencial de un derecho se afecta cuando

⁸⁴⁰ Ecuador. Numerales 13, 15, 16 y 17 del artículo 66. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁴¹ Ecuador. Artículo 33. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

se lo restringe hasta tal punto que pierde su valor para todos sus titulares, la mayoría de ellos o su relevancia para la vida social. Mientras tanto, desde un punto de vista subjetivo, aquella afectación se produce cuando aunque sea a uno solo de sus titulares se lo priva totalmente de su ejercicio⁸⁴².

Los titulares de los derechos a asociarse, al trabajo, a desarrollar actividades económicas, a la libertad de contratación y a la libertad de trabajo son todas las personas que se encuentren en el territorio ecuatoriano⁸⁴³. Evidentemente las exautoridades a las que se les prohíba ejercer determinadas actividades postempleo, por un periodo de tiempo específico, no representan ni a todos, ni a la mayoría de los individuos a los que se les reconoce aquellos derechos. Por lo argumentado una norma como la propuesta no genera que las disposiciones constitucionales citadas pierdan su relevancia social.

A ninguna de las exautoridades que les afecta la prohibición temporal de realizar determinadas actividades profesionales tampoco se les priva totalmente de los derechos citados. Como se ha insistido, aquellos funcionarios tienen la opción de ejercerlos mediante el desempeño de otro tipo de roles en el sector privado. Además, una vez que cese el periodo de enfriamiento podrán dedicarse a lo que les interese sin ningún impedimento.

De acuerdo con lo argumentado, las limitaciones a las actividades postempleo de las exautoridades, no afectan ni el contenido constitucional, ni el núcleo esencial de ninguno de los derechos previstos en la Constitución. Por lo tanto, sería erróneo considerar que una ley, que las prevea, tendría un carácter restrictivo. En concordancia, en el Proyecto Normativo, que se propone a partir de la presente investigación, si se incluye disposiciones orientadas a regular el fenómeno de las “puertas giratorias”.

Concretamente, se formula que los expresidentes de la República, los exvicepresidentes, los exministros de Estado, los exasambleístas, los exgobernadores regionales, los exconsejeros regionales, los exprefectos, los exviceprefectos y exalcaldes estén impedidos de ser representantes legales, apoderados, gerentes, socios o accionistas

⁸⁴² Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp.258 y 259.

⁸⁴³ Ecuador. Artículo 66. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

principales, miembros de un órgano de dirección o cargos ejecutivos de personas jurídicas que presten servicios públicos, mantengan contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas, o desarrollen actividades vinculadas a los sectores estratégicos, de entidades del sector financiero privado o popular y solidario o de empresas privadas de comunicación, por un periodo de dos años contados desde que cesan en funciones.

Para fijar la duración del periodo de enfriamiento se tomó en cuenta la limitación que la Constitución ya prevé respecto a los ministros de Estados y de los servidores públicos del nivel jerárquico superior⁸⁴⁴. Así mismo, entre los cargos de elección popular, se excluye del ámbito de aplicación de la regulación a los concejales y a los vocales de las juntas parroquiales rurales, ya que se considera desproporcionado establecer una restricción de esa magnitud en relación con el nivel de incidencia que desde aquellas dignidades se puede tener en las deliberaciones públicas.

En el Proyecto de Ley se propone que cada una de las entidades, en las que laboren los funcionarios identificados como sujetos pasivos de gestión de intereses, asigne a una unidad administrativa interna la atribución de conferir certificados que acrediten que el funcionario no incurrirá en ninguna de las inhabilidades, ni prohibiciones relativas a su cargo al desempeñar, en simultáneo, una actividad profesional en el sector privado. Aquel documento deberá solicitarse de manera obligatoria antes de realizar aquellas diligencias.

El listado de los certificados de compatibilidad conferidos debería publicarse en las páginas de internet institucionales de todas las entidades en las que laboren los funcionarios abarcados en el ámbito subjetivo del Proyecto de Ley. Por otro lado, aunque TI recomienda que un organismo independiente sea el encargado de emitir esos documentos, en la Propuesta Normativa se opta por un modelo desconcentrado con el objetivo de agilizar las respuestas.

⁸⁴⁴ Ecuador. Artículo 153. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

Mecanismos para garantizar el cumplimiento de los límites a las “puertas giratorias”

Una de las falencias que se detectó, respecto a la norma constitucional que impone “un periodo de enfriamiento” para los exministros de Estado y los exservidores públicos del nivel jerárquico superior, es que no existe legislación de desarrollo que prevea mecanismos suficientes para controlar su cumplimiento. Por lo mencionado, en el Proyecto de Ley se plantea aclarar cuáles serían las consecuencias de la inobservancia de aquella norma constitucional y de las restricciones a las “puertas giratorias” que se proponen. La primera medida que se sugiere es que las exautoridades que transgredan ambos “periodos de enfriamiento”, sean sancionadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al igual que los exservidores públicos que no cumplan con la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, dispuestas en la Propuesta Normativa.

Como se mencionó anteriormente, la sanción por incumplir las obligaciones sugeridas en el párrafo precedente sería de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado. En el 2020, el salario básico en Ecuador fue de cuatrocientos dólares americanos (trescientos cuarenta y cuatro euros aproximadamente). La multa más alta sería de ocho mil dólares. Evidentemente, la cantidad mencionada, en ciertos casos, sería insignificante en comparación con el lucro que la exautoridad podría obtener de la realización de las actividades profesionales en el sector privado que se le prohíbe desempeñar. Por lo tanto, la sanción carecería del efecto disuasorio que pretende provocar.

Teniendo en cuenta lo argumentado, además de las sanciones para los infractores, el Proyecto de Ley propone normas que facultan a los organismos estatales de supervisión a tomar medidas respecto de las personas jurídicas que permitan a las exautoridades incumplir con los periodos de enfriamiento. En relación con las compañías privadas, el ente encargado de su vigilancia y control es la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros⁸⁴⁵. Para cumplir con esa función, aquel organismo puede ordenar las verificaciones e inspecciones que considere pertinentes.

Uno de los objetos de las inspecciones es “la revisión y constatación de la información que sea necesaria para la investigación de oficio o a petición de parte, de hechos o actos

⁸⁴⁵ Ecuador. Artículos 431 y 432. Ley de Compañías. *Registro Oficial*, 5 de noviembre de 1999, núm.312

que violen o amenacen violar derechos o normas jurídicas vigentes”⁸⁴⁶. La designación de una exautoridad, que no respete su “periodo de enfriamiento”, como representante legal, apoderado, gerente, miembro de un órgano directivo o el registro como socio principal de una compañía que preste servicios público, realice actividades relacionada con sectores estratégicos o de comunicación, sería una vulneración de una ley vigente, si se aprobará el Proyecto de Ley. Por lo tanto, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros estaría facultada a tomar medidas al respecto.

El procedimiento a seguirse cuando una inspección de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros detecta una anomalía es el siguiente:

(...) cuando se constatare la existencia de infracciones a normas jurídicas vigentes o la violación o amenaza de inminente violación de derechos de socios o de terceros, el Superintendente podrá disponer que los socios o accionistas reunidos en junta general, los órganos de administración y los representantes legales de la sociedad procedan a subsanar la situación irregular advertida, ordenando la ejecución de acciones o adopción de medidas concretas encaminadas a tal fin.

De persistir el incumplimiento a las leyes o normativa vigente, la Superintendencia de Compañías y Valores, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 438 letra f) de esta Ley, dispondrá mediante resolución motivada la cancelación de la inscripción del acto societario en el correspondiente Registro Mercantil, cuando corresponda, e impondrá las sanciones que prevé esta Ley, las cuales podrán aplicarse coercitiva y reiteradamente, hasta que la sociedad, los accionistas o administradores superen la situación de la sociedad de acuerdo con las disposiciones que al efecto determine el Superintendente de Compañías y Valores⁸⁴⁷.

Las entidades del sector financiero privado no están sometidas al control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, sino de la Superintendencia de Bancos. La finalidad de aquel organismo es la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del sistema financiero ecuatoriano. Una de sus atribuciones es “remover a los administradores y otros funcionarios de las entidades bajo su control e iniciar, cuando fuere el caso, las acciones legales en su contra, por infracciones a este Código (Código

⁸⁴⁶ Ecuador. Artículos 440. Ley de Compañías. *Registro Oficial*, 5 de noviembre de 1999, núm.312

⁸⁴⁷ Ecuador. Artículos 440. Ley de Compañías. *Registro Oficial*, 5 de noviembre de 1999, núm.312

Orgánico Monetario y Financiero) y a la normativa vigente por causas debidamente motivadas”⁸⁴⁸.

Así mismo, el Código Orgánico Monetario y Financiero autoriza expresamente a la Superintendencia de Bancos a solicitar en cualquier momento, a cualquier entidad sometida a su control, la información que considere pertinente, sin límite alguno, en el ámbito de su competencia, incluidos datos de sus accionistas, miembros del directorio y representantes legales⁸⁴⁹. La vulneración de los “periodos de enfriamientos” sería una infracción a la normativa que los establezca. Por lo tanto, en el Proyecto de Ley se propone atribuirle a la Superintendencia de Bancos la facultad de remover a las exautoridades del cargo que desempeñen en las entidades financieras privadas desacatando la regulación de las “puertas giratorias”.

El sector popular y solidario en Ecuador se divide entre las entidades financieras y las que desarrollan otro tipo de actividades económicas⁸⁵⁰. La característica determinante de aquellas organizaciones es su estructura cooperativa. Ambos grupos estarían inmersos en la regulación a las “puertas giratorias” que se propone. El primero porque sus integrantes forman parte del sector financiero. El segundo debido a que sus miembros podrían ser prestadores de servicios públicos o delegárseles funciones vinculados a los sectores estratégicos. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es el organismo competente para vigilar a este sector⁸⁵¹.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene las mismas atribuciones respecto a las entidades financieras de aquel sector, que la Superintendencia de Bancos

⁸⁴⁸ Ecuador. Artículo 60 y numeral 20 del artículo 62. Código Orgánico Monetario y Financiero. *Registro Oficial* [online], 12 de septiembre de 2014, Suplemento 332. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1716-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-332>

⁸⁴⁹ Ecuador. Artículo 63. Código Orgánico Monetario y Financiero. *Registro Oficial* [online], 12 de septiembre de 2014, Suplemento 332. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1716-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-332>

⁸⁵⁰ Ecuador. Artículo 2. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* [online], 10 de mayo de 2011, núm. 444. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

⁸⁵¹ Ecuador. Artículo 146. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* [online], 10 de mayo de 2011, núm. 444. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

en relación con las entidades financieras del sector privado⁸⁵². Por lo tanto, también es competente para remover a los funcionarios que infrinjan la normativa vigente. Mientras tanto, las personas jurídicas, que se dedican a otras actividades económicas en el sector, están obligadas a registrar ante la Superintendencia de Economía Popular, la incorporación de los socios y el nombramiento de los integrantes de sus organismos internos⁸⁵³.

De acuerdo con la normativa descrita, en el Proyecto de Ley se propone que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se abstenga de registrar los nombramientos que vulneren las restricciones a las “puertas giratorias”. Adicionalmente, el literal c) del artículo 169 dispone que las infracciones en la economía popular y solidario serán “las demás previstas en la Ley”. En consecuencia, en la Propuesta Normativa se establece como una infracción permitir el incumplimiento de “los periodos de enfriamiento”. Aquellas conductas se sancionan con una multa⁸⁵⁴.

El Presidente de la República tiene la potestad de otorgar vida jurídica a las personas sin fines de lucro⁸⁵⁵. Mediante el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, el Primer Mandatorio delega esa atribución a las carteras de Estado que tengan las competencias específicas más afines a la función social que cumpliría la fundación o corporación que se pretenden crear⁸⁵⁶.

El Reglamento dispone que las personas jurídicas sin fines de lucro notificarán a la entidad que les otorgó la personería jurídica acerca de la inclusión o exclusión de

⁸⁵² Ecuador. Artículo 74. Código Orgánico Monetario y Financiero. *Registro Oficial* [online], 12 de septiembre de 2014, Suplemento 332. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1716-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-332>

⁸⁵³ Ecuador. Artículos 9, 29, 42 y 45. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* [online], 10 de mayo de 2011, núm. 444. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

⁸⁵⁴ Ecuador. Artículo 169 y 172. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* [online], 10 de mayo de 2011, núm. 444. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

⁸⁵⁵ Ecuador. Artículo 565. Código Civil. *Registro Oficial* [online], 24 de junio de 2005, Suplemento 46. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

⁸⁵⁶ Ecuador. Artículos 7 y 13. Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, *Registro Oficial* [online], 27 de octubre de 2017, Suplemento 109. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9738-suplemento-al-registro-oficial-no-109>

miembros para que lo registren. Además, una de las causales de disolución de este tipo de organizaciones es incurrir en actividades ilícitas o incumplir las obligaciones previstas en la Constitución o la ley⁸⁵⁷. Teniendo en cuenta aquel marco normativo, en el Proyecto de Ley se establece que las entidades gubernamentales competentes se abstengan de registrar la inclusión de miembros cuando aquello vulnere las limitaciones a las “puertas giratorias” que se proponen. Así mismo, aquellas infracciones serían motivo de disolución.

4.2.3. Alcance de la regulación del *lobbying* en la propuesta normativa

Definición de gestor de intereses

a) Definición de los sujetos activos de la regulación

De acuerdo con los estándares de Transparencia Internacional, la definición de lobista debe ser lo suficientemente amplia para abarcar a los lobistas profesionales, relacionistas públicos, y a los representantes de ongs, corporaciones, de asociaciones industriales y profesionales, de sindicatos, de *think tanks*, de estudios jurídicos y de agrupaciones religiosas o académicas⁸⁵⁸. Para evitar que el grado de abstracción de aquel concepto permita la elusión de la regulación es pertinente complementarlo con otras normas como las que determinan claramente que la gestión de intereses abarca a todas las actividades destinadas en influir en las deliberaciones públicas, las que especifican los actos que son objeto de *lobbying* y las prácticas exentas de la regulación. En concordancia con las experiencias normativas de los países del entorno sudamericano y lo previsto en el PLEPCI, la definición de gestor de intereses propuesta para regular el *lobbying* en Ecuador sería “la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que realiza actividades, remuneradas o no, de gestión de intereses propios o de terceros en relación con las decisiones públicas especificadas en esta Ley”.

No se considera conveniente establecer una diferencia entre lobistas profesionales y los demás actores sociales que se dedican al cabildeo sin remuneración alguna, ya que la Ley No. 20730 de Chile demuestra que aquella distinción carece de efectos prácticos

⁸⁵⁷ Ecuador. Artículos 17 y 19. Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, *Registro Oficial* [online], 27 de octubre de 2017, Suplemento 109. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9738-suplemento-al-registro-oficial-no-109>

⁸⁵⁸ Ver Epígrafe 3.3.1.

relevantes. Por lo tanto, las denominaciones *lobbying*, cabildeo y gestión de intereses serán usadas como sinónimos en la descripción de la reforma planteada.

b) Definición de gestión de intereses

La conceptualización de gestión de intereses es determinante para la delimitación del ámbito objetivo del Proyecto de Ley. La definición escogida toma elementos de las distintas legislaciones de los países de Sudamérica. Se entenderá la gestión de intereses como:

Toda actividad, ejercida por los gestores de intereses, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental; que tiene por objeto representar cualquier interés particular para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos especificados en esta Ley.

Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier proceso previsto en el artículo 2 presente Ley, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

Se considerará gestión de intereses toda reunión personal, telefónica, por correo electrónico o por otro medio telemático entre uno de los sujetos pasivos de la presente Ley y un gestor de intereses particular para los fines descritos en el presente artículo.

El inciso segundo del texto planteado, que se basa en la Ley No. 20730 y el PLRTL, tiene como finalidad incluir también las acciones que buscan evitar que se tome una determinada decisión. Además, el inciso tercero pretende que se sujeten a la regulación no solo los contactos personales, sino también los realizados mediante los instrumentos que se implementen como consecuencia de los avances tecnológico. Así mismo, el concepto de interés particular será “cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o de una asociación o entidad determinada”, que es el mismo que se plantea en el PLEPCI⁸⁵⁹.

c) Decisiones públicas objeto de “*lobbying*”

⁸⁵⁹ Ecuador. Artículo 3. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr.359744.pdf.

Para determinar cuáles son las decisiones públicas que podrían ser objeto de *lobbying* se toma como referencia lo previsto en el artículo 5 de la Ley No. 20730 de Chile⁸⁶⁰ y el artículo 9 del PLTRL⁸⁶¹. Aquellas normas jurídicas cubren la mayoría de actos de los sujetos pasivos de la regulación y los describe de forma adecuada. Las actividades de gestión de intereses que regularía el Proyecto de Ley serían las que se realicen para influir en:

- El proceso de elaboración, aprobación, reforma, derogación, promulgación o rechazo de todo acto del poder público, proyecto normativo o de cualquiera de las normas jurídicas señaladas en el artículo 425 de la Constitución, en el que intervenga alguno de los sujetos pasivos previstos en el Proyecto de Ley.
- La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en el Proyecto de Ley.
- El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos determinados en el Proyecto de Ley.
- El ejercicio de las atribuciones de la Asamblea Nacional previstas en el artículo 120 de la Constitución.
- El ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República previstas en el artículo 147 de la Constitución.
- El ejercicio de competencias para la selección y nominación de funcionarios.
- Cualquier fase del proceso de expedición de actos administrativos a cargo de los sujetos pasivos previstos en el proyecto de Ley.

En relación con las actividades que se encuentran exentas de registros, las leyes y propuestas normativas estudiadas prevén disposiciones bastante homogéneas. Por lo general aquellas reglas pretenden evitar que se obstruya derechos como a la libertad de expresión o de petición; el doble registro de actividades cuya publicidad ya se encuentra

⁸⁶⁰ Chile. Artículo 5. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁸⁶¹ Ecuador. Artículo 9. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

garantizada; trabas al patrocinio jurídico; o que se confunda con el *lobbying* prácticas similares, pero que no se encuentran abarcadas en su definición.

El listado de actividades que no se considerarían gestión de intereses para efectos del Proyecto de Ley sería el siguiente:

- Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos o publicaciones;
- La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;
- La información proporcionada, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, a las sujetos pasivos definidos en el Proyecto de Ley;
- La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;
- Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;
- La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de *amicus curiae* respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo.
- Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección.
- Las declaraciones efectuadas o información proporcionada ante una comisión o el pleno de la Asamblea Nacional.
- Las declaraciones efectuadas o información proporcionada en el marco de cualquiera de las instancias o mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Sujetos pasivos de gestión de intereses

Uno de los aspectos que destacan de la regulación sudamericana acerca del *lobbying* vigente y en proyecto, es que no solo se incluye como sujetos pasivos a los miembros de

los poderes ejecutivo y legislativo, como sugieren los parámetros de Transparencia Internacional, sino que también abarca a los funcionarios que laboran para el poder judicial y otros organismos estatales cuando intervienen en alguna de las deliberaciones públicas que pueden ser objeto de cabildeo. Cabe recordar que ninguna de las leyes analizadas considera a las decisiones jurisdiccionales dentro de dicho grupo.

Por los motivos expuestos se argumenta que el PLEPCI es deficiente, ya que únicamente define como sujetos pasivos de la gestión de intereses particulares a los funcionarios del nivel legislativo, fiscalizador y asesor de la Asamblea Nacional. El ámbito subjetivo de una regulación acorde a los estándares de Transparencia Internacional debe abarcar al menos a los miembros de las funciones Ejecutiva y Legislativa.

a) Sujetos pasivos a añadir a nivel nacional

La definición de los sujetos pasivos que estarían regulados por el Proyecto de Ley tendría como base el listado previsto en el PLTRL. Únicamente, se corregirían las falencias específicas que fueron señaladas en el Epígrafe 4.1.2⁸⁶². En el ámbito de la función ejecutiva, se añadiría al Presidente de la República y al Vicepresidente.

Los Concejos Nacionales para la Igualdad son organismos participativos creados por la Constitución que lo conforman representantes del Estado y de la sociedad civil⁸⁶³. Sin embargo, dichas entidades son parte la Función Ejecutiva, por lo que sus consejeros también tendrían que ser considerados sujetos pasivos de lobby.

Otros de los funcionarios que se añadiría al listado de sujetos pasivos previsto en el PLTRL es el Director General del Servicio de Protección Público. El Servicio de Protección Público es una entidad de carácter civil, especializada, profesional, técnica y jerarquizada, adscrita al ministerio rector del orden público que se encarga de la protección del Presidente de la República, el Vicepresidente, en funciones o electos; los candidatos, calificados a la Presidencia y Vicepresidencia de la República; las máximas autoridades de las demás funciones del Estado; y del resguardo de las sedes de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social⁸⁶⁴.

⁸⁶² Ver Epígrafe 4.1.2.

⁸⁶³ Ver Epígrafe 2.1.2.

⁸⁶⁴ Ecuador. Artículo 179 y 180. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. *Registro Oficial* [online], 21 de junio de 2017, Suplemento 19 [consulta: 8 de agosto de 2019].

En el Sistema Nacional de Educación Superior, además de los funcionarios del organismo del poder ejecutivo rector de la política en este ámbito, se considerarían sujetos pasivos de cabildeo a quienes conforman los organismos colegiados de las instituciones públicas de educación superior, a los rectores y a los vicerrectores⁸⁶⁵. Así mismo, el Proyecto de Ley abarcaría a los miembros de los organismos autónomos de control del Sistema que actualmente son el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior⁸⁶⁶.

b) Sujetos pasivos a añadir a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados

Los niveles de organización territorial en Ecuador son regiones, provincias, cantones y parroquias rurales⁸⁶⁷. Las regiones serían las circunscripciones conformadas por la unión de las provincias que decidan constituir las mediante un procedimiento previsto en la Constitución que incluye la elaboración y aprobación de una ley de regionalización. Hasta el 2019, no se ha constituido ninguna región en Ecuador⁸⁶⁸. Sin embargo, en el Proyecto de Ley se propone que consten también funcionarios de ese nivel de gobierno en caso de que lleguen a crearse.

Las regiones autónomas deben conformarse como resultado de la agrupación de dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional⁸⁶⁹. Los consejos provinciales tienen la iniciativa

Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9290-suplemento-al-registro-oficial-no-19>

⁸⁶⁵ Ecuador. Artículo 46. Ley Orgánica de Educación Superior. *Registro Oficial* [online], 12 octubre de 2010, Suplemento 298. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4024-suplemento-al-registro-oficial-no-298>

⁸⁶⁶ Ecuador. Capítulo II del Título IX. Ley Orgánica de Educación Superior. *Registro Oficial* [online], 12 octubre de 2010, Suplemento 298. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4024-suplemento-al-registro-oficial-no-298>

⁸⁶⁷ Ecuador. Artículo 10. Código Orgánico de Organización Territorial. *Registro Oficial* [online], 19 de octubre de 2010, Suplemento 303. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

⁸⁶⁸ Ecuador. Artículo 245. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁶⁹ Ecuador. Artículo 244. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

legislativa para presentar los proyectos de ley de regionalización a la Asamblea Nacional. Una vez que son aprobados por el parlamento ecuatoriano, se someten a referéndum entre los habitantes de la futura región. Los consejos regionales estarían conformados por el número de consejeros previstos en su respectiva ley de regionalización y un gobernador regional, electo por sufragio directo⁸⁷⁰.

En el Proyecto de Ley se propone que a nivel regional sean considerados sujetos pasivos de la gestión de intereses los gobernadores regionales, que se elegirían por votación popular y son quienes ejercerían las funciones ejecutivas en las regiones, y los consejeros regionales. Las autoridades mencionadas conformarían los concejos regionales que serían las entidades con “capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial”⁸⁷¹. A nivel provincial, otra de las novedades respecto al PLTRL que se plantea en el Proyecto de Ley, es que los viceprefectos, electos por votación popular en binomio con los prefectos, también sean obligados a registrar sus agendas públicas⁸⁷².

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen autonomía administrativa, por lo que son competentes para definir su estructura orgánica. En una ley de carácter nacional no es posible establecer específicamente que funcionarios, además de los cargos de elección popular, que serían sujetos pasivos del *lobbying*, ya que su denominación varía en cada consistorio. Por lo tanto, en la Propuesta de Ley se ha optado por un enunciado general que abarca a las máximas autoridades, los gerentes y a los miembros del directorio de todas administraciones, direcciones, secretarías, entidades, empresas públicas, personas jurídicas con o sin fines de lucro y unidades administrativas que

⁸⁷⁰ Ecuador. Artículo 251. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁷¹ Ecuador. Artículo 7 y 9. Código Orgánico de Organización Territorial. *Registro Oficial* [online], 19 de octubre de 2010, Suplemento 303. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

⁸⁷² Ecuador. Artículo 44 y 45. Código Orgánico de Organización Territorial. *Registro Oficial* [online], 19 de octubre de 2010, Suplemento 303. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

formen parte, hayan sido constituidas por los gobiernos locales o en las que estos tengan participación mayoritaria; y sus respectivos asesores.

c) Sujetos a añadir en la Función Judicial

El artículo 178 de la Constitución dispone que los órganos jurisdiccionales de la función judicial son la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz⁸⁷³. A pesar del debate acerca de la existencia de *lobbying* en torno a los procesos judiciales, en los estándares utilizados como referencia, no se incluye a ese tipo de decisiones como objeto de cabildeo. Sin embargo, en Ecuador, el pleno de la Corte Nacional de Justicia tiene atribuciones adicionales que se subsumen a los procesos deliberativos que se identifican como posibles objetivos de la gestión de intereses particulares.

Concretamente, el pleno de la Corte Nacional de Justicia tiene funciones legislativas como la iniciativa para proponer proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia y “expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley”⁸⁷⁴. Además, aquel órgano tiene facultades nominativas para “designar, en los casos previstos por la ley, a los representantes de la Función Judicial ante las entidades y organismos del sector público, y ante organismos internacionales”⁸⁷⁵.

Así mismo, el Presidente del Consejo de la Judicatura es electo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna enviada por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia⁸⁷⁶. En el PLTRL se permite que los jueces de la Función Judicial decidan voluntariamente si implementan o no registros que transparenta las

⁸⁷³ Ecuador. Artículo 178. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁷⁴ Ecuador. Artículo 180, numeral 4, 6. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

⁸⁷⁵ Ecuador. Artículo 180, numeral 7. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

⁸⁷⁶ Ecuador. Artículo 179. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

actividades de gestión de intereses en las que participan⁸⁷⁷. No obstante, dada la relevancia de las atribuciones no jurisdiccionales de los jueces de la Corte Nacional, en el Proyecto de Ley se los considera plenamente como sujetos pasivos de la regulación. La Constitución prevé que los órganos autónomos de la Función Judicial son la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública⁸⁷⁸. En el Epígrafe 4.1.2, se argumentó que resulta inexplicable que en el PLTRL se incluya entre los sujetos pasivos al Fiscal General del Estado, y no al Defensor Público que tiene atribuciones similares en materias ajenas a los procesos judiciales⁸⁷⁹. Por lo tanto, en el Proyecto de Ley se subsana esa omisión.

d) Sujetos pasivos a añadir en la Función Electoral

La Función Electoral en Ecuador la conforman el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). El TCE es el encargado de resolver las apelaciones de los actos del CNE y sancionar las infracciones sobre financiamiento y gasto electoral⁸⁸⁰. Está conformados por cinco miembros designados mediante concurso de oposición y méritos por el CPCCS⁸⁸¹. En el PLTRL, al TCE se le da el mismo tratamiento que a la Corte Nacional de Justicia. Sus integrantes pueden decidir voluntariamente si implementan los registros o no. En el Proyecto de Ley se incluye a los jueces del Tribunal Contencioso Electoral como sujetos pasivos, excepto cuando ejercen su potestad de administrar justicia electoral y de sancionar las infracciones electorales.

e) Sujetos pasivos a añadir en la Función de Transparencia y Control Social

⁸⁷⁷ Ecuador. Artículo 7, Inciso tercero. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁸⁷⁸ Ecuador. Artículo 178. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁷⁹ Ver Epígrafe 4.1.2.

⁸⁸⁰ Ecuador. Artículo 221. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁸¹ Ecuador. Numeral 12 del artículo 208. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

En relación con los organismos que conforman la Función de Transparencia y Control Social, no se identificaron motivos suficientes para eximir de la regulación al Defensor del Pueblo y a los superintendentes, como se prevé en el PLTRL. Además, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo⁸⁸² prevé la existencia de un Vicedefensor del Pueblo que tiene como principal atribución subrogar al titular de la DP. En el Proyecto de Ley también se consideraría a esas autoridades sujetos pasivos de la gestión de intereses particulares⁸⁸³.

f) Sujetos pasivos a añadir de los organismos autónomos

Otra de las omisiones detectadas en el PLTRL fue la exclusión del Procurador General del Estado del listado de sujetos pasivos de *lobbying*⁸⁸⁴. Por lo tanto, en el Proyecto de Ley se plantea corregir ese error. Además, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado prevé la existencia de un Subprocurador que tiene como principal función subrogar al Procurador en caso de ausencia temporal y que adicionalmente se encarga de los asuntos que éste expresamente le delegue, por lo que también estaría abarcado en el ámbito de aplicación de la Propuesta Normativa

Finalmente, la Corte Constitucional (CC) es “el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”⁸⁸⁵. Las atribuciones de la CC son principalmente jurisdiccionales. En el Epígrafe 3.3.2 se analizó brevemente el debate acerca de la legitimidad del *lobbying* en los procesos judiciales, especialmente en los de índole constitucional⁸⁸⁶. No se profundizó acerca del tema debido a que ni los estándares utilizados como referencia, ni la legislación comparada analizada consideran pertinente incluir aquellas actividades en el ámbito objetivo de la regulación. Por lo dicho, en el Proyecto de Ley se acoge aquel criterio. No obstante, resulta oportuno recalcar que aquella discusión no es un tema que se encuentre zanjado y resultaría interesante plantearlo a futuro.

⁸⁸² Ecuador. Artículo 16. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. *Registro Oficial* [online], 6 de mayo de 2019, Suplemento 481. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11604-suplemento-al-registro-oficial-no-481>

⁸⁸³ Ver Epígrafe 4.1.2.

⁸⁸⁴ Ver Epígrafe 4.1.2.

⁸⁸⁵ Ecuador. Artículo 429. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁸⁶ Ver Epígrafe 3.3.2.

El pleno de la Corte Constitucional tiene funciones legislativas como la iniciativa para presentar proyectos de ley en las materias que le corresponda de acuerdo a sus atribuciones⁸⁸⁷; nominativas como elegir a su Presidente, al Secretario General, al Secretario Técnico Jurisdiccional y al Secretario de Gestión Institucional; administrativas como aprobar el presupuesto de la institución, tramitar y resolver excusas y aplicar medidas disciplinarias a los jueces; y reglamentarias para definir su funcionamiento interno⁸⁸⁸. En el Proyecto de Ley se pretende disponer que los jueces de la Corte Constitucional sean considerados sujetos pasivos de la gestión de intereses particulares cuando ejerzan atribuciones no jurisdiccionales.

4.2.4. Sistema de registros y régimen de sanciones en la propuesta normativa

Registros

En el Capítulo III, se identificaron dos tipos de registro: los de cabilderos y los de agendas públicas. En la Ley No. 20730 de Chile se combinan ambos, ya que la información publicada en listado de lobistas y gestores de intereses proviene del registro de agendas públicas. Por lo tanto, la responsabilidad de proveer aquellos datos recae principalmente sobre los sujetos pasivos del *lobbying*.

A pesar de que el PLTRL se basa casi en su totalidad en la Ley No. 20730, su sistema de registros presenta una innovación que se ajusta a los parámetros de Transparencia Internacional. A diferencia de la regulación chilena, la información publicada en los registros públicos de lobistas y gestores de intereses no provendría únicamente de los registros de agendas públicas, sino que generaría la obligación, para los actores privados que consten en aquellas nóminas, de transparentar datos adicionales relevantes para sus actividades de *lobbying*.

De acuerdo con lo explicado en el párrafo precedente, el esquema de registros previsto en el PLTRL sería el que más se acerque, entre toda la normativa analizada, a los parámetros utilizados como referencia para la evaluación. Además, su configuración

⁸⁸⁷ Ecuador. Numeral 4 del artículo 134. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁸⁸⁸ Ecuador. Artículo 191. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

evitaría repetir algunas de las falencias detectadas en la Ley No. 20730. Sin embargo, a pesar de la valoración positiva general, hay aspectos específicos que deberían cambiarse para mejorar su funcionamiento.

a) Registro Público de Gestores de Intereses

Concretamente, la crítica principal que se hace al sistema registral propuesto en el PLTRL es la dispersión innecesaria de los registros públicos de gestores de intereses cuando todos ellos podrían concentrarse en uno solo. Se entiende que cada organismo estatal administre su propio registro de agendas públicas, ya que aquellos instrumentos se elaboran a partir de la información que proveen los sujetos pasivos y cada uno de ellos, en su mayoría, trabajan para una sola institución. No obstante, los lobistas y gestores de intereses pueden realizar sus actividades de influencia en distintas entidades del sector público. Por lo tanto, no resulta razonable que se les exija subir sus datos en un registro diferente por cada una de las dependencias en las que trabajan los funcionarios con los que interactúan.

En el Proyecto de Ley se propone que exista un solo Registro Público de Gestores de Intereses (RPGI). El proceso de inscripción en el RPGI sería similar a la que se plantea en el PLTRL para los registros públicos de lobistas y gestores de intereses de cada organismo. Los sujetos activos podrían apuntarse voluntariamente antes de realizar su primera actividad de gestión de intereses particulares o quedarían inscritos de manera automática una vez que algún sujeto pasivo lo haga constar en su registro de agenda pública.

Respecto a la entidad encargada de administrar el RPGI, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dispone que dicho organismo tiene la atribución de “establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos”⁸⁸⁹. De acuerdo con lo argumentado en el Capítulo I, la gestión de intereses particulares es una actividad de interés público, por lo que en el Proyecto de Ley se propone que el CPCCS se encargue de manejar el RPGI.

⁸⁸⁹ Ecuador. Numeral 2 del artículo 5. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

El único defecto que presenta el esquema regulatorio propuesto en el Proyecto de Ley, en comparación con el del PLTRL, es que sería necesario desarrollar un sistema informático que sincronice los registros de agendas públicas de cada institución con el RPGI, para que la inscripción automática se produzca efectivamente. Sin embargo, es preferible que la Administración asuma dicha carga, antes que obligar al ciudadano a subir información en un registro distinto por cada sujeto pasivo con el que interactúa.

El contenido, el procedimiento de inscripción y los periodos de actualización del RPGI sería el mismo que lo previsto en el PLTRL para los registros públicos de lobistas y gestores de intereses⁸⁹⁰. Además, el Registro debería encontrarse publicado online en una página de internet creada exclusivamente para este fin o como una sección del sitio web institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Así mismo, en el Proyecto de Ley se propone que los sujetos activos también puedan entregar la información que debería constar en el RPGI de forma manual mediante un formulario que deberá proporcionar el CPCCS en sus dependencias. Lo dicho tiene como finalidad facilitar el cumplimiento de la obligación a quienes se les dificulte el manejo del sistema informático o carezcan de los medios para acceder a él. Una vez que se ingresa el formulario referido, el personal del CPCCS se encargaría de subirlo al sistema.

Las reglas de funcionamiento de los registros de agenda pública, planteadas en el Proyecto de Ley, son similares a las previstas en el PLTRL y la Ley No. 20730 de Chile. Sin embargo, no incluirían los datos relacionados con los donativos oficiales y protocolares que reciban los funcionarios⁸⁹¹.

⁸⁹⁰ Ecuador. Artículo 16. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721.

⁸⁹¹ Chile. Numeral 3 del artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

Ecuador. Artículos 11, 12 y 13. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721

En el Proyecto de Ley se opta por mantener la prohibición a los funcionarios de aceptar regalos a título personal, prevista en el literal k) del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)⁸⁹². Adicionalmente, la Propuesta Normativa acoge y elevaría a rango de ley el procedimiento que define el destino que deben tener los donativos oficiales o muestras de cortesía recibidas por los servidores públicos en cumplimiento de misiones oficiales, actualmente establecido en el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos⁸⁹³.

b) Registros agendas públicas

Al igual que en la legislación chilena y en el PLTRL, la propuesta es que el ente competente interno de cada una de las instituciones se encargue de administrar los registros de agendas públicas de los sujetos pasivos que laboran en ellas. Cada organismo tendría que desarrollar un sistema informático que permita a sus funcionarios subir y mantener actualizados los datos que deberían publicarse. Los registros de agenda pública constarían entre la información mínima que las entidades públicas tienen que dar a conocer en sus páginas de internet para cumplir con sus obligaciones de transparencia activa.

Salvo la excepción relacionada con los obsequios protocolares, el contenido de los registros de agenda pública sería similar a los previstos en la Ley No. 20730 de Chile y el PLTRL. En los registros de agenda pública deberían constar los viajes realizados por cada uno de los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones que hayan sido patrocinados por gestores de intereses. Acerca de aquellos traslados, se tendría que informar el destino, su objeto, el costo total y el gestor de intereses que lo financió.

En los registros de agendas públicas también deberán constar todas las actividades que se subsuman en el concepto de gestión de intereses previsto por el Proyecto de Ley. Los datos relacionados con aquellos acontecimientos, que se publicarían, serían los nombres completos y apellidos o la razón social de la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, su dirección y datos de contacto; a nombre de quién

⁸⁹² Ecuador. Artículo 42. Literal k). Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁸⁹³ Ecuador. Acuerdo de la Contraloría General del Estado Reglamento Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos. *Registro Oficial* [online], 28 de enero de 2019, Suplemento 415 [consulta: 8 de diciembre de 2019] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11292-registro-oficial-no-415>.

se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes; el lugar y fecha de su realización; la materia específica tratada; y los documentos que recibió el sujeto pasivo de parte de los actores privados que asistieron. La información mencionada en el párrafo anterior sería provista por los sujetos pasivos al funcionario que cada institución, organismo o empresa designe como administrador del registro de agendas públicas de acuerdo con su estructura orgánica interna. Aquel servidor público deberá informar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social los nombres completos o la razón social y los datos de contacto de la persona, organización o entidad que participe en alguna actividad de gestión de intereses o que patrocine un viaje, para que aquel organismo proceda a apuntarlo en el RPGE. En el Proyecto de Ley se sugiere que los entes obligados a llevar registros de agendas públicas y el CPCCS procuren celebrar convenios con la finalidad de acoplar sus sistemas informáticos para que estos procesos sean automáticos.

Al ser el CPCCS el organismo encargado de administrar el RPGE, lo lógico sería que asuma también la competencia de publicar en su página de internet la información consolidada de todos los registros de agenda pública. De acuerdo con el PLTRL, aquella obligación le correspondería a la Contraloría General del Estado.

Obligaciones

Tomando como referencia la Ley No. 20730 de Chile y el PLTRL, la única conducta que se le exigiría a los sujetos pasivos en el Proyecto de Ley sería la de mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que realicen actividades de gestión de intereses sobre una misma materia⁸⁹⁴. Esto con el objetivo de reducir los efectos negativos de las asimetrías materiales entre los grupos de presión y contribuir a evitar los fenómenos descritos en los epígrafes 1.3.1 y 1.3.2⁸⁹⁵.

El listado de obligaciones que tendrían los gestores de intereses, de acuerdo con el Proyecto de Ley, se elabora tomando como base la Ley No. 20730 de Chile⁸⁹⁶ y el

⁸⁹⁴ Chile. Artículo 11. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁸⁹⁵ Ver Epígrafes 1.3.1 y 1.3.2.

⁸⁹⁶ Artículo 12 Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo

Código de Conducta Buenas Prácticas para Lobistas elaborado por el Gobierno chileno⁸⁹⁷. Los deberes de los sujetos activos serían los siguientes:

- Proporcionar de manera oportuna y precisa a las autoridades y funcionarios respectivos, la información requerida en el Proyecto de Ley para los efectos de su registro y publicación en los sitios electrónicos respectivos, de conformidad con los procedimientos establecidos. Además, si la autoridad encargada de administrar el registro le solicitara al gestor de intereses entregar algún dato que omitió, tendría un periodo de diez días para cumplir con aquel pedido.
- Verificar por todos los medios que disponga a su alcance la veracidad de la información que proporciona.
- Denunciar ante la autoridad competente las faltas e infracciones que lleguen a su conocimiento mientras ejerza actividades de gestión de intereses.
- Abstenerse de ofrecer a un sujeto pasivo incurrir en alguna acción ilegal; de obtener de su parte información o alguna decisión, en forma indebida; de prometer o aceptar el otorgamiento de cualquier tipo beneficio para una autoridad o funcionario público como condición o medio para alcanzar alguno de sus objetivos; y de utilizar cualquier aspecto de la vida privada de los funcionarios para incidir en las deliberaciones públicas.
- No realizar actividades de gestión e intereses a favor de otra persona natural o jurídica, en asuntos donde tuviera intereses personales contradictorios a los que él representaría.
- No representar, al mismo tiempo, intereses propios o de terceros que son contradictorios entre sí.
- Cuando gestione intereses de terceros, informar oportunamente a su representado de cualquier situación de conflicto de intereses.

de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁸⁹⁷ Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015, p.4-7. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

- No realizar actividades de gestión de intereses que involucren a personas con las que tenga un vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- No divulgar o utilizar información privilegiada o confidencial obtenida en el desempeño de su actividad.

Sanciones para gestores de intereses

Al igual que en el PLTRL, el criterio central del régimen sanciones, que se propone en el Proyecto de Ley, es no crear procedimientos sancionatorios especiales, ni reformar los que se encuentran previstos en otras normas jurídicas. Por lo tanto, dicha parte de la Propuesta Normativa consistirá principalmente en remisiones a las leyes que determinan responsabilidades administrativas o políticas como consecuencia de conductas en las que incurran los sujetos pasivos. Lo dicho sin perjuicio de las sanciones de tipo civil o penal que podrían conllevar esas actuaciones.

El *lobbying* es un fenómeno ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano hasta la actualidad. No existe normativa vigente que establezca consecuencias de las infracciones que cometen los actores privados cuando pretenden influenciar en las deliberaciones públicas. Así mismo, una de las críticas a la Ley No. 20730 de Chile es que si bien prevé sanciones para los cabilderos, carece de un procedimiento para imponerlas. La misma omisión se replica en el PLTRL. Con la finalidad de no incurrir en esos errores, el Proyecto de Ley incluye un régimen sancionatorio específico para los gestores de intereses.

Otro de los cuestionamientos a la Ley No. 20730 de Chile era que el monto de las multas que se establecen como sanciones es demasiado bajo. A ciertos sectores les resultaría poco gravoso cancelarlo, sobre todo si se compara con la ganancia que les podría representar alguna de las decisiones públicas en las que influyen. Una opción para evitar los comportamientos descritos sería aumentar el valor de las penalidades. Sin embargo, toda amonestación pecuniaria, por elevada que sea, puede convertirse en un precio para infringir la regulación que siempre algún grupo privilegiado podrá pagarlo y de esa manera sacar ventaja sobre los demás actores de la sociedad civil. Aquella situación exacerbaría los efectos nocivos de los fenómenos descritos en los epígrafes

1.3.1 y 1.3.2, que es justamente lo contrario a lo que se pretende evitar con la legislación⁸⁹⁸.

Tomando en cuenta lo explicado en los párrafos anteriores, en el Proyecto de Ley se propone que las sanciones a los gestores de intereses que no cumplan con las obligaciones dispuestas en el mismo o que entreguen información falsa de forma deliberada, sea la prohibición de realizar actividades de gestión de intereses por un periodo de ciento ochenta días. Además, en el Registro Público de Gestores de Intereses se publicaría una sección de infractores de conformidad con lo recomendado en los estándares de TI.

El CPCCS, al ser el organismo encargado de administrar el RPGEI, también tendría la facultad de determinar las sanciones a las infracciones cometidas por los gestores de intereses. El numeral 10 del artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social prevé que además del listado de funciones específicamente dispuestas en esa norma jurídica, al CPCCS le compete “las demás atribuciones señaladas en la Constitución y ley”⁸⁹⁹. En consecuencia, es posible mediante el Proyecto Normativo que se propone, atribuirle a dicho organismo la potestad sancionadora en aquellos casos.

Régimen general de sanciones administrativas a servidores públicos

Respecto a los sujetos pasivos, la Ley Orgánica de Servicio Público prevé un régimen disciplinario aplicable a todos los servidores públicos y considera como tal a “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”⁹⁰⁰. La definición citada abarca a la mayoría de los cargos públicos que se consideran sujetos pasivos de gestión de intereses en el Proyecto de Ley propuesto.

⁸⁹⁸ Ver Epígrafes 1.3.1. y 1.3.2.

⁸⁹⁹ Ecuador. Numeral 10 del artículo 5. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. *Registro Oficial* [online], 9 de septiembre de 2009., Suplemento 22 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4394-suplemento-al-registro-oficial-no-22>

⁹⁰⁰ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

El artículo 41 de la LOSEP dispone que incurrirán en responsabilidad administrativa “la servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas” y que “será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho”⁹⁰¹. La LOSEP distingue entre faltas leves y graves. Las leves son “aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público” y las graves “aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional”. Quien tiene la potestad sancionadora es la autoridad nominadora o su delegado⁹⁰².

En el Proyecto de Ley se dispone que los incumplimientos de las obligaciones que se establezcan en el mismo sean considerados una falta leve, de conformidad con los criterios establecidos en la LOSEP. De acuerdo con aquel Cuerpo Normativo, las sanciones para este tipo de infracciones son una amonestación verbal, una amonestación escrita o una sanción pecuniaria⁹⁰³. Uno de los reparos que se le podría hacer a esta propuesta es que la autoridad sancionadora no es independiente como lo recomiendan los estándares de Transparencia Internacional. No obstante, dichas conductas también darían lugar a la determinación de responsabilidad administrativa culposa por parte de la Contraloría General del Estado, como se prevé en el PLTRL.

Otros procedimientos sancionatorios

a) Juicio político

⁹⁰¹ Ecuador. Artículo 21. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁹⁰² Ecuador. Artículo 42. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁹⁰³ Ecuador. Artículo 42. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

Los ministros de Estado, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público General, los superintendentes, y los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social pueden ser enjuiciados políticamente por la Asamblea Nacional cuando incumplan con las funciones que les asigna la Constitución y la Ley⁹⁰⁴. Por lo tanto, la inobservancia de las obligaciones, que se impondrían si se aprobará el Proyecto de Ley, sería causal de juicio político contra los sujetos pasivos indicados, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas cuyas consecuencias también tendrían que asumir.

El juicio político es un procedimiento de fiscalización parlamentaria mediante el cual dos tercios de los legisladores, cuando el enjuiciado es un ministro de Estado, un miembro de la Función Electoral o un Vocal del Consejo de la Judicatura; o una mayoría absoluta, cuando el interpelado es cualquiera de los otros funcionarios, pueden censurarlos. La consecuencia de la censura es la inmediata destitución. Además, cuando la causa del juicio derive en indicios de responsabilidad penal, se deberá poner en conocimiento de la autoridad competente. Los funcionarios mencionados pueden ser enjuiciados políticamente durante el ejercicio de sus funciones o hasta un año después de cesar en el cargo⁹⁰⁵.

b) Sanciones en los gobiernos autónomos descentralizados

En el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada (COOTAD) dispone que las autoridades de elección popular puedan ser removidas de sus cargos con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo regional, provincial, cantonal o parroquial respectivo. Entre las causales de destitución de aquellos funcionarios se prevé el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el

⁹⁰⁴ Ecuador. Artículo 131. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁹⁰⁵ Ecuador. Artículo 131. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

COOTAD y de las ordenanzas o de las resoluciones adoptadas por los órganos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados, sin justificación⁹⁰⁶.

En el Proyecto de Ley se propone que, en ejercicio de su autonomía, los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, regulen mediante ordenanzas el régimen de sanciones específicos aplicable para los sujetos pasivos de la regulación que laboran en dichos entes, especialmente en lo referentes a las responsabilidades políticas. Lo mencionado no implica que aquellos funcionarios queden exentos de las sanciones administrativas aplicables a la generalidad de los servidores públicos.

c) Sanciones en la Asamblea Nacional

Una de las críticas que se hizo al PLEPCI es que el procedimiento sancionatorio no es claro. Aquella Propuesta Normativa remite la definición de dicho asunto a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, sin aclarar si se aplicará el trámite al que se someten los asambleístas que incurren en una prohibición o el que se utiliza para sancionar otras faltas. Además, las infracciones a esa propuesta de regulación no se subsumirían ni en las prohibiciones, ni en las faltas establecidas en la LOFL.

Con la finalidad de no incurrir en el mismo error, en el Proyecto de Ley se establece específicamente que a los incumplimientos de las obligaciones previstas en el mismo, por parte de los asambleístas, se les dará el mismo tratamiento que a las faltas administrativas leves previstas en el artículo 169 de LOFL. Por lo tanto, aquellas conductas se sancionarán con una amonestación escrita o una sanción pecuniaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la LOSEP⁹⁰⁷.

La entidad competente para sancionar ese tipo de infracciones es el Consejo de la Administración Legislativa (CAL). El CAL es el máximo órgano de administración legislativa que se encuentra conformado por el Presidente de la Asamblea Nacional, dos vicepresidentes y cuatro vocales que representan a las distintas bancadas legislativas;

⁹⁰⁶ Ecuador. Código Artículos 332, 333 y 334. Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada. *Registro Oficial* [online], 19 de octubre de 2010, Suplemento 303. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

⁹⁰⁷ Ecuador. Artículo 43 de la Ley Orgánica de Servicio Público. *Registro Oficial* [online], 6 de octubre del 2010, 294. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>.

todos ellos son asambleístas⁹⁰⁸. Vale la pena insistir, que las sanciones por faltas no eximen a los legisladores de las responsabilidades administrativas a las que estarían sujetos de acuerdo con el régimen aplicable a la generalidad de los servidores públicos.

d) Sanciones en la Función Judicial

Los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) no son susceptibles de juicio político. No obstante, el Pleno del Consejo de la Judicatura, que es el órgano administrativo de la función judicial, tiene la potestad de sancionarlos con la suspensión de sus funciones sin sueldo, con una amonestación escrita o con la imposición de una multa⁹⁰⁹. Así mismo, según el inciso tercero del artículo 114 del Código Orgánico de la Función Judicial, todo el trámite de los sumarios disciplinarios contra los jueces y conjuces de la CNJ, los lleva el Pleno del Consejo de la Judicatura, a diferencia de los casos relacionados con la generalidad de los servidores judiciales en los que el director provincial respectivo o la unidad administrativa interna designada se encargan del proceso⁹¹⁰.

El régimen disciplinario previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial distingue entre infracciones leves, graves y gravísimas⁹¹¹. En el Proyecto de Ley se propone que las vulneraciones a las obligaciones, previstas en el mismo, por parte de los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia, se consideren una falta leve y sean sancionadas por el Consejo de la Judicatura de conformidad con el procedimiento dispuesto en el COFJ.

e) Sanciones en la Corte Constitucional

El artículo 431 de la Constitución dispone expresamente que los jueces de la Corte Constitucional (CC) no están sujetos a juicio político, ni pueden ser removidos por

⁹⁰⁸Ecuador. Artículos 13, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio del 2009, Suplemento 642 Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4371-suplemento-al-registro-oficial-no-642>.

⁹⁰⁹ Ecuador. Artículo 164, numeral 11. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

⁹¹⁰ Ecuador. Artículo 114. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>.

⁹¹¹ Ecuador. Artículo 107-109. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

quienes los designen. No obstante, la misma norma jurídica aclara que, por lo demás, se someten a “los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones”⁹¹². Por lo tanto, a aquellos funcionarios les es aplicable el régimen general de determinación de responsabilidades administrativas en todo lo que no se oponga a la Norma Fundamental. El único órgano competente para destituir a un juez de la Corte Constitucional es su propio pleno con el voto favorable de las dos terceras partes. Una de los motivos de destitución es “por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo”⁹¹³. La inobservancia de una norma expresa se subsume en esa causal. Por lo tanto, el Proyecto de Ley prevé que el pleno de la Corte, cuando lo estime proporcional, sancione las infracciones relacionadas a la regulación de la gestión de intereses mediante la aplicación de la disposición citada.

El numeral 8 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional faculta al pleno de la Corte Constitucional a “expedir, interpretar y modificar a través de resoluciones los reglamentos internos”⁹¹⁴ necesarios para su funcionamiento. En concordancia con aquella atribución, en el Proyecto de Ley se sugiere que aquel organismo elabore un reglamento aplicable para los sujetos pasivos que trabajen en la CC, mediante el cual, se regule los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la gestión de intereses particulares.

⁹¹² Ecuador. Artículo 431. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁹¹³ Ecuador. Literal a) del numeral 6 del artículo 185. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

⁹¹⁴ Ecuador. Numeral 8 del artículo 191. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

Anexo I: Cuestionario que evalúa la regulación del *lobbying* en Ecuador y Chile

En el siguiente cuestionario evalúa y compara los regímenes de acceso a la información en Ecuador y Chile, siguiendo los parámetros utilizados en el informe “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access”⁹¹⁵. Con el objetivo de realizar una evaluación numérica final, a las respuestas signadas con la letra a) se les dará un valor de 0 puntos, a las de la letra b) de 1 punto y a las de la letra c) de 2 puntos.

Aspectos relacionados al principio de transparencia

Acceso a la información pública

1. ¿Qué tan exhaustivo es el acceso a la información previsto en la legislación que garantiza el derecho ciudadano al conocimiento de los datos del gobierno? Las posibles respuestas son: a) no existe ley, b) la ley existe pero con deficiencias o c) existe una ley lo suficientemente exhaustiva.

Tanto la Ley 20285 chilena como la LOTAIP ecuatoriana representan importantes avances para el ordenamiento jurídico de ambos países en materia de acceso a la información pública. En el caso de la legislación ecuatoriana, la estructura regulatoria presenta deficiencias relevantes como la ausencia de un organismo autónomo especializado que garantice su cumplimiento. En el ordenamiento jurídico chileno las falencias no son estructurales. En consecuencia, de acuerdo con la información expuesta, la respuesta a la pregunta 1 sería la opción c) en relación con Chile y la opción b) con Ecuador⁹¹⁶.

2. En la práctica, ¿Qué tan exhaustivo es el acceso que disponen los ciudadanos a la información pública y a los datos del gobierno? Las posibles respuestas son a) en la práctica, los ciudadanos enfrentan grandes dificultades para acceder a la información y/o se incumple la ley en reiteradas ocasiones; b) en la práctica, el acceso no es siempre sencillo y los ciudadanos frecuentemente encuentran obstáculos; o c) en la práctica, es sencillo para los ciudadanos acceder a la información pública y a los datos del gobierno.

⁹¹⁵ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.4. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁹¹⁶ Ver Epígrafe 3.1.2.

En ambos países, las estadísticas acerca de las respuestas a las solicitudes ciudadanas reflejan que, en la práctica, no existen obstáculos frecuentes al acceso a la información pública por dicha vía. En materia de transparencia activa, en Chile se aprecia que más del 80 por ciento de los usuarios encuentra los datos que buscan y quedan satisfecho con ellos⁹¹⁷. No obstante, en Ecuador, el alto porcentaje de instituciones que no posee páginas de internet representa una traba permanente al ejercicio del derecho analizado. Por los motivos expuestos, la respuesta a la pregunta 2 será la letra c) para la realidad chilena y la letra b) para la ecuatoriana⁹¹⁸.

3. ¿Las leyes de acceso a la información aplican para información relacionada con el *lobbying*? Las posibles respuestas son: a) no hay ley o no se aplica para el *lobbying*, b) algunos pero no todos los datos relacionados con el *lobbying* son accesibles mediante las leyes de transparencia o c) las leyes de acceso a la información cubren los datos relativos al *lobbying*.

En el caso de Chile, la respuesta a la pregunta 3 sería el literal c), ya que cuenta con una ley específica que regula el *lobbying*, además de otras normas conexas entre las que se incluye un código de conducta voluntario⁹¹⁹. La realidad ecuatoriana dista mucho de la chilena en este ámbito. Ecuador carece totalmente de disposiciones legales que se refieran al cabildeo, por lo que buena parte de la influencia política de los grupos de presión ocurre en espacios no regulados. En consecuencia, la respuesta a la pregunta 3) es la del literal a).

Sistema de regulación del *lobbying*

4. ¿La definición de lobista prevista en la ley es lo suficientemente clara y sin ambigüedades para abarcar a los lobistas profesionales, relacionistas públicos, representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas?

Las respuestas posibles son a) no contiene ninguna definición o es inadecuada, ya que solo cubre a una pequeña porción de los lobistas; b) la definición es parcial, demasiada

⁹¹⁷ Consejo para la Transparencia. *Estudio Nacional de Transparencia Novena Medición* [online]. Chile: Mori Market Opinion Research Internation, 2017, p. 59. [consulta: 11 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf>

⁹¹⁸ Ver Epígrafe 3.1.2.

⁹¹⁹ Ver Introducción.

estrecha o muy amplia; c) la definición es clara, sin ambigüedades e incluye a todos los sujetos señalados en la pregunta.

En Chile el concepto de lobista y gestor de intereses, definido por la Ley 20730, es claro, sin ambigüedades e incluye a todos los sujetos señalados en la pregunta 4. Por lo tanto, la respuesta en el caso chileno a dicha interrogante es la del literal c). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a)⁹²⁰.

5. ¿La definición de los actores (sujetos pasivos) sobre quien se realiza *lobbying* es suficientemente amplia para abarcar a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto a nivel nacional como local incluyendo a sus asesores; y a los cargos públicos de alto rango a nivel nacional y local de las dependencias de la administración pública, las agencias regulatorias autónomas y las personas jurídicas privadas que cumplen funciones públicas?

Las posibles respuestas son a) los sujetos pasivos no están definidos en la ley o cubren un porción pequeña de todos los cargos públicos sobre los cuales se realiza *lobbying*, b) los sujetos pasivos están definidos de forma inadecuada, ya que no incluye a todos los actores mencionados en la pregunta o c) los sujetos pasivos están clara y adecuadamente definidos por las leyes, ya que incluyen a todos los actores mencionados en la pregunta. A pesar de que la norma jurídica chilena es muy completa en materia de sujetos pasivos, al faltar una figura tan importante en el ordenamiento constitucional chileno como la del Jefe del Estado y del Gobierno, no se puede afirmar que todos los altos cargos mencionados en la pregunta 5 están abarcados. En consecuencia, la respuesta a dicha interrogante será la del literal b). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a)⁹²¹.

6. ¿El término *lobbying* está definido claramente y sin ambigüedades en las leyes? Las respuestas a la interrogante planteada pueden ser a) no se prevé ninguna definición o solo cubre una porción mínima del *lobbying*; b) la definición es parcial, inadecuada o demasiado estrecha; o c) la definición es clara, sin ambigüedades y es equiparable a “todo contacto (escrito u oral, incluyendo medios electrónicos) con los sujetos pasivos del *lobbying* con el propósito de influir en la formulación, modificación, adopción o

⁹²⁰ Ver Epígrafe 3.3.1.

⁹²¹ Ver Epígrafe 3.3.3.

administración de la legislación, reglas, gasto público, o cualquier programa, política o posición de gobierno”.

Si bien la definición de *lobbying* de la Ley No. 20730 es homologable a la prevista por los estándares internacionales, la misma es insuficiente para abarcar los contactos entre sujetos pasivos y lobistas, mediante medios electrónicos, y las reuniones mantenidas fuera de Chile⁹²². Por lo dicho la respuesta es la del literal b).

7. ¿Existe un registro de lobistas en el país? Las respuestas son a) no existe ningún registro, b) existe un registro voluntario o uno obligatoria para ciertas instituciones en específico o c) existe un registro obligatorio.

En Chile, la Ley No. 20730 prevé un registro obligatorio de lobistas para cada institución y a su vez toda esa información se centraliza en una base de datos general administrada por el Consejo para la Transparencia, por lo que la respuesta es la del literal c). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a)⁹²³.

8. ¿El registro de lobistas abarca a todos quienes ejecutan *lobbying* profesional, incluidos los lobistas profesionales, relacionistas públicos, representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas? Las opciones de respuesta son a) el rango que abarca el registro es inadecuado, ya que solo alcanza una porción pequeña de lobistas; b) el registro captura algunas de las categorías mencionadas, pero presenta vacíos; o c) el registro agrupa a actores de todos los grupos señalados en la pregunta 8.

El inciso tercero del artículo 9 de la Ley No. 20730 dispone que el registro de lobista esté conformado por una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que durante los últimos tres meses hayan sostenido audiencias con los sujetos pasivos. Aquel listado se elabora con base en los registros de agenda pública de cada una de las instituciones que posee información acerca de las reuniones que tienen como objeto actividades de lobby o gestión de intereses. De acuerdo con las definiciones del propio Cuerpo Normativo, quienes realizan *lobbying* son los lobistas y los gestores de intereses.

⁹²² Ver Epígrafe 3.3.1.

⁹²³ Ver Epígrafe 3.4.2.

En consonancia con el razonamiento expuesto, el registro de cabilderos lo conformarían obligatoriamente los lobistas y los gestores de intereses. Por lo tanto, para absolver la pregunta 8 basta con remitirse a los criterios expuestos en la respuesta a la pregunta 4 que indagaba acerca del concepto de lobista.

La respuesta a la pregunta 4 fue que las definiciones de lobistas y gestores de intereses eran lo suficientemente amplias como para incluir a los lobistas profesionales, relacionistas públicos y representantes de ongs, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, sindicatos, *think tanks*, estudios jurídicos y agrupaciones religiosas o académicas. Teniendo en cuenta aquel antecedente, la absolución a la interrogante 8 sería la del literal c) en Chile. Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

9. ¿Qué tiempo tienen los lobistas para registrarse una vez que realizan su primera actividad de *lobbying*? Las respuestas son a) no existe registro obligatorio, b) los lobistas deben registrarse, pero mucho tiempo después (más de diez días) o c) los lobistas deben registrarse en máximo diez días.

De acuerdo con la Ley No. 20730, la responsabilidad de informar acerca de las reuniones mantenidas recae sobre los sujetos pasivos y no sobre los lobistas. Una vez que se realiza una audiencia y esta es apuntada en el registro de agenda pública, el actor privado que fue parte de ella consta automáticamente en la nómina de lobistas y gestores de intereses.

El artículo 9 de la Ley No. 20730 ordena que el registro de agendas públicas y el de lobistas y gestores de intereses de cada institución se actualice al menos una vez al mes, por lo que se entiende que los sujetos pasivos de las actividades de cabildeo deben reportar sus audiencias mensualmente. Por su parte, la nómina general de lobistas y gestores de intereses administrada por el Consejo para la Transparencia debe actualizarse trimestralmente.

El lapso de tiempo, tanto para los registros institucionales como para el general, excede los diez días sugeridos en la pregunta 9. Por lo tanto, ciñéndonos estrictamente a esos parámetros, la respuesta es la del literal b) para Chile. Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a)⁹²⁴.

⁹²⁴ Ver Epígrafe 3.4.2.

10. ¿Cada cuánto tiempo los lobistas deben reportar sus actividades de *lobbying* y los gastos relacionados a ellas? Las respuestas posibles son a) no se requiere reportar o el periodo para hacerlo es más extenso que una vez al año, b) se reporta en lapsos mayores a los tres meses, pero menores a un año o c) se reporta en tiempo real o en periodos menores a tres meses.

Aunque en el sistema chileno el deber de reportar las actividades de *lobbying* es del sujeto pasivo, el objeto de la interrogante 10 es principalmente la periodicidad con la que se actualiza dicha información, no quien es el responsable, ni el contenido específico de los datos exigidos.

En atención a lo mencionado, la respuesta a la pregunta 10 es la del literal c) para el caso de Chile, ya que los cabilderos quedan apuntados automáticamente en los registros de lobistas y gestores de intereses de cada institución, máximo un mes después desde que ejecutan la actividad de *lobbying*. De igual manera, la actualización de la nómina general, a cargo del Consejo para la Transparencia, es trimestral, al igual que el límite máximo sugerido por los estándares utilizados como referencia en la presente investigación⁹²⁵. Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

11. ¿Las organizaciones que realizan *lobbying* deben publicar información personal relevante de ellos y su personal como el nombre de la organización; la dirección y datos de contacto; o los nombres de los lobistas activos que trabajan para ellos? Las opciones de respuesta son a) no se requiere que los lobistas revelan aquella información, b) solo se exige la publicación información básica o c) se hacen públicos todos los datos indicados en la pregunta.

En el sistema chileno, al elaborarse los registros de lobistas y gestores de intereses a partir de los de agendas públicas, una vez que una persona asiste a la reunión quedan registrados tanto ella individualmente como la persona jurídica para la que trabaja. Por lo tanto, aunque los cabilderos no están obligados a entregar la nómina de quienes laboran para ellos, el mecanismo descrito tiene efectos similares. De los datos mencionados en la pregunta 11, los únicos que la Ley No. 20730 y su reglamento no obligan a publicar son las direcciones y teléfonos de contacto de los sujetos activos. Por

⁹²⁵ Ver Epígrafe 3.4.2.

aquella omisión, la respuesta es la del literal b) para Chile⁹²⁶. Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*, por lo que la respuesta es la del literal a).

12. ¿Los lobistas deben revelar información relevante acerca de sus objetivos y sus clientes como el nombre de la persona u organización que les paga por sus actividades; la identidad de quien los contrata y la materia específica en la que pretenden influir? Las posibles respuestas son a) no se requiere que se publique ninguno de esos datos, b) solo se develan aspectos básicos o c) la información requerida es suficiente.

En Chile, La Ley No. 20730 y su reglamento exigen que los sujetos activos que participan en reuniones en representación de un tercero, sea una persona natural o jurídica, aporten con datos relativos a su identidad y, de ser el caso, se debe su identificación fiscal, la actividad a la que se dedica y la conformación de sus órganos directivos. Además, quien acude a la reunión debe anunciar si aquellas actividades de lobby son remuneradas o no. En términos generales, la información que contiene los registros abarca los datos mencionados en la pregunta, por lo que la respuesta es la del literal c)⁹²⁷. Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

13. ¿Los lobistas deben publicar información relevante acerca del sujeto pasivo del *lobbying* y su relación con él como su nombre y el cargo que ocupa; la fecha y el tipo de contacto que hubo; o los documentos u otro tipo de comunicación que le entregaron? Las posibles respuestas son a) no se requiere reportar dicha información, b) solo son revelados datos básicos o c) la información publicada es suficiente.

Una de las críticas al sistema de registros implementado por la Ley No. 20730 es que la información publicada referente a los asuntos abordados en cada reunión es simple e imprecisa, por lo que no permite al ciudadano conocer realmente los temas tratados. Si bien la normativa chilena exige la publicación de una cantidad importante de información acerca de los sujetos pasivos del *lobbying* y los asuntos tratados con ellos, la falta de detalles sobre los documentos y otras comunicaciones que aportan los lobistas y gestores de intereses en las audiencias genera que los datos revelados aún sean insuficientes para los estándares fijados en la pregunta. Por lo tanto, la respuesta a

⁹²⁶ Ver Epígrafe 3.4.2.

⁹²⁷ Ver Epígrafe 3.4.2.

la pregunta 13 es la del literal b). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*, por lo que la respuesta es la del literal a)⁹²⁸.

14. ¿Los lobistas deben publicar todos los gastos en los que incurren cuando hacen *lobbying*, incluyendo las deudas contraídas, los auspicios pactados, las retenciones realizadas, los boletos para eventos de recaudación de fondos adquiridos por ellos, entre otros? Las respuestas posibles son a) ninguna información de gastos debe ser publicada, b) los datos que se deben dar a conocer son básicos o c) la información que debe ser develada es suficiente.

De acuerdo con la Ley No. 20730 de Chile, los datos que se conocen acerca de los gastos pecuniarios de los sujetos activos de la regulación son limitados, ya que se reducen a los realizados en ocasión de las invitaciones a viajes y en los obsequios regalados a los cargos públicos. Por lo dicho, la respuesta es la del literal b). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a)⁹²⁹.

15. ¿Los lobistas deben hacer públicas las donaciones que hacen a los partidos políticos y candidatos? Las opciones de contestación son a) no se requiere dar a conocer este tipo de información, b) los requerimientos normativos relacionados con aquellos datos son insuficientes o c) la información solicitada es suficiente.

Las legislaciones chilena y ecuatoriana cuentan con normas jurídicas que disponen la publicación de la información mencionada en la pregunta 15⁹³⁰. Aunque en ambos sistemas regulatorios la obligación de develar los datos acerca de la financiación política es de los partidos o de las autoridades electorales, y no de los lobistas; se cumple con la finalidad de fondo que es transparentarlos. Por lo tanto, la respuesta es la del literal c), tanto para Chile como para Ecuador.

16. ¿Los lobistas están obligados a hacer públicas contribuciones en especie como publicidad, consultorías gratuitas, servicios de diseño e impresión, donaciones de equipos o el financiamiento de equipos de trabajo que realizan tareas para altos cargos públicos o candidatos? Las posibles respuestas son a) ninguna información de contribuciones en especie debe ser publicada por los lobistas, b) los datos de los aportes

⁹²⁸ Ver Epígrafe 3.4.2.

⁹²⁹ Ver Epígrafe 3.4.2.

⁹³⁰ Ver Epígrafe 2.2.2.

en especie que se exige publicitar son insuficientes o c) la información que la regulación ordena develar al respecto es suficiente.

Los ordenamientos jurídicos de Chile y Ecuador carecen de normas que obliguen a publicar los datos relacionados con las donaciones realizadas por los lobistas a funcionarios públicos electos. Sin embargo, ambas legislaciones electorales si contemplan mecanismos para publicitar aquellos aportes cuando los beneficiarios son candidatos. Por lo tanto, la respuesta para los dos países es la del literal b)⁹³¹.

17. ¿La información publicada por los lobistas está disponible online en un formato abierto, legible, fácil de encontrar y manejar? Las respuestas posibles son a) los datos no están disponibles online, b) los datos están publicados online, pero no de forma abierta, legible, fácil de encontrar y manejar o c) la información online cumple con los características mencionadas en la pregunta.

La nómina general de lobistas y gestores de intereses se encuentra publicada en una página de internet creada por el Gobierno de Chile exclusivamente para transmitir información relacionada con la Ley No. 20730⁹³². El Consejo para la Transparencia también maneja una página de internet exclusiva para publicitar la información acerca del *lobbying*⁹³³. En consecuencia, para Chile, la respuesta a la pregunta es la del literal c). Ecuador carece de legislación vigente que obligue a publicar esos datos. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

18. ¿En qué medida los lobistas proveen la información dispuesta por la legislación? Las respuestas posibles son a) incumplen o pocos cumplen las disposiciones normativas, b) algunos lobistas las cumplen, pero la mayoría no o c) el nivel de cumplimiento de la regulación es alto.

Para absolver esta pregunta es necesario recordar que, a diferencia de otros sistemas de registro, en la Ley No. 20730, quienes tienen la obligación de proveer la información relacionada con el *lobbying* son los sujetos pasivos de la regulación y no los lobistas o los gestores de intereses.

Aunque no existen estadísticas oficiales que puedan ser útiles para responder esta pregunta, el nivel de aplicación de la regulación del *lobbying* en Chile es calificado

⁹³¹ Ver Epígrafe 2.2.2.

⁹³² Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

⁹³³ Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

positivamente en diversos foros. El avance de aquellos instrumentos es evaluado por el Mecanismo de Reporte Independiente OPG⁹³⁴. En el Informe de Fin de Término 2014-2016 para Chile, se considera como un objetivo alcanzado la reglamentación del lobby. En consecuencia, la respuesta a la pregunta es la del literal c). Ecuador carece de legislación vigente que regule el *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

Panorama general del sistema de registros y sanciones por su incumplimiento

19. ¿La legislación prevé un ente supervisor independiente con atribuciones suficientes para manejar el registro de lobistas, asesorar a individuos u organizaciones, monitorear el grado de recepción de la información en los ciudadanos e investigar, de oficio o por denuncia previa, posibles infracciones? Las opciones de respuesta son a) no existe ninguna agencia supervisora independiente, b) existe un ente que tiene dicha función, pero carece de suficientes recursos o atribuciones para llevarla a cabo o c) la autoridad supervisoras cuenta con los instrumentos y capacidades suficientes

En el sistema regulatorio instaurado mediante la Ley No. 20730, las atribuciones señaladas en la pregunta 19, no están concentradas en un solo organismo estatal, sino que les corresponde a varios. En lo relativo al manejo de los registros, aunque existe una base de datos general administrada por el Consejo para la Transparencia, cada una de las instituciones señaladas en el artículo 7 del Cuerpo Normativo dispone de su registro propio. El Consejo para la Transparencia cumple con los parámetros sugeridos por la pregunta.

La Contraloría General de la República es el organismo encargado de sancionar administrativamente a los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, a los directores regionales de los servicios públicos, a los delegados presidenciales regionales, a los delegados presidenciales provinciales, a los gobernadores regionales, a los secretarios regionales ministeriales, a los embajadores, al Subcontralor General, a los Comandantes en Jefe de las FFAA, al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, al General Director de Carabineros de Chile, al Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto, a los encargados de las adquisiciones de las FFAA, a los alcaldes, a los concejales, a los directores de obra municipales y a los consejeros de las instituciones especificadas

⁹³⁴ OPG. *Open Government Partnership* [Recurso electrónico]. About OPG. [Consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

en el numeral 7 del artículo 4 de la Ley No. 20730⁹³⁵. La Contraloría General de la República es un organismo constitucional independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Los diputados, los senadores, el Secretario General y el Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario General y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos son sancionados administrativamente por la Comisión de Ética y Transparencia de cada una de las cámaras⁹³⁶. Las comisiones del Congreso son órganos internos del poder legislativo no entes autónomos. Sin embargo, su conformación multipartidista suple dicho factor y garantiza su independencia, que es lo que en el fondo se pretende evaluar mediante los estándares utilizados como referencia.

El Consejo del Banco Central es el órgano competente para imponer sanciones administrativas a su presidente, vicepresidente y consejeros. Dicho organismo lo conforman precisamente los mismos sujetos pasivos a los que tiene la atribución de sancionar⁹³⁷.

Los fiscales regionales que incumplieran con las obligaciones que les corresponde según la Ley No. 20730, son sancionados administrativamente por el Fiscal Nacional, de acuerdo con el procedimiento anteriormente explicado para los demás organismos del Estado. Mientras tanto, si el infractor es el Fiscal Nacional, el procedimiento lo llevarán tres fiscales regionales⁹³⁸.

Para el Director de la Corporación del Poder Judicial, el ente sancionador, en el ámbito administrativo, es el Consejo Superior de la Corporación del Poder Judicial, que lo integra el Presidente de la Corte Suprema y cuatro ministros (jueces) de la misma⁹³⁹.

⁹³⁵ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁹³⁶ Chile. Artículo 19. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁹³⁷ *Banco Central de Chile* [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/consejo>

⁹³⁸ Chile. Ley 19640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Id Norma 145437. 15 de noviembre de 1999. *Ministerio de Justicia*. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437&r=6>

⁹³⁹ *Poder Judicial*. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.poderjudicialparatodos.cl/poder-judicial/corporacion-administrativa-y-academia-judicial/>

A pesar de que ciertos organismos con potestades sancionadoras pertenecen a las mismas dependencias en las que laboren los funcionarios a los que les corresponde controlar, la estructura institucional chilena garantiza la independencia de aquellos procesos por otros medios. En consecuencia, difícilmente podría argumentarse que el sistema chileno no se adapta a los estándares sugeridos en la pregunta, por lo que la respuesta es la del literal c)⁹⁴⁰. Ecuador carece de regulación del *lobbying*. En consecuencia, la respuestas es la del literal a).

20. ¿Existen mecanismos para auditar la información publicada y detectar anomalías? Las posibles respuestas son a) no existen mecanismos, b) se dispone de herramientas de verificación, pero son inadecuadas o c) los instrumentos con los que se cuenta son los adecuados⁹⁴¹.

El régimen sancionatorio previsto por la Ley No. 20730 permite a los organismos competentes establecer sanciones a los sujetos pasivos que incluyan intencionalmente información falsa o inexacta en los registros de agenda pública o de lobistas y gestores de intereses⁹⁴². Además, los mecanismos de transparencia activa descritos facultan a los entes encargados y a cualquier ciudadano a fiscalizar permanente la veracidad de dichos datos.

Sin embargo, una de las principales deficiencias de la Ley 20730 es la falta de mecanismos para comprobar la autenticidad de la información que proveen los lobistas y gestores de intereses cuando solicitan una audiencia pública. Si bien se prevé una multa para los sujetos activos que entreguen datos incompletos o falsos y los cargos públicos pueden exigirles ampliar o rectificar la información si detectan inconsistencias⁹⁴³, el Cuerpo Normativo adolece de vacíos legales que dificultan las tareas de verificación.

⁹⁴⁰ Ver epígrafes 3.5.1.

⁹⁴¹ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.8. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

⁹⁴² Chile. Artículos 19, 20,21 y 22. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁹⁴³ Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 74. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

En concordancia con lo expuesto, en el ordenamiento jurídico chileno existen mecanismos para escrutar la información que se publica en los registros de lobistas y gestores de intereses. Sin embargo, los controles al sector privado, que constituye la principal fuente de datos, son insuficientes por lo que, la respuesta a la pregunta 20 es la del literal b)⁹⁴⁴. En Ecuador la respuesta es la del literal a) porque no existe regulación acerca del tema.

Por las características del sistema de registros chileno y la similitud en su contenido, las preguntas 21 y 22 se responderán de forma conjunta. El objeto de ambas se relaciona con la eficacia empírica de la regulación.

21. ¿Las anomalías son detectadas y sancionadas por los organismos estatales correspondientes?

22. ¿Las infracciones denunciadas por terceros son investigadas y sancionadas por los entes competentes? La opciones de respuesta para las dos interrogantes son a) no se detectan o se detectan muy pocas faltas, b) los entes competentes son parcialmente proactivos en su labor de investigar las conductas contrarias a la regulación o c) las instituciones mencionadas cumplen a cabalidad su función.

En Chile, de acuerdo con los datos expuestos en la investigación, la Contraloría General de la República ha comenzado a ejercer progresivamente las atribuciones de fiscalización previstas en la Ley No. 20730, tanto de oficio como por denuncias previas⁹⁴⁵. Sin embargo, el sistema en su conjunto aún no alcanza los estándares sugeridos en las preguntas 21 y 22, por lo que las respuestas a dichas interrogantes son las del literal b). En Ecuador, no existe normativa al respecto, por lo que tampoco es posible evaluar su nivel de aplicación.

23. ¿La legislación prevé sanciones para quienes de forma intencionada provean información falsa o no registren sus actividades de *lobbying*? Las posibles respuestas son a) no existen sanciones, b) las sanciones son inadecuadas o c) el régimen de sanciones es adecuado.

La Ley 20730 prevé sanciones administrativas para los sujetos pasivos que incluyan información falsa en los registros u omitan alguno de los datos que el Cuerpo Normativo ordena develar. En términos generales, el régimen sancionatorio es calificado como exigente y pertinente para alcanzar los objetivos de la regulación, a

⁹⁴⁴ Ver Epígrafe 3.5.1.

⁹⁴⁵ Epígrafe 3.5.3.

pesar de los vacíos legales asociados con las penalizaciones a las infracciones en las que eventualmente podrían incurrir los lobistas y gestores de intereses. En función de lo analizado, la respuesta a la pregunta 23 es la del literal c)⁹⁴⁶. Ecuador carece de normativa acerca del *lobbying*, por lo que la respuesta es la del literal a).

24. ¿Las sanciones se aplican en la práctica? Las opciones de respuesta son a) nunca, b) a veces o c) siempre.

Como se explica en las respuestas a las pregunta 21 y 22, desde la aprobación de la Ley No. 20730, solo la Contraloría General de la República ha empezado ejercer de forma progresiva las potestades sancionatorias previstas en la normativa. Por lo tanto, la contestación también es la del literal b). En Ecuador, no existe regulación sobre el tema, por lo que resulta imposible evaluar su nivel de aplicación, por lo que la respuesta es la del literal a)⁹⁴⁷.

25. ¿La normativa prevé la publicación de la lista de sujetos que hayan cometido infracciones vinculadas a la regulación del *lobbying*? Las posibles respuestas son a) la legislación no dispone dicha obligación, b) la develación de la lista de infractores queda a discreción del organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la norma o c) dichos datos deben publicarse de forma obligatoria.

Los artículos 19, 20 y 21 de la Ley No. 20730 disponen que, una vez que la resolución sancionatoria quede en firme, se publique la nómina de los infractores en los sitios electrónicos de la entidad encargada de llevar el registro de agenda pública de cada sujeto pasivo sancionado, por el plazo de un mes⁹⁴⁸. Una de las deficiencias de la regulación es que dicha disposición solo aplica a los funcionarios públicos y no para los lobistas o gestores de intereses que provean de forma deliberada información falsa u omitan datos.

Lo expuesto permite constatar que efectivamente la Ley No. 20730 contiene una disposición que obliga a publicar la nómina de infractores, a pesar de no abarcar a los sujetos activos de la regulación. Por lo tanto, la respuesta a la interrogante 25 es la del

⁹⁴⁶ Epígrafe 3.5.2.

⁹⁴⁷ Epígrafe 3.5.3.

⁹⁴⁸ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

literal c) para Chile⁹⁴⁹. En Ecuador no existe regulación del *lobbying*. En consecuencia, tampoco hay un régimen de sanciones, así que la contestación a la interrogante es la del literal a).

26. ¿En la práctica, se publica la nómina de las personas u organizaciones que infringieron las normas que regulan el *lobbying*? Las opciones de respuesta son a) nunca, b) a veces o c) siempre. Para contestar la interrogante es pertinente remitirse a las preguntas 21 y 22. En las páginas de internet de las instituciones con atribuciones sancionatorias, excepto en la de la Contraloría General de la República, no se encuentra información acerca de resoluciones relacionadas con infracciones a la Ley No. 20730. En consecuencia, la respuesta a la interrogante 26 es la del literal a) para Chile. Ecuador carece de un régimen de sanciones relacionado con actividades de cabildeo, por lo que la contestación también es la del literal a).

Transparencia activa y huella de cabildeo

Las pregunta 27 indaga acerca de los mecanismos de “huella legislativa” y la 28 sobre su nivel de implementación en la práctica. En vista de lo mencionado, ambas preguntas serán analizadas en conjunto.

27. ¿La normativa dispone la publicación de una “huella legislativa” (documento que detalla el día, el evento, la persona y la materia de las reuniones mantenidas entre los legisladores y los grupos de presión relacionadas con cada decisión) como anexo a los archivos de los actos emitidos por el poder legislativo? Las probables respuestas son a) no se prevé ningún tipo de mecanismo de “huella legislativa” en las leyes, b) los datos que identifican a los actores que influyen en la definición de normas jurídicas o políticas públicas que se exigen publicar son escasos o c) la legislación ordena la publicación de una “huella legislativa” como anexo a todas las resoluciones parlamentarias.

28. ¿En la práctica, los parlamentarios o los funcionarios publican una “huella legislativa” que incluye datos como el tiempo, la persona y la materia tratada en las audiencias con los grupos de presión? Las opciones de respuesta son a) no se publica aquella información, b) algunos de los datos mencionados se develan, pero no todos o c) los detalles que se publicitan acerca de la influencia de los grupos de presión en cada uno de las normas jurídicas o políticas públicas aprobadas son los suficientes.

⁹⁴⁹ Ver Epígrafe 3.5.2.

Tanto Chile como Ecuador carecen de aquel instrumento regulatorio, por lo que la respuesta a las dos interrogantes es la del literal a) para ambos países.

29. ¿Las autoridades de alto nivel se encuentran obligadas a publicar de forma activa información como su agenda pública y documentación recibida de los lobistas? Las opciones de respuesta son a) la normativa no exige publicar aquellos datos, b) la información que se debe transparentar es escasa o c) la legislación dispone que se publique toda la información a la que se hace referencia en la interrogante⁹⁵⁰.

En el sistema de registros de la Ley No. 20730, las obligaciones recaen principalmente sobre los sujetos pasivos del *lobbying*. Por aquel motivo, la interrogante 29 ya fue absuelta en la respuesta a la pregunta 13. La conclusión fue que si bien el Cuerpo Normativo prevé un registro de agenda pública que abarca información relevante acerca de las audiencias mantenidas entre los lobistas o gestores de intereses con los funcionarios públicos obligados, es insuficiente para develar el contenido de los documentos intercambiados y para conocer con precisión los temas tratados. En consecuencia, la contestación a la pregunta 29, para el caso de Chile, es la del literal b). Mientras tanto, en Ecuador, ninguna norma del ordenamiento jurídico obliga a los cargos públicos a informar específicamente acerca de las reuniones mantenidas con los grupos de presión. Por lo tanto, la respuesta es la del literal a).

Finalmente, la pregunta 30 y sus alternativas de respuestas son las mismas que las de la interrogante 29. La única modificación es que esta indaga específicamente acerca de los funcionarios de elección popular. Los sujetos pasivos del *lobbying*, abarcados por la Ley No. 20730, incluye tanto a cargos electos como a otros servidores públicos de alto nivel que son designados de forma distinta. Por su parte, en la normativa ecuatoriana tampoco existe ninguna disposición al respecto. Con base en lo explicado, las contestaciones para cada caso son idénticas a las de la pregunta anterior.

Aspectos relacionados al principio de integridad

Restricciones pre y post empleo

31. ¿La legislación dispone una moratoria o “periodo de enfriamiento” para que, una vez que culminan sus funciones, los miembros del parlamento, funcionarios públicos de

⁹⁵⁰ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.10. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

alto rango, ministros o asesores puedan trabajar como lobistas? Las alternativas de respuesta son a) no existe “periodo de enfriamiento”, b) la duración del mismo es menor a dos años o c) la legislación prevé una moratoria mayor a dos años.

Las limitaciones previstas tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como chileno son insuficientes para abordar el fenómeno de las “puertas giratorias” de forma integral. Las restricciones vinculadas al flujo laboral entre el sector público y privado, o viceversa, se limitan a casos puntuales y se carece de referencias específicas a la problemática del *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta para Chile y Ecuador de la pregunta 31 es la del literal a)⁹⁵¹.

32. ¿El “periodo de enfriamiento” aplica para los exparlamentarios (a nivel nacional y subnacional), cargos públicos de alto rango, miembros del poder ejecutivo (a nivel nacional y subnacional) y a sus asesores? Las posibles respuestas son a) no hay “periodo de enfriamiento”, b) existe un “periodo de enfriamiento” pero no para todos los sujetos nombrados o c) el “periodo de enfriamiento” abarca a todos los cargos públicos mencionados en la pregunta.

En Chile existe una restricción vinculada con el postempleo que incluye un periodo de enfriamiento de apenas seis meses. Dicha disposición no se enfoca en impedir el paso de los cargos públicos al sector del *lobbying*, sino en evitar que las autoridades y funcionarios de las instituciones fiscalizadoras se vinculen laboral o profesionalmente, de forma inmediata al cese de sus funciones, con las personas naturales o jurídicas a las que vigilan⁹⁵². En consecuencia, la respuesta a la interrogante 32 es la del literal a) en el caso de Chile.

Mientras tanto, la legislación ecuatoriana prevé un “periodo de enfriamiento” de dos años aplicable únicamente para los ministros y servidores públicos de nivel jerárquico superior y que solo evita su vinculación profesional con algunos contratistas del Estado o entidades financieras internacionales acreedoras del Ecuador. Si bien se prevé un lapso de moratoria de dos años, conforme lo recomiendan los estándares utilizados como referencia, su alcance subjetivo es limitado. En consecuencia, la respuesta es la del literal b) para Ecuador.

33. ¿Qué tan común es que los exparlamentarios, cargos públicos de alto rango, miembros del poder ejecutivo y asesores pasen de forma rápida y directa al sector del

⁹⁵¹ Ver Epígrafe 3.1.2.

⁹⁵² Ver Epígrafe 3.1.2.

lobbying? Las posibles respuestas son a) es común que los sujetos mencionados se conviertan en cabilderos, b) algunos de los actores señalados suelen pasar al sector del *lobbying* o c) los cargos públicos a los que se refiere la pregunta respetan los “periodos de enfriamiento”.

A pesar que las “puertas giratorias” son un fenómeno que ha estado constantemente presente en la política sudamericana, su irrupción en el debate público es reciente. Las respuestas a las dos preguntas anteriores reflejan la ausencia de mecanismos regulatorios en Chile y Ecuador. Por la falta de transparencia en torno a dichas prácticas no se puede realizar afirmaciones contundentes acerca del impacto de las “puertas giratorias” en la realidad chilena y ecuatoriana. No obstante, los pocos datos disponibles revelan que en ambos países existe dicha problemática y la legislación es insuficiente. Por lo mencionado, la respuesta a la pregunta 33 será la del literal a) tanto para Chile como Ecuador⁹⁵³.

Las preguntas 34 y 35 indagan acerca de si la legislación requiere que los exmiembros del parlamento o del gobierno soliciten una autorización previa para realizar actividades profesionales privadas que tenga relación con el cargo público que ocuparon. El objeto de la primera de las dos interrogantes es la normativa y, de la segunda, el nivel de aplicación de la misma en la práctica. Al tratarse de dos aspectos de un mismo tema, las respuestas se relacionan entre sí, por lo que se las responderá de forma conjunta.

34. ¿Los ex miembros del parlamento (a nivel nacional y local), los cargos públicos de alto rango (incluidos quienes laboran en agencias regulatorias), los miembros del poder ejecutivo (a nivel nacional y local) y sus asesores deben solicitar un permiso otorgado por una institución independiente antes de involucrarse profesionalmente en actividades relacionadas con su empleo anterior? Las posibles contestaciones son a) no se requiere ningún permiso, b) las restricciones o su cobertura son insuficientes o c) el permiso abarca a todos los actores mencionados en la pregunta.

35. ¿Los ex miembros del parlamento (a nivel nacional y local), los cargos públicos de alto rango (incluidos quienes laboran en agencias regulatorias), los miembros del poder ejecutivo (a nivel nacional y local) y sus asesores solicitan en la práctica algún tipo de permiso como el descrito en la pregunta 34? Las alternativas de respuesta son a) nunca, b) a veces o c) siempre.

⁹⁵³ Ver Epígrafe 3.1.2.

A pesar de que el ordenamiento jurídico chileno cuenta con mecanismos más avanzados que el ecuatoriano para regular las actividades profesionales privadas de los funcionarios públicos, aún son insuficientes para abarcar a los exlegisladores o exaltos cargos públicos del poder ejecutivo. Además, ninguna de las dos legislaciones prevé la solicitud de un permiso previo para iniciar ese tipo de ocupaciones particulares⁹⁵⁴. Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta 34 es la del literal a) para ambos países. Así mismo, si no se exige ese requisito, resulta imposible medir el número de casos en los que se lo cumple. En consecuencia, la contestación a la interrogante 35 también es la del literal a) para Chile y Ecuador.

36. ¿Existe un organismo de vigilancia independiente y con las atribuciones adecuadas que regule las restricciones post y preempleo dando directrices a los individuos y organizaciones e investigando las presuntas infracciones o anomalías? Las probables respuestas son a) no existe una entidad con esas funciones, b) el ordenamiento jurídico prevé organizaciones de vigilancia, pero los mecanismos normativos con los que cuenta son insuficientes para cumplir con sus atribuciones o c) las instituciones competentes son independientes y disponen de los instrumentos legales adecuados para cumplir su labor a cabalidad.

Si bien las restricciones vinculadas con el preempleo en Chile y Ecuador son vigiladas por organismos independientes, las escasas limitaciones asociadas con el postempleo carecen de mecanismos de control suficientes⁹⁵⁵. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta 36 es la del literal b) para ambos países.

Códigos de conducta para empleados del sector público

Las siguientes seis preguntas del cuestionario son acerca del contenido de los códigos de ética para los funcionarios públicos. Aquel tema no fue analizado durante la investigación, por lo que, para absolver dichas interrogantes, se requiere una explicación más extensas que las anteriores.

Los mencionados documentos son instrumentos de transparencia que consisten “en una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos, señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral”⁹⁵⁶.

⁹⁵⁴ Ver epígrafe 3.1.2.

⁹⁵⁵ Ver epígrafes 3.1.2.

⁹⁵⁶ Gálvez, María, et al. (2016). El Rol de los Códigos de Conducta en el Fomento de la Ética Pública: Un Análisis Comparativo entre México y Colombia. En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* [online]. Guanajuato: Departamento de Gestión Pública y Departamento de

Aunque ciertos autores suelen distinguir entre los códigos de conducta, de ética y de prácticas; en la respuesta a este cuestionario se utilizará esas expresiones como sinónimos⁹⁵⁷. Además, se estudiará las normas jurídicas con un contenido similar.

En Chile y en Ecuador, la tendencia es que cada institución pública desarrolle su propio código de ética. Por lo dicho, en ambos países proliferan dichos instrumentos. Por ejemplo, entre el 2012 y el 2017, fueron publicados en el Registro Oficial ecuatoriano más de setenta resoluciones o acuerdos ministeriales con ese tipo de contenido. En el caso chileno, desde el 2012, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colabora con instituciones públicas como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia para desarrollar mecanismos de lucha y prevención de la corrupción⁹⁵⁸.

Desde el 2015 y en el marco Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política impulsado por el gobierno de Chile, uno de los ejes de la cooperación entre el PNUD y las instituciones públicas chilenas ha sido el desarrollo de sistemas de integridad y códigos de ética.

Los sistemas de integridad son mecanismos preventivos y correctivos ante faltas a la probidad y posibles hechos de corrupción. Ayudan a mejorar las competencias éticas de las personas que integran una institución, orientándolas a tomar decisiones que van en beneficio del bien común, sobre todo en aquellas áreas denominadas “grises” en las cuales existe incertidumbre sobre cuál es la conducta correcta⁹⁵⁹.

Estudios Políticos y de Gobierno, julio-diciembre 2016, núm. 2, vol. V, p.142. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5858948.pdf>

⁹⁵⁷ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.235. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

⁹⁵⁸ PNUD. *Sistemas de Integridad y Códigos De Ética: Mecanismos para Prevenir la Corrupción y Fortalecer la Integridad en la Función Pública*. [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.6. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf

⁹⁵⁹ PNUD. *Sistemas de Integridad y Códigos De Ética: Mecanismos para Prevenir la Corrupción y Fortalecer la Integridad en la Función Pública*. [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.7. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf

Actualmente constan publicados en la página de internet del Servicio Civil del Gobierno de Chile dieciséis códigos de ética. Todos los instrumentos mencionados fueron aprobados durante el año 2017⁹⁶⁰.

La cantidad de códigos de ética se debe a que los estándares del PNUD recomiendan que sean elaborados de forma participativa por los funcionarios de cada institución pública.

La experiencia acumulada muestra que los códigos deben redactarse de forma colaborativa, para que los funcionarios y funcionarias lo sientan como propio y no como reglas impuestas por las autoridades. El carácter participativo es esencial para conocer desde su perspectiva las áreas de riesgo y formas de prevención, así como para la renovación de los valores de la entidad.

La metodología del PNUD dispone que cada institución realice un diagnóstico de los valores institucionales y de las debilidades y fortalezas en materia de ética y probidad. Las alternativas de participación varían desde una encuesta a entrevistas y grupos focales, junto a la conformación de comités de ética que cuenten con la presencia de las asociaciones de funcionarios⁹⁶¹.

No obstante, para los fines de la presente investigación, el nivel de dispersión dificulta analizar cada uno de aquellos protocolos. Adicionalmente, si bien ciertos aspectos específicos pueden variar, su estructura y contenido es similar. Por lo tanto, en el ámbito chileno, el análisis se centrará en el Código de Ética del Ministerio Bienes Nacionales que fue seleccionado de forma aleatoria entre los dieciséis que se publican en la página de internet del Servicio Civil del Gobierno de Chile.

En Ecuador, la Secretaría Nacional de Transparencia en la Gestión⁹⁶² publicó en el 2013 el Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva que abarca a todas las entidades de esa rama del Estado. El ámbito de aplicación de dicho instrumento también incluye a las instituciones del poder ejecutivo que cuentan con un código de conducta

⁹⁶⁰ Servicio Civil de Chile. *Sistemas de Integridad y Código de Ética*. Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/sistemas-de-integridad-y-codigo-de-etica/>

⁹⁶¹ PNUD. *Sistemas de Integridad y Códigos De Ética: Mecanismos para Prevenir la Corrupción y Fortalecer la Integridad en la Función Pública*. [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, p.8. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf

⁹⁶² Entidad con rango de ministerio.

propio. En esos casos ambas disposiciones se aplican a la par⁹⁶³. Por lo tanto, aquel protocolo será el que se utilice como referencia para el análisis de la regulación ecuatoriana.

En el ámbito legislativo, la Cámara de Diputados de Chile cuenta con un Código de Conducta Parlamentaria. Sin embargo, la última versión del Reglamento de ese organismo (junio del 2018) contiene un libro cuarto en el que regula todos los procedimientos de la Comisión de Ética y Transparencia, por lo que prevé dos disposiciones finales mediante las que deroga las normas del Código de Conducta contrarias al Reglamento y reduce su contenido a meros principios orientadores⁹⁶⁴. Teniendo en cuenta lo mencionado, se estudiará los seis artículos aún vigentes del Código de Conducta parlamentaria y el Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

En el Senado de Chile también se ha discutido acerca de la implementación de un código de conductas parlamentaria⁹⁶⁵. No obstante, aquella medida no ha llegado a concretarse y se ha optado por otras alternativas para procesar las situaciones de orden ético. El Título XVIII del Reglamento del Senado también regla los procesos de la Comisión de Ética y Transparencia y faculta a esa entidad a “establecer normas de buenas prácticas para un mejor desempeño de las funciones del Senado y velar por el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública”⁹⁶⁶.

En la Asamblea Nacional ecuatoriana se ha debatido acerca de la adopción de un código de conducta parlamentaria. En el 2012, se presentó el Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa que fue archivado⁹⁶⁷. De acuerdo con el informe de la

⁹⁶³ Ecuador. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. *Registro Oficial* [online], 23 de mayo de 2013, Suplemento 960. [consulta: 9 de agosto de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2774-suplemento-al-registro-oficial-no-960>

⁹⁶⁴ Chile. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

⁹⁶⁵ Senado de Chile. *Senado de Chile* [online]. Presidentes del Senado y la Cámara anuncian medidas internas de probidad y transparencia que se implementarán en el Congreso. Chile: Senado de Chile, 2015 [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.senado.cl/presidentes-del-senado-y-la-camara-anuncian-medidas-internas-de-probidad/senado/2015-08-19/140705.html>

⁹⁶⁶ Chile. Artículo 229. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

⁹⁶⁷ Ecuador. Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa. *Asamblea Nacional* [online]. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5dbff8ae-4205-4255-85e7->

Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en el que se recomendó su archivo, la propuesta normativa contenía disposiciones que se solapaban con la legislación vigente. Una de ellas era la creación de un comité de ética que se encargaría de establecer sanciones, lo que, según la Comisión, invadía las competencias del Consejo de la Administración Legislativa (CAL) y del pleno de la Asamblea Nacional. Se argumentó que la vía idónea para establecer ese tipo de medidas era una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL). Además, se cuestionaba que el Proyecto reproduzca un noventa por ciento del contenido de una Ley derogada anteriormente⁹⁶⁸.

Posteriormente, en la actual legislatura (2017-2021), la asambleísta Doris Solís presentó un Proyecto de Ley Orgánica de Código de Ética que está siendo debatido por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado⁹⁶⁹. Los asambleístas contrarios a dicha propuesta han vuelto a poner en la palestra el argumento de que la vía idónea para regular el tema es una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁹⁷⁰.

De igual manera, el 5 de octubre del 2020, la Asamblea Nacional, aprobó en segundo debate la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. El referido Cuerpo Normativo reforma el artículo 162 de la LOFL incorporando deberes éticos para los asambleístas, entre los cuales se incluyen el de “[d]ifundir su agenda de reuniones, talleres y otras actividades incluyendo la fecha, lugar, hora, temática y asistentes a la misma, con el fin de evidenciar posibles conflictos de interés y prevenir casos de corrupción” y el de “informar al término de cada semana respecto a reuniones imprevistas con cualquier persona que evidencie la gestión de intereses ciudadanos”.

[8feaebf13d32/Proyecto%20de%20Ley%20de%20C%C3%a9digo%20de%20C9tica%20de%20la%20LOFL%20de%20la%20Funci%20n%20Legislativa%20Tr.%20115069.pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fd764f99-040a-4a86-a890-9a10df5aca83/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20115069.pdf)

⁹⁶⁸ Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional del Ecuador. (2013). *Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa* [online]. Ecuador: Asamblea Nacional. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fd764f99-040a-4a86-a890-9a10df5aca83/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20115069.pdf>

⁹⁶⁹ Ecuador. Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa. *Asamblea Nacional* [online]. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5dbff8ae-4205-4255-85e7-8feaebf13d32/Proyecto%20de%20Ley%20de%20C%C3%a9digo%20de%20C9tica%20de%20la%20LOFL%20de%20la%20Funci%20n%20Legislativa%20Tr.%20115069.pdf>

⁹⁷⁰ El Universo. Comisión de Justicia abre el debate sobre un Código de Ética en la Asamblea. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/25/nota/6970004/comision-abre-debate-sobre-codigo-etica>

Igualmente, la Ley crea un Comité de Ética compuesto por cinco asambleístas de diferentes bancadas, los cuales serán electos por el Pleno por mayoría absoluta. Los legisladores designados formarán parte del Comité por dos años y su principal función será la de conocer, investigar y elaborar un informe para poner a consideración del Pleno, cuando se presenten denuncias de que algún parlamentario incurrió en alguna de las prohibiciones previstas en la Constitución o la LOFL.

Por los motivos expuestos, el análisis referente al ámbito de la Asamblea Nacional ecuatoriana abarca a las disposiciones de la LOFL que establecen reglas de conducta.

Una vez que se ha explicado el panorama general de los códigos de ética en Ecuador y Chile es procedente retomar el cuestionario con las preguntas que indagan acerca de aspectos específicos de aquellos instrumentos y de la legislación que contiene normas de conducta.

37. ¿Hasta qué punto el *lobbying* ético y responsables se aborda en los códigos de conducta del sector público? ¿Los códigos de conducta especifican estándares acerca de cómo los cargos públicos deben dirigir sus comunicaciones con grupos de interés y obligan a documentar los contactos o a denunciar ante sus superiores a quienes infringen la regulación del *lobbying*? Las opciones de respuesta son a) no existen códigos de conducta o los códigos vigentes no abarcan los aspectos relacionados con el *lobbying* ético, b) las disposiciones de los códigos de conducta acerca del *lobbying* ético son insuficientes o c) los códigos de conducta abordan el fenómeno del *lobbying* ético de forma integral.

El Código del Ministerio de Bienes Nacionales no contiene ninguna referencia específica al *lobbying*. Sin embargo, aquel instrumento jurídico establece los siguientes preceptos acerca de la relación de los funcionarios con los particulares:

- Mantenemos un trato cordial, respetuoso e igualitario al interactuar con la ciudadanía.
- Entregamos un servicio acorde a los requerimientos ciudadanos de manera eficiente y oportuna. Contamos con procedimientos que se permitan dar respuestas oportunas a las solicitudes de nuestros usuarios.
- Realizamos las labores con esmero, cortesía y eficiencia con el objeto de entregar un buen servicio al ciudadano.
- No recibimos regalos, ni beneficios. Los regalos, hasta aquellos de un valor bajo pueden crear la percepción de influencia indebida, por lo que nosotros no

recibimos ningún tipo de regalo. Sólo es posible recibir regalos como donativos oficiales o de cortesía, por ejemplo, materiales en una capacitación.

- Somos conscientes de que la información de los organismos del Estado es pública, a excepción de aquella que por ley es reservada. Por lo tanto, facilitamos el acceso a ésta por parte de cualquier ciudadano o ciudadana que pueda requerirla, manteniendo actualizado nuestro sitio web y habilitado los canales de consulta, sin cuestionar las razones u objetivos de su solicitud y cumpliendo siempre los plazos legales para darle respuesta⁹⁷¹.

Los lobistas, gestores de intereses y los representantes de grupos de interés entran en la categoría de particulares, por lo que los postulados citados son aplicables a su relación con los funcionarios del Ministerio. Adicionalmente, la Ley No. 20730, que regula el lobby en Chile, prevé disposiciones respecto al manejo de la información pública y del registro de obsequios que son complementadas por el Código de Ética.

Además, el Código de Ética dispone que todos los funcionarios del Ministerio de Bienes Nacionales deben denunciar cualquier acto u omisión que vulnere las disposiciones previstas en aquel instrumento. Aunque el Código no establece expresamente el deber documentar los contactos entre los cargos públicos y los grupos de interés, sí ordena respetar el carácter público de la información y mantener actualizados los mecanismos de transparencia activa como son los registros de agenda pública y de lobistas determinados en la Ley No. 20730.

En conclusión, a pesar de que el instrumento analizado no aborda directamente la problemática *lobbying* y eso limita su relevancia para la regulación de aquel fenómeno, si se lo estudia como un complemento de la Ley No. 20730 cumple con los presupuestos señalados en la pregunta 37. La existencia de normativa adicional para la regulación del cabildeo es lo que determina que el diagnóstico de los códigos de ética chilenos sea distinto al de sus homólogos ecuatorianos.

En Ecuador, el artículo 162 de la LOFL dispone, entre los deberes éticos de los asambleístas, el de “[d]ifundir su agenda de reuniones, talleres y otras actividades incluyendo la fecha, lugar, hora, temática y asistentes a la misma, con el fin de evidenciar posibles conflictos de interés y prevenir casos de corrupción” y el de

⁹⁷¹ *Ministerio de Bienes Nacionales* [online]. Chile: Ministerio de Bienes Nacionales. Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: https://documentos.serviciocivil.cl/download/b460e83d-c250-43ce-bbfb-e28bc921db0a/CODIGO%20ETICA%20BIENES%20NACIONALES%2030%2003%202017.pdf?alf_ticket=TICKET_2db85039f08e9d23bb97bab1315aa46ad81f9039

“informar al término de cada semana respecto a reuniones imprevistas con cualquier persona que evidencie la gestión de intereses ciudadanos”. No obstante, dicha norma resulta corta para abordar las distintas dimensiones de lo que implica el ejercicio de un cabildeo ético. Así mismo, a pesar de que el Cuerpo Normativo contiene algunas normas de conducta aplicables a los asambleístas y reglas acerca del manejo de información pública, la falta de una regulación específica del *lobbying* impide establecer cualquier relación entre esas previsiones jurídicas y dicha actividad.

De acuerdo con el análisis expuesto, la existencia de normativa específica sobre el *lobbying* en Chile, genera que los códigos de ética y las normas jurídicas con un contenido similar se interpreten de forma sistemática y abarquen algunos aspectos acerca de los cuales se indaga con la pregunta 37. En contraste, en Ecuador, la carencia de regulación del cabildeo genera el efecto contrario. Por lo dicho, la respuesta a la presente interrogante es la del literal b) para el caso chileno y la del literal a) para el sistema ecuatoriano.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile, que incluye al Código de Ética Parlamentaria como uno de sus anexos, no prevé ninguna referencia explícita al *lobbying*. No obstante, el Cuerpo Normativo sí contiene disposiciones relacionadas con la transparencia de la información pública. De acuerdo con la Ley No. 20730, los registros de lobistas y gestores de intereses y los de agenda pública son datos sujetos al escrutinio ciudadano.

El artículo 342 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile establece que a la Comisión de Ética y Transparencia le corresponde “velar, de oficio o a petición de un parlamentario, por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública, conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria de los miembros de la Corporación (...)”. En ese mismo sentido, el numeral 2 del artículo 346 dispone que “los diputados deben permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten en el ejercicio de su cargo, como de los fundamentos y de los procedimientos que se utilicen”⁹⁷².

Adicionalmente, el artículo 6 del Código de Ética Parlamentaria, que es un anexo del Reglamento de la Cámara de Diputados, ordena que:

⁹⁷² Chile. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

La actividad de los diputados debe inspirar la confianza de los ciudadanos, con el preciso objeto de fortalecer la credibilidad del Congreso Nacional y del Estado. El diputado debe actuar en forma tal de que su conducta pueda admitir el examen público más minucioso. Para ello, no es suficiente la simple observancia de la ley; deben aplicarse también los principios de conducta y ética públicos⁹⁷³.

Las normas citadas se relacionan con el *lobbying*, ya que, al ser una actividad regulada, los datos que los diputados están obligados a documentar, para permitir su escrutinio público, abarcan los aspectos vinculados a los contactos que mantienen con actores privados y que deben transparentarse mediante los mecanismos previstos por la Ley No. 20730. La interpretación sistemática de las disposiciones jurídicas analizadas permite concluir que el Reglamento y el Código de Ética de la Cámara de Diputados de Chile cumplen mínimamente con los estándares mencionados en la pregunta 37.

En Ecuador, la Ley Orgánica de la Función Legislativa no prevé ninguna disposición que regule la influencia que ejercen los grupos de interés sobre los parlamentarios. A pesar de que el Cuerpo Normativo contiene algunas normas de conducta aplicables a los asambleístas y reglas acerca del manejo de información pública, la falta de una regulación específica del *lobbying* impide establecer cualquier relación entre esas previsiones jurídicas y dicha actividad.

De acuerdo con el análisis expuesto, la existencia de normativa específica sobre el *lobbying* en Chile, genera que los códigos de ética y las normas jurídicas con un contenido similar se interpreten de forma sistemática y abarquen algunos aspectos acerca de los cuales se indaga con la pregunta 37. En contraste, en Ecuador, la carencia de regulación del cabildeo genera el efecto contrario. Por lo dicho, la respuesta a la presente interrogante es la del literal b) para el caso chileno y la del literal a) para el sistema ecuatoriano.

38. ¿En qué medida los códigos de conducta del sector público especifican estándares acerca de cómo los funcionarios deben manejar los conflictos de intereses? Las posibles respuestas son a) no existen códigos de conducta o estos no abordan la problemática de los conflictos de intereses, b) los códigos de conducta abordan el fenómeno de los

⁹⁷³ Chile. Código de Ética Parlamentaria. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

conflictos de intereses de forma parcial o insuficiente o c) los códigos de conducta tratan exhaustivamente los conflictos de intereses.

Todos los códigos de conducta y los cuerpos normativos con un contenido semejante, analizados en el presente epígrafe, se refieren a los conflictos de intereses. Mediante el Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile, los funcionarios que laboran en esa entidad adquieren los siguientes compromisos:

Debemos velar porque en el ejercicio de nuestras funciones siempre prevalezca el interés público por sobre cualquier tipo de interés personal o para terceros, para esto debemos:

- Realizar acciones siempre en función de nuestras responsabilidades y deberes, nunca con el objeto de tener un beneficio particular ni para terceros interesados.
- Siempre ajustarse a lo que indican las leyes y normas generales y los procedimientos internos al cumplir cada una de las funciones encomendadas.
- Ante un potencial conflicto de intereses que puede incidir en la realización de nuestras actividades, esto debe ser informado a la jefatura directa de manera que se puedan tomar las debidas acciones que den legitimidad a las acciones ejecutadas.
- No realizar actividades que sean incompatibles con la calidad de Funcionario Público.
- Procurar que las relaciones personales entre los funcionarios no afecten los intereses del Ministerio⁹⁷⁴.

Una de las características del instrumento jurídico analizado es que incluye supuestos prácticos mediante los que se explica cómo se deben aplicar las normas éticas. El ejemplo utilizado para los casos de conflictos de intereses es el de un funcionario que participa de un proceso de licitación y se entera que uno de los concursantes es una empresa cuyo propietario es su familiar. El servidor público debe notificar aquella situación a su jefe directo y excusarse de intervenir en el proceso.

La referencia a los conflictos de intereses en el Código de Ética para el Buenvivir de la Función Ejecutiva es breve y su tratamiento es menos específico en comparación con lo

⁹⁷⁴ *Ministerio de Bienes Nacionales* [online]. Chile: Ministerio de Bienes Nacionales, p.11. Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: https://documentos.serviciocivil.cl/download/b460e83d-c250-43ce-bbfb-e28bc921db0a/CODIGO%20ETICA%20BIENES%20NACIONALES%2030%2003%202017.pdf?alf_tic_ket=TICKET_2db85039f08e9d23bb97bab1315aa46ad81f9039

que prevé el Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile. El numeral 5.5 del instrumento jurídico ecuatoriano dispone que todo servidor público o trabajador de ese poder del Estado deberá “abstenerse de usar su cargo, autoridad o influencia para obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas para sí o para terceros o para perjudicar a persona alguna”⁹⁷⁵.

En el ámbito parlamentario chileno, el artículo 346 del Reglamento de la Cámara de Diputados prohíbe que los legisladores incurran en varias conductas que se relacionan directamente con potenciales conflictos de intereses. La disposición normativa impide que los parlamentarios usen en beneficio propio, de parientes o de terceros, la información reservada o privilegiada a la que tuvieren acceso en razón de la función que desempeñan; participen en la elaboración de normas en su propio beneficio; o soliciten recursos para la Corporación, cuando dicho aporte comprometa o condicione en alguna medida la toma de decisiones.

Además de las conductas mencionadas, las prohibiciones que más específicamente se relacionan a los conflictos de intereses son las que imposibilitan a los diputados “participar, directa o indirectamente, en cualquier proceso decisorio que favorezca, en lo personal, sus intereses o los de su cónyuge, de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o de su socio en una empresa” y los obligan a “abstenerse de participar en cualquier proceso decisorio, incluso en su fase previa de consultas e informes que, por su vinculación con actividades externas, de alguna forma puedan ser afectados por una decisión oficial, o puedan comprometer su criterio o dar ocasión a dudas sobre su imparcialidad, a una persona razonablemente objetiva”⁹⁷⁶. Así mismo, el inciso segundo del artículo 3 del Código de Ética Parlamentaria determina que “todo parlamentario, cuando su interés personal esté en contraposición con el interés general, deberá privilegiar este último”⁹⁷⁷.

⁹⁷⁵ Ecuador. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. *Registro Oficial* [online], 23 de mayo de 2013, Suplemento 960. [consulta: 9 de agosto de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2774-suplemento-al-registro-oficial-no-960>

⁹⁷⁶ Chile. Artículo 346. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

⁹⁷⁷ Chile. Código de Ética Parlamentaria. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

La Ley Orgánica de la Función Legislativa ecuatoriana contiene prohibiciones que previenen los conflictos de intereses como las que proscriben a los asambleístas “aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado”, “percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleísta” y “celebrar contratos de ejecución de obra o de prestación de servicios con entidades del sector público”⁹⁷⁸.

Además entre los deberes éticos previstos en el artículo 162 de LOFL, se establece el de publicar la agenda de los asambleístas para evitar los conflictos de intereses y el de actuar con “vocación de servicio al país y observará leal desempeño de su función buscando que prevalezca el interés general y el bien común sobre cualquier interés particular, de grupo o partidista”.

La conclusión del análisis realizado es que los instrumentos jurídicos estudiados, de ambos ordenamientos jurídicos, prevén instrucciones específicas acerca de cómo los funcionarios y los parlamentarios deben actuar en casos de conflictos de intereses. Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta 38 es la del literal c) para Chile y Ecuador.

39. ¿En qué medida los códigos de conducta que rigen el sector público especifican estándares acerca de cómo deben actuar los funcionarios con los regalos y liberalidades recibidas? La alternativas de respuesta son a) no existen códigos de conducta o dichos instrumentos no abordan el tratamiento que se debe dar a los regalos que reciben los funcionarios públicos, b) los códigos de conducta vigentes abordan la problemática de los regalos de forma parcial o insuficiente o c) los códigos de conducta tratan de forma adecuada los asuntos vinculados a los regalos que reciben los cargos públicos.

En la respuesta a la pregunta 37 se indicó que el Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile incluye la prohibición a los funcionarios de aceptar cualquier tipo de regalo de un particular cuando no se traten de donativos oficiales o muestras de cortesía. Para aquellas excepciones aplica el régimen de registro previsto en la Ley No. 20730.

Los reglamentos de la Cámara de Diputados de Chile y del Senado no contienen disposiciones específicas acerca del tratamiento que los parlamentarios le deben dar a

⁹⁷⁸ Numerales cuatro, cinco y siete del artículo 163 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. R.O. Suplemento 642 del 27 de julio del 2009. Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4371-suplemento-al-registro-oficial-no-642>.

los regalos que reciben. No obstante, los legisladores son sujetos pasivos de la Ley No. 20730, por lo que aquella normativa ordena como proceder ante estas situaciones. Por lo mencionado, aunque la regulación respecto a la conducta que deben observar los cargos públicos cuando reciben obsequios no se encuentra siempre determinada por los códigos de ética, el ordenamiento jurídico chileno en su conjunto sí cuenta con normas aplicables para esos supuestos.

En Ecuador, ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ni el Código de Ética para el Buenvivir de la Función Ejecutiva disponen de normas que guíen el proceder de los cargos públicos cuando reciben obsequios. Sin embargo, la Ley Orgánica de Servicio Público sí prohíbe a todos los funcionarios:

Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito⁹⁷⁹.

Adicionalmente, el Reglamento de Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos, emitido por la Contraloría General del Estado, ordena que los donativos oficiales o muestra de cortesía, recibidos por los servidores públicos en cumplimiento de misiones oficiales sean registrados que pasen a ser patrimonio del Estado⁹⁸⁰.

El análisis de la normativa de Chile y Ecuador revela que, aunque el tratamiento es distinto, en los dos países se cuenta con un marco regulatorio suficiente acerca del procedimiento que los cargos públicos deben seguir cuando reciben regalos por parte de actores privados. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta 39 es la del literal c) en ambos casos.

40. ¿Hasta qué punto los códigos de conducta tratan de forma integral los temas vinculados con las declaraciones de bienes e intereses? Las respuestas posibles son a) no existen códigos de conducta o los existentes no tratan temas relacionados con las declaraciones de bienes e intereses, b) los códigos de conducta vigentes abordan el

⁹⁷⁹ Ecuador. Artículo 42. Literal k). Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

⁹⁸⁰ Ver Epígrafe 3.1.2.

asunto de forma parcial o insuficiente o c) los códigos de conducta abordan de forma integral los aspectos relacionados con las declaraciones de bienes e intereses.

En el Epígrafe 3.1.2 ⁹⁸¹ se explicó que en el ordenamiento jurídico chileno obliga a los cargos públicos y a los legisladores a presentar una declaración de intereses y otra de bienes⁹⁸²⁹⁸³⁹⁸⁴. Mientras tanto, la normativa ecuatoriana únicamente ordena declarar el patrimonio⁹⁸⁵. En ese marco, si bien el Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile no hace ninguna referencia directa a esas declaraciones, si contiene el compromiso de los funcionarios de mantener una conducta acorde a lo que establece la normativa. El comportamiento descrito evidentemente incluye la revelación periódica de la información acerca de sus posesiones y actividades particulares mediante los instrumentos previstos en la legislación⁹⁸⁶.

En el ámbito parlamentario, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece un procedimiento sancionatorio específico por faltas relacionadas con la presentación de las declaraciones de bienes y patrimonio⁹⁸⁷. Además, entre las obligaciones de los parlamentarios consta la de “presentar y mantener actualizada una declaración de intereses económicos y una de patrimonio en los términos que establezca la ley”⁹⁸⁸.

⁹⁸¹ Ver Epígrafe 3.1.2.

⁹⁸² Chile. Artículo 346. Numeral 2. Literal c). *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

⁹⁸³ Chile. Artículo 6 bis. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

⁹⁸⁴ Chile. Ley No. 19653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [consulta], 14 de diciembre de 1999. Id. Norma 149264. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264>

⁹⁸⁵ Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado, p.2. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

⁹⁸⁶ *Ministerio de Bienes Nacionales* [online]. Chile: Ministerio de Bienes Nacionales, p.9. Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: https://documentos.serviciocivil.cl/download/b460e83d-c250-43ce-bbfb-e28bc921db0a/CODIGO%20ETICA%20BIENES%20NACIONALES%2030%2003%202017.pdf?alf_tic_ket=TICKET_2db85039f08e9d23bb97bab1315aa46ad81f9039

⁹⁸⁷ Chile. Artículo 360-365. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

⁹⁸⁸ Chile. Artículo 346. Numeral 2. Literal c). *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

Por su parte, el Reglamento del Senado dispone que los senadores efectúen o actualicen, durante los treinta primeros días de cada periodo legislativo, una declaración jurada de intereses. Aquel documento debe contener el nombre completo del senador declarante, la circunscripción senatorial que representa, el periodo legislativo al que corresponde, la individualización de las actividades profesionales a las que se dedica, la determinación de las actividades económicas en las que participa y las aclaraciones o información adicional que el declarante considere pertinentes añadir⁹⁸⁹.

En Ecuador, el Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva no se refiere directamente a la declaración patrimonial que se les exige presentar a los servidores públicos, de conformidad con el artículo 231 de la Norma Fundamental⁹⁹⁰. Sin embargo, el Código dispone que es un deber de los funcionarios “conocer, respetar y aplicar la Constitución de la República, las leyes y sus reglamentos, códigos, estatutos orgánicos, reglamentos internos, misión, visión, metas, objetivos institucionales y mecanismos de transparencia y lucha contra la corrupción, procurando el bien colectivo y aplicables al servicio público”⁹⁹¹. La obligación de informar acerca del patrimonio es un mandato constitucional que además es desarrollado por varias leyes.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevé que es un deber de los asambleístas entregar una declaración patrimonial juramentada al inicio de su periodo y actualizarla cada dos años y cuando finalicen sus funciones⁹⁹². Adicionalmente, existe una ley específica que regula el procedimiento de presentación de dichos documentos cuyo ámbito de aplicación alcanza a todas “las servidoras y servidores que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o

⁹⁸⁹ Chile. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

⁹⁹⁰ Ecuador. Artículo 231. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

⁹⁹¹ Ecuador. Numeral 5 del artículo 5. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. *Registro Oficial* [online], 23 de mayo de 2013, Suplemento 960. [consulta: 9 de agosto de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2774-suplemento-al-registro-oficial-no-960>

⁹⁹² Ecuador. Numeral 8 del artículo 110. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

dignidad dentro del sector público”⁹⁹³. De igual manera, el numeral 10 del artículo 162 establece el deber ético para los asambleístas de presentar “una declaración de intereses que incorpore su relación con compañías, gremios, funcionarios públicos de alto nivel o afiliaciones que puedan devenir en conflicto de intereses”⁹⁹⁴.

En síntesis, si bien los códigos de conducta analizados en ambos países no se refieren directamente a las declaraciones de bienes y de intereses, los ordenamientos jurídicos si contienen normas que regulan el tema. La legislación chilena prevé los dos tipos de declaraciones, por lo que la respuesta a la pregunta 40 es la del literal c). Mientras tanto, la normativa de Ecuador únicamente para los asambleístas es obligatoria la presentación de una declaración de intereses. Por lo explicado la contestación para el caso ecuatoriano es la del literal b).

41. ¿Existe algún mecanismo para que cualquier ciudadano o funcionario pueda reportar las violaciones a los códigos de conducta del sector público? Las alternativas de contestación son a) no existen los instrumentos mencionados, b) se prevén mecanismos de denuncia pero su alcance es limitado o c) los procedimientos previstos para recepcionar las denuncias son consistentes.

El Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile dispone que “todos los funcionarios y funcionarias del Ministerio de Bienes Nacionales que tomen conocimiento de algún acto u omisión que atente contra el cumplimiento de las normas y principios que establece el presente Código, tienen la obligación de ponerlo en conocimiento ante su jefatura directa o ante el Comité de Ética (...)”⁹⁹⁵. Dichas autoridades u organismo deberán actuar de conformidad con la normativa que regula los procedimientos administrativos sancionatorios.

El Código de Ética para el Buenvivir de la Función Ejecutiva prevé un esquema de tratamiento de las denuncias similar al del Código de Ética del Ministerio de Bienes

⁹⁹³ Ecuador. Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas. *Registro Oficial* [online]. 8 de abril de 2016, Suplemento 729. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/7703-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-729>.

⁹⁹⁴Ecuador. Numeral 10 del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf.

⁹⁹⁵ *Ministerio de Bienes Nacionales* [online]. Chile: Ministerio de Bienes Nacionales, p.4. Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: https://documentos.serviciocivil.cl/download/b460e83d-c250-43ce-bbfbe28bc921db0a/CODIGO%20ETICA%20BIENES%20NACIONALES%2030%2003%202017.pdf?alf_tic ket=TICKET_2db85039f08e9d23bb97bab1315aa46ad81f9039

Nacionales de Chile. El instrumento jurídico mencionado dispone que cada entidad cree un Comité de Ética, el cual debe ser:

(...) un grupo interdepartamental e interdisciplinario que estará encargado de vigilar y garantizar la aplicación y el cumplimiento del Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. Para los casos en contradicción con el Código de Ética para el Buen Vivir de índole administrativa, el Comité receptorá, conocerá, investigará y resolverá los mismos, además de emitir recomendaciones y acciones morales paralelas a las sanciones administrativas contempladas en la normativa vigente, que procuren una modificación en el comportamiento y la convivencia institucional. En caso de actos que ameriten sanciones civiles o penales, se derivará el conocimiento de los mismos a la instancia interna competente. En los dos casos, se observarán los principios de protección y reserva del/la denunciante, así como los del debido proceso y la presunción de inocencia hacia el/la denunciado/a⁹⁹⁶.

Los códigos de conducta analizados prevén mecanismos para procesar todas las denuncias que sean conocidas por las autoridades o entes competentes, independientemente de si el denunciante es un ciudadano o un funcionario.

En el ámbito parlamentario chileno, tanto el Reglamento del Senado como el de la Cámara de Diputados disponen que sus Comisiones de Ética y Transparencia son competentes para resolver únicamente las quejas presentadas por los senadores o diputados, respectivamente. Aunque formalmente, aquellos organismos parlamentarios no tienen la facultad de conocer las denuncias ciudadanas, la normativa también les faculta a proceder de oficio⁹⁹⁷⁹⁹⁸.

En Ecuador, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone, como requisito para iniciar un procedimiento sancionatorio, la presentación de una denuncia suscrita por uno o más asambleístas y respaldada por al menos el 10% de ellos, ante el Presidente de la Asamblea Nacional. La solicitud es calificada por el Consejo de Administración

⁹⁹⁶ Ecuador. Numeral 1 del artículo 6. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. *Registro Oficial* [online], 23 de mayo de 2013, Suplemento 960. [consulta: 9 de agosto de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2774-suplemento-al-registro-oficial-no-960>

⁹⁹⁷ Chile. Literales a), b) y c) del artículo 233. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

⁹⁹⁸ Chile. Artículo 342 y 344. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

Legislativa (CAL) y en caso de admitirla a trámite ordenar al que se la remita al Comité de Ética⁹⁹⁹.

En conclusión, pese a las limitaciones a las denuncias ciudadanas que presentan los procedimientos sancionatorios a nivel parlamentario, los ordenamientos jurídicos de Chile y Ecuador cuentan con mecanismos jurídicos para que se procesen las presuntas vulneraciones a las normas que rigen la conducta de los cargos públicos. Por lo mencionado, la respuesta a la pregunta 41 es la del literal c) para ambas legislaciones.

42. ¿Existen programas de capacitación para los funcionarios públicos acerca de la regulación del *lobbying*? Las opciones de respuesta son a) no se brinda ese tipo de capacitaciones, b) los programas con esa temática son irregulares e incompletos o c) la formación que se ofrece a los cargos públicos respecto a la regulación del *lobbying* y a otros aspectos vinculados al principio de integridad es completa.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano carece de regulación del *lobbying*, por ende, tampoco existen programas de capacitación al respecto. Por lo mencionado, la respuesta a la pregunta 42 en el caso ecuatoriano es la del literal a). En contraste, Chile muestra algunos avances en este ámbito que lo sitúan como un referente regional.

El Consejo para la Transparencia ha implementado, desde el año 2014, un portal de internet educativo denominado EducaTransparencia que “consiste en un sitio electrónico o plataforma online con distintos recursos pedagógicos como cápsulas animadas, videos informativos y cursos e-learning que permiten al estudiante certificar su conocimiento en las materias de transparencia y acceso a la información”¹⁰⁰⁰.

Los destinatarios del sistema educativo impulsado por el Consejo para la Transparencia son los ciudadanos y los funcionarios que requieran conocer más a profundidad el sentido y el alcance de las normas jurídicas relacionadas con la transparencia. En el portal se ofertan catorce cursos y siete programas de formación. Los segundos consisten en la “la aprobación de una serie determinada y específica de cursos de

⁹⁹⁹ Ecuador. Artículo 166 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf.

¹⁰⁰⁰ Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Quienes somos y que hacemos. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/somos>

Educatransparencia para acreditar el dominio y conocimiento de ciertas materias particulares en relación a la Transparencia y Acceso a la Información Pública”¹⁰⁰¹.

Uno de los cursos ofertados es el de la Ley de Lobby (20730). Sin embargo, también se ofrecen otras capacitaciones que se relacionan con el objeto de estudio de la presente investigación como la de Transparencia Activa y Partidos Políticos, el MOOC: Transparencia activa, la de Procedimiento Administrativo y Acceso a la Información y la de Fortalecimiento de la Probidad y la Transparencia en el Sector Público. Entre los programas de formación existe uno especializado para funcionarios públicos.

El curso de la Ley de Lobby (20730) tiene una duración aproximada de tres horas y está dirigido a Autoridades del Estado de Chile, asistentes técnicos, funcionarios públicos y sociedad civil en general, ya que estos actores son los más proclives a participar como sujetos activos o pasivos de contactos en los que se promueven intereses particulares. El objetivo es que, al finalizar de la capacitación, el participante conozca las principales características, procesos y plazos previstos en la Ley; identifique los sujetos activos y pasivos; conozca los deberes que se les exige cumplir; reconozca la diferencia entre lobby y gestión de intereses particulares; distinga las actividades reguladas de aquellas que no lo son; y se familiarice con el régimen de sanciones¹⁰⁰².

La existencia de un portal de internet formativo con herramientas didácticas abiertas al público es un indicador determinante para concluir que en Chile se cumple con los estándares previstos en la pregunta 42. Por lo tanto, la respuesta a esa interrogante, en lo referente al sistema chileno, es la del literal c).

Códigos de conducta para lobistas

Las siguientes once preguntas en el cuestionario del informe de Transparencia Internacional “Lobbying In Europe: Hidden Influence, Privileged Access” son cinco respecto a los códigos de conducta para lobistas y seis acerca de los mecanismos de autorregulación. En este estudio ambos temas serán abordados en conjunto, ya que muchas de las preguntas que se plantean fueron contestadas anteriormente.

En Ecuador no existen ni códigos de conducta para lobistas ni mecanismos de autoregulación. Por lo tanto, las respuestas a las siguiente once interrogantes son las del

¹⁰⁰¹ Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Planes de Formación. Chile [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/planes>.

¹⁰⁰² Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Ley de Lobby (20730). Chile [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/cursos/ley-del-lobby-ndeg-20730>.

literal a). De igual manera, la profesionalización del *lobbying* en Chile es incipiente, por ende el material relacionado con los mecanismos de autorregulación es limitado.

A pesar de que la Ley No. 20730 no lo prevé, en el año 2015, la Presidenta Michelle Bachelet elaboró un Código de Buenas Prácticas para Lobistas de carácter voluntario. El mismo abarca únicamente a quienes prestan estos servicios a terceros, por lo que excluye a los gestores de intereses. El objetivo de aquel instrumento jurídico es “fomentar el cumplimiento de los mayores estándares éticos en la actividad de lobby, fortaleciendo la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado, en los términos señalados en el artículo 1° de la ley No. 20730”¹⁰⁰³.

Las principales críticas al Código de Buenas Prácticas para Lobistas han sido la falta de fuerza vinculante, su limitado ámbito subjetivo de aplicación que no abarca a todos sujetos activos de la Ley 20730 y la falta de referencias al fenómeno de sobrerrepresentación de intereses de determinados grupos económicos en las deliberaciones públicas.

En la introducción al Código de Buenas Prácticas para Lobbistas (2015) se dice que pretende dar respuesta a la expectativa pública de que la actividad de los lobistas se realice de una manera honesta y transparente, y que las autoridades y funcionarios (sujetos pasivos en los términos de nuestra ley vigente), puedan reconocer los intereses que éstos representan, y así poder tomar decisiones informadas adecuadamente. Sin embargo, no se fomentan las prácticas o actividades que regulen la relación entre las empresas y los sujetos pasivos, que en realidad es la parte más importante de la actividad, puesto que el que ofrece los servicios de lobby lo hace en representación de una empresa que busca influir o participar en el proceso de decisión. Por otro lado, no atiende la demanda pública que originó en buena parte la actual ley, como es la sobrerrepresentación por parte de organizaciones empresariales, comerciales o profesionales¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰³ Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015, p.2. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

¹⁰⁰⁴ Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, p.236. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

A pesar de las deficiencias del Código, desde otros análisis teóricos, se lo considera un aporte, ya que ha permitido “establecer ciertos principios generales que busca el gobierno al regular aquella (actividad de *lobbying*)¹⁰⁰⁵ que, en lo esencial, siguen en la línea de asegurar la transparencia y probidad de la actividad”¹⁰⁰⁶.

43. ¿Existe un código de conducta para lobistas que disponga sanciones para las infracciones a la regulación del cabildeo? Las respuestas posibles son a) no existe un código de conducta, b) existe un código de conducta, pero inadecuado, c) se ha instituido un código de conducta que prevé sanciones.

El Código de Buenas Prácticas para Lobistas carece de normas sancionatorias, ya que aquella materia se encuentra regulada por la Ley No. 20730. Además, se trata de un instrumento jurídico de aplicación voluntaria, por lo que no caben mecanismos coactivos que fueren su cumplimiento. El régimen de sanciones de la Ley No. 20730 se analizó en el Epígrafe 3.5.2¹⁰⁰⁷. Las conclusiones fueron que aunque los principales deberes en materia de cabildeo recaen sobre los cargos públicos, el Cuerpo Normativo prevé sanciones para los sujetos activos y pasivos.

Aunque Chile cuenta con un código de conducta para lobistas y además en otro cuerpo normativo se establecen sanciones para los sujetos activos que infringen la regulación; el Código es de cumplimiento voluntario, por lo que el régimen sancionatorio no es aplicable ante las conductas que transgreden lo previsto en dicho instrumento. En conclusión, existe un código de conducta pero que carece de sanciones, por lo que la respuesta a la pregunta 43 es la del literal b).

44. ¿Las sanciones a las infracciones contra la regulación del *lobbying* son aplicadas en la práctica? Las posibles respuestas son a) las sanciones no se aplican o se aplican rara vez, b) se imponen sanciones, pero de forma irregular o c) las infracciones son sancionadas consistentemente.

En la respuesta a las preguntas 21 y 22 se concluyó que, en Chile, la Contraloría General de la República es la única institución con facultades sancionatorias que ha empezado a ejercer de forma progresiva las atribuciones que le confiere la Ley No.

¹⁰⁰⁵ Aclaraciones en paréntesis añadidas por el autor.

¹⁰⁰⁶ Sanhueza, Nicolás. *Informe sobre Políticas Públicas: Ley de Lobby* [online]. Profesor: Mario Drago. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, 2016, p.10. [Consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.academia.edu/32889929/Informe_sobre_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_Ley_de_Lobby.

¹⁰⁰⁷ Ver Epígrafe 3.5.2.

20730. Además, el Cuerpo Normativo y sus Reglamentos determinan claramente cuál es el órgano competente para sancionar a cada uno de los sujetos pasivos del *lobbying*, pero no definen que procedimiento debe seguirse cuando el infractor es un lobista o gestor de intereses. Ante ese vacío legal, no se ha registrado ningún procedimiento sancionatorio contra alguno de los sujetos activos. Por lo tanto, en lo referente al ordenamiento jurídico chileno, la contestación a la pregunta 44 es la del literal a).

45. ¿En qué medida la legislación o el código de conducta limita o requiere que se publique cuando un lobista pasa a ocupar un cargo de regulación, de asesoría, financiero o con atribuciones decisorias en el sector público? Las alternativas de respuesta son a) no se exige ningún tipo de publicidad ni se prevé ninguna restricción, b) las limitaciones y los requisitos de transparencia son insuficientes o c) la legislación o el código de conducta incluye restricciones y obligaciones de publicidad adecuados para regular el paso de los cabildero a un cargo público.

En el Epígrafe 3.1.2 se explica detalladamente las restricciones post y preempleo previstas en los ordenamientos jurídicos de Chile y Ecuador¹⁰⁰⁸. En el ordenamiento jurídico chileno, los únicos impedimentos para postularse a dignidades de elección popular, asociados con ocupaciones previas en el sector privado, son para los dirigentes gremiales, vecinales y contratistas del Estado¹⁰⁰⁹. Además, el Código de Buenas Prácticas para Lobistas dispone que los funcionarios se abstengan de dedicarse a actividades de *lobbying*, simultáneamente o hasta dos años después de terminar su periodo. No obstante, nada se dice respecto a los cabilderos que pasan al sector público¹⁰¹⁰.

Aunque el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la novedosa prohibición de que los cargos de elección popular y los servidores públicos sean propietarios directos o indirectos de bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en jurisdicciones o regímenes considerados como paraísos fiscales¹⁰¹¹; no existe ninguna restricción específica que

¹⁰⁰⁸ Epígrafe 3.1.2.

¹⁰⁰⁹ Chile. Catálogo de Inhabilidades e Incompatibilidades de Cargos de Elección Popular. *Servicio Electoral de Chile* [online]. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.servel.cl/catalogo-de-inhabilidades-e-incompatibilidades-de-cargos-de-eleccion-popular/>

¹⁰¹⁰ Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015, p.7. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

¹⁰¹¹ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

abarque a todos los actores que podrían incurrir en prácticas de *lobbying* y evite que pasen a ser funcionarios de forma inmediata. Las demás restricciones, vinculadas con las actividades profesionales en el sector privado, únicamente se refieren a servicios prestados para determinados contratistas del Estado¹⁰¹²¹⁰¹³.

La pregunta 45 también se refiere a las normas que obligan a hacer público que un funcionario o exfuncionario se desempeña como lobista. El tema es estudiado en las respuestas a las preguntas 34, 35 y 40 cuando se explican las disposiciones normativas que regulan las declaraciones de intereses en Chile¹⁰¹⁴. Mediante aquel instrumento jurídico, las autoridades, funcionarios o parlamentarios develan las actividades profesionales y económicas en las que participan mientras ejercen el cargo¹⁰¹⁵¹⁰¹⁶. Por lo tanto, se trata de un mecanismo útil para conocer si los sujetos obligados a presentarla se dedican a hacer *lobbying*. Por su parte, el ordenamiento jurídico ecuatoriano únicamente solicita realizar declaraciones de intereses a los asambleístas, mientras que el resto de funcionarios solo deben declarar sus bienes¹⁰¹⁷¹⁰¹⁸.

De conformidad con lo expuesto, los temas acerca de los que se indaga con la pregunta 45 se analizaron previamente en las respuestas a las interrogantes 31, 34, 35 y 40. Respecto a las restricciones relacionadas con el preempleo, previstas en los

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

¹⁰¹² Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

¹⁰¹³ Ecuador. Numeral dos del artículo 152. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

¹⁰¹⁴ Chile. Ley No. 19653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [consulta], 14 de diciembre de 1999. Id. Norma 149264. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264>

¹⁰¹⁵ Chile. Artículo 346. Numeral 2. Literal c). *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>.

¹⁰¹⁶ Chile. Artículo 6 bis. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

¹⁰¹⁷ En la respuesta a la pregunta 35 se analiza de forma detalla la regulación acerca de las declaraciones patrimoniales y de intereses en Chile y Ecuador.

¹⁰¹⁸ Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado, p.2. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

ordenamientos jurídicos de ambos países, se concluye que no son suficientes para evitar los problemas derivados del flujo laboral del sector privado al público, ni siquiera en los supuestos en los que existe un alto riesgo de conflicto de intereses. Mientras tanto, en relación a los mecanismos para hacer públicas las actividades del *lobbying* realizadas por cargos públicos, se menciona que la declaración de intereses chilena para todos los funcionarios es un instrumento útil que hace falta emular en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por lo tanto, la contestación de la pregunta 45 es la del literal b) para Chile y la del a) para Ecuador.

46. ¿Hasta qué punto la ley o los códigos de conducta prohíben que los funcionarios realicen actividades privadas de *lobbying* mientras ocupan un cargo público? Las opciones de respuesta son a) la legislación no establece prohibiciones vinculadas al empleo en simultáneo como lobista y servidor público, b) las leyes o los códigos de conducta desalientan esa práctica, pero no la prohíben expresamente o c) el ordenamiento jurídico explícitamente prohíbe trabajar como cabildero y ocupar un cargo público.

En las respuestas a las preguntas 31, 34 y 45 se analizan las prohibiciones e inhabilidades para ejercer cargos públicos en los ordenamientos jurídicos de Ecuador y Chile, por lo que ya se absuelve la presente interrogante. La conclusión fue que en ninguno de los dos países se establecen restricciones en las que se mencione expresamente a las actividades de *lobbying*. Si bien existen normas que impiden que ciertos representantes de actores que pueden ser considerados grupos de interés como, por ejemplo, ciertos contratistas del Estado o, en Chile, los dirigentes gremiales; ninguna disposición se refiere directamente a los cabilderos.

En Chile, el Código de Buenas Prácticas para Lobistas indican que los cabilderos deben abstenerse de contratar a los sujetos pasivos determinados en la Ley No. 20730. Sin embargo, aquel instrumento jurídico es de cumplimiento voluntario, por lo que no contiene ninguna obligación, sino que se limita a desalentar esa conducta¹⁰¹⁹. Por lo mencionado la respuesta a la pregunta 46 es la del literal a) para Ecuador y la del literal b) para Chile.

¹⁰¹⁹ Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015, p.7. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

47. ¿Existe un mecanismo para procesar las denuncias a las infracciones a la regulación del *lobbying* habilitado para los funcionarios y los ciudadanos? Las alternativas de respuesta son a) ningún mecanismo está previsto en la regulación, b) el alcance de los instrumentos para conocer las quejas es limitado o c) el sistema de recepción de denuncias es completo.

En la respuesta a la pregunta 41, se analizan los mecanismos de sanción que los ordenamientos jurídicos establecen para las infracciones que vulneran los códigos de ética y a la normativa relacionada con el *lobbying*, cuando quienes incurren en esas conductas son los cargos públicos. La conclusión fue que tanto Chile como Ecuador cuentan con procedimientos para tramitar ese tipo de denuncias. No obstante, aquellos sistemas no abarcan las faltas cometidas por los lobistas y otros representantes de los grupos de interés.

En las respuestas a las preguntas 20 y 44, se explicó que uno de los vacíos legales de la Ley No. 20730 es que no establece un procedimiento para aplicar su régimen sancionatorio cuando el infractor es uno de los sujetos pasivos. Mientras tanto, en Ecuador, si bien existen normas que reglan el comportamiento de los cargos públicos, el ordenamiento jurídico carece de regulación del *lobbying*. En consecuencia, no existen normas específicas para sancionar a los lobistas o procesar las denuncias en su contra, ya que por ahora se trata de un fenómeno ajeno a legislación. Por lo tanto, la respuesta a la interrogante 47 es la del literal b) para Chile y la del a) para Ecuador.

Autorregulación de las asociaciones de lobistas

Las siguientes seis preguntas son acerca de los mecanismos de autorregulación, un tema que tampoco fue tratado en la investigación. Aquellas herramientas son desarrolladas por los propios lobistas con la finalidad de establecer un marco reglamentario para sus actividades profesionales. Los principales instrumentos son los códigos de ética, los registros y los sistemas de monitoreo elaborados y administrados por las propias asociaciones de cabilderos¹⁰²⁰.

Las asociaciones profesionales de cabilderos o relacionistas públicos tienen un mayor protagonismo en el ámbito regulatorio europeo. La OCDE atribuye dicho fenómeno a la

¹⁰²⁰ OECD. *Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying*. OECD Publishing [online]. París: OECD Publisher, 2014, p. 25. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>

carencia de regulación estatal que hasta hace pocos años caracterizaba a esos países. En contraste, en Estados Unidos, donde se ha legislado al respecto desde el siglo pasado, la incidencia de este tipo de organizaciones es menor¹⁰²¹.

El patrón postulado por la OCDE no se cumple en Chile y Ecuador. En ambos países, la profesionalización del *lobbying* es un fenómeno ajeno a su realidad o su nivel de desarrollo es aún insipiente, pero no se han constituido organizaciones de cabilderos, a pesar de que tampoco ha existido tradicionalmente regulación estatal. En algunos lugares, las agrupaciones de relacionistas públicos o consultores políticos agrupan también a los lobistas y se encargan de implementar los mecanismos autorregulatorios. No obstante, en el ámbito chileno y ecuatoriano, aquellas asociaciones no han asumido ese rol.

En Chile, el 26 de mayo de 1983, se fundó el “Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile A.G., con la finalidad de redireccionar y legitimar la actividad, ofrecer capacitación a los asociados, ya que varios de ellos no poseían un título universitario; y apoyar el proceso de apertura del mercado”¹⁰²². De acuerdo con el estatuto de aquella asociación, las normas éticas que rigen a sus miembros son las del Código de Atenas¹⁰²³.

El Código de Atenas o Código de Ética Internacional de Relaciones Públicas es un instrumento internacional adoptado por las Asociaciones de Relaciones Públicas en el año de 1965. En aquel tiempo la problemática de la regulación del *lobbying* no alcanzaba la relevancia en la opinión pública que tiene actualmente. Por lo tanto, en este documento no se hace ninguna referencia a aquel fenómeno¹⁰²⁴.

En Ecuador, el nivel de desarrollo de las asociaciones profesionales vinculadas con la práctica del *lobbying* es menor que en Chile. En el año 2017, se fundó la primera

¹⁰²¹ OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Through Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012, p. 36. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en

¹⁰²² *Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile* [online]. Chile: Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile. Historia de las Relaciones Públicas en Chile. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en: http://colegiorpp.cl/?page_id=11

¹⁰²³ Chile. Literal g) del artículo 55. Estatutos del Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile. *Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile* [online]. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en http://colegiorpp.cl/Colegio_RRPP_Estatutos.pdf

¹⁰²⁴ Código de Atenas. En: *Asociación de Comunicación, Relaciones Públicas y Protocolo de Córdoba* [online]. Córdoba: ACRP. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://acrpp.com/etica-profesional/codigo-de-atenas/>

Asociación Ecuatoriana de Consultores Políticos (ASECOP)¹⁰²⁵. No obstante, el único medio electrónico que dispone aquella organización es una página en la red social Facebook¹⁰²⁶, por lo que se conoce muy poca información al respecto.

Las tres personas jurídicas que más actividades de *lobbying* registraron en Chile entre abril del 2018 y abril del 2019, según el registro administrado por el Consejo para la Transparencia, fueron Extend, la Cámara Chilena de la Construcción y Anglo American Sur S.A.¹⁰²⁷. De las tres solo la primera es una empresa especializada en relaciones públicas y es la única que no cuenta con un código de conducta publicado en su página de internet. Por su parte, Anglo América Sur S.A es una minera.

Ante la carencia de otros mecanismos de autorregulación, la inexistencia de organizaciones de cabilderos y la falta de atención que otro tipo de agrupaciones le han dado al fenómeno del *lobbying*, se analizará los códigos de ética de Anglo American Sur S.A. y de la Cámara Chilena de la Construcción para absolver las siguientes seis preguntas. A pesar de que aquellas personas jurídicas son dos de los tres mayores lobistas de Chile, su principal actividad no es el cabildeo, por lo que sus códigos de conducta tampoco contienen referencias directas a dicha práctica.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano no existen mecanismos de regulación del *lobbying* que permitan conocer cuáles son las personas jurídicas que más lo realizan. Por lo tanto, resulta imposible hacer un análisis similar al que se plantea para Chile. Ante estas limitaciones, las respuestas a las preguntas acerca de los mecanismos de autorregulación serán las del literal a) para Ecuador.

48. ¿Existen códigos de ética administrados por las asociaciones profesionales o por las propias empresas de *lobbying* que autorregulen su actividad? Las alternativas de respuesta son a) no existe ningún código, b) existen códigos de ética pero inadecuados o c) se prevén códigos de conducta que establecen sanciones.

En Chile, no existen organizaciones profesionales que establezcan reglas de conducta para las prácticas de *lobbying*. Las tres empresas que más actos de cabildeo registran se especializan en otras actividades. La única que tiene un objeto social afín es una

¹⁰²⁵ Mensaje 360. Ecuador ya tiene Asociación de Consultores Políticos denominada ASECOP. En: *Mensaje 360* [online]. Mensaje 360, 2017. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.mensaje360.com/0/nota/index.vnc?id=2229>

¹⁰²⁶ ASECOP. Recuperado de: https://www.facebook.com/pg/asecopEcuador/posts/?ref=page_internal

¹⁰²⁷ Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Top Empresas de Lobby. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

compañía que se dedica a las relaciones públicas y que no difunde ningún código de conducta por sus medios electrónicos.

Los códigos de conducta de Anglo American Sur S.A. y de la Cámara Chilena de la Construcción no se refieren específicamente a las prácticas de *lobbying*, sino que se enfocan principalmente en las conductas vinculadas a su actividad principal. Sin embargo, aquellos instrumentos incluyen algunas normas que orientan la relación de la organización y sus trabajadores o miembros con los funcionarios del Estado.

El Código de Conducta de la minera Anglo American Sur S.A. dedica una de sus cuatro secciones a las normas relacionadas con el principio de integridad. En aquella parte del Documento se tratan temas como los sobornos; los regalos de recreación y hospitalidad; la relación con las instituciones gubernamentales; el conflicto de intereses; los controles y sanciones gubernamentales; y el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo¹⁰²⁸.

Respecto al soborno, lavado de activos y financiación del terrorismo, el Código de Conducta indica que la empresa se opone totalmente a dichas actividades, apoya toda iniciativa para prevenirlas, se somete a todos los controles legales al respecto y obliga a cualquiera de sus trabajadores a denunciar ante las autoridades competentes cuando sospeche de cualquier conducta irregular. En relación con los obsequios y hospitalidades, el Documento no los prohíbe en la medida que no sean un mecanismo para obtener algún tipo de ventaja empresarial. Así mismo, se promueve que las relaciones con proveedores, clientes, socios empresariales y los gobiernos se basen a factores objetivos.

(...) los regalos inadecuados (es decir, excesivos o lujosos), la recreación y la hospitalidad pueden considerarse una forma de obtener una ventaja empresarial de manera injusta y pueden constituir un soborno ilegal. Los regalos, la recreación o la hospitalidad ofrecidos o proporcionados a funcionarios públicos o de Gobierno conllevan un riesgo mayor de percepción de soborno, por lo que siempre se debe consultar con antelación al equipo de conducta empresarial ética¹⁰²⁹.

¹⁰²⁸ Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción, p. 16-23. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

¹⁰²⁹ Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción, p. 17 [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en:

El Código de Conducta dispone que los empleados, contratistas o consultores que se encuentren ante un posible conflicto de intereses deben reportarlo de forma inmediata al gerente de línea o al departamento de recursos humanos de la empresa. El Documento además contiene disposiciones específicas acerca de la relación que la empresa debe mantener con los organismos gubernamentales y del financiamiento a actividades políticas.

El Código promueve la interacción con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de alcanzar una minería segura que contribuya al desarrollo sustentable. Además, se señala que la empresa respalda las iniciativas para transparentar el manejo de los recursos naturales y cualquier acción estatal concreta para que los ciudadanos accedan a esa información. Respecto a la financiación de la política, la compañía como tal se abstiene de realizar cualquier tipo de contribución, pero permite que sus trabajadores se vinculen a título propio a ese tipo de actividades.

Para evitar cualquier posible percepción de que Anglo American ejerce influencia indebida sobre la toma de decisiones, no apoyamos a ningún partido, grupo o figura política. No brindamos apoyo financiero ni de otro tipo a ningún político, partido político o entidad relacionada, ni tampoco a algún funcionario que represente a un partido político o candidato a cargo público en ninguna circunstancia, ya sea directamente o a través de terceros.

Como individuos, nuestros empleados tienen el derecho a participar en cualquier proceso político, incluso a realizar contribuciones políticas personales. Sin embargo, deben aclarar que dicho apoyo proviene de sus propias convicciones políticas y no guarda relación con Anglo American¹⁰³⁰.

El Código de Conducta, por su naturaleza, se limita a guiar el comportamiento de la empresa, sus empleados, contratistas y otros actores vinculados. Por lo tanto, no se lo concibe como el instrumento idóneo para determinar sanciones.

El contenido del Código de Comportamiento de la Cámara Chilena de la Construcción es mucho más corto que el de Anglo American Sud S.A. Solo dos disposiciones tienen alguna relación con la práctica del *lobbying*. El numeral segundo ordena respetar la

<https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

¹⁰³⁰ Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción, p. 20 [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

legislación y las demás normas jurídicas. El ordenamiento jurídico chileno contiene leyes acerca del cabildeo, que si bien no se relacionen directamente con la construcción, también debe ser observado de conformidad con aquella norma de conducta.

Adicionalmente, el numeral sexto del Código de Comportamiento de la Cámara Chilena de la Construcción exhorta a “no proponer, no otorgar ni aceptar favores especiales en virtud del pago de sobornos, prebendas; tráfico de información privilegiada o aprovechamiento del cargo que se ocupa”¹⁰³¹. El Documento tampoco contempla sanciones ante su incumplimiento.

De la revisión de los códigos de conducta de dos de las tres principales empresas que realizan *lobbying* en Chile se concluye que si bien cuentan con este tipo de instrumentos, los mismos no contienen referencias directas a esa actividad y tampoco prevén un régimen sancionatorio. Además, no existe un sistema de autorregulación que abarque a toda la industria, debido a su insipiente profesionalización. Por lo explicado, la respuesta a la pregunta 48 es la del literal b).

49. ¿Los códigos de conducta autorregulatorios para lobistas incluyen principios de comportamiento específico que evitan las situaciones antiéticas? Las respuestas pueden ser a) aquellos instrumentos no contienen este tipo de normas, b) los códigos de conducta mencionan principios de comportamiento pero de forma vaga o incompleta o c) los códigos de conducta contienen normas específicas de comportamiento que alejan a los lobistas de prácticas antiéticas.

En la interrogante se indica que los códigos de ética deberían requerir a los lobistas entregar información precisa y adecuada a los funcionarios; revelar a los cargos públicos la identidad del cliente y los intereses a los que responde; abstenerse de usar datos obtenidos de forma ilegal; no entregar obsequios con fines indebidos; reportar cuando se presentan conflictos de intereses; y establecer mecanismos para monitorear su cumplimiento¹⁰³².

¹⁰³¹ Cámara Chilena de la Construcción. *StudyLib* [online]. Chile: Cámara Chilena de Construcción. Código de Comportamiento Cámara Chilena de la Construcción. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://studylib.es/doc/6158927/solicitud-de-incorporacion-socios---c%C3%A1mara-chilena-de-la->

¹⁰³² Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.13. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

En la respuesta a la pregunta 48 se indicó que el Código de Comportamiento de la Cámara Chilena de la Construcción contiene muy pocas normas relacionadas con la práctica del *lobbying*. Por lo tanto, aquel instrumento no abarca ninguna de las medidas sugeridas en el párrafo anterior. Mientras tanto, respecto al Código de Conducto de Anglo American Sur S.A, se describieron las disposiciones referentes a la entrega de regalos y a los conflictos de intereses.

A lo explicado habría que añadir que el Código de Comportamiento de la Anglo American Sud S.A también regula los comportamientos relacionados con la información que la empresa y sus miembros entrega a terceros, incluidos los cargos públicos.

Nuestros grupos de interés confían en la precisión, exhaustividad, puntualidad, transparencia y honestidad de nuestros registros, informes y divulgaciones. Todos los registros empresariales y la información que creamos, en cualquier formato, deben reflejar la verdadera naturaleza de las transacciones y los eventos. Debemos ser abiertos y honestos con respecto a nuestro registro de información y la elaboración de informes, y generar informes claros, ya sean positivos o negativos¹⁰³³.

A pesar de que el Código de Conducta de Anglo American Sud S.A. abarca algunas de las conductas sugeridas en la interrogante 49, no regula a todas ellas, ni tampoco se refiere específicamente a la práctica del *lobbying*. Por lo tanto, la respuesta a dicha interrogante es la del literal b) para Chile.

50. ¿Los instrumentos de autorregulación requieren que los lobistas revelen públicamente la identidad de las personas a las que representan y el objetivo específico de la gestión que están desarrollando? Las posibles respuestas son a) no se requiere publicar esa información, b) solo se solicita que revelen datos básicos o c) la información que debe ser publicada es suficiente.

51. ¿En qué medida existen mecanismos de autorregulación que eviten los empleos simultáneos como lobista y en el sector público? Las alternativas de contestación son a) no existe ninguna prohibición al respecto, b) los códigos de conducta desestiman esas

¹⁰³³ Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud, p. 26. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

prácticas, pero no las prohíben o c) los códigos de conducta expresamente prohíben que los cabilderos trabajen en el sector público.

Los códigos de conducta analizados no son de compañías especializadas en cabildeo, ni prevén disposiciones expresas acerca de las prácticas de *lobbying*, por lo que carecen de normas como las sugeridas en las preguntas 50 y 51. Por eso motivo las respuestas a aquellas dos interrogantes son las del literal a).

52. ¿Existen mecanismos para que cualquier persona pueda presentar quejas ante infracciones a las normas de autorregulación del *lobbying*? Las alternativas de respuesta son a) no hay instrumentos para procesar las denuncias, b) los mecanismos para procesar las quejas tienen un alcance limitado o c) el sistema para tramitar las denuncias es sólido.

53. ¿En qué medida existe un mecanismo razonable para el monitoreo del cumplimiento de la autorregulación del *lobbying*? Las posibles respuestas son a) no existe ningún mecanismo de vigilancia, b) los procedimientos de monitoreo son realizados por organismos no independientes o su alcance es limitado o c) el sistema es sólido y dirigido por una entidad independiente.

El Código de Conducta de Anglo American Sud S.A. cuenta con un sistema denominado Speak Out, que funciona al mismo tiempo como un instrumento de denuncia y de monitoreo. La herramienta consiste en un mecanismo de recepción de denuncias confidenciales

Nuestro programa Speak Up es un servicio de informes confidenciales para todos los empleados, proveedores, socios empresariales y grupos de interés de Anglo American para presentar inquietudes acerca de conductas y prácticas potencialmente deshonestas, ilegales o inseguras que infringen nuestro Código (...)

El propósito de Speak Up es promover la lealtad del empleado, el proveedor y el socio empresarial a través de la identificación y eliminación de prácticas deshonestas. Speak Up es gestionado por una compañía externa independiente y está disponible todos los días de la semana, en cualquier momento, de día o de noche. El uso de un proveedor externo protege totalmente la identidad del

individuo, la cual nunca será divulgada a Anglo American sin la autorización expresa de esa persona¹⁰³⁴.

El procedimiento ordinario ante cualquier vulneración al Código de Conducta es que la denuncia sea presentada por el empleado ante su gerente de línea. En caso de que el denunciante considere que no es adecuado presentarla ante aquella autoridad, puede ponerla en conocimiento de otro gerente de línea o de cualquier miembro de la empresa que cumpla funciones de apoyo como, por ejemplo, quienes trabajan en el departamento de recursos humanos. No obstante, si la persona que pretende interponer la queja prefiere el anonimato, tiene la opción de recurrir al sistema de Speak Up.

Speak Up es un mecanismo interesante y novedoso para proteger a los denunciantes. Sin embargo, las quejas finalmente son procesadas de acuerdo con la normativa interna de la empresa y no por una entidad independiente como, por ejemplo, el comité de ética de una organización gremial. Además, la implementación de aquel sistema no es una práctica generalizada en todo el sector del *lobbying* chileno. Por lo mencionado las respuestas a las interrogantes 52 y 53 son las del literal b).

Igualdad de acceso a los instrumentos de participación ciudadana

Mecanismos de participación ciudadana

54. ¿Los parlamentos están obligados por ley a permitir que los ciudadanos y el público en general (corporaciones y organizaciones de la sociedad civil) participen de forma relevante en sus deliberaciones en igualdad de condiciones y oportunamente? Las opciones de respuesta son a) el ordenamiento jurídico no prevé ninguna norma que permita la participación de actores privados en el proceso legislativo, b) el marco legal habilita a los ciudadanos y al público en general a proveer información a los parlamentarios, pero no garantiza el acceso en igualdad de condiciones ni el tiempo debido para realizar dichos aportes o c) la Ley exige al parlamento permitir la participación ciudadana en igualdad de condiciones y durante un periodo de tiempo oportuno para incidir en sus decisiones.

Si bien en los parlamentos de ambos países se han desarrollado mecanismos participativos; en Chile, no han sido consecuencia de normas jurídicas que obliguen a

¹⁰³⁴ Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud, p. 32. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

implementarlos, sino de la voluntad política de ambas cámaras. Mientras tanto, en Ecuador, la participación ciudadana fue uno de los ejes del proceso constituyente del 2008, lo que derivó en que varios instrumentos inspirados en ese principio sean incorporados al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta 54 es la del literal b) para el caso chileno y la del literal c) para el ecuatoriano¹⁰³⁵.

55. ¿El ordenamiento jurídico prevé mecanismos de participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de las políticas del gobierno que garanticen la difusión oportuna de las reuniones públicas; de las reglas de asistencia y participación; y de las herramientas para enviar comentarios y opiniones sobre asuntos específicos?

Las alternativas de respuesta son a) la legislación no contempla procedimientos o reglas para que los ciudadanos participen en los elaboración de las políticas públicas o son determinados de forma ad hoc para cada proceso, b) la normativa establece algunos lineamientos, pero no son específicos o son meramente referenciales o c) existe un marco regulatorio integral para la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas.

En Ecuador, la participación ciudadana se encuentra más afirmada en el plano normativo que en Chile. Incluso, la propia Constitución dispone la implementación de instrumentos específicos que son desarrollados a nivel legislativo y reglamentario.

Aunque la Ley No. 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública incorporó mecanismos de participación ciudadana al ordenamiento jurídico chileno, la mayoría de ellos son desarrollados por normas de rango inferior. No obstante, sería erróneo afirmar que el marco regulatorio de Chile se limita a prever lineamientos no específicos o meramente referenciales.

A pesar de no estar contenidas en leyes, las disposiciones jurídicas chilenas que regulan, por ejemplo, el procedimiento de consulta previa indígena o la aplicación de la Ley No. 20500 son de cumplimiento obligatorio para sus destinatarios y definen reglas concretas para la implementación de instrumentos de participación. Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta 55 es la del literal c) para Chile y Ecuador, a pesar de las deficiencias y críticas puntuales expuestas a lo largo de la investigación¹⁰³⁶.

¹⁰³⁵ Ver epígrafes 2.1.2 y 3.1.1.

¹⁰³⁶ Ver epígrafes 2.1.2. y 3.1.1.

56. ¿En qué medida los ordenamientos jurídicos garantizan una participación igualitaria de todos los grupos de presión interesados en intervenir en las deliberaciones públicas? Las opciones de respuesta son a) ninguna norma regula este aspecto, b) existen algunas previsiones al respecto, pero no son específicas o se limitan a directrices políticas o c) el ordenamiento jurídico explícitamente exige que los cargos públicos velen por la participación igualitaria de todos los sectores afectados por las decisiones públicas en sus deliberaciones.

En Chile, las leyes que crean los instrumentos participativos también contienen normas que promueven la igualdad de trato para todos los actores. El artículo 11 de la Ley No. 20730, que regula el lobby, ordena expresamente, a las autoridades sujetas a su ámbito de aplicación, observar aquel principio respecto de las personas, organizaciones y entidades que solicitan audiencias sobre una misma materia¹⁰³⁷.

En ese mismo sentido, la Ley No. 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que incorpora el mecanismo participativo de consultas ciudadanas en la Administración Pública chilena, dispone que aquellos procesos deben realizarse de manera informada, pluralista y participativa. El Cuerpo Normativo también ordena que la conformación de los consejos consultivos sea diversa, representativa y pluralista¹⁰³⁸.

En el marco del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Constitución prevé que los principios orientadores de la participación ciudadana son los de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad¹⁰³⁹. Además, en lo referente a los consejos consultivos, la Carta Magna dispone que su estructura, funcionamiento y la forma de integración de sus miembros se

¹⁰³⁷ Chile. Artículo 11. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

¹⁰³⁸ Chile. Artículo 32. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁰³⁹ Ecuador. Artículo 95. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

regule de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo¹⁰⁴⁰.

De acuerdo con la Norma Fundamental ecuatoriana, el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales. Su fin primordial es la realización del Buenvivir y el Estado tiene la función de garantizar que su funcionamiento se oriente hacia aquella meta mediante la planificación. Entre los objetivos concretos del régimen de desarrollo está el de “fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público”¹⁰⁴¹.

El legislador chileno delega, a cada órgano de la Administración del Estado, la facultad de promulgar las reglas específicas de funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en su ámbito¹⁰⁴². Por lo tanto, no existe un patrón general que permita analizar si en la conformación de aquellos espacios se garantiza una participación igualitaria de los distintos actores. En contraste, el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con normativa que fija lineamientos para la composición de las instancias participativas aplicables en los distintos organismos estatales.

La normativa que regula la conformación de la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir permite que todas las organizaciones sociales de tercer nivel designen un representante¹⁰⁴³. Aquella disposición jurídica garantiza de manera general la participación de los distintos sectores. No obstante, si se la analiza más detalladamente, no es totalmente incluyente, ya que no todos los actores de la sociedad civil están

¹⁰⁴⁰ Ecuador. Artículo 157. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

¹⁰⁴¹ Ecuador. Artículos 275 y 277. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

¹⁰⁴² Chile. Artículo 32. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁰⁴³ Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 1469 Reglamento para la Conformación de la Asamblea Ciudadana Plurinacional. R.O. 939 del 23 de abril del 2013. Tomado de: Tomado de: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2829-registro-oficial-no-939>.

integrados en federaciones ni todas esas agrupaciones de segundo grado forman parte una agrupación de tercer nivel.

Los demás integrantes de la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir provienen de los Consejos Ciudadanos Sectoriales y de las Asambleas Locales de Participación. La normativa ecuatoriana determina reglas generales para la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Aquellos espacios deben contar con de nueve a treinta y seis representantes de las organizaciones sociales. Todos los actores de la sociedad civil tienen derecho a designar un delegado, lo que permite su participación en igualdad de condiciones.

No obstante, la disposición jurídica que regula la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales también faculta al ministerio correspondiente a definir cuáles son las agrupaciones de la sociedad civil que tienen la prioridad para formar parte aquellos espacios cuando la cantidad de interesados excede el número máximo de participantes¹⁰⁴⁴. Lo mencionado podría utilizarse para que se excluya a ciertos grupos discrecionalmente.

En relación con las Asambleas Locales de Participación, la normativa ecuatoriana no determina un lineamiento general para su conformación. Aquello le corresponde definir a cada uno de los organismos locales que las implementan. Sin embargo, la LOPC sí dispone que la composición de esas instancias debe observar los principios de equidad de género y generacional, pluralidad, interculturalidad e inclusión; y reflejar las diversas identidades territoriales y temáticas¹⁰⁴⁵.

La LOPC determina que las audiencias públicas deben realizarse de forma obligatoria, incluso cuando son solicitadas por iniciativa ciudadana¹⁰⁴⁶. Aquella regla permite que dicho mecanismo participativo esté al alcance de cualquier actor social y garantiza la

¹⁰⁴⁴ Ecuador. Artículo 3. Decreto Ejecutivo 656. Reglamento para el Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. *Registro Oficial*, 29 de abril de 2015, Suplemento 490. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1830-suplemento-al-registro-oficial-no-490>

¹⁰⁴⁵ Ecuador. Artículo 57. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁴⁶ Ecuador. Artículo 73. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

igualdad en su acceso. En esa misma línea, los cabildos populares, por su naturaleza, son instancias abiertas a las que pueden asistir todos los habitantes de cada cantón¹⁰⁴⁷.

Respecto al instrumento participativo denominado como la silla vacía, la LOPC prevé que las personas interesadas en hacer uso de ese espacio deben solicitarlo ante la secretaria del organismo colegiado correspondiente. Cada una de esas entidades está obligada a mantener un registro de las peticiones aceptadas y denegadas. La Ley no establece cual es el procedimiento para definir quiénes son los participantes. Aquel aspecto le corresponde regular a cada organismo estatal local. No obstante, el Cuerpo Normativo dispone que, cuando los ciudadanos acreditados sean varios y manifiesten posturas diferentes, se establezca un mecanismo para consensuar su voto. Si los intervinientes no llegan a un acuerdo únicamente conservan solo el derecho a voz¹⁰⁴⁸.

Si bien el mecanismo descrito evita que la opinión de algunos de los participantes en las sesiones de los organismos locales, mediante el instrumento de la silla vacía, tenga más peso que la del resto de acreditados, también sanciona el disenso con la pérdida del derecho a voto. Por lo tanto, la normativa garantiza la igualdad de condiciones de todos los actores, pero a costa de reducir la relevancia de la participación ciudadana. Finalmente, la conformación de los consejos consultivos, al igual que en Chile, queda a discreción del convocante, por lo que no hay norma expresa que garantice su carácter plural.

En síntesis, aunque las leyes chilenas No. 20730 y No. 20500 mandan a observar los principios de igualdad de trato y de pluralismo en los mecanismos de participación ciudadana que implementan, no prevén reglas específicas, acerca de la conformación de aquellas instancias, que garanticen la participación equitativa de los distintos actores de la sociedad civil. Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta 56 es la del literal b) para Chile. En contraste, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el funcionamiento de la mayor parte de los mecanismos participativos se encuentra regulado y, a pesar de las

¹⁰⁴⁷ Ecuador. Artículo 76. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁴⁸ Ecuador. Artículo 77. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

deficiencias señaladas, aquellas reglas procuran una incidencia simétrica de los distintos participantes. En consecuencia, para Ecuador, la contestación es la del literal c).

57. ¿Cuál de las formas de participación pública se utiliza de manera frecuente? Esta es la única interrogante que no tiene una calificación numérica, ni opciones de contestación. En los epígrafes 2.1.2 y 3.1.1 se explican cómo funcionan en la práctica los mecanismos participativos en Chile y Ecuador. Además, se exponen datos que proporcionan una respuesta general a la pregunta¹⁰⁴⁹.

58. ¿En la práctica, los mecanismos participativos están abiertos a la intervención de todos los actores? Las alternativas de respuesta son a) en estos procesos rara vez participan todos los sectores de la sociedad civil, b) ciertas veces participan todos los interesados, pero no en todas las ocasiones o c) los espacios de participación generalmente son accesibles a todos los ciudadanos y organizaciones sociales.

Los datos analizados reflejan que los mecanismos de participación ciudadana previstos en los ordenamientos jurídicos chileno y ecuatoriano aún no logran constituirse como instrumentos de consulta accesibles a la totalidad de los actores sociales que pretenden expresar su opinión acerca de las deliberaciones públicas. Por lo tanto, la respuesta para Chile y Ecuador es la del literal b)¹⁰⁵⁰.

59. ¿En qué medida las opiniones de los participantes en los procesos participativos se hacen públicas? Las opciones de contestación son a) las opiniones de los participantes nunca o rara vez se hacen públicas, b) los puntos de vista de los ciudadanos a veces se dan a conocer, pero no siempre o c) los argumentos de los actores de la sociedad civil que intervienen en los procesos participativos siempre se publican. La contestación a la presente interrogante se centrará en las instancias respecto de los cuales existe información disponible por medios electrónicos.

En el ámbito parlamentario chileno, la participación de los actores de la sociedad civil se realiza mediante su comparecencia en las comisiones permanentes de ambas cámaras. Las actas de sesiones de aquellas dependencias son públicas. De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018, elaborado por una unión internacional de organizaciones no gubernamentales denominada Red Latinoamericana

¹⁰⁴⁹ Ver epígrafes 2.1.2 y 3.1.1.

¹⁰⁵⁰ Ver epígrafes 2.1.2 y 3.1.1.

de Transparencia Legislativa, aquellos documentos tardan mucho en ponerse a disposición de la ciudadanía¹⁰⁵¹.

La Ley No. 20730 es imprecisa al determinar que información referente a las audiencias de gestión de intereses deben ser publicadas en los registros de agenda pública. Por lo dicho, en la práctica, no se suele informar muchos detalles acerca de los asuntos tratados¹⁰⁵². En consecuencia, las opiniones vertidas por los actores sociales en esos espacios tampoco se publican.

El ordenamiento jurídico chileno carece de un parámetro general que determine como deben operar los consejos en los que participan actores de la sociedad civil. Cada uno de esos organismos tiene sus propias reglas, por lo que resulta complejo llegar a una conclusión general que los abarque a todos. Las maneras de dar a conocer sus actividades varían. Sin embargo, es evidente que algunos de ellos si hacen públicos las opiniones de sus integrantes. Por ejemplo, el Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil presentó un informe final en el que se recoge las apreciaciones de sus miembros acerca del nivel de implementación de la Ley No. 20500 y sus propuestas de reforma al régimen de participación¹⁰⁵³.

En Ecuador, a pesar de que las actas de las comisiones especializadas de la Asamblea Nacional deben ser publicadas en su página de internet, por disposición del artículo 34 del Reglamento de las Comisiones Especializadas¹⁰⁵⁴, únicamente se divulga un resumen de cada una de las votaciones y no la transcripción de las intervenciones de los

¹⁰⁵¹ Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa. *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa* [online]. Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, 2018, p.16. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf

¹⁰⁵² Chile. Artículo 8. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

¹⁰⁵³ Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública* [online]. Chile: Instituto de Prevención Social, 2017. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf>

¹⁰⁵⁴ Ecuador. Artículo 34. Reglamento de Comisiones Especializadas. *Asamblea Nacional*, 14 de octubre de 2009.

participantes¹⁰⁵⁵. Por lo tanto, aquel instrumento no es útil para conocer los puntos de vistas de los actores de la sociedad civil que comparecen a esos espacios. No obstante, por tratarse de información pública, dichos documentos pueden ser solicitados por la ciudadanía.

En relación a los mecanismos participativos desarrollados por la Ley de Participación Ciudadana y Control Social; el Consejo Nacional de Planificación, los Consejos Nacionales de Igualdad, la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buenvivir, los consejos ciudadanos sectoriales y los demás entes de participación nacional y local levantan actas de sus sesiones. Aunque algunos de estos documentos se pueden encontrar en internet¹⁰⁵⁶, no existe un registro sistematizado de los mismos. Sin embargo, los ciudadanos podrían pedirlos a la institución respectiva.

Concretamente en lo referentes a las veedurías, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social publica en su sitio web los informes finales. Aquellos documentos no dejan de ser una opinión de ciudadanos respecto a un procedimiento específico¹⁰⁵⁷.

En síntesis, en Chile y Ecuador, los puntos de vista de los actores de la sociedad civil, formulados en las instancias participativas, se registran generalmente en documentos públicos a los que puede acceder la ciudadanía. No obstante, en ambos países, los mecanismos de divulgación son insuficientes y heterogéneos, lo que dificulta su difusión. En consecuencia, la respuesta a la pregunta 59 es la del literal b) para los dos casos.

60. ¿El ordenamiento jurídico ordena a las autoridades públicas justificar los motivos por los que tomaron en cuenta o no, en su decisión final, las sugerencias ciudadanas formuladas mediante los mecanismos participativos? Las posibles respuestas son a) no hay ninguna disposición legal que exija a los funcionarios explicar cuando consideran o no la opinión de los actores de la sociedad civil, b) existe alguna regulación al respecto, pero no son específicas o se tratan simplemente de directrices políticas o c) por

¹⁰⁵⁵ Asamblea Nacional del Ecuador. *Asamblea Nacional del Ecuador* [online]. Ecuador: Asamblea Nacional. Votaciones de las Comisiones Permanentes. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/votaciones-de-las-comisiones-permanentes>

¹⁰⁵⁶ Por ejemplo en la página de internet de la extinta SENPLADES se encuentran actas del Consejo Nacional de Participación. SENPLADES. *SENPLADES* [Recurso electrónico]. Ecuador. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Acta-003-2012-CNP.pdf>

¹⁰⁵⁷ CPCCS. *Rendición de cuentas* [online]. Ecuador: 2018. Informes Finales de Veedurías Ciudadanas. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/informes-finales-de-veedurias-ciudadanas/>

imperativo legal, la motivación de las decisiones públicas debe incluir una explicación acerca de la inclusión o no de las recomendaciones presentadas por los actores sociales mediante los instrumentos participativos.

El marco normativo que regula las actividades del Congreso de Chile no exige expresamente que las comisiones permanentes justifiquen porque se tomó en cuenta o no las opiniones formuladas por la ciudadanía, durante las comparecencias o mediante otras formas de participación. No obstante, el inciso sexto del artículo 5.A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional prevé que el contenido de aquellos informes tienen que dar cuenta de los asistentes a las sesiones; de los debates; de los antecedentes y documentos considerados; de los acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales; y del resultado de las votaciones, debidamente individualizadas¹⁰⁵⁸.

Si bien la obligación de publicar datos acerca de los debates mantenidos en las comisiones, los acuerdos alcanzados y los antecedentes considerados no implica el deber de pronunciarse respecto de las posiciones manifestadas por los actores de la sociedad civil que participaron en ellos, si permite que aquellos puntos de vista sean conocidos en la opinión pública. En esa misma línea, el artículo 40 del Reglamento del Senado dispone que los informes de sus comisiones permanentes comuniquen “de los acuerdos de ésta, consignando sus fundamentos esenciales, las opiniones de mayoría y minoría, cuando fuere necesario, y el resultado de las votaciones efectuadas para adoptarlos, precisando el voto de cada Senador (...)”¹⁰⁵⁹.

En el ámbito parlamentario ecuatoriano, la Ley Orgánica de la Función Legislativa únicamente prevé que los informes de las comisiones especializadas deben contener las observaciones que sus miembros juzguen necesarias introducir. No obstante, el Reglamento de las Comisiones Especializadas de la Asamblea Nacional establece expresamente que aquellos documentos deben incluir, entre otros aspectos, un detalle de la socialización del proyecto de ley¹⁰⁶⁰. Al igual que en Chile, aquellas normas jurídicas

¹⁰⁵⁸ Chile. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. *Ministerio del Interior* [online], 17 de diciembre de 2016, Id Norma 30289 [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>

¹⁰⁵⁹ Chile. Artículo 40. Reglamento del Senado de Chile. *Senado República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

¹⁰⁶⁰ Ecuador. Artículo 4. Reglamento de Comisiones Especializadas. *Asamblea Nacional*, 14 de octubre de 2009.

no constituyen un imperativo legal para que las comisiones se pronuncien motivadamente acerca de las observaciones formuladas por los actores de la sociedad civil, pero al menos son útiles para dar a conocer a la ciudadanía información relevante al respecto.

La única disposición de la Ley chilena sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, relacionada con el tema indagado en la presente interrogante, es la obligación de los órganos de la Administración del Estado de responder a las observaciones, planteamientos o consultas que les realicen los actores de la sociedad civil en el marco de su rendición de cuentas anual¹⁰⁶¹. El Cuerpo Normativo no contiene ninguna otra disposición que fuerce a las autoridades a pronunciarse acerca de los criterios ciudadanos recogidos en el marco de los demás mecanismos de participación.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana ecuatoriana tampoco prevé el mandato expreso de incluir en la motivación de las decisiones públicas las justificaciones para incluir o descartar las observaciones de la ciudadanía. No obstante, la estructura de las instancias de participación, compuestas por representantes del Estado y de las organizaciones de la sociedad, es propicia para que, en los debates generados dentro de esos espacios, los funcionarios se posicionen respecto a las propuestas de los actores sociales.

Por ejemplo, el Consejo Nacional de Planificación está compuesto por representantes de la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buenvivir. El Consejo tiene la atribución de realizar el Plan Nacional de Desarrollo que es un documento sumamente relevante para la definición de las políticas públicas en Ecuador y que debe ser observado obligatoriamente por todo el sector público¹⁰⁶². En ese espacio deliberativo, los delegados de las instancias participativas pueden realizar propuestas y debatir con los funcionarios de los organismos estatales.

Otras de las disposiciones de la LOPC, que se relacionan con el objeto de la pregunta 60, es la que ordena la difusión de los temas tratados en las audiencias públicas con la

¹⁰⁶¹ Chile. Artículo 72. Inciso segundo. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁰⁶² Ecuador. Artículos 279 y 280. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

finalidad de que la ciudadanía pueda darles seguimiento. A pesar de que no se obliga a los cargos públicos a tomar una postura acerca de los argumentos defendidos por los actores sociales, al menos se logra que las instituciones los divulguen¹⁰⁶³.

La consulta previa indígena, en ambos países, es el mecanismo participativo que incluye las normas que más se ajustan a los preceptos mencionados en la pregunta 60. En Chile, el Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo dispone que el informe final de aquellos procesos incluya los acuerdos alcanzados y una explicación fundada de los disensos producidos¹⁰⁶⁴.

En Ecuador, el instructivo de la Asamblea Nacional, que regula la aplicación de la consulta prelegislativa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, determina que en la mesa de diálogo nacional se discutan únicamente los pactos y desacuerdos identificados en las audiencias públicas provinciales. Aquella discusión deberá registrarse en un acta suscrita por los participantes. Una copia certificada de ese documento se adjunta al informe final del proceso y sirve de insumo para el debate en la comisión permanente respectiva y el pleno de la Asamblea Nacional¹⁰⁶⁵.

Por su parte, el Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos dispone que los ejes y lineamiento determinados mediante dichos procedimientos sean considerados por la Autoridad Ambiental Nacional, e incluidos en los planes de relaciones comunitarias y de manejo ambiental que rigen el vínculo de las contratistas con las comunidades que habitan en el área de influencia de sus proyectos¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶³ Ecuador. Artículo 75. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁶⁴ Chile. Literal e) del Artículo 16 del Decreto 66. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

¹⁰⁶⁵ Ecuador. Artículo 19. Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 27 de junio del 2012, Suplemento 733 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/5569-suplemento-al-registro-oficial-no-733>.

¹⁰⁶⁶ Ecuador. Artículo 23, Inciso segundo. Decreto Ejecutivo 1247 Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques. *Registro Oficial* [online], agosto de 2012, núm. 759 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5478-registro-oficial-no-759>

En conclusión, en ambos países existen normas jurídicas cuyo objetivo es hacer público los aportes realizados por la ciudadanía en los espacios participativos y evitar que sus opiniones sean ignoradas por las autoridades o que la aplicación de esos instrumentos se convierta en un mero formalismo. Sin embargo, son escasas las disposiciones específicas que exigen a los funcionarios explicar por qué acogen o no los criterios expresados por los distintos actores sociales como parte de la motivación de sus decisiones. Por lo dicho, la respuesta a la pregunta 60 es la del literal b) para Ecuador y Chile.

Consejos consultivos

Otro de los temas evaluados en el cuestionario que no se estudia a profundidad en la investigación son los consejos consultivos conformados por autoridades y representantes de los actores sociales. En el ordenamiento jurídico chileno se pueden clasificar a los consejos creados con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en dos grupos. En el primero se encuentran las instancias mixtas que se constituyeron desde el retorno a la democracia, en ocasión de problemáticas sociales concretas¹⁰⁶⁷. La segunda categoría la componen los consejos de la sociedad civil que deben establecerse en las dependencias de la Administración del Estado nacionales y locales de acuerdo con la Ley No. 20500¹⁰⁶⁸.

Mientras tanto, en Ecuador, los distintos consejos instituidos como instrumentos participativos también pueden dividirse en dos categorías. La primera abarcaría a todos los organismos mixtos creados por la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyas formas de composición se encuentra predeterminada por la legislación. En el segundo grupo están los consejos consultivos previstos en el artículo 80 de la LOPCC. La estructura de dichos espacios depende de la autoridad u organismo convocante¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁷ Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 58. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

¹⁰⁶⁸ Chile. Artículo 32. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁰⁶⁹ Ecuador. Artículo 80 Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

61. ¿El ordenamiento jurídico prevé la obligación de que la composición de los consejos consultivos o grupos de expertos guarde un equilibrio entre los representantes del sector privado y los de la sociedad civil? La interrogante solo admite dos respuestas. La opción a) es que no se exige una conformación balanceada en los organismos mencionados o c) que la legislación requiere que exista una participación paritaria de actores privados y de la sociedad civil en los consejos consultivos y grupos de expertos¹⁰⁷⁰.

La distinción entre sector privado y organizaciones de la sociedad civil, que se realiza en esta parte del cuestionario, difiere de la concepción de sociedad civil en la que se fundamenta la teoría de gobernanza. Del planteamiento de las interrogantes 61 se infiere que se pretende separar a los grupos empresariales del resto de actores sociales. Dicha apreciación es más cercana a los postulados de las vertientes teóricas críticas. En el Subcapítulo 1.3, se aborda aquel debate y se explican más detalladamente las distintas posiciones¹⁰⁷¹. En todo caso, para contestar ambas interrogantes, se entenderá que el sector privado son las compañías y las agrupaciones de empresarios. Mientras que, las agrupaciones de la sociedad civil serían todas las demás formas de organización ciudadana.

En Chile, las reglas de funcionamiento de los consejos mixtos ad hoc se determinan en el acto normativo que los crea. El ordenamiento jurídico carece de una regla general que regule su conformación. En ese mismo sentido, la Ley No. 20500 no dispone de lineamientos acerca de la composición de los consejos de la sociedad civil. El legislador delega su definición a la entidad estatal o autoridad que debe instaurarlos.

En Ecuador, la LOPC tampoco establece reglas generales acerca de la conformación de los consejos consultivos. La determinación de la estructura orgánica de esos espacios es una decisión discrecional del convocante. Los únicos parámetros a observarse serían los principios constitucionales que orientan la participación ciudadana, entre los que constan los de igualdad, de respeto a la diferencia e interculturalidad¹⁰⁷².

¹⁰⁷⁰Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.16. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

¹⁰⁷¹Subcapítulo 1.3.

¹⁰⁷² Ecuador. Artículo 95. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en:

Sin embargo, la LOPC prevé lineamientos que pretenden que la Asamblea Plurinacional e Intercultural del Buenvivir, los consejos ciudadanos sectoriales, las asambleas locales de participación, las consultas ciudadanas y la silla vacía sean instrumentos participativos a los que accedan de forma equilibrada los distintos actores interesados.

La contestación a la interrogante 61 es la del literal a) para Chile, debido a que, aunque la Ley No. 20500 ordena que los mecanismos participativos se apliquen de forma pluralista, no existe ninguna disposición específica que garantice un acceso equilibrado. Mientras tanto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano sí contiene normativa que regula la composición de la mayoría de espacios de participación ciudadana con la finalidad de que se mantengan al alcance de todos los interesados, a pesar de las deficiencias. Tomando en cuenta lo mencionado, la respuesta para Ecuador es la del literal c).

62. ¿La composición de los consejos consultivos y grupos de expertos es equilibrada en la práctica entre el sector privado y los representantes de la sociedad civil? Las alternativas de respuesta son a) los organismos mencionados generalmente están sesgados por intereses particulares, b) los consejos consultivo y grupos de expertos a veces son equilibrados y otras veces no o c) existe un balance significativo entre los representantes de la sociedad civil y el sector privado en esos espacios.

En general, los espacios creados para incluir a la sociedad civil en las deliberaciones públicas reproducen las asimetrías materiales generadas en otros ámbitos¹⁰⁷³. Las distintas modalidades de consejos participativos previstas en los ordenamientos jurídicos chileno y ecuatoriano no han logrado equilibrar totalmente aquellas desigualdades.

Aunque con distintos niveles de intensidad la legislación chilena y ecuatoriana que regula los espacios participativos, como los consejos consultivos, pretende garantizar una intervención ecuánime de los distintos actores; en la práctica, aquel equilibrio aún no se logra. Dicha problemática se presenta con matices distintos en Chile y Ecuador, pero en los dos países existe inconformidad en determinados sectores con la representatividad de esos espacios. Por lo tanto, la respuesta a la presente interrogante es la del literal b) para ambos países.

<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

¹⁰⁷³ Ver Subcapítulo 1.3.

63. ¿Hasta qué punto los lobistas están prohibidos de sentarse en los consejos consultivos o grupos de expertos? Las opciones de respuesta son a) los lobistas pueden formar parte libremente de esos espacios o c) los lobistas no pueden ocupar esos espacios a título personal.

El ordenamiento jurídico chileno no prevé criterios generales acerca de la composición de las instancias participativas. La estructura de esos espacios se las define en el acto normativo que los crea o las decide el convocante de los mismos. La Ley No. 20730, que regula el *lobbying*, tampoco contiene ninguna prohibición para que los lobistas o gestores de intereses integran dichos organismos¹⁰⁷⁴.

El mismo criterio aplica para los consejos consultivos previstos en el artículo 80 de la LOPC en Ecuador. La estructura de aquellos entes depende de la autoridad u organismo convocante¹⁰⁷⁵. A lo mencionado habría que añadir que actualmente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no existe la figura de lobista, por lo que no es posible una prohibición legal expresada en los términos planteados en la interrogante 63.

Ahora bien, aunque la figura legal del lobista no existe, los actores sociales que intervienen en algunos de los espacios participativos, previstos por la LOPC, se encuentran abarcados por el concepto teórico de grupos de presión que se maneja en la presente investigación. Por lo tanto, para emitir un criterio en relación con los distintos espacios deliberativos, cuya composición sí se encuentra regulada en la legislación, es necesario distinguir a los lobistas profesionales de los demás grupos sociales. Por su contexto, se infiere que la pregunta 63 indaga acerca de las limitaciones al *lobbying* profesional.

La LOPC establece parámetros para la composición los entes participativos que crea, a excepción de los consejos consultivos previstos en su artículo 80¹⁰⁷⁶. La normativa habilita expresamente a las organizaciones sociales, que se subsumen en el concepto de grupos de presión, a participar en esos procesos, pero no se menciona a los lobistas profesionales ya que se trata de un concepto ajeno al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

¹⁰⁷⁴ Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

¹⁰⁷⁵ Ecuador. Artículo 80. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁷⁶ Ver pregunta 55.

No obstante, la participación ciudadana se puede ejercer de forma individual o colectiva. Los cabilderos podrían asistir a las instancias participativas como individuos y defender libremente los intereses que crean pertinentes. No existe ninguna prohibición legal que lo impida. Tomando en cuenta lo expuesto, la respuesta a la presente interrogante es la del literal a) para ambos países.

64. ¿Los ejecutivos de las corporaciones están prohibidos de participar a título personal en los consejos consultivos o grupos de expertos? Las posibles respuestas son a) los representantes empresariales pueden formar parte libremente de aquellos mecanismos de participación o c) la legislación dispone restricciones para que los ejecutivos de las corporaciones integren consejos consultivos o grupos de expertos¹⁰⁷⁷.

La respuesta a la pregunta 63 es extensible a la presente interrogante. En Chile, no existe normativa que establezca parámetros generales acerca de quienes deben integrar las instancias de participación. Incluso, en algunos consejos consultivos, los delegados de las corporaciones son miembros activos. Por ejemplo, el Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social “incluye representantes de diversos ministerios y servicios públicos y cuatro personas no pertenecientes al ámbito gubernamental: del sector empresarial, sindical, académico y de organismos no gubernamentales”¹⁰⁷⁸.

En Ecuador, los representantes del sector empresarial pueden intervenir de manera individual en cualquier ente participativo. Por ejemplo, la LOPC prevé que los consejos consultivos pueden estar compuestos por ciudadanos o por organizaciones civiles¹⁰⁷⁹. El convocante puede invitar a estos espacios a cualquier persona sin ninguna limitación. Además, los empresarios pueden conformar libremente agrupaciones colectivas para defender sus intereses que se consideran organizaciones sociales, por lo que tienen

¹⁰⁷⁷ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.16. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

¹⁰⁷⁸ Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 58. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

¹⁰⁷⁹ Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

derecho a comparecer a las distintas instancias de participación. En consecuencia, la respuesta a la pregunta 64 también es la del literal a) para Chile y Ecuador.

65. ¿La legislación ordena que la información como las agendas, los participantes y las resoluciones de los consejos consultivos se hagan públicos? Las alternativas de respuesta son a) no se conocen aquellos datos, b) la información es pública pero debe ser requerida por los interesados o c) dichos datos se encuentran disponibles online¹⁰⁸⁰.

En Chile, La Ley No. 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública dispone que las modalidades de participación deberán publicarse y mantenerse actualizadas a través de medios electrónicos del organismo estatal que las implemente. Dicha disposición jurídica es aplicable para los consejos de la sociedad civil previstos en aquel Cuerpo Normativo. No obstante, la disposición jurídica no establece que datos específicamente deben darse a conocer, por lo que no garantiza que se encuentren al alcance de la ciudadanía todos los elementos indicados en la pregunta 65¹⁰⁸¹.

Así mismo, la Ley No. 20285 sobre Acceso a la Información Pública prevé que es “pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento”¹⁰⁸². En consecuencia, los distintos consejos creados por las entidades estatales para canalizar la participación ciudadana, independientemente de si se constituyen en amparo de la Ley No. 20500 o no, deben cumplir con los requisitos de transparencia exigidos por dicho cuerpo normativo.

En Ecuador, la LOPC dispone que la transparencia es un principio orientador de la participación ciudadana. Aquel precepto es definido como “el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad

¹⁰⁸⁰ Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015, p.16. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

¹⁰⁸¹ Chile. Artículo 32. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

¹⁰⁸² Chile. Artículo 5. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa”¹⁰⁸³. Además, el cuerpo normativo prevé que quienes administran la información pública están “obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción”¹⁰⁸⁴.

Por su parte, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública define a la información pública como “todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado”¹⁰⁸⁵. Las instancias participativas se financian con fondos públicos por lo que están sujetas a las normas de transparencia.

En la respuesta a la pregunta 59, se realiza un análisis acerca de los contenidos relacionados con los mecanismos de participación que en la práctica se publican. La conclusión es que el ordenamiento jurídico chileno no prevé normas específicas al respecto, por lo que cada uno de esos organismos tiene sus propias reglas y maneras de dar a conocer sus actividades. Por lo tanto, no se puede emitir un criterio general acerca del nivel de cumplimiento de la normativa referente a la transparencia. Por su parte, en Ecuador, no se encuentran publicados de forma sistematizada los datos relativos a las entidades participativas. Parte de esa información se puede encontrar en internet, pero de manera dispersa.

En ambos países, aunque la información producida por los consejos consultivos u otros mecanismos de información es pública, no siempre se encuentra online. Además, la legislación no determina que los datos específicamente mencionados en la pregunta 65

¹⁰⁸³ Ecuador. Artículo 4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁸⁴ Ecuador. Artículo 97. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

¹⁰⁸⁵ Ecuador. Artículo 5. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial* [online], 18 de mayo de 2004, núm. 337 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6506-suplemento-al-registro-oficial-no-337>

deban publicarse. Por esos motivos la respuesta a la presente interrogante, para Chile y Ecuador, es la del literal b).

Anexo 2: Proyecto de Ley Orgánica para la Regulación de la Gestión de Intereses

Título I: Disposiciones Generales

Capítulo I: Conceptos y ámbito objetivo de aplicación

Art. 1. Conceptos.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- a. Gestor de intereses: La persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que realiza actividades, remuneradas o no, de gestión de intereses propios o de terceros en relación con las decisiones públicas especificadas en el artículo 2 de la presente Ley.
- b. Gestión de intereses: Toda actividad, ejercida por los gestores de intereses, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental; que tiene por objeto representar cualquier interés particular para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos especificados en el artículo 4 de la presente Ley.

Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, sobre cualquier proceso previsto en el artículo 2 de la presente Ley, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

Se considerará gestión de intereses toda reunión personal, telefónica, por correo electrónico o por otro medio telemático entre uno de los sujetos pasivos de la presente Ley y un gestor de intereses particular para los fines descritos en el presente artículo.

- c. Interés particular: cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o de una asociación o entidad determinada.

Art. 2. Actuaciones objeto de gestión de intereses.- Las actividades reguladas por la presente Ley son las que se realizan con la intención de influenciar en:

- a. El proceso de elaboración, aprobación, reforma, derogación, promulgación o rechazo de todo acto del poder público, proyecto normativo o de cualquiera de las normas jurídicas señaladas en el artículo 425 de la Constitución, en el que

intervenga alguno de los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente de Ley.

- b. La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en el artículo 4 de la presente Ley.
- c. El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos determinados en el artículo 4 de la presente Ley.
- d. El ejercicio de las atribuciones de la Asamblea Nacional previstas en el artículo 120 de la Constitución.
- e. El ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República previstas en el artículo 147 de la Constitución.
- f. El ejercicio de competencias para la selección y nominación de funcionarios.
- g. Cualquier fase del proceso de expedición de actos administrativos a cargo de los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente Ley.

Asimismo, se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas actuaciones destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los literales precedentes.

Art. 3. Actividades que no se consideran gestión de intereses.- Para efectos de esta Ley, no se considerará gestión de intereses las siguientes actividades:

- a. Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos públicos, artículos o publicaciones;
- b. La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;
- c. La información proporcionada, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, a los sujetos pasivos definidos en el artículo 4 de la presente Ley;
- d. La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;
- e. Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;

- f. La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de *amicus curiae*, cuando ello se permita, respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo.
- g. Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos de selección.
- h. Las declaraciones efectuadas o información proporcionada ante una comisión o el Pleno de la Asamblea Nacional.
- i. Las declaraciones efectuadas o información proporcionada en el marco de cualquiera de las instancias o mecanismos de participación ciudadana previstos en los Títulos VI, VII y VIII de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Capítulo II: Ámbito subjetivo de aplicación:

Art.4. Sujetos pasivos de gestión de intereses.- En el contexto de la presente Ley, se entiende como sujetos pasivos de las actividades de gestión de intereses a:

- a. En la Función Ejecutiva: al Presidente de la República; al Vicepresidente, a los ministros, secretarios de carteras de Estado, miembros de directorios de organismos y dependencias públicas, viceministros, gerentes de empresas públicas a nivel nacional, subsecretarios, coordinadores zonales ministeriales, directores nacionales y zonales de servicios e instituciones públicas, los directores provinciales de los servicios e instituciones públicas, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores provinciales, los secretarios provinciales ministeriales, los embajadores, los cónsules, representantes calificados de misiones militares, representantes de misiones especiales y representantes de organismos internacionales, estos últimos, acreditados en Ecuador y a los consejeros de los Consejos Nacionales de Igualdad.

También son sujetos pasivos, cualquiera sea su forma de contratación, los jefes de gabinete o despacho de las personas individualizadas en el inciso precedente, si los tuvieren; así; como las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Al menos una vez por año, la máxima autoridad de la institución pública

respectiva individualizará a las personas que se encuentren en esta calidad, mediante una resolución que deberá publicarse de forma permanente y oportuna en los sitios web institucionales.

- b. En las Fuerzas Armadas y de Seguridad Ciudadana y Orden Público: El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Comandante General de la Fuerza Terrestre, el Comandante General de la Fuerza Naval, el Comandante General de la Fuerza Aérea, el General Superior de la Policía Nacional, el General Inspector de la Policía Nacional, el Director Nacional de la Policía Judicial, el Director General del Servicio de Protección Público y a las máximas autoridades de las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana. las máximas autoridades de las instituciones determinadas en el artículo 2 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden público, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los encargados de las adquisiciones. En este último caso, anualmente y mediante resolución de la máxima autoridad de la institución respectiva, se individualizarán los funcionarios que ocupen dicho cargo. En las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público: al Comandante General de la Policía Nacional, al Director General del Servicio de Protección Público y a las máximas autoridades de las Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana.
- c. En el Sistema Nacional de Educación Superior: a quienes conforman los organismos colegiados de las instituciones de educación superior públicas y privadas, a sus rectores y vicerrectores; y a los miembros del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- d. En los gobiernos autónomos descentralizados: a los gobernadores regionales, a los consejeros regionales, a los prefectos, a los viceprefectos, a los consejeros provinciales, a los alcaldes cantonales y metropolitanos, a los concejales cantonales y metropolitanos, y a sus asesores.

También se considera sujetos pasivos de gestión de intereses, en el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, a las máximas autoridades, a los gerentes y a los miembros del directorio de todas administraciones, direcciones,

- secretarías, entidades, empresas públicas, personas jurídicas con o sin fines de lucro y unidades administrativas que formen parte o hayan sido constituidas por los gobiernos autónomos descentralizados o en las que estos tengan participación mayoritaria; y sus asesores.
- e. En la Función Legislativa: a los asambleístas, a sus asistentes y asesores; a los asesores de las bancadas legislativas; al personal legislativo ocasional; y a los servidores de libre nombramiento y remoción.
 - f. En la Función Judicial: a los jueces o conjueces de la Corte Nacional de Justicia cuando realicen actividades relacionadas al ejercicio de las funciones previstas en los numerales 4, 6 y 7 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial; al Presidente de la Corte Nacional de Justicia cuando realice actividades relacionadas con el envío de la terna para la elección del vocal del Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el artículo 179 de la Constitución; a los vocales del Consejo de la Judicatura; al Fiscal General del Estado; y al Defensor Público General.
 - g. En la Función Electoral: a los consejeros y directores provinciales o distritales del Consejo Nacional Electoral, y a sus asesores; y a los jueces electorales del Tribunal Contencioso Electoral, excepto cuando ejerzan las funciones previstas en los numerales 1 y 13 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia; y a sus asesores.
 - h. En la Función de Transparencia y Control Social: a los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a sus asesores y a los titulares de las delegaciones provinciales de ese organismo; al Contralor General del Estado, al Subcontralor y a los titulares de las unidades administrativas creadas de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; al Defensor del Pueblo, al Vicedefensor, a los titulares de las delegaciones territoriales de la Defensoría del Pueblo y a los titulares de las unidades administrativas creadas de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; y a los Superintendentes.
 - i. En la Procuraduría General del Estado: al Procurador General del Estado, al Subprocurador, las máximas autoridades de las unidades administrativas creadas de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

del Estado y sus asesores, cuando ejerzan actividades relacionadas con las funciones previstas en los literales e, g, j, k, l, m del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

- j. En la Corte Constitucional: a los jueces constitucionales y a sus asesores cuando realicen actividades relacionadas con el ejercicio de la iniciativa legislativa; o con sus funciones nominativas, administrativas o reglamentarias.
- k. Los consejeros del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, del Consejo Nacional de Aviación Civil, del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, solo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

Las instituciones y los órganos a los que pertenecen los sujetos pasivos indicados en este artículo podrán establecer mediante resoluciones o acuerdos, según corresponda, que otros funcionarios sean considerados sujetos pasivos para efectos de esta Ley, cuando, en razón de su función o cargo y por tener atribuciones decisorias relevantes o por influir decisivamente en las personas que tienen dichas atribuciones, sea necesario someterlos a esta normativa. Tales personas deberán ser individualizadas anualmente por resolución de la autoridad competente, la cual deberá publicarse de forma permanente en los sitios electrónicos de cada una de las instituciones.

Cualquier ciudadano podrá solicitar fundamentadamente y por escrito, a la autoridad competente de las instituciones y los órganos a los que pertenecen los sujetos pasivos indicados en este artículo, que se incluya en su nómina de sujetos pasivos de gestión de intereses particulares a cualquier funcionario, cuando considere que incurre en alguno de los supuestos descritos en el inciso anterior.

Título II: Registros

Capítulo I: Del Registro Público de Gestores de Intereses (RPGI)

Art. 5. Registro Público de Gestores de Intereses.- El Registro Público de Gestores de Intereses es un mecanismo de transparencia activa administrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el que consta la información detallada en el artículo 7 de la presente Ley.

El RPGI deberá estar disponible permanentemente para la ciudadanía en la página de internet del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y/o en un sitio web

creado exclusivamente para este fin, en un formato didáctico, de fácil acceso y que exponga la información de forma sistematizada y comprensible.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social pondrá a disposición de los gestores de intereses un sistema informático que les permitirá inscribirse y actualizar los datos que deben publicar en el RPGI de forma electrónica.

Los gestores de intereses también podrán inscribirse en el RPGI y actualizar su información de forma manual en cualquiera de las oficinas de atención al público del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para facilitar dicho procedimiento, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá desarrollar formularios para que sean completados por los gestores de intereses con los datos que deben publicarse. Una vez ingresados los formularios, el personal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá subir la información al sistema informático en un plazo máximo de diez días.

Art. 6. Inscripción en el Registro Público de Gestores de Intereses.- Los gestores de intereses quedarán inscritos en el RPGI de las siguientes formas:

- a. Por inscripción voluntaria antes de realizar su primera actividad de gestión de intereses.
- b. De forma automática cuando uno de los sujetos pasivos haga constar en su registro de agenda pública cualquier actividad de gestión de intereses en la que hayan participado.

Si el sujeto pasivo no registra una actividad de gestión de intereses en el término de diez días y, por ende, no se genera la inscripción automática, el gestor de intereses que participó en ella tendrá otros diez días contados desde que se venció aquel plazo para inscribirse obligatoriamente en el RGI.

Art. 7. Contenido del Registro Público de Gestores de Intereses.- Los gestores de intereses deberán publicar en el RPGI la siguiente información en un término máximo de diez días contados desde el día de su inscripción:

- Su nombre completo y apellidos o su razón social; su número de cédula de identidad o de su registro único de contribuyente (RUC); su dirección y sus datos de contacto; y la nómina de todo sus trabajadores y empleados que realicen actividades de gestión de intereses.

- El detalle de todas las actividades de gestión de intereses ejecutadas, lo que incluye la especificación de las actuaciones realizadas, las decisiones públicas en las que pretendieron influir con cada una de ellas, los intereses particulares que representaron y los objetivos que buscaban, el nombre y el cargo de los sujetos pasivos con los que se relacionaron, y los gastos en los que incurrieron en ocasión de las mismas.
- Cuando las actividades de gestión de intereses se realice en beneficio de terceros, también se deberá publicar el nombre completo y apellidos o razón social; y el número de cédula de identidad o RUC de la persona natural o jurídica a nombre de cuyos intereses particulares se actúa, de la que contrata los servicios y de la que los financia. Además, el gestor de intereses deberá especificar el monto de la retribución que reciba por cada uno de los servicios prestados.

Los gestores de intereses deberán actualizar la información especificada en el presente artículo al menos una vez cada noventa días. Si durante ese periodo de tiempo, los gestores de intereses no habrían incurrido en ninguna actividad de gestión de intereses nueva, ni se habrían producido cambios en los datos publicados, deberán hacer constar en RPGI que carecen de información para actualizar.

Los gestores de intereses que reporten por tres veces consecutivas que no tienen información nueva que registrar serán declarados inactivos y se suspenderá la obligación prevista en el inciso anterior hasta que realicen una nueva actividad de gestión de intereses que deberán hacerla constar en el RGI en un término máximo de 10 días contados desde que esta sucedió.

Capítulo II: De los registros de agendas públicas

Art. 8. Registros de agendas públicas.- Todos los organismos, empresas e instituciones en las que laboren los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente Ley publicarán en sus páginas de internet oficiales un Registro de Agendas Públicas.

Art.9. Contenido de los registros de agendas públicas.- En los registros de agendas públicas constará la siguiente información:

- a. Todas las actividades que se subsuman en el concepto de gestión de intereses previstos en el artículo 1 literal b) de la presente Ley realizadas con la finalidad

de influir en las decisiones públicas mencionadas en el artículo 2 y en las que participen cualquier de los sujetos pasivos establecidos en el artículo 4.

Los datos que deberán publicarse son los nombres completos y apellidos o la razón social de la persona, organización o entidad que participó en la actividad, su dirección y datos de contacto; a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes; el lugar y fecha de su realización; la materia específica tratada; y los documentos que recibió el sujeto pasivo de parte de los asistentes.

- b. Los viajes realizados por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones que hayan sido patrocinados por gestores de intereses, su destino, el itinerario, su objeto, el costo total; y los nombres completos y apellidos o la razón social, la dirección y datos de contacto de quien los financió.

Art.10. Funcionamiento de los registros de agendas públicas.- Los sujetos pasivos tendrán la obligación de proveer a quien cumpla el rol de administrador del Registro de Agendas Públicas del organismo, empresa o institución en la que laboren, la información prevista en el artículo 9 de la presente Ley en un término máximo de diez días contados desde que se llevó a cabo la actividad de gestión de intereses en la que participaron. Para el caso de los viajes, el término se computará desde que finalizó la última actividad oficial realizada en ocasión del mismo.

El administrador del Registro de Agendas Públicas en cada uno de los organismos, empresas o instituciones pondrá a disposición de los sujetos pasivos un sistema informático que facilite el cumplimiento de la obligación prevista en el inciso anterior y que garantice que los datos provistos por el sujeto pasivo se publiquen de forma inmediata en el Registro.

El administrador del Registro de Agendas Públicas será el responsable de mantenerlo permanente disponible para la ciudadanía en la página de internet del organismo estatal, empresa o institución, en un formato didáctico, de fácil acceso y que exponga los datos de forma sistematizada y comprensible.

El administrador del Registro de Agendas Públicas deberá informar, inmediatamente, los nombres completos o la razón social y los datos de contacto de la persona, organización o entidad que participó en la actividad de gestión de intereses o que

patrocino un viaje al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que aquel organismo proceda a inscribir al gestor de intereses en el RPGI.

Los organismos estatales, empresas o instituciones que se encuentren obligadas a publicar un Registro de Agendas Públicas procurarán celebrar convenios con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con la finalidad de acoplar sus sistemas informáticos para que los procesos descritos en el inciso anterior sean automáticos.

Título III: Obligaciones

Capítulo I: Obligaciones de los sujetos pasivos

Art.11. Igualdad de trato.- Los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente Ley deberán mantener igualdad de trato respecto a los gestores de intereses que soliciten audiencias sobre una misma materia.

Art.12. Los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente Ley están prohibidos de participar en actividades de gestión de intereses en las que intervengan los gestores de intereses que hayan sido sancionados de conformidad con el artículo 14.

Capítulo II: Obligaciones de los gestores de intereses

Art. 13. Obligaciones de los gestores intereses.- Los gestores de intereses tendrán las siguientes obligaciones:

- a. Proporcionar de manera oportuna y precisa a las autoridades y funcionarios respectivos, la información requerida en la presente Ley para los efectos de su registro y publicación en los sitios electrónicos respectivos, de conformidad con los procedimientos previstos.

Si la autoridad encargada de administrar el registro le solicitara al gestor de intereses entregar algún dato que omitió, tendrá un término máximo de diez días para proporcionarlo.

- b. Verificar, por todos los medios que disponga a su alcance, la veracidad de la información que proporciona.
- c. Denunciar, ante la autoridad competente, las faltas e infracciones que lleguen a su conocimiento mientras ejerza actividades de gestión de intereses.
- d. Abstenerse de ofrecer a un sujeto pasivo incurrir en alguna acción ilegal; de obtener de parte de un sujeto pasivo información o alguna decisión en forma indebida; de prometer o aceptar el otorgamiento de cualquier tipo de beneficio para a los sujetos pasivos como condición o medio para alcanzar

- alguno de sus objetivos; y de utilizar cualquier aspecto de la vida privada de los sujetos pasivos para incidir en las deliberaciones públicas.
- e. No realizar actividades de gestión e intereses a favor de otra persona natural o jurídica, en asuntos donde tuviera intereses personales contradictorios a los que él representaría.
 - f. No representar, al mismo tiempo, intereses propios o de terceros que son contradictorios entre sí.
 - g. Cuando gestione intereses de terceros, informar oportunamente a su representado de cualquier situación de conflicto de intereses.
 - h. No realizar actividades de gestión de intereses que involucren a personas con las que tenga un vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
 - i. No divulgar o utilizar información privilegiada o confidencial obtenida en el desempeño de su actividad.

Título IV: Del Régimen Sancionatorio

Capítulo I: Sanciones para los gestores de intereses

Art. 14. Infracciones de los gestores de intereses.- Los gestores de intereses que incumplan con las obligaciones previstas en la presente Ley o que a sabiendas provean de información falsa o inexacta a los sujetos pasivos o la suban al RPGI, quedarán prohibidos de realizar cualquier tipo de actividad de gestión de intereses por un periodo de 180 días.

Art. 15. Procedimiento sancionatorio.- El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social será el organismo competente para sancionar administrativamente a los gestores de intereses, de conformidad con el artículo 14 de la presente Ley.

El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social determinará el procedimiento para la determinación de sanciones mediante reglamento y en observancia de las reglas del debido proceso previstas en el artículo 76 de la Constitución.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social publicará en una sección del RPGI un listado de los gestores de intereses que hayan sido sancionados y se encuentren prohibidos de realizar actividades de gestión de intereses.

Capítulo II: Sanciones a los sujetos pasivos

Art. 16. Infracciones de los sujetos pasivos.- Los sujetos pasivos que incumplan con las obligaciones previstas en el presente proyecto de Ley incurrirán en responsabilidad administrativa culposa de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y/o se considerará una falta administrativa leve de acuerdo con la Ley Orgánica de Servicio Público, según sea el caso.

Art.17. Juicio Político.- El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley por parte de los ministros de Estado, el Procurador General del Estado, el Contralor General del Estado, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público General, los superintendentes, y los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es causal de juicio político de conformidad con el artículo 131 de la Constitución.

Art. 18. Sanciones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los órganos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán establecer, mediante ordenanza, sanciones para los sujetos pasivos que laboran en las entidades que los conformen e incumplieren con las obligaciones previstas en la presente Ley.

Las ordenanzas que prevean sanciones específicas, creadas en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de conformidad con el inciso anterior, no eximirán, a los sujetos pasivos que abarquen, de los procesos de determinación de responsabilidades administrativa aplicables para la generalidad de los servidores públicos de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Art. 19. Sanciones para los asambleístas.- El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley por parte de los asambleístas será considerada una falta equiparable a las previstas en el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Las sanciones que se apliquen a los asambleístas con base en el inciso anterior no los eximirán de los procesos de determinación de responsabilidades administrativa aplicables para la generalidad de los servidores públicos.

Art. 20. Sanciones disciplinarias a los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia.- El incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley por parte

de los jueces y conjueces de la Corte Nacional de Justicia serán consideradas una falta leve asimilable a las previstas en el artículo 107 del Código Orgánico de la Función Judicial y serán sancionadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura de conformidad con el procedimiento previsto en aquel Código.

Art. 21. Mecanismos aplicables para los jueces y asesores de la Corte Constitucional.- El pleno de la Corte Constitucional definirá mediante reglamento los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley por parte de los sujetos pasivos que laboran para esa institución.

Cuando la inobservancia a las obligaciones previstas en la presente Ley sea reiterada, el Pleno de la Corte Constitucional podrán sancionar a los jueces de conformidad con el artículo 185 numeral 6 literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Art.22. Las sanciones previstas en la presente Ley se aplicarán sin perjuicios de las responsabilidades civiles y penales que podrían implicar las conductas en las que incurran los sujetos pasivos o los gestores de intereses.

Título V: Mecanismos Regulatorios Complementarios

Capítulo I: Tratamiento de obsequios institucionales

Art.23. Obsequios institucionales.- Para los efectos de la presente Ley, se considerarán obsequios institucionales todos aquellos regalo o presentes, de cualquier naturaleza, que las personas naturales, jurídicas o de derecho internacional y colectivos sociales otorgan a los sujetos pasivos mencionados en el artículo 4 de la presente Ley en actos oficiales realizados en el país o fuera de éste, por tal calidad en cumplimiento de su misión institucional.

Art. 24. Procedimiento de entrega y declaración de los obsequios institucionales.- Una vez finalizado el evento u acto de representación, el sujeto pasivo que en virtud de aquel haya recibido un obsequio institucional, deberá comunicar y entregarlo a la unidad responsable de la administración de los bienes de la entidad en la que labore, en el término máximo de siete días contados a partir de la finalización de la actividad.

La entrega-recepción de los obsequios institucionales deberá realizarse a través de la suscripción de una acta que contendrá los nombres y apellidos del sujeto pasivo; el lugar y fecha, motivo o asunto de la actividad en el que recibió el o los obsequios

institucionales; el detalle de el o los obsequios institucionales recibidos; y las firmas del sujeto pasivo y de la persona encargada de recibir el bien.

Art. 25. Registro de los obsequios institucionales.- Una vez ingresado el obsequio institucional éste deberá ser inventariado en el registro de bienes de la entidad respectiva.

La unidad administrativa encargada de la administración de los bienes institucionales dispondrá la realización de un avalúo económico del obsequio institucional.

Una vez realizado el avalúo económico del obsequio institucional, la unidad responsable de la administración de bienes lo registrará en el sistema diseñado para el efecto y pasará a formar parte del patrimonio institucional siempre y cuando su valor económico supere una remuneración básica mensual unificada.

Para aquellos obsequios institucionales que en su avalúo económico registren un valor inferior a una remuneración básica mensual unificada, la unidad responsable de la administración de bienes, presentará un informe debidamente motivado, a fin de que la máxima autoridad o su delegado definan el destino de los mismos.

Art. 26. Evaluación del valor cultural de los obsequios institucionales.- Realizado el avalúo económico del obsequio institucional, la entidad receptora solicitará al Instituto Nacional de Patrimonio Cultural que determine si el mismo cumple con las condiciones para ser considerado parte del Patrimonio Cultural del Ecuador.

Si el informe presentado por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural determina que el obsequio institucional cumple con las condiciones para ser considerado como un bien que conforme el Patrimonio Cultural del Ecuador; la entidad receptora realizará inmediatamente el proceso de traspaso del mismo a la entidad u organismo que estará a cargo de la administración y custodia de este tipo de bienes.

Si el informe presentado por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural determina que el regalo o presente institucional no cumple con las condiciones para ser considerado como un bien que conforme el Patrimonio Cultural del Ecuador, la institución receptora lo registrará como bien susceptible de enajenación.

Art. 27. Enajenación de los obsequios institucionales.- Los regalos institucionales que no hayan sido declarados como bienes del patrimonio cultural nacional por parte del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural; y, cuyo valor económico supere una

remuneración básica mensual unificada, serán enajenados de conformidad con los procedimientos previstos en los reglamentos promulgados por la Contraloría General del Estado.

Capítulo II: Huella de Gestión de Intereses

Art. 28. Huella de Gestión de Intereses.- Como parte integrante indispensable de la motivación de todo acto del poder público o de cualquiera de las normas jurídicas señaladas en el artículo 425 de la Constitución, que se emitan o promulguen en ocasión de los procesos o atribuciones previstas en el artículo 2 de la presente Ley, se adjuntará un listado detallado de todas las actividades de gestión de intereses realizadas para influenciar en las mismas.

El organismo o autoridad que emita el acto será el responsable de cumplir con la obligación dispuesta en el inciso anterior.

Los datos que se publiquen respecto a cada una de las actividades de gestión de intereses serán los previstos en el artículo 9 de la presente Ley.

Capítulo III: Declaración de Intereses

Art. 29. Declaración de intereses.- Los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 de la presente Ley deberán presentar, adjunto a su declaración patrimonial, una declaración de intereses en los plazos previstos en el artículo 231 de la Constitución.

Todas las disposiciones previstas en la Constitución, en las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas aplicables para las declaraciones patrimoniales que los servidores públicos deben presentar de conformidad con el artículo 231 de la Constitución, también serán aplicables para las declaraciones de gestión de intereses mencionadas en el inciso anterior.

Art. 30. Contenido de la declaración de intereses.- En las declaraciones de intereses a las que se hace mención el artículo 29 de la presente Ley, los sujetos pasivos previstos en el artículo 4 deberán indicar las actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia, sean o no remuneradas, que realicen o en las que participen, incluidas las que hayan llevado a cabo hasta un año antes de asumir el cargo público.

Art. 31. Declaraciones de intereses y patrimoniales de exautoridades.- Las personas que hayan desempeñado alguno de los cargos públicos previstos en el artículo 4 de la presente Ley deberán presentar anualmente ante el Consejo de Participación Ciudadana

y Control Social una declaración patrimonial y una de intereses durante un periodo de veinte años contados desde que dejan de ser servidores públicos.

Art. 32. Contenido de las declaraciones de intereses y patrimoniales de exautoridades.- La declaración patrimonial mencionada en el artículo 31 de la presente Ley contendrá la misma información que se les exija declarar a los servidores públicos en funciones en las declaraciones patrimoniales que presentan de conformidad con el artículo 231 de la Constitución.

En las declaraciones de intereses prevista en el artículo 31, se indicará las actividades profesionales, laborales, económicas, gremiales o de beneficencia, sean o no remuneradas, que realice el exfuncionario declarante.

Art. 33. Sanciones a exautoridades.- El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tendrá la potestad de sancionar a los exfuncionarios que incumplan con la obligación prevista en el artículo 31 de la presente Ley con una multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo señalados en el inciso anterior debiendo considerarse el grado de reincidencia en la conducta.

Las sanciones a las que se hace referencia en los dos incisos anteriores podrán aplicarse coercitiva y reiteradamente, hasta que la conducta que las provoca cese.

El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana podrá iniciar investigaciones relacionadas con el incumplimiento de los obligaciones previstas en el artículo 31 de la presente Ley y tomar las acciones que considere pertinentes en ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 4 y 6 del artículo 208 de la Constitución.

Capítulo IV: Restricciones a actividades profesionales posteriores al ejercicio de un cargo público

Art. 34. Restricciones.- Quienes hayan ocupado el cargo Presidente de la República, vicepresidente, ministro de Estado, asambleísta, gobernador regional, consejero regional, prefecto, viceprefecto o alcalde no podrán ser representantes legales, apoderados, gerentes, socios o accionistas principales, miembros de un órgano de dirección o cargos ejecutivos de personas jurídicas que presten servicios públicos; que mantengan contratos con el Estado para la ejecución de obras públicas; que administren, regulen, controlen o gestionen sectores estratégicos; de entidades del sector financiero privado; o de empresas privadas de comunicación, por un periodo de dos años contados desde que cesan en funciones.

Art. 35. Sanciones.- Las exautoridades que incumplieran con la obligación dispuesta en el artículo 34 de esta Ley o con la establecida en el artículo 153 de la Constitución, serán sancionadas de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 33 del presente Cuerpo Normativo.

Las sanciones a las que se hace referencia en el inciso anterior podrán aplicarse coercitiva y reiteradamente, hasta que la conducta que las provoca cese.

Art. 36. Control a compañías.- En el ámbito de su competencia, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros vigilará el cumplimiento de las disposiciones previstas en el artículo 34 de la presente Ley y/o 153 de la Constitución y sancionará su inobservancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Ley de Compañías.

Art. 37. Control a entidades financieras del sector privado y popular y solidario.- En el ámbito de sus competencias, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidario removerán del cargo que genere la infracción a las exautoridades que incumplan con las obligaciones previstas en el artículo 34 de la presente Ley y/o 153 de la Constitución, de conformidad con el numeral 20 del artículo 62 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Art. 38. Control de organizaciones de la economía popular y solidaria.- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no registrará los actos de las organizaciones sujetas a su vigilancia que vulneran las disposiciones previstas en el artículo 34 de la presente Ley y/o 153 de la Constitución.

Art. 39. Infracciones de las organizaciones de la economía popular y solidaria.- La inobservancia del artículo 34 de la presente Ley y/o 153 de la Constitución, por parte de las organizaciones de la economía popular y solidaria se considerará una falta equiparable a la prevista en el artículo 169 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Art. 40. Control de las personas jurídicas sin fines de lucro.- La entidad estatal competente se abstendrá de registrar la inclusión de miembros de las personas jurídicas sin fines de lucro, cuando esto implique una vulneración del artículo 34 de la presente Ley y/o 153 de la Constitución.

Art. 41. Sanciones a las personas jurídicas sin fines de lucro.- A las personas jurídicas sin fines de lucro que inobserven la prohibición prevista en el artículo 34 de la Presente

Ley y/o 153 de la Constitución se les impondrá la sanción previstas, en las leyes o reglamentos respectivos, aplicable para quienes incurran en actividades ilícitas o incumplan las obligaciones previstas en la Constitución y la ley.

Art. 42. Certificado de compatibilidad.- Como requisitos previo para realizar cualquier actividad profesional en el sector privado en el mismo periodo en el que ocupen un cargo público, los sujetos pasivos mencionados en el artículo 4 de la presente Ley deberán solicitar a la unidad administrativa interna competente de la entidad pública para la que laboren, un certificado que acredite que mediante el desempeño de aquella actividad no incurrirán en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones previstas en la Constitución y las leyes.

El listado de los certificados conferidos se publicará en la página de internet institucional de cada una de las entidades públicas en las que laboren los sujetos pasivos mencionados en el artículo 4 de la presente Ley. El listado se actualizará al menos una vez cada mes.

La emisión del certificado no eximirá al sujeto pasivo solicitante de las responsabilidades derivadas de incurrir en alguna de las inhabilidades o prohibiciones que le fueran aplicables según la Constitución y las leyes.

Disposiciones reformativas

Art. 43. Elimínese en el inciso primero del artículo 6 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública la frase “en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República” y reemplácese por “en la Constitución de la República”.

Art. 44. Realícese las siguientes modificaciones en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

1. Elimínese en el inciso primero las palabras “del artículo 118 de la Constitución Política de la República” y reemplácese por “del artículo 225 de la Constitución de la República”.
2. En el literal 1) reemplácese las palabras “Ley Orgánica de Administración Financiera y Control” por “Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas” e elimínese las palabras “y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal”.

3. En el literal p) reemplácese las palabras “Tribunal Constitucional” por “Corte Constitucional”.
4. Añádase un literal u) con el siguiente texto: *En las instituciones, organismos o entidades en las que laboren los sujetos pasivos previstos en la Ley Orgánica para la Regulación de la Gestión de Intereses, los registros de agendas públicas respectivos.*

Art. 45. Elimínese en el inciso primero del artículo 8 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública las palabras “del artículo 118 de la Constitución Política de la República” y reemplácese por “del artículo 225 de la Constitución de la República”.

Art. 41. Añádase el siguiente inciso al artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

La información solicitada se entregará en la forma y por el medio que el requirente haya señalado, siempre que ello no importe un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, casos en que la entrega se hará en la forma y a través de los medios disponibles.

Art. 46. Realícese las siguientes reformas al numeral 11 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

1. Elimínese en el literal c) las palabras “Ley Nacional de Archivos” y reemplácese por “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos”.
2. Elimínese del literal g) las palabras “Congreso Nacional” y reemplácese por “Asamblea Nacional”.

Art. 47. Elimínese en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública las palabras “Congreso Nacional” y reemplácese por “Asamblea Nacional”.

Art. 48. Elimínese en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública las palabras “Tribunal Supremo Electoral” y reemplácese por “Consejo Nacional Electoral”.

Art. 49. Elimínese todo el literal a) del artículo 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y reemplácese por el siguiente texto:

- a) *La información clasificada de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.*

Art. 50. Elimínese el artículo 18 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y reemplácese por el siguiente texto:

Art. 18. Las reglas para clasificación, desclasificación y recalificación de la información, así como, el tiempo máximo que podrá permanecer como clasificada serán las establecidas por la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Art. 51. Añádase el siguiente inciso al artículo 20 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

En caso que la entidad requerida no sea competente para ocuparse de la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, enviará de inmediato la solicitud a la autoridad o persona que deba conocerla según el ordenamiento jurídico, en la medida que ésta sea posible de individualizar, informando de ello al peticionario. Cuando no sea posible individualizar al órgano competente o si la información solicitada pertenece a múltiples organismos, el órgano requerido comunicará dichas circunstancias al solicitante

Art. 52. Añádase el siguiente articulado después del artículo 21 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Art. 21.A. Procedimiento administrativo especial.- Las impugnaciones administrativas por la denegación del acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo señalado en la ley se resolverán de acuerdo con las reglas previstas en el presente Título.

El Código Orgánico Administrativo se aplicará de forma supletoria.

Art. 21. B. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) será el ente competente para resolver las impugnaciones previstas en el artículo 21.A.

La reclamación deberá señalar claramente la entidad que emitió la resolución objeto de la reclamación o no respondió la petición, la infracción cometida, los hechos que la configuran y los medios de prueba que los acrediten.

El término para la interposición de la reclamación es de diez días contados a partir de la notificación de la resolución que niega el acceso a la información pública solicitada o del vencimiento del plazo, dispuesto en esta Ley, para responderla.

Art. 21.C. El CPCCS notificará con la reclamación a la entidad que emitió la resolución impugnada o no contestó la solicitud correspondiente para que en un término máximo de diez presente sus descargos.

El CPCCS, de oficio o a petición de las partes interesadas, podrá, si lo estima necesario, fijar audiencias para recibir antecedentes o medios de prueba.

El plazo máximo para resolver motivadamente y notificar la resolución es de un mes contado desde la fecha de interposición de la reclamación.

Art. 21.D. En la resolución el CPCCS deberá determinar si concede o no el acceso a la información.

En caso de determinar que el reclamo es procedente, el CPPCS ordenará a la entidad respectiva que entregue la información requerida en un plazo prudencial. Si el CPCCS acepta parcialmente la impugnación, la resolución deberá especificar que documentos solicitados deben ser entregados.

Art. 21. E. Las resoluciones de las reclamaciones previstas en este Título podrán recurrirse por vía judicial, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Art. 53. Elimínese el artículo 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y reemplácese por el siguiente texto:

Título Quinto

Acción de Acceso a la Información Pública

Art.22. El derecho de acceso a la información, será también garantizado en instancia judicial por Acción de Acceso a la Información Pública, de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y esta Ley.

Art. 54. Elimínese la Disposición General de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Título II Reformas a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Art.55. Añádase el siguiente inciso al artículo 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.:

La jueza o juez que resuelva una acción de acceso a la información pública podrá ordenar publicación de documentación acerca de datos sobre los ingresos, actividades, relaciones personales, salud o hábitos de los titulares, máximas autoridades o representantes de las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Acceso

a la Información Pública y/o de los cargos de elección popular, cuando determine que son relevantes para el interés general.

Referencias Bibliográficas

Referencias Legislativas Y Jurisprudenciales

<Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying. Polonia: 2005, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible: <http://www.legislationline.org/documents/id/3635>

Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* [online], 27 de julio del 2011 [consulta: 23 de septiembre de 2018]. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=ES)

Argentina. Decreto 1172/2003 Acceso a la Información Pública. *Boletín Oficial* [online], 2003, núm. 30291 [consulta: 14 de junio de 2019]. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/54301/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica.pdf

Asamblea Parlamentaria. Extra-institutional actors in the democratic system. *Consejo de Europa* [online], 23 de junio de 2010, resolución 1744. [consulta: 29 de noviembre de 2018] <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en>

Asamblea Parlamentaria. Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying). En: *Assembly debate 26 April 2010* [online]. Consejo de Europa, 2010. [consulta: 29 de noviembre de 2018] de: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>

Bolivia. Decreto Supremo 28168. *Gaceta Oficial* [online], 2005 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/71ESP>

Bolivia. Ley 974 de Unidades de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. *Gaceta Oficial* [online], 4 de septiembre de 2017 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_bol_29_buenaspr.pdf

Brasil. Informe de Tramitación PI 1202/2007. Projeto de Lei. *Camara dos Deputados* [online], 2007 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>

Chile. Reglamento del Senado de Chile. *Senado. República de Chile* [online]. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

Chile. Catálogo de Inhabilidades e Incompatibilidades de Cargos de Elección Popular. *Servicio Electoral de Chile* [online]. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.servel.cl/catalogo-de-inhabilidades-e-incompatibilidades-de-cargos-de-eleccion-popular/>

Chile. Código de Buenas Prácticas para Lobistas. *Ministerio Secretaria General de la Presidencia* [online], 2015. [consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf

Chile. Constitución Política de la República De Chile. [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 25 de abril de 2019] Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Chile. Decreto No. 1. *Crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil* [online], 8 de abril de 2016, Id. Norma 1089186. [consulta: 2 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1089186&buscar=Consejo+Nacional+de+Participaci%C3%B3n+Ciudadana>

Chile. Decreto 66 que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento De Consulta Indígena. *Ministerio de Desarrollo Social* [online], 4 de marzo de 2014, Id Norma. 1059961. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

Chile. Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República De Chile. *Ministerio Secretaría General de la*

Presidencia [online], 22 de septiembre de 2005. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Chile. Dictámenes Relevantes. *Contraloría General de la República* [online]. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/dictamenes-relevantes1>

Chile. Estatutos del Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile. *Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile* [online]. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en http://colegiorpp.cl/Colegio_RRPP_Estatutos.pdf

Chile. Instructivo presidencial N. 7 para la participación ciudadana en la gestión pública. *Ministerio de Justicia* [online], 26 de agosto de 2014. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>

Chile. Ley 19640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Id Norma 145437. 15 de noviembre de 1999. *Ministerio de Justicia*. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437&r=6>

Chile. Ley 20285, Sobre Acceso a la Información Pública. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 20 de agosto de 2018, Id. Norma 276363.[consulta: 24 de abril de 2019] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Chile. Ley 20500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Ministerio Secretaría General de Gobierno* [online], 16 de febrero de 2011, Id. Norma 1023143. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

Chile. Ley 20730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 8 de marzo de 2014, Id Norma 1060115. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

Chile. Ley No 19653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la

Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [consulta], 14 de diciembre de 1999. Id. Norma 149264. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264>

Chile. Ley No. 20880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 05 de enero de 2016, Id. Norma 1086062. [consulta: 12 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062>

Chile. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Ministerio del Interior* [online], 5 de diciembre de 1986, Id. Norma 29967. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

Chile. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. *Ministerio del Interior* [online], 17 de diciembre de 2016, Id Norma 30289 [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>

Chile. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Ministerio del Interior* [online], 5 de diciembre de 1986, Id. Norma 29967. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

Chile. Manual de Probidad de la Administración del Estado. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* [online], 2008, p.125. ISBN 978-956-7892-10-5 [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/141009_Manual_transparencia.pdf

Chile. Manual de Uso del Senado Virtual. *Senado de la República de Chile* [online]. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl/manual.php>

Chile. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile* [online]. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento.pdf>

Chile. Reglamento del Senado de Chile. *Senado. República de Chile*. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/senado/2012-11-07/110101.html#vtxt_cuerpo_T17

Colombia. Ley 1474 de 2011. *Diario Oficial de Colombia* [online], 21 de diciembre de 2011, No. 48128 [consulta: 1 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Colombia. Proyecto de Ley No.296 de 2017 Cámara, 096 de 2016 de Senado Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones. *Congreso de la República de Colombia* [online], 2017 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/35-proyecto-de-ley-no-97-de-2016-senado-296-de-2017-camara-por-la-cual-se-regula-el-ejercicio-del-cabildeo-y-se-dictan-otras-disposiciones>

Colombia. Resolución MD-2348 de 2011. *Cámara de Representantes de Colombia* [online], 16 de agosto del 2011 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/participacion-ciudadana/registro-publico-de-cabilderos>

Comisión Comunidades Europeas. Libro Verde de la Iniciativa Europea en Favor de la Transparencia. En: *COM.(2006)* [online], Bruselas: 2006, p. 4 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=ES>

Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. En: *COM. (2001)* [online], Bruselas: 2001 [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

Comunidad Autónoma de Cataluña. Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña. *BOE* [online], 31 de marzo de 2017, núm. 77. [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-3481-consolidado.pdf>

Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *BOE* [online], 21 de enero de 2015, núm. 18 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* [online]. Costa Rica: 2006. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. (2018). *Segundo Laudo Parcial de la Parte II del Caso No. 2009-23* [online]. Ecuador: 30 de agosto de 2018, p. 96-99. [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/2018/boletines/chevron3/20180830_Second_Partial_Award_on_Track_II.pdf

Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado. *Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada* [online]. Ecuador: Contraloría General del Estado. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

Ecuador. Acuerdo de la Contraloría General del Estado Reglamento Registro de Regalos Recibidos por los Servidores Públicos. *Registro Oficial* [online], 28 de enero de 2019, Suplemento 415 [consulta: 8 de diciembre de 2019] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11292-registro-oficial-no-415>

Ecuador. Acta 80. *Asamblea Constituyente*, 09 de julio de 2008, pág.51-122.

Ecuador. Código Civil. *Registro Oficial* [online], 24 de junio de 2005, Suplemento 46. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

Ecuador. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva. *Registro Oficial* [online], 23 de mayo de 2013, Suplemento 960. [consulta: 9 de agosto de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2774-suplemento-al-registro-oficial-no-960>

Ecuador. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. *Registro Oficial* [online], 21 de junio de 2017, Suplemento 19 [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9290-suplemento-al-registro-oficial-no-19>

Ecuador. Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial* [online], 9 de marzo de 2009, Suplemento 544. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4134-suplemento-al-registro-oficial-no-544>

Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada. *Registro Oficial* [online], 19 de octubre de 2010, Suplemento 303. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2010, Suplemento 306. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3950-suplemento-al-registro-oficial-no-306>

Ecuador. Código Orgánico Monetario y Financiero. *Registro Oficial* [online], 12 de septiembre de 2014, Suplemento 332. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1716-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-332>

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial* [online], 20 de octubre de 2008, núm. 449 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

Ecuador. Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 (derogada). *Registro Oficial*, 11 de agosto de 1998.

Ecuador. Decreto Ejecutivo 501. *Registro Oficial*, 12 de diciembre de 2014, Suplemento 395.

Ecuador. Decreto Ejecutivo 656. Reglamento para el Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. *Registro Oficial*, 29 de abril de 2015, Suplemento 490. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1830-suplemento-al-registro-oficial-no-490>

Ecuador. Decreto Ejecutivo 1247 Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques. *Registro Oficial* [online], agosto de 2012, núm. 759 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5478-registro-oficial-no-759>

Ecuador. Decreto Ejecutivo 1469. Reglamento para la Conformación de la Asamblea Ciudadana Plurinacional. *Registro Oficial* [online], 23 de abril de 2013, núm. 939. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2829-registro-oficial-no-939>

Ecuador. Dictamen No. 003-16-DCP-CC, Caso No. 001-16-CP. *Registro Oficial* [online], 18 de noviembre del 2016, Suplemento 885. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8570-suplemento-al-registro-oficial-no-885>

Ecuador. Instructivo para Elaborar y Presentar la Declaración Patrimonial Jurada. *Dirección de Asuntos Éticos y de Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado* [online]. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.contraloria.gob.ec/documentos/formularios/instructivo_pagina_web.pdf

Ecuador. Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa en la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 27 de junio del 2012, Suplemento 733 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/5569-suplemento-al-registro-oficial-no-733>

Ecuador. Ley de Compañías. *Registro Oficial*, 5 de noviembre de 1999, núm.312.

Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior. *Registro Oficial* [online], 12 octubre de 2010, Suplemento 298. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4024-suplemento-al-registro-oficial-no-298>

Ecuador. Ley de Minería, *Registro Oficial* [online], 29 de enero del 2009, núm. 517. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4207-registro-oficial-no-517>

Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. *Registro Oficial* [online], 28 de septiembre de 2009, Suplemento 35. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4305-suplemento-al-registro-oficial-no-35>

Ecuador. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia. *Registro Oficial* [online], 27 de abril de 2009, Suplemento 578. [consulta: 8 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4351-suplemento-al-registro-oficial-no-578>

Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial* [online], 22 de octubre de 2009, Suplemento 52. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

Ecuador. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. *Registro Oficial* [online], 10 de mayo de 2011, núm. 444. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3427-registro-oficial-no-444>

Ecuador. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2002, Suplemento 595. [consulta: 24 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6716-suplemento-al-registro-oficial-no-595>

Ecuador. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. *Registro Oficial* [online], 6 de mayo de 2019, Suplemento 481. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11604-suplemento-al-registro-oficial-no-481>

Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa. *Registro Oficial* [online], 27 de julio de 2017, Suplemento 642 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

Ecuador. Ley Orgánica de la Procuraduría General el Estado. *Registro Oficial* [online], 13 de abril de 2004, núm. 312 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/6557-registro-oficial-no-312>

Ecuador. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. *Registro Oficial* [online], 7 de julio 2014, Suplemento 283. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1883-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-283>

Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial* [online], 11 de mayo de 2011, Suplemento 175 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. *Registro Oficial* [online], 9 de septiembre de 2009., Suplemento 22 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4394-suplemento-al-registro-oficial-no-22>

Ecuador. Ley Orgánica de Servicio Público y Carrera Administrativa. *Registro Oficial* [online], 6 octubre de 2010, Suplemento 294. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4076-suplemento-al-registro-oficial-no-294>

Ecuador. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Registro Oficial* [online], 18 de mayo de 2004, núm. 337 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6506-suplemento-al-registro-oficial-no-337>

Ecuador. Ley Orgánica de Transparencia y Control Social. *Registro Oficial* [online], 7 de agosto de 2013, Suplemento 53 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2616-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-53>

Ecuador. Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular. *Registro Oficial* [online], 8 de septiembre de 2017, Suplemento 75. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9563-suplemento-al-registro-oficial-no-72>

Ecuador. Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas. *Registro Oficial* [online], 8 de abril de 2016, Suplemento 729. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/7703-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-729>.

Ecuador. Oficio No. T.141-SGJ-17-0330. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, 2 de octubre de 2017.

Ecuador. Proceso No. 17721-2017-00222. *Función Judicial* [online], 2018, p. 6. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/2018/casos/odebrecht/reporteProceso_17721_2017_00222_Juicio_Asoc_Illicita.pdf

Ecuador. Proyecto de Ley Gestión de Intereses. Mensaje No. 34. *Registro Oficial* [online], 19 de abril del 2017.

Ecuador. Proyecto de Ley de Código de Ética de la Función Legislativa. *Asamblea Nacional* [online]. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5dbff8ae-4205-4255-85e7-8feabf13d32/Proyecto%20de%20Ley%20de%20C%C3%a9digo%20de%20C9tica%20de%20la%20Funci%C3%B3n%20Legislativa%20Tr.%20115069.pdf>

Ecuador. Proyecto de Ley de Ética Pública y Conflicto de Intereses. *Asamblea Nacional* [online], 2 de abril de 2019, Oficio núm. 469-MMCC-AN-19 [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_de_%C3%89tica_P%C3%BAblica_Tr._359744.pdf

Ecuador. Proyecto de Ley que Transparenta y Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Servidores Públicos (PLTRL). *Participación Ciudadana y Control Social* [online], 21 de septiembre de 2019. [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: https://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-que-transparenta-y-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-servidores-publicos-tr-378423_55721

Ecuador. Reglamento de Comisiones Especializadas. *Asamblea Nacional*, 14 de octubre de 2009.

Ecuador. Reglamento de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Decreto Ejecutivo 686, *Registro Oficial* [online], 12 de junio de 2015, núm. 521. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/2241-registro-oficial-no-521>

Ecuador. Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional. *Registro Oficial* [online], 29 de abril de 2010, núm. 182. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/3687-registro-oficial-no-182>

Ecuador. Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, *Registro Oficial* [online], 27 de octubre de 2017, Suplemento 109. [consulta: 28 de julio de 2019]. Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/9738-suplemento-al-registro-oficial-no-109>

Ecuador. Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 388 Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, *Registro Oficial* [online], 9 de enero de 2017, núm. 918. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en : <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8739-registro-oficial-no-918>

España. Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. *BOE* [online], 11 de febrero de 2017, núm. 36, p.9372-9418 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1373>

España. Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas. *Boletín oficial de Aragón* [online], 16 de junio de 2017, núm. 114 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=967173225353>

España. Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. *Boletín oficial de Aragón* [online], 10 de abril de 2015, núm. 68 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ley_8_2015_de_transparencia_y_participacion_ciudadana_de_aragon.pdf

España. Reglamento Parlamento de Cataluña. *Parlamento de Cataluña* [online], abril de 2018 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165485.pdf>

España. Resolución del Presidente sobre la Buena Praxis en las Relaciones de la Comisión Nacional de Valores y la Competencia con Agente Externos. *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* [online], 2013 [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: https://rgi.cnmc.es/sites/default/files/resolucion_creacion_rgi.pdf

European Commission for Democracy Through Law. *Report On The Role Of Extra-Institutional Actors In The Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) on the basis of comments by Mr Hubert HAENEL (Member, France) Ms Gret HALLE* [online]. Strasburgo: Council of Europe, 2013, [consulta: 11 de marzo de 2017]. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e)

Francia. LOI no 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II). *Journal Officiel de la République Française* [online], 8 de diciembre de 2016, núm. 2016-

741[consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en: https://www.cjoint.com/doc/16_12/FLknuHuFltM_loisapin2.pdf

German Bundestag. Anexo 2. Registration of associations and their representatives. En: *Rules of procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee* [recurso electrónico]. Berlín: German Bundestag, 2008. [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

Infonegocios. Reglas claras de lobby: la propuesta de la UIP y Ceamso. En: *Infonegocios* [online]. Argentina: 2018 [consulta: 21 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://infonegocios.com.py/nota-principal/reglas-claras-de-lobby-la-propuesta-de-la-uip-y-ceamso>

Irlanda. Regulation of Lobbying Act 2015. *Tithe an Oireachtas Houses of the Oireachtas* [online], 2015, núm. 5 [consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en: <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2015/a515-new.pdf>

Litunia. Republic of Lithuania Law on Lobbying activities [online]. 27 de junio de 2000, núm. VIII-1749, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=437743

Lobbying Disclosure Act of 1995 [online]. Estados Unidos, 1995. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

Ministerio del Interior Argentina. *Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses* [recurso electrónico]. Secretaría de Asuntos Políticos. Argentina [consulta: 1 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://audiencias.mininterior.gob.ar/>

Naciones Unidas. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* [online]. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

Naciones Unidas. Observación general N° 34. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [online], Ginebra, 2011. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx>

OIT. *Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* [online]. Normex. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314

Plataforma Ley del Lobby. *Registro Público de Lobistas de Chile* [online]. Chile: Plataforma Ley Lobby. [consulta: 1 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>

Perú. Ley N. 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública. *Comisión Permanente del Congreso de la República* [online]. [consulta: 14 de junio de 2019]. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf

República de Austria. Lobbying and advocacy transparency law. *Consejo nacional* [online], 25 de junio de 2012 [consulta: 11 de septiembre del 2019]. Disponible en: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

República de Eslovenia. Slovenian integrity and prevention of corruption Act. VIII Lobbying. *Commission for the prevention of corruption* [online], 2010, [consulta: 11 de septiembre de 2019]. Disponible en <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>

Uruguay. Decreto No. 232/010 del 10 de agosto del 2010. *Registro Nacional de Leyes y Decretos Tomo 1 Semestre 2* [online], 2010.[consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

Uruguay. Ley No. 18381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. *Registro Nacional de Leyes y Decretos Tomo 1 Semestre 2* [online], 2008. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* [online], 30 de diciembre de 1999, núm. 36.860 [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

110th Congress. Title II. En: *H.R.2316 - Honest Leadership and Open Government Act of 2007* [online]. Estados Unidos: 2007. [consulta: 10 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316>

Referencias De Libros En Línea

Bernstein. Edward. *Evolutionary Socialism* [online]. Rows Collection, 1899. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-8494962004. Disponible en: <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/09/eduard-bernstein-evolutionary-socialism.pdf>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *El Poder Legislativo: Las Comisiones* [online]. Chile: Formación Cívica. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45759

Cañete, Rosa. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos* [online]. Nairobi: Oxfam Internacional y CLACSO, 2018. [consulta: 29 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-161118-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Carrión, Patricia. 2012 *Análisis de la consulta previa, libre e informada en el Ecuador* [online]. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012. ISBN 978-9978-9977-4-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54028.pdf>

García, Diego. *Caso Chevron: Defensa del Ecuador frente al uso indebido del arbitraje de inversión* [online]. Ecuador: Procuraduría General del Estado, 2015. [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/libro_Caso_CHEVRON.pdf

Gramsci, Antonio. *Los Intelectuales y Organización de la Cultura: Apuntes de Antonio Gramsci* [online]. Recopilación de: Iván Valdez Jiménez. Abril, 2006, p.6. [consulta: 7

de octubre de 2020]. Disponible en: https://www.academia.edu/27820349/Los_intelectuales_y_la_organizaci%C3%B3n_de_la_cultura

Martini, Maira. *U4 Expert Answer 335: Influence of interest groups on policy-making* [online]. Bergen: U4, 2012. [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>

Mascott, María de los Ángeles. *La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México* [online]. México: Centro de Estudios y de Opinión Pública, 2007, [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf

Meza-Lopehandía, Matías. (2018). Consulta Previa Indígena y Congreso Nacional Estándar internacional y procedimiento de consulta en Chile. *Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el marco de la discusión del proyecto ley que "Moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* [online]. Chile: Asesoría Técnica Parlamentaria, 2018, boletín núm. 11.952-12. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=79368>

OECD. *Government at a Glance 2015* [online]. París: OECD Publishing, 2013. Transparency and integrity in lobbying. [consulta: 11 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en

OECD. *Lobbyists, Governments And Public Trust Volume 3: Lessons Learned From Implementing The Oecd Principles On Transparency And Integrity In Lobbying*. OECD Publishing [online]. París: OECD Publisher, 2014. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>

OECD. *Transparency and integrity in lobbying, Volumen 2: Promoting Integrity Though Self-Regulation* [online]. París: OECD Publisher, 2012. ISBN 9789264084940. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.oecd->

[library.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en](http://www.library.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en)

Rubio, Rafael. *Los grupos de presión* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, 2003. ISBN 978-84-259-1255-9. [consulta: 20 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/GRUPOSDEPRESION.pdf>

Secretaría General OEA. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas* [online]. México: FCE, OEA, 2011. [consulta: 3 de abril de 2019]. ISBN 978-607-16-0655-6. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA Poliit dinero poder s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/OEA_Poliit_dinero_poder_s.pdf)

Serrano, Helga. *Caso Chevron-Texaco: Cuando los pueblos toman la palabra* [online]. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013. [consulta: 3 de agosto de 2019]. Disponible en: www.revistaafese.org/ojsAfese/index.php/afese/article/view/251/248

Yanza, Luis. (2014). *UDAPT vs. CHEVRON – TEXACO: Las Voces de las Víctimas* [online]. 2ª edición. Nueva Loja: INREDH, 2014. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.inredh.org/archivos/pdf/las_voces_de_las_victimas.pdf

Referencias De Libros

Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

Ávila, Ramiro. *La Utopía en el Constitucionalismo Andino*. Director: Bengoetxea, Joxerramon. Lejona: Universidad del País Vasco, 2016

Bauman, Zygmunt. *Tiempos Líquidos: Vivir en una época de incertidumbre*, 3era ed. Barcelona: Modus Vivendi, 2007. ISBN 978-970-699-199-7.

Benfield, Eduard. *Political Influence: A New Theory of Urban Politics*. New York: The Free Press, 1961.

Bourdieu Pierre & Teubner, Gunther. 2000 *La Fuerza del Derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, 2000.

Cialdini, Robert. *Influence: Science and practice*. Boston: Collins Business, 2006, p.20. ISBN 978-0-06-124189-5.

Cruikshank, Barbara. *The Will to Empower. Democratic Subjects*. New York: Cornell University Press, 1999. ISBN 978-0801485992.

Fernández, Camilo. *Los Heraldos Negros: El Dolor y la Fuerza..* Buenos Aires: Sinceramente, 2019.

Fernández, Juan. *Protesta social, consecuencias y subjetividades políticas: la huella del movimiento estudiantil chileno del año 2011* [online]. Directores: Francisco Alvira & Benjamín Tejerina. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/37894/1/T37274.pdf>

García, Ricardo. *La libertad de todos : una defensa de los derechos sociales*. Barcelona: El Viejo Topo, 2013, p. 170. ISBN 9788415216513.

Gnutti, Rudy. *El mundo sin trabajo. Pensando con Zygmunt Bauman*. Barcelona: Icaria, 2017, p. 21. ISBN 9788498888102.

Hardt, Michael & Negri, Antonio. *Multitude War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press, 2004, p.111. ISBN 978-0143035596.

Hegel, Friedrich. *Filosofía del Derecho*. 5ª ed. . Buenos Aires: Editorial Claridad, 1968.

Hernández Juan. *Las Empresas Transnacionales Frente a los Derechos Humanos: Historia de una Asimetría Normativa*. Madrid: Observatorio de las Multinacionales en América Latina, 2009, p.50.

Marx, Karl. *Páginas Malditas: sobre la cuestión judía y otros textos*. Buenos Aires: Anarres. 2019. ISBN 978-8494888410.

Meissner, Richard. Chapter 2. Interest Groups. En: *Interest Groups, Water and Governance: SpringerBriefs in Environmental Science*. New York: Springer International Publishing, 2015, p.8-10. ISBN 978-3-319-21129-9.

Monsalve, Alfonso. *Trabajadores Empresarios. De la propiedad privada capitalista y la propiedad estatal socialista a la empresa privada de los trabajadores*. Quito: Ediciones Aurora, 2012. ISBN 978-9942112491.

Mouffe, Chantal. *For a Left Populism*. Lóndres: Verso, 2018.

Mouffe, Chantal & Laclau, Ernesto. *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics*. 2ª ed. Londres: Verso, , 2014, p.143-150. ISBN 9505575955.

Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014, p.905-913. ISBN 9789942102232.

Ponce, Juli. *Negociación de Normas y Lobbies*. Cizur Menor: Aranzadi S.A, 2015. ISBN 978-84-9098-490-1.

Ridao, Joan. *Los Grupos De Presión*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017. ISBN 978-84-9169-552-3.

Rubio, Rafael. Los Ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización? En: Ramírez, Gonzalo & Baquero, Mauricio. *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá:

Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 243-273. ISBN 9587101553, 9789587101553.

Taylor, Charles. *Invoking Civil Society. Philosophical Arguments*. Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

Referencias De Periódicos Y Revistas

Agencia Andes. Odebrecht en proceso por asociación ilícita. En: *El Tiempo* [online]. Ecuador: El Tiempo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/fiscalia-se-abstiene-de-acusar-a-funcionarios-de-odebrecht-en-proceso-por-asociacion-ilicita>

Álvarez, Isabel & De Montalvo, Federico. Los Lobbies en el Marco de la Unión Europea: Una Reflexión a Propósito de su Regulación en España. En: *Teoría y Realidad Política*. España: UNED, 2014. Núm. 33, p. 353-375

Anker, Christian. Posicionamiento del derecho de acceso a la información pública en Chile. *Revista Estudios de Políticas Públicas* [online]. Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, 1 de junio de 2015, núm. 1, p. 246-250. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/38380/40016>

Arbia, Carlos. Proyecto “House Of Cards”: los 6 aspectos de la ley para regular el lobby empresarial en Argentina. En: *Infobae* [online], Argentina: 2017. [consulta: 8 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2017/05/30/proyecto-house-of-cards-los-6-aspectos-de-la-ley-para-regular-el-lobby-empresarial-en-argentina/>

Arís, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. En: *Nueva Sociedad* [online]. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto de 2018, núm. 276, p. 140-151. ISSN 0251-3552. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6537975>

Armendariz, Carolina & Salas, Edgar. Estudio de la Percepción de la Campaña la Mano Sucia de Chevron en los Ciudadanos que Viven en el Ecuador. En: *Revista: Oidles Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. Edumed,

2017. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/22/mano-sucia-chevron.html>

Arroyo, Edward. The Woodstock Principales for the Ethical Conduct of Lobbying. En: *Global Network for Justice* [online]. New Orleans: 2003, núm.5, vol. 2. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: http://carmelitengo.org/communications/global_network/bulletins/GPjan2003.pdf.

Ayuso, Silvia. Un tribunal de Estados Unidos ratifica la sentencia favorable a Chevron. En: *El País* [online]. España: Ediciones El País, 2016. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/08/08/estados_unidos/1470687041_350482.html

Bañón, Rafael & Tamboleo, Rubén. En la era de la Gobernanza Electrónica: modernización, ética, participación ciudadana y diseño eficaz de las Administraciones Públicas. En: *Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 15-26. ISBN 978-84-7074-700-7.

Baroni, Laura, et. al. Defining and Classifying Interest Group. En: *Interest Groups & Advocacy* [online]. New York: Springer International Publishing, junio 2014, volumen 3, p.4-8. [consulta: 22 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1057/iga.2014.9>.

BBC Mundo. Decretan en Ecuador prisión preventiva para el vicepresidente Jorge Glas por el caso de pago de sobornos de Odebrecht. En: *BBC News* [online]. BBC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41479240>

BBC Mundo. Lo que se sabe de la enorme red de sobornos de la compañía Odebrecht en 10 países de América Latina. En: *BBC News* [online]. BBC Mundo, 2016. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-38410759>

Beyers, Jan, Eising, Rainer. & Maloney, William. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know. En: *West European Politics*. Reino Unido: Routledge, 2008, núm. 6, vol. 31, p.1103 - 1128.

Boscán, Andersson. La larga sombra de Odebrecht en Ecuador. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-larga-sombra-de-odebrecht-en-ecuador-AC1015893>

Bustos, Marco & Morales, Marjorie. Una mirada a la ley de transparencia en Chile: aspectos que condicionan su logro en lo municipal. En: *VieI* [online]. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2014, núm. 2, vol. 9, p. 41-59. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2434>

Caldevilla, David & Xifra, Jordi. Historia de Lobbies: una forma de escribir la historia. En: *Historia y Comunicación Social* [online], Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013, vol.18, No.Esp.Dic, p. 879–892. [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/44371/41954>.

Camacho, Gladys. La Protección de Datos Como Frontera del Derecho de Acceso a la Información en la Legislación Chilena. En: *Revista de Gestión Pública* [online]. Chile: Repositorio Académico de la Universidad de Chile enero-junio 2014, núm. 1, vol. III, p.73-93. ISSN 0719-1820. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137239/Camacho-La-proteccion-de-datos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cañas, Enrique. Movimiento estudiantil en Chile 2011: Causas y características. En: *Revista de Historia y Geografía* [online]. Chile: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2016, núm. 34, p. 109-134. ISSN 0719-4145. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/RHyG/article/download/357/307>

Carrera, Frankz. La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. En: *UNIANDÉS EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* [online]. Ecuador: Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2015, núm. 1, vol. 2, p. 47-65. [consulta: 20 de mayo de 2019] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6756387.pdf>

Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. En: *Revista Nueva Sociedad* [online]. Argentina, julio-agosto 2018, núm. 276, p.49. [Consulta: 4 de abril de 2019]. ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

Cevallos, Nicolás. *La influencia político-comercial en las relaciones entre Ecuador y Brasil en los casos PETROBRAS y ODEBRECHT* [online]. Director: Fausto Maldonado. Quito: UIDE, 2012. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/316/1/T-UIDE-0295.pdf>

Chevron. *Línea de Tiempo Caso contra Chevron en Ecuador* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/chevron-ecuador-timeline>

Chevron. *Texaco y el Ecuador, la actividad petrolera en la Amazonía* [online]. Ecuador: Juicio Crudo. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.juiciocrudo.com/documentos/abrir/Texaco-y-el-Ecuador-la-actividad-petrolera-en-la-Amazonia.pdf>

Clery, Arturo. *El acceso a la información pública: análisis de la experiencia europea y española y bases para su regulación en la República del Ecuador*. Director: Diéz, Laura. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/97766>

Código de Atenas. En: *Asociación de Comunicación, Relaciones Públicas y Protocolo de Córdoba* [online]. Córdoba: ACRP. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://acrpp.com/etica-profesional/codigo-de-atenas/>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. *Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública* [online]. Chile: Instituto de Prevención Social, 2017. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf>

Consejo para la Transparencia. *Estudio Nacional de Transparencia Novena Medición* [online]. Chile: Mori Market Opinion Research Internation, 2017. [consulta: 11 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/02/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2017.pdf>

Córdova, David. *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*: tesis doctoral [online]. Director: Rafael Rubio. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017. [Consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/40971/1/T38308.pdf>

Corporación Latinobarómetro. *Informe latinobarómetro 2018* [online]. Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. [consulta: 16 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1>

Cristaldo, Heloisa, & Lourenço, Iolando. Câmara aprova urgência para projeto que regulamenta o lobby no Brasil. En: *Agencia Brasil* [online], Brasil: 2017. [consulta: 10 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/camara-aprova-urgencia-para-projeto-que-regulamenta-o-lobby-no-brasil>

De Bruycker, Iskander. How Interest Group Develop Their Lobbying Strategies: The Logic of Endogeneity. En: *ECPR's General Conference* [online]. Glasgow: 2014, p.1-19. [consulta: 17 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/81ba85d3-2d34-4636-8bb9-c79f664861a3.pdf>

Delamaza, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* [online]. Chile: Universidad Bolivariana, 2011, núm. 30, vol. 10, p. 45-75. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

Domínguez, Daniel. Capítulo 14: La gobernanza un mecanismo de gobierno que aumenta la gobernabilidad; una análisis desde lo local. En: *Bañón, Rafael. Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 367-410. ISBN 978-84-7074-700-7.

Eberhardt, María. Democracia representativa en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, primer semestre 2015, n.33, p.89-92. ISSN 1575-6823.

Ecuador en Vivo. Sin laptop original, información de pen drive carece de valor. En: *Ecuador en Vivo* [online]. Ecuador: Ecuador en Vivo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.ecuadorenvivo.com/politica/83-videos/66291-sin-laptop-original-informacion-de-pen-drive-carece-de-valor-eduardio-franco-abogado-de-vicepresidente.html#.XVGTK3tS_IU

Ecuadorinmediato. Senadores norteamericanos apoyan a Ecuador frente a Texaco. En: *Ecuadorinmediato* [online]. Ecuador: Ecuador Imediato, 2006. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=28772

EFE. El vicepresidente de Ecuador es condenado a seis años de prisión por caso Odebrecht. En: *Agencia EFE* [online]. España: Agencia EFE, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-vicepresidente-de-ecuador-es-condenado-a-seis-anos-prision-por-caso-odebrecht/20000064-3466584>

EFE. Presidente de Ecuador anuncia campaña "La mano negra de Chevron". En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2013. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/31/nota/1370591/presidente-ecuador-anuncia-campana-mano-negra-chevron>

El Comercio. Conversación del 23 de julio del 2016 entre el Delator de Odebrecht y Carlos Pólit excontralor General del Estado. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/video/conversacion-parte1-delator-odebrecht-carlospolit.html>

El Comercio. El caso Odebrecht se acelera: 12 allanamientos y 5 detenidos. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/caso-odebrecht-ecuador-detenidos-allanamientos.html>

El Comercio. El comodín que salvó a Paco Velasco en el CAL. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2011. [consulta: 6 de mayo de 2018].

Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/comodin-que-salvo-a-paco-1.html>

El Comercio. Juez federal de Nueva York falla en contra de indígenas en caso Chevron. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2014. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/juez-federal-de-nueva-york.html>

El Comercio. La Mano Sucia de Chevron. En: *El Comercio*, 2015. Ecuador: Grupo El Comercio. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/tag/la-mano-sucia-de-chevron>

El Comercio. Sofía Espín fue destituida con 94 votos en la Asamblea Nacional. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2018. [consulta: 6 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/destitucion-sofia-espina-asamblea-correa.html>

El Comercio. Topic dice que desconocía el origen de 13,5 millones transferidos por Glory International, usada por el tío de Glas. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/topic-odebrecht-glory-glas-rivera.html>

El Universo. Alecksey Mosquera, condenado a 5 años por lavado de activos en caso Odebrecht. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/11/nota/6708445/mosquera-condenado-5-anos-odebrecht>

El Universo. Asamblea Nacional aprueba moción de censura contra excontralor Carlos Pólit. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/02/nota/6261220/asamblea-nacional-inicia-juicio-politico-excontralor-carlos-polit>

El Universo. Asambleístas se dedican a otra labor sin problemas. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2010. [consulta: 6 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2010/09/12/1/1355/asambleistas-dedican-otra-labor-sin-problemas.html>

El Universo. Carlos Pólit y su hijo John Pólit, condenados a seis y tres años de cárcel por concusión en caso Odebrecht. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/06/nota/6796388/carlos-polit-su-hijo-john-polit-condenados-seis-tres-anos-carcel>

El Universo. Comisión de Justicia abre el debate sobre un Código de Ética en la Asamblea. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2018. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/25/nota/6970004/comision-abre-debate-sobre-codigo-etica>

El Universo. Ecuador confía en normalizar relaciones con Brasil. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2008. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/12/18/1/1355/E907B2FC87EA45E7B56941971101C998.html>

El Universo. Embajada en EE.UU. rechazó fallo de juez Kaplan sobre Chevron. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2014. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/07/nota/2301326/embajada-eeuu-rechazo-fallo-juez-kaplan>

El Universo. Gobierno de Lenín Moreno acusa al régimen de Rafael Correa de usar fondos públicos contra Chevron. En: *El Universo* [online]. Ecuador: EL Universo, 2018. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/06/nota/6940952/aplicar-derecho-repeticion-si-hay-fallos-contrarios-caso-chevron>

El Universo. Odebrecht desvió fondos de la Ruta Viva y el Metro de Quito. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2019. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/26/nota/7395081/odebrecht-desvio-fondos-ruta-viva-metro-quito>

El Universo. Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>

El Universo. Velasco será investigado por decisión del CAL. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2011. [consulta: 6 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2011/02/10/1/1355/velasco-sera-investigado-decision-cal.html>

El Universo. Versión de José Santos, delator de Odebrecht, ante la Fiscalía de Ecuador. En: *El Universo* [online]. Ecuador: El Universo, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/29/nota/6405502/santos-glas-pidio-1-millon-campana>

Encina, Joselyn; Olguín, Isidora & Ramírez, Daniel. El lobby en Chile: La manera en que los privados legislan. En: *Eldesconcierto.cl*. Chile: El Desconcierto, 2016. [consulta: 28 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.eldesconcierto.cl/2016/08/01/el-lobby-en-chile-la-manera-en-que-los-privados-legislan/>

España, Sara. Ecuador pierde el caso Chevron y se enfrenta a una multa millonaria. En: *El País* [online]. España: El País, 2018 [consulta: 6 de agosto de 2019]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/07/america/1536343162_218539.html

Espinosa, Víctor. La regulación del *Lobbying*: Una tarea pendiente en el Ecuador. En: *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador* [online]. Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2018, núm. 4. [consulta: 14 de junio de 2016]. Disponible en: <http://revistarfjpuce.edu.ec/index.php/rfj/article/view/111>

Expreso. Ecuador: Odebrecht mintió a pesar de haber firmado colaboración eficaz. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2019. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/mundo/ecuador-odebrecht-mintio-a-pesar-de-haber-firmado-colaboracion-eficaz/>

Expreso. Salen a la luz pagos de Odebrecht relacionados a Gasoducto Sur Peruano. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2019. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.com.pe/politica/salen-a-la-luz-pagos-de-odebrecht-relacionados-a-gasoducto-sur-peruano/>

Gali, Juan. El Rol de la Contraloría en el Estado Chileno Actual: ¿Debería Actuar la Cámara de Diputados como su Mandante en el Ejercicio de la Función Fiscalizadora?. En: *Sociedad Chilena de Políticas Públicas* [online]. Chile: Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 2012. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUET/Modernizacion_y_Regulacion/Rol_de_la_Contraloria_en_el_Estado_Chilenos_actual.pdf

Gálvez, María, et al. (2016). El Rol de los Códigos de Conducta en el Fomento de la Ética Pública: Un Análisis Comparativo entre México y Colombia. En: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* [online]. Guanajuato: Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, julio-diciembre 2016, núm. 2, vol. V, p.142. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5858948.pdf>

García, Ricardo. Los enemigos ocultos de los derechos sociales. En: *Cuadernos Electrónicos Derecho y Democracia* [online]. Madrid: Universidad de Alcalá, 2009, núm. 5, p. 52-73. [consulta: 20 de noviembre de 2018]. Disponible en: https://pradpi.es/cuadernos/5/4_-Los-enemigos-ocultos-de-los-derechos-sociales.pdf

Gehrke, Mirjam; Lizarazo, Nelsy, et al. *Panorama de los medios en Ecuador Sistema informativo y actores implicados*. Bonn: DW Akademie. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.dw.com/downloads/30336831/panorama-de-los-medios-en-ecuador-pdf>

Gil, Joaquín & Irujo, José. La Policía de Andorra concluye que Odebrecht sobornó a un exministro de Ecuador. En: *El País* [online]. España: El País, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: Tomado de: https://elpais.com/internacional/2017/11/06/actualidad/1509972051_653838.html

Gutiérrez, Héctor. La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* [online]. Temuco: Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de

Temuco, 2017, nú.2, vol. 8 p.139-164. ISSN 0718-9389 [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6379970.pdf>

Guzmán, Natalia. *Estudio de caso: Odebrecht*. Directora: Sandra Gaitán. Medellín: Universidad EAFIT, 2018. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12940/Natalia_Guzm%C3%A1n_Casta%C3%B1o_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Isikoff, Michael. Chevron Lobbyists Fight Ecuador Toxic-Dumping Case. En: *Newsweek* [online]. Estados Unidos: Newsweek Digital, 2008. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.newsweek.com/chevron-lobbyists-fight-ecuador-toxic-dumping-case-93189>

Jenkins, Matthew. Defining Lobbyists and Regulating Lobbying in Europe. En: *Anti-Corruption Helpdesk*. [online]. . Transparency Internacional, 16 de enero de 2017. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf

Jenkins, Matthew & Mulcahy, Suzanne. Businesses' lobbying practices. En: *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer* [online]. Transparency International, 4 de octubre de 2018, p.7-9. [consulta: 4 de abril de 2019]. Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Businesses-Lobbying-Practices_2018.pdf

Johnson, Vincent. Regulating Lobbyist: Law, Ethics, and Public Policy. En: *Cornell Journal of Law and Public Policy* [online]. Nueva York: Cornell University, 2006, vol.16. p.18-48. Article 1. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/cjlpp/vol16/iss1/1/>

Jordán, María José. Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. En: *Revista De Derecho Público* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2017, núm. 86, p. 53-78. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/48056>

Justo, Marcelo. Pacto Ético: Tres Razones por las que el Referendo sobre Paraísos Fiscales en Ecuador Importa más allá de Sus Fronteras. En: *BBC News* [online]. BBC Mundo, 2017. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38956979>

Kanol, Direnç. Should the European Commission enact a mandatory lobby register? En: *Journal of Cotemporary European Research*. Italia: Universidad de Siena, 2012, vol.8, p.519-529.

Kimerling, Judith. Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, Chevrontexaco, dnd Aguinda v. Texaco. En: *International Law and Politics*. New York: Universidad de Nueva York, 2006, p.413-664. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/38.3-Kimerling.pdf>

Kooiman, Jan. Gobernar en gobernanza. En: *Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestarsocial* [online]. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003, p.57-81. [consulta: 11 de marzo de 2019]. Disponible en: de: <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>

Kumar, Krishan. Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. En: *The British Journal of Sociology*. Londres: London School of Economics, 1993, núm. 3, vol. 44, p.375-395.

Kusumawardani, Damar. Sistem Politik Amerika Serikat. The Comparative Roles of Interest Groups and Political Parties. En: *Lembaga Penelitian Dan Inovasi* [online]. Surabaya: Universitas Airlangga 2017. [consulta: 19 de diciembre de 2018]. Disponible en: http://damar-kusumawardani-fisip15.web.unair.ac.id/artikel_detail-170176

La República. Glas admite reunión con gente de Odebrecht, pero rechaza haber recibido coimas. En: *La República* [online]. Ecuador: La República EC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/08/04/glas-admite-reunion-con-representantes-de-odebrecht-pero-rechaza-haber-recibido-coimas/>

La República. Glas dice que si alguien se tomó su nombre, «que responda a la justicia». En: *La República* [online]. Ecuador: La República EC, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2017/07/23/glas-dice-que-si-alguien-se-tomo-su-nombre-que-responda-a-la-justicia/>

León, Macarena & Matas, Valentina. (2014). *Consagración constitucional del derecho de acceso a la información pública. Análisis del estado actual del derecho a nivel nacional y latinoamericano* [online]. Director: Varas, Paulino. Santiago: Universidad de Chile, 2014, p. 185-191. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117297>

Llorente & Cuenca. Lobby in Chile: do we have the law we need?. En: *Developing Ideas* [online]. Santiago de Chile: AMO-GLOBAL, 2016. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: https://ideas.llorenteycuena.com/wpcontent/uploads/sites/5/2016/02/160217_DI_report_lobby_Chile_ENG.pdf

Lowey, David. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. En: *Interest Groups and Advocacy* [online] Macmillan Publishers, 2013. Vol. 2, p. 1-26. [consulta: 16 de diciembre de 2018]. ISSN: 2047-7414. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2Figa.2012.20.pdf>

Maillet, Antoine; González, Bastián & Olivares, Alejandro. ¿Puerta Giratoria? Análisis de la Circulación Público-Privada en Chile (2000-2014). En: *Serie Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad* [online]. Chile: PNUD, diciembre 2016. [consulta: 1 de mayo de 2019]. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/-puerta-giratoria-.html

Malaret, Elisenda. La regulación audiovisual entre democracia y mercado. En: *Revista Della Regolazione Dei Mercati*. Italia: Giappichelli, 2015, p. 27–59

Maldonado, Miguel. *Control jurisdiccional y procedencia de la declaratoria de Estado de Emergencia en el caso del Decreto Ejecutivo No. 1348* [online]. Quito: USFQ, 2009. [consulta: 10 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/274/1/91159.pdf>

Martínez, Joan. El caso Chevron Texaco en Ecuador: una muy buena sentencia que podría ser un poco mejor. En: *América Latina* [online]. Canadá: ALAI, 2011. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dowbor.org/ar/aliertexaco.pdf>

Martínez, Richard. Claves para entender los cambios en el Ministerio de Economía. En: *GkillCity* [online]. Ecuador: GK, 2018. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://contexto.gk.city/ficheros/claves-entender-los-cambios-el-ministerio-economia/cual-es-la-trayectoria-richard-martinez>

McLean, Iain. The Divided Legacy of Marcus Olson. En: *British Journal of Political Science* [online], Cambridge: Cambridge University Press, 2000, núm. 4, vol. 30 p. 651-668. [consulta: 29 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/194289?seq=1>

Meltzer, Allan & Richard, Scott. Why Government Grows (And Grows) in a Democracy. En: *Research Showcase CMU* [online]. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 1978, p.111-118. [consulta: 22 de diciembre de 2018]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267232057_Why_Government_Grows_and_Grows_in_a_Democracy

Mendel, Toby. El Derecho a la Información en América Latina. En: *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* [online]. Quito: UNESCO, 2009, p. 81. [consulta: 9 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/the-right-to-information-in-latin-america-a-comparative-legal-survey/>

Mercado, Pedro. Experimentalismo Democrático, Nuevas Formas De Regulación y Legitimación Del Derecho. En: *Revista de la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada, 2012. ISSN0008-7750.

Morata, Francesc. Influir para Decidir: La Incidencia de los Lobbies en la Unión Europea. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* [online]. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Octubre-Diciembre 1995, núm. 90.

[consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27357.pdf>

Muñoz, Andrés. Las trampas de la Ley del Lobby. En: *La Tercera* [online]. Grupo COPESA, 2015. [consulta: 16 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/>

Navarro, Federico & Tromben, Carlos. “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable”: los discursos de Sebastián Piñera y la revuelta popular en Chile. En: *Literatura y Lingüística*. Chile: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez, 2019, núm. 40, p. 295- 324. ISSN 0716 – 5811. [consulta: 24 de marzo de 2020]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337654729_Estamos_en_guerra_contra_un_enemigo_poderoso_implacable_los_discursos_de_Sebastian_Pinera_y_la_revuelta_popular_en_Chile

Noticias de América Latina y El Caribe. Ecuador: la Corte ratifica la sentencia contra el exvicepresidente Jorge Glas por corrupción. En: *Nodal* [online]. Nodal, 2018. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.nodal.am/2018/06/ecuador-la-corte-ratifica-la-sentencia-contra-el-exvicepresidente-jorge-glas-por-corrupcion/>

Novaro, Marcos. Regulación de lobbies en Argentina. Análisis de situación y alternativas de reforma. En: *Centro de Investigaciones Políticas. Universidad Diego Portales* [online], Chile: 2015, núm. 4, p.6-9. [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/Marcos-Novaro-Regulacion-de-lobbies-en-Argentina.pdf>

Offe, Claus. Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization. En: *Policy Sciences*. New York: Springer International Publishing 1983, núm.15, p. 225–246.

O'Hagan, Ellie. In the Chevron court case, ordinary Ecuadorians' voices don't seem to count. En: *The Guardian* [online]. Reino Unido: The Guardian Media Group, 2014 [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/18/chevron-court-case-ecuadorians-toxic-waste?CMP=tw_t_gu

Olson, Mancur. Dictatorship, Democracy and Development. En: *The American Political Science Review*. Washington: Asociación Americana de Ciencia Política, 1993, núm. 3, vol. 87, p. 567–576.

Ortiz, Andrés. Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. En: *Revista Mexicana de Sociología* [online]. México DF: Universidad Nacional Autónoma, octubre-diciembre, 2014, núm. 4, vol. 76. México: Instituto de Investigaciones Sociales. [consulta: 4 de junio de 2019] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000400003

Ospina, Pablo. Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana. En: *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2015. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/grandes-empresas-crisis-economica-y-revolucion-ciudadana>

Ospina, Pablo. La participación ciudadana en Ecuador. En: *Horizonte de los Derechos Humanos Ecuador* [online]. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012, p. 147-161. ISBN 978-9978-19-587-1. [consulta: 21 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4126>

Ostapenko, Pavlo. Do lobbyists win trials? Lessons from Chevron vs. Ecuador trial. En: *Resilience* [online]. Resilience.org, 2014. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.resilience.org/stories/2014-05-31/do-lobbyists-win-trials-lessons-from-chevron-vs-ecuador-trial/>

Paramio, Ludolfo. Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias. En: *Revista Española de Ciencia Política* [online]. España: 1998, num.81, vol. 1. [consulta: 28 de enero de 2019] <https://core.ac.uk/download/pdf/36014286.pdf>

Pastor, Carlos. *Los grupos económicos en el Ecuador* [online]. Director: Andrade, Pablo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015, p.52-63. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5529/1/T2222-MELA-Pastor-Los%20grupos.pdf>

PNUD. *La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso Legislativo Chileno* [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017. ISBN 978-956-7469-89-5. [consulta: 20 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/09/undp_cl_gobernabilidad_Participacion-soc-civil-legislativo.pdf

PNUD. *Sistemas de Integridad y Códigos De Ética: Mecanismos para Prevenir la Corrupción y Fortalecer la Integridad en la Función Pública*. [online]. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017. [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf

Prieto, Luis. (2010). Neo constitucionalismo (Un Catálogo de Problemas y Argumentos). En: *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*. Granada: Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada, núm. 44, pp. 462- 506.

Puente, Diego. Tribunal no acepta recurso de casación de Jorge Glas en caso Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 17 de noviembre de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/jorge-glas-casacion-jueces-odebrecht.html>

Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa. *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa* [online]. Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, 2018. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf

Redacción de Seguridad El Comercio. Juez de Garantías Penales ordenó el bloqueo de pagos a Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/juez-bloqueo-pagos-ecuador-odebrecht.html>

Redacción Plan V. Grandes grupos económicos: la década ganada. En: *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2017. [consulta: 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/grandes-grupos-economicos-la-decada-ganada>

Redacción Plan V. Los pagos de MCSquared a las "estrellas" de Hollywood. *Plan V* [online]. Ecuador: Plan V, 2014. [consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/pagos-mcsquared-estrellas-hollywood>

Reuters. La Corte Suprema de EE.UU. concede la victoria a Chevron. En: *Diario Expreso* [online]. Guayaquil: Expreso, 2017. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/estadosunidos-cortesuprema-casochevron-ecuador-demanda-JJ1469586>

Ridao, Joan. La Crisis del Estado de Partidos o «Ahora sí que Viene el Lobo». En: *Teoría y Realidad Constitucional*. Madrid: UNED, 2015, núm. 35, p. 479-510.

Ridao, Joan. La crisis política e institucional en España: Una crisis de la partitocracia. Editada por alumnos de la Facultad de la Universidad de Lima. En: *Advocatus* 2014, núm. 30, p.391 y 401.

Rosero, Ana & Tipanluisa, Geovanny. 20 grandes casos de corrupción están en proceso en Ecuador. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2019. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/grandes-casos-corrupcion-ecuador-correismo.html>

Ruíz, Alfredo. Avances en el Régimen Político en la Constitución de Montecristi. Análisis Nueva Constitución. En: *IRG*. Quito: IRG, 2008.

Sahd, Jorge & Valenzuela, Cristian. Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. En: *2017 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum* [online]. París: OECD Publisher, 2017, p. 3. [consulta: 29 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>

Sanhueza, Andrea. *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Chile Informe De Fin De Término 2014–2016* [online]. Chile: OGP, 2016. [consulta: 7 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Chile_EOTR_2014-2016_0.pdf

Sanhueza, Nicolás. *Informe sobre Políticas Públicas: Ley de Lobby* [online]. Profesor: Mario Drago. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, 2016. [Consulta: 14 de mayo de 2019]. Disponible en: https://www.academia.edu/32889929/Informe_sobre_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_Ley_de_Lobby.

Schonleitner Günther. Between Liberal and Participatory Democracy: Tensions and Dilemmas of Leftist Politics in Brazil. En: *Journal of Latin American Studies*. Cambridge: Cambridge University Press febrero 2006, núm. 1, vol. 38.

SENPLADES. *Balance de la situación de las y los asambleístas ciudadanos*. Ecuador: 2016.

Servicio Civil de Chile. *Sistemas de Integridad y Código de Ética*. Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil [consulta: 8 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/sistemas-de-integridad-y-codigo-de-etica/>

Simbaña, Floresmiló. Consulta previa y democracia en el Ecuador. En: *Mediaciones* [online]. Ecuador: CIESPAL, 2012. [consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5791308.pdf>

Simon, William. Solving Problem vs. Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism. En: *William & Mary Law Review*. New York: William & Mary Law School, vol. 46.

Solar, Felipe. Transparencia y acceso a información pública en Chile: evolución y relevancia del Consejo para la Transparencia. En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* [online]. Buenos Aires: 2008. [consulta: 24 de abril de 2018]. Disponible en: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/5126/0059805.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Soto, Sebastián. *Ley de Transparencia: desafíos en su aplicación*. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009. [consulta: 24 de abril de 2019]. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/1528/531811.pdf?sequence=1>

Sousa, José. *La Experiencia de Chile en la Transparencia y Acceso a la Información: El Cambio Institucional del Gobierno Central ente las Nuevas Disposiciones Normativas* [online]. Chile: Universidad de Chile, 2010. [consulta: 24 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/MODULO_II/Panel03_Reforma_del_Estado/Jose_Sousa_La_experiencia_de_Chile_en_la_transparencia_y_el_acceso_a_la_informacion.pdf

Sousa Santos, Boaventura. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007. ISBN 978-84-7658-834-5.

Sousa Santos, Boaventura & Rodríguez Garavito, César. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos, 2007, pp. 7-28. ISBN 978-84-7658-834-5.

Teleamazonas. Entrevista a Alexis Mera sobre consulta popular para eliminar paraísos fiscales. En: *Teleamazonas* [online]. Ecuador: Teleamazonas, 2016 [consulta: 14 de julio de 2019]. Disponible en: <http://www.teleamazonas.com/2016/07/entrevista-alexis-mera-consulta-popular-eliminar-paraisos-fiscales/>

Teleamazonas. Pendrive' revela correo de Jorge Glas a su tío Ricardo Rivera. En: *Teleamazonas* [online]. Ecuador: Teleamazonas, 2017 [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.teleamazonas.com/2017/09/pendrive-revela-correo-jorge-glas-tio-ricardo-rivera/>

Telesur. Delator de Odebrecht puso al descubierto incriminación a Lula. En: *Al mayadeen*. Líbano: Canal Satelital Pan-árabe Informativo, 2018. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://espanol.almayadeen.net/news/1170594/delator-de-odebrecht-puso-al-descubierto-incriminaci%C3%B3n-a-lul>

Telesur. ¿Quién es María Alejandra Vicuña?. En: *Telesur* [online]. Venezuela: Telesur, 2018. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Quien-es-Maria-Alejandra-Vicuna-20180106-0033.html>

Tipán, Diana. *Comunicación Política: Caso Odebrecht-Ecuador explicado desde la Teoría del Escándalo Político* [online]. Director: Patricio Moncayo. Quito: UDLA, 2017. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/7676/1/UDLA-EC-TLCP-2017-51.pdf>

Tipanluisa, Geovanny. 184 correos electrónicos revelan la conexión entre Ricardo Rivera y Jorge Glas, desde el 2009 hasta el 2016. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ricardorivera-jorgeglas-correoselectronicos-fiscalia-odebrecht.html>

Tipanluisa, Geovanny. Exministro de Electricidad y un empresario, los primeros detenidos en Ecuador por caso Odebrecht. En: *El Comercio* [online]. Ecuador: Grupo El Comercio, 2017. [consulta: 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-caso-odebrecht-ecuador.html>

Veneziano, Alicia. Capítulo 12: Paradigmas de las ciencias sociales y de la gestión territorial. En: *Bañón, Rafael. Ideas para la Gobernanza*. Madrid: Fragua, 2015, p. 301-338. ISBN 978-84-7074-700-7.

Villagra, Andrés. *Estructuras de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Chilena Ministerio de Energía ¿El Buen Alumno de la Clase?* [online]. Director: Thomas Griggs. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos Escuela de Postgrados de la Universidad de Chile, 2017. [consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/145848/Andres%20Aranzaes%20%28a%20una%20plana1.2%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Villoria, Manuel. Los grupos de presión y transparencia. En: *Seminario sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Navarra* [online]. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2018. [consulta: 21 de agosto de 2019]. Disponible en: https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/gobernanza/los_grupos_de_presion_y_la_transparencia.pdf

Villoria, Manuel. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. En: *The Economy Journal* [online]. Barcelona: 2017. [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>

Zapata, John & Sanín José. Sociedad civil global ¿a qué se está asistiendo?. En: *Traspassando Fronteras*. Cali: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, 2015, núm.7, p.125-148. ISSN 2248-7212.

Zurbriggen, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. En: *Perfiles Latinoamericanos* [online]. México: FLACSO México, jul./dic. 2011, no.38, vol.19, p. 39-64. [consulta: 2 de abril del 2019]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

Referencias De Páginas Web

Alianza País. *La 35 País* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.alianzapais.com.ec/transparencia-de-fondos-2017/>

Amazon Watch . *Amazon Watch* [online]. California: Amazon Watch, 2011. Wikileaks Cables Expose Chevron's Lobbying of Ecuador Government to Kill \$18 Billion Environmental Case. [consulta: 7 de agosto de 2019] <https://amazonwatch.org/news/2011/0921-wikileaks-cables-expose-chevron-lobbying-of-ecuador-government-to-kill-environmental-case>

Anglo American Sud S.A. *Anglo Salud* [online]. Chile: Anglo Salud. Nuestro Código de Conducta: Nuestros Valores en Acción. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.angloamericanplatinum.com/~media/Files/A/Anglo-American-Platinum/documents/code-of-conduct/our-code-of-conduct-spanish.pdf>

Apoya al Ecuador. *El caso Chevron / Texaco en Ecuador: Una lucha por la justicia ambiental y social* [online]. Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/06/Expediente-Caso-Chevron-abril-2015.pdf>

Banco Central de Chile [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/consejo>

Cámara Chilena de la Construcción. StudyLib [online]. Chile: Cámara Chilena de Construcción. Código de Comportamiento Cámara Chilena de la Construcción. [consulta: 16 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://studylib.es/doc/6158927/solicitud-de-incorporacion-socios---c%C3%A1mara-chilena-de-la->

Cámara de los Diputados de Chile. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_resoluciones.aspx?prmID=544

Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile [online]. Chile: Colegio Profesional de Relacionadores Públicos de Chile. Historia de las Relaciones Públicas en Chile. [consulta: 15 de mayo de 2019]. Disponible en: http://colegiorrpp.cl/?page_id=11

Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas. *Chevron – Texaco contra la República del Ecuador* [online]. Ecuador: CADTM, 2014. [consulta: 2 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Ecuador-Chevron-Texaco.pdf>

Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Ley de Lobby (20730). Chile [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/cursos/ley-del-lobby-ndeg-20730>

Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Planes de Formación. Chile [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/planes>

Consejo para la Transparencia. *Educa Transparencia* [online]. Quiénes somos y que hacemos. [consulta: 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.educatransparencia.cl/somos>

Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Top Empresas de Lobby. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

Consejo para la Transparencia. *Info Lobby* [online]. Top de Representados. Chile [consulta: 2 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

Contraloría General de la República [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada#ciudadano>

Corte Constitucional. *Sentencia* [online]. Ecuador: 2010. Sentencia N.0001-10-SIN-CC. [consulta: 7 de octubre de 2019]. Disponible en: http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2010/001-10-SIN-CC/REL_SENTENCIA_001-10-SIN-CC.pdf

CPCCS. *Asambleas Ciudadanas* [online]. Ecuador: 2017. Base De Datos de Asambleas Ciudadanas Locales a Nivel Nacional . [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Base-de-datos-nacional-de-Asambleas-Ciudadanas-2017-1.pdf.Consultado>

CPCCS. *Rendición de cuentas* [online]. Ecuador: 2018. Informes Finales de Veedurías Ciudadanas. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/informes-finales-de-veedurias-ciudadanas/>

Creo Ecuador. *Creo 21* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <http://creo.com.ec/transparencia-de-la-informacion/transparencia/>

Defensoría del Pueblo. *Informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública* [online]. Periodo de enero a diciembre de 2018. Quito: 2019. [consulta: 19 de julio de 2020]. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocumentoslotaip/cumplimentolotaip/INFORME-LOTAIP-2018.pdf>

Fiscalía Ministerio Público de Chile. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/publicacionesdiariooficial.htm>

Informe de Actividad Legislativa 2013-2017. En: *Observatorio Legislativo Fundación Ciudadanía y Desarrollo* [online]. Ecuador, 2017, p. 10-11. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: https://issuu.com/fundacionciudadaniaydesarrollo/docs/alcance_informe_asamblea_2013-2017

Izquierda Democrática. *ID 12*. [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible en: <http://izquierdademocratica.com/2018/03/30/formulario-financiero-para-transparentar-cuentas-2017-izquierda-democratica/>

Ministerio de Bienes Nacionales [online]. Chile: Ministerio de Bienes Nacionales. Código de Ética del Ministerio de Bienes Nacionales. [consulta: 9 de mayo de 2019]. Disponible en: https://documentos.serviciocivil.cl/download/b460e83d-c250-43ce-bbf-e28bc921db0a/CODIGO%20ETICA%20BIENES%20NACIONALES%2030%2003%202017.pdf?alf_ticket=TICKET_2db85039f08e9d23bb97bab1315aa46ad81f9039

Ministerio de Gobierno. *Secretaría Nacional de Gestión de la Política* [online]. Ecuador, 2013. Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural analiza y debate el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-201. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.politica.gob.ec/asamblea-ciudadana-plurinacional-e-intercultural-analiza-y-debate-el-plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017/>

Odebrecht. *Odebrecht* [online]. Odebrecht. Historia. [consulta: 9 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.odebrecht.com/es/organizacion-odebrecht/historia>

OECD. *OECD Better Policies for Better Lives* [Recurso electrónico]. [Consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>

OPG. *Opoen Government Partnership* [Recurso electrónico]. About OPG. [Consulta: 22 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

OXFAM. *¿Bienestar público o beneficio privado?* [online]. OXFAM Internacional, 2019, p.31. [consulta: 28 de marzo de 2019]. Disponible en:

<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-es.pdf>

Partido Social Cristiano. *La 6* [online]. Ecuador. [consulta: 22 de abril de 2019]. Disponible

en: http://www.la6.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=505&Itemid=150

Poder Judicial. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 25 de abril de 2019]. Disponible en: <http://www.poderjudicialparatodos.cl/poder-judicial/corporacion-administrativa-y-academia-judicial/>

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2016). En: *Cuestionario Respuestas IRLTL 2016* [online]. Ecuador, 2016. [consulta: 3 de junio de 2019]. Disponible

en: https://drive.google.com/file/d/0BwKVMow_jZxeWFAxZjJaUEJncTQ/view

Senado de la República de Chile. [Recurso electrónico]. Chile. [consulta: 26 de abril de 2019]. Disponible en: http://www.senado.cl/senado/site/edic/base/port/ley_lobby.html

Senado de Chile. *Senado de Chile* [online]. Presidentes del Senado y la Cámara anuncian medidas internas de probidad y transparencia que se implementarán en el Congreso. Chile: Senado de Chile, 2015 [consulta: 12 de marzo de 2019]. Disponible en: <http://www.senado.cl/presidentes-del-senado-y-la-camara-anuncian-medidas-internas-de-probidad/senado/2015-08-19/140705.html>

SENPLADES. *SENPLADES* [Recurso electrónico]. Ecuador. [consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Acta-003-2012-CNP.pdf>

Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín [consulta: 5 de octubre de 2020]. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/about>

Transparencia Internacional. *Transparencia Internacional, the global coalition against corruption* [Recurso electrónico]. Berlín: 2015. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. [consulta: 8 de abril de 2019]. Disponible en: https://www.transparencia.org/files/content/feature/2015_LobbyingEurope_Methodology_EN.pdf

UDAPT. *UDAPT* [online]. Quito; UDAPT, 2017. Nueva Jugada de Chevron; Ahora Fiscal de Sucumbíos Decide Archivar Caso Contra Ex Juez Alberto Guerra. [consulta: 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://texacotoxico.net/nueva-jugada-de-chevron-ahora-fiscal-de-sucumbios-decide-archivar-caso-contr-ex-juez-alberto-guerra/>

Wikileaks. WikiLeaks [online]. Islandia: Wikileaks, 2008. Chevron Disputes Report by Ecuadorian Environmental Expert. [consulta: 7 de agosto de 2019]. Disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/08QUITO323_a.html

REFERENCIAS DE VIDEOS

Glas, J. (2019). Rueda de prensa Dr. JORGE ZABALA EGAS para explicar la trama Glas - Rivera - Topic. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=WOFI8OEU5gE>

La Posta. (2017). Ricardo Rivera, entrevista con El Tío. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=DWxYpnfHzsE>

Memoria Ecuador, (2009). El Primer Barril de Petróleo (I Parte). [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=D9DsiXxxLQI>

Referencias De Redes Sociales

ASECOP. Recuperado de:

https://www.facebook.com/pg/asecopEcuador/posts/?ref=page_internal

