

Byron Tobar Silva



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



Trámite **359744**
Codigo validación **TYFV624ZVB**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 02-abr-2019 12:41
Numeración documento 469-mmcc-an-2019
Fecha oficio 02-abr-2019
Remitente CUESTA CONCARI MARIA MERCEDES

Quito, 2 de abril de 2019
Oficio No. 469-MMCC-AN-2019

Asambleísta
Elizabeth Cabezas Guerrero
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su Despacho.-

Fundón remitente **ASAMBLEISTA**
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/ota/estadoTramite.jsf>

*01/20 - Una Hoja
Anexo: 10 Hojas*

De mi consideración:














En mi calidad de Asambleísta Nacional, y en atención a lo dispuesto en el artículo 54 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento a usted el **PROYECTO DE LEY DE ÉTICA PÚBLICA Y CONFLICTO DE INTERESES**, y solicito se sirva iniciar el trámite legislativo correspondiente.

Adjunto encontrará las firmas de respaldo al proyecto.

Atentamente,

María Mercedes Cuesta Concari
ASAMBLEÍSTA NACIONAL

Los abajo firmantes respaldamos la presentación del **PROYECTO DE LEY DE ÉTICA PÚBLICA Y CONFLICTO DE INTERESES**, iniciativa de la Asambleísta Nacional María Mercedes Cuesta Concari.

NOMBRE	FIRMA
Raúl Tello	
Raúl Jandini	
Eddy Peñafiel I	
Élito Guandier	
Yudy Placón	
César Solorzano	
Boris Espinosa Ortiz	
SEBASTIÁN PALACIOS	
César Pardo	
Esteban Torres	
Moal Montaña Valencia	
Silvia Vera Calderón	
Fernando Gallegos B	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las políticas anticorrupción en América Latina encuentran sus inicios en la década de los noventa, por dos eventos fundamentales. La Convención Interamericana contra la Corrupción y, como antecedente, en 1977 las medidas adoptadas por las naciones que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OECD). En la legislación ecuatoriana, el fundamento se encuentra en la Constitución de la República de Ecuador, que en su artículo 83, número 8, se señala como deber de todo ecuatoriano *“administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”*.

En América Latina y el mundo, la cruzada por la transparencia en la administración pública puede estar relacionada con la calidad de los canales democráticos disponibles en las legislaciones, con la efectividad de las políticas públicas específicas en la materia; o, entre otros factores, al posible cometimiento de actos de corrupción. En el presente documento haré referencia a ese espacio donde los ciudadanos y grupos de interés tienen pocas oportunidades de conocer quién está influenciando las decisiones públicas o los trámites legislativos.

Si bien es cierto, Ecuador prevé una amplia gama de recursos y de mecanismos de acceso a la información; la información que sale a la luz suele tener un alcance limitado y sin la publicidad necesaria.

En el ámbito del poder público, la realidad nos muestra que, muy a pesar de los espacios de socialización previstos en los trámites de proyectos de ley, las decisiones pueden darse en el marco de influencias ocultas e informales. El riesgo de la influencia *“debajo de la mesa”* sigue siendo alto y, en ocasiones, esto ha llevado a consecuencias para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y hasta en materia de derechos humanos.

En mi segundo año como Asambleísta Nacional, puedo decir que el quehacer legislativo ha evidenciado que en la construcción de los proyectos de ley, se requiere de la participación activa de colectivos técnicos e involucrados, quienes están llamados a defender sus legítimos intereses y a presentar de manera técnica las mejores opciones para las iniciativas de ley, en un marco en donde los legisladores no son *“todólogos”*.

En esa línea, mi despacho considera que para poder abordar este asunto se necesitan mayores esfuerzos de parte del sector público y de todos los que buscan influenciar positivamente en las decisiones públicas. Es en este punto cuando aparece el rol del ciudadano *“gestor de intereses”*. Esto, aún 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.

A nivel de normativa, en Ecuador no existe legislación sobre este tema, y eso se explica por el reciente uso del término incluso a nivel internacional. Cabe resaltar que son varios los países que al igual que Ecuador que no poseen legislación especial sobre el tema; en América Latina no tienen legislación concreta países como Brasil, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela. Por el contrario, países como Argentina, Chile y Perú poseen una legislación que sí regula la práctica del gestor de intereses, disponiendo un registro de reuniones entre ciudadanos y legisladores, o tomadores de decisión, y hasta se ha previsto imposibilidades de ejercer dicha actividad para determinados casos. Con gestión de intereses me refiero a "toda comunicación directa o indirecta con decisores políticos o representantes públicos, llevada a cabo por o en nombre de un grupo organizado con el fin de influenciar la toma de decisiones públicas" (Mulcahy, 2015).

Es importante destacar que la actividad de gestión de intereses forma parte de lo que se puede considerar como una democracia sana y está directamente relacionado con principios enmarcados en la libertad de expresión y el derecho de petición contenido en la Constitución de la República del Ecuador. Una gestión de intereses transparente permite a los grupos que tengan interés en la formación legislativa a presentar sus puntos de vista ante las decisiones públicas que les puedan afectar en ese momento o en un futuro cercano. También cabe analizar la posibilidad latente de aportar a la calidad de la toma de decisiones, al ofrecer a los legisladores y a los tomadores de decisión vías para que expertos involucrados pongan sobre la mesa su conocimiento de temas que por su relevancia técnica requieren de ese criterio. El documento "El lobby en España" (Mulcahy, 2015), pone a consideración una encuesta realizada en el 2013 entre 600 parlamentarios y funcionarios europeos, en donde el 89% afirmó que «un lobby ético y transparente ayuda en el desarrollo de las políticas» (p.8).

En el caso europeo, y puntualmente en los países con regulaciones específicas para la gestión de intereses se ha procurado la creación de un registro, imponiendo a los gestores de intereses la obligación de registrarse con el objeto de monitorear influencias en el proceso político. En su experiencia, es generalizado el criterio que un registro integral de gestores no es la solución para evitar la influencia indebida, pero sí se constituye en una estrategia más para abrir las decisiones al debate público. Es importante decir también que Estados Unidos ha marcado la tendencia en esta área, donde los denominados "lobbies" tienen una importante presencia en el mundo de los negocios y la política. En el año 1995, bajo la Administración Clinton, el Congreso de Estados Unidos aprobó el *Lobbying Disclosure Act*. Esta ley obligaba a las organizaciones dedicadas a hacer *lobby* a

cumplir con requisitos de transparencia y a publicar semestralmente un resumen de sus actividades, sus gastos y las listas de lobistas que tenían en nómina.

Sin embargo, la cotidianidad política evidencia que, sin reglas claras respecto a la gestión de intereses, puede configurarse que sea un reducido número de actores, el que llegue a dominar la toma de decisiones. Efectivamente esto se constituiría en un efecto distorsionador de las decisiones públicas, y en el peor de los escenarios, al manejo general de unos cuantos “bien” relacionados con el poder, que se apropien del poder público.

Finalmente, es imperativo que cualquier normativa que se proponga en esta línea, se enfoque en verificar que al menos confluyan los siguientes elementos en una gestión de intereses justa, transparente y legítima; relaciones entre gestores de intereses y servidores públicos abiertas y transparentes al escrutinio público; normas de conducta de ética interrelacionadas; y que la toma de decisiones se alimente de una pluralidad de actores que representen el mayor abanico de intereses colectivos, con un sistema de registro de los contactos entre gestores de intereses ciudadanos y decisores públicos (Mulcahy, 2015).

Finalmente, en mi calidad de legisladora, propongo la creación de lo que se podría denominar una “huella legislativa”¹ de cada uno de los proyectos de ley, con la publicación y acceso ciudadano a todas las contribuciones externas recibidas y los contactos generados entre políticos y lobistas, más allá de la lista de comisiones generales que se puedan dar en el marco de las comisiones especializadas permanentes de trabajo. Esta huella nos ofrecería una foto amplia, real y panorámica de los intereses movilizados en cada proceso legislativo y, por lo tanto, informaría al público, a los medios de comunicación y a cualquier persona que tenga interés en conocer el trabajo legislativo.

La tarea no es sencilla. Será necesario emprender campañas públicas que expliquen a la ciudadanía el papel del gestor de intereses transparente y su repercusión en los procesos democráticos; y, paralelamente alentar a las empresas a asumir su parte de la responsabilidad en el fortalecimiento de la integridad y de la ética pública. Protejamos la integridad y transparencia en las actividades de gestión de intereses, como elemento acondicionador del funcionamiento eficaz del Estado y promovamos la confianza en lo público.

BIBLIOGRAFÍA

¹ Proyecto de Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de intereses en las instituciones europeas (2007/2115(INI)), Comisión de Asuntos Constitucionales, 12 de febrero del 2008.

Mulcahy, S. (2015). El Lobby en Europa, influencia encubierta, acceso privilegiado. Transparencia Internacional España. Obtenido de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying_eu-report_esp_web.pdf



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 1 determina que Ecuador es democrático y que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo, en su artículo 61 señala que los ecuatorianos gozan del derecho de participar en los asuntos de interés público;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 83, número 8, se señala como deber de todo ecuatoriano *“administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”*.

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 85 determina que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 95 señala que los 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;

Que, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo, en su artículo 45 determina 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; así mismo que estas funciones del Estado establecerán una agenda pública de consulta a la ciudadanía, grupos y organizaciones sociales en todos los temas;

Que, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 98 dispone que los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley;

Que, en el ámbito del poder público, la realidad nos muestra que, muy a pesar de los espacios de socialización previstos en los trámites de proyectos de ley, las decisiones pueden darse en el marco de influencias ocultas e informales. El riesgo de la influencia “debajo de la mesa” sigue siendo alto y, en ocasiones, esto ha llevado a consecuencias para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y hasta en materia de derechos humanos;

Que, en aras de promover la transparencia en el proceso de formación de la ley, resulta necesario promover la creación de una huella legislativa de cada uno de los proyectos de ley, con la publicación y acceso ciudadano a todas las contribuciones externas recibidas y los contactos generados entre políticos y lobistas, más allá de la lista de comisiones generales que se puedan dar en el marco de las comisiones especializadas permanentes de trabajo;

Que, el quehacer legislativo ha evidenciado que en la construcción de los proyectos de ley, se debe socializar los contenidos con colectivos técnicos e involucrados, quienes están llamados a defender sus intereses y a presentar de manera técnica las mejores opciones para las iniciativas de ley;

Que, países de la región cuentan legislación concreta para regular la práctica de *lobby* o de gestión de intereses, disponiendo un registro de reuniones entre ciudadanos y legisladores, o tomadores de decisión; como parte de una democracia sana y basada en principios enmarcados en la libertad de expresión y el derecho de petición contenido en la Constitución de la República del Ecuador;

Que, los ciudadanos y grupos de interés tienen pocas oportunidades de conocer quién está influenciando las decisiones públicas o los trámites legislativos, y es necesario aportar con legislación concreta que devuelva la confianza en lo público;

En ejercicio de las atribuciones previstas en la Constitución de la República, se expide la siguiente:

LEY DE GESTIÓN DE INTERESES CIUDADANOS EN LA ASAMBLEA NACIONAL

Artículo 1.- Objeto. La presente ley regula la publicidad de la gestión de intereses ciudadanos y particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones de privados con la Asamblea Nacional del Ecuador.

Artículo 2.- Definiciones. Para efectos de aplicación de la presente Ley, a continuación se definen los siguientes términos:

- a) **Gestión de intereses particulares:** Aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o

representar cualquier interés particular ciudadano, para influir positivamente en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los Asambleístas de la República.

- b) **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.
- c) **Gestor de intereses:** 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 incluyen en esta denominación a los socios y accionistas que conforman una persona jurídica o sean sus 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 autorizados.
- d) **Audiencia de gestión de intereses.** Toda reunión personal, telefónica, correo electrónico o por cualquier 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.

Artículo 3.- Para efectos de esta ley, no se considera gestión de intereses particulares lo siguiente:

- a) Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos de opinión, publicaciones de investigación o prensa.
- 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, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la Asamblea Nacional en respuesta a un requerimiento hecho por ella;
- 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) Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la Asamblea Nacional.

Artículo 4.- De las decisiones legislativas. Se entenderá como decisiones legislativas a:

- a) Participar en el proceso de reforma constitucional;
- b) Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; esto incluye el trámite de proyectos de ley que se realiza al interior de las comisiones especializadas permanentes, ocasionales o especiales de la Asamblea Nacional.
- c) Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados;
- d) Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda;
- e) Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias;
- f) Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución;
- g) Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos.

De la misma forma, se considerará como decisión legislativa toda decisión política con carácter individual o colectivo, o que afecte intereses en los diversos sectores de la sociedad, dentro del pleno, de las comisiones especializadas permanentes u ocasionales, o al interior de los despachos de los legisladores.

Artículo 5.- De los funcionarios con capacidad de decisión legislativa. Los funcionarios de la Asamblea Nacional con capacidad de decisión pública en el ámbito de la presente ley son los de nivel legislativo y fiscalizador; y, asesor de la estructura orgánica general de la Asamblea Nacional.

Artículo 6.- Registro de audiencias de gestión de intereses particulares. Créase el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses a cargo de la Secretaría General de la Asamblea Nacional; que se constituirá a través de una plataforma electrónica que permitirá su plena accesibilidad a través de la página web de la Asamblea Nacional.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional se encargará de organizar, administrar y garantizar el adecuado funcionamiento del Registro Público de Gestión de Intereses.

Artículo 7.- Registro de audiencias de gestión de intereses.

Los funcionarios detallados en el artículo 5 de la presente ley estarán obligados a registrar las audiencias de gestión de intereses que haya mantenido de modo planificado o incidental con gestores de intereses particulares. El reglamento indicará la información que deberá ser incluida, e incluirá al menos lo siguiente:

- a) Lugar, fecha y hora de la audiencia o si se mantuvo por medios digitales.
- b) Nombres de quienes solicitaron la audiencia.
- c) Nombre o razón social de la persona cuyos intereses se gestionaron, o si se trata de intereses colectivos.

Artículo 8.- Prohibición de recibir obsequios. Los servidores públicos comprendidos en el artículo 5 de la presente ley, están prohibidos de aceptar directa o indirectamente cualquier obsequio de parte de los gestores de intereses particulares o de los terceros en cuya representación actúen, de ser el caso. La prohibición incluye obsequios, donaciones, servicios gratuitos, ofertas de cargos o empleos. Las prohibiciones alcanzan al cónyuge del funcionario público, así como a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad.

Se excluye de esta prohibición los materiales de información relativos a la actividad de la persona a favor de la cual se realiza la gestión, enviados a las oficinas de los funcionarios públicos tales como libros, revistas, documentos o cualquier otro material similar; los reconocimientos conferidos en concursos o eventos abiertos al público con valor conmemorativo o simbólico; eventos de capacitación, en la que se puede incluir movilidad, hospedaje y alimentación, debidamente reportada ante la máxima autoridad de la Asamblea Nacional; y, otras que precise el reglamento de la presente Ley.

Artículo 9.- Del incumplimiento del registro por parte de los funcionarios con capacidad de decisión legislativa. Con independencia de lo prescrito en los artículos comprendidos en la sección Delitos contra la eficiencia de la administración pública del Código Orgánico Integral Penal y demás disposiciones aplicables a la lucha contra la corrupción, los Asambleístas que incumplan o contravengan las obligaciones y deberes contenidos en la presente Ley, se someterán al trámite de sanciones previsto en el capítulo XIX de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Dado y firmado en la Asamblea Nacional del Ecuador, a los días del mes de abril.... de 2018.