

UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas

Carrera de Derecho

Trabajo de Integración Curricular previo a la Obtención del Título de Abogada

TÍTULO

**La regulación jurídica del “lobby” como mecanismo de control preventivo
frente a la discrecionalidad administrativa en el sistema nacional de
contratación pública del Ecuador**

Autora:

Andrea Del Carmen Aguas Lucio

Tutora:

Dra. Rocío De Las Mercedes Ballesteros Jiménez, PhD.

Guaranda- Ecuador

CERTIFICADO DE APROBACIÓN

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Integración Curricular, presentado por Andrea del Carmen Aguas Lucio, para optar por el Título de Abogada; cuyo título es: “La regulación jurídica del “lobby” como mecanismo de control preventivo frente a la discrecionalidad administrativa en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador”, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del tribunal examinador que se designe.



Dra. Rocío De Las Mercedes Ballesteros Jiménez, PhD.

Tutora

DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTORÍA

Yo, **Andrea del Carmen Aguas Lucio**, portadora de la cédula No. 0202189338, estudiante de la carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, bajo juramento declaro en forma libre y voluntaria que el presente trabajo de investigación, con el tema **“La regulación jurídica del “lobby” como mecanismo de control preventivo frente a la discrecionalidad administrativa en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador”** ha sido realizado por mi persona con la dirección de la tutora Dra. Rocío de las Mercedes Ballesteros Jiménez, docente de la carrera señalada; por tanto, es de mi autoría. En tal sentido, debo dejar constancia que las expresiones vertidas en el desarrollo de este documento se han elaborado en base a la recopilación bibliográfica, tanto de libros, revistas, medios de comunicación, publicaciones y demás firmas necesarias para la producción de esta investigación.


ANDREA DEL CARMEN AGUAS LUCIO





Notaria Tercera del Cantón Guaranda
Msc. Ab. Henry Rojas Narvaez
Notario



No. ESCRITURA	20260201003P01835
---------------	-------------------

DECLARACION JURAMENTADA

OTORGADA POR:

AGUAS LUCIO ANDREA DEL CARMEN

CUANTIA: INDETERMINADA

FACTURA: 001-003-000000582

DI: 2 COPIAS

En la ciudad de Guaranda, capital de la provincia Bolívar, República del Ecuador, hoy día doce de junio de dos mil veintiséis, ante mi Abogado **HENRY ROJAS NARVAEZ**, Notario Público Tercero del Cantón Guaranda, comparece sin coacción ni amenaza de ninguna naturaleza la señorita: **AGUAS LUCIO ANDREA DEL CARMEN**, estado civil soltera, domiciliada en el cantón de Guaranda, provincia de Bolívar, con celular número 0984764536; por sus propios derechos. La compareciente es de nacionalidad ecuatoriana, mayor de edad, hábil e idónea para contratar y obligarse a quien de conocerla doy fe en virtud de haberme exhibido sus documentos de identificación y con su autorización se ha procedido a verificar la información en el Sistema Nacional de Identificación Ciudadana, además autoriza el tratamiento de sus datos personales en este protocolo, bien instruido por mí el Notario con el objeto y resultado de esta escritura pública a la que procede libre y voluntariamente, advertida de la gravedad del juramento y las penas de perjurio, me presenta su declaración Bajo Juramento que dice: Declaro que el presente trabajo de investigación titulado: **"LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL "LOBBY" COMO MECANISMO DE CONTROL PREVENTIVO FRENTE A LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR"**. Previo la obtención del título de Abogada, de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Estatal de Bolívar, es de mi exclusiva autoría, este documento no ha sido previamente presentado por ningún grado de calificación profesional y que las referencias bibliográficas que se incluyen han sido consultadas por la autora. Es todo cuanto puedo declarar en honor a la verdad, la misma que la hago para los fines legales pertinentes. **HASTA AQUÍ LA DECLARACIÓN JURADA.** La misma que queda elevada a escritura pública con todo su valor legal. Para el otorgamiento de la presente escritura pública se observaron todos los preceptos legales del caso, leída que le fue al compareciente por mí el Notario en unidad de acto, aquel se afirma y se ratifica de todo lo expuesto y firma conmigo en unidad de acto, quedando incorporado al protocolo de esta Notaria, la presente declaración, de todo lo cual doy fe.-


AGUAS LUCIO ANDREA DEL CARMEN
C.C. 0202189338


AB. HENRY ROJAS NARVAEZ
NOTARIO TERCERO DEL CANTON GUARANDA



CERTIFICADO DE COMPILATIO



Certificado de análisis

Compilatio Magister+ | UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLIVAR (UEB)

Aguas Andrea_ Tesis

ID : f2bfe0b5fe05e339ac9ef5f3561d1033d2df4d42



6%

Textos sospechosos

Nombre del fichero : Aguas Andrea_ Tesis.txt

Tamaño del archivo original : 519,16 kB

Número de palabras : 26.553

Número de caracteres : 181678

Depositante : LAS MERCEDES BALLESTEROS JIMENEZ ROCIO DE

Fecha de depósito : 27 de mayo de 2026

Tipo de carga : Interface

fecha de fin de análisis : 27 de mayo de 2026

Resumen (sección 1/2)

Localización de los textos sospechosos en el documento :



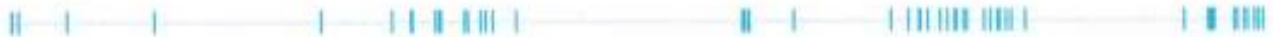
Incluido en el porcentaje de textos sospechosos :



Similitudes

4%

Pasajes con similitudes a fuentes encontradas en diferentes colecciones.



Detección de IA

1%

Textos estilísticamente próximos a un texto generado por una IA.

Este índice es un indicador y no una prueba. Comprueba con el autor si domina los conocimientos mencionados en el documento.



Idiomas no reconocidos

2%

Pasajes en los que parte del vocabulario utilizado no forma parte del diccionario de la lengua.

Puede tratarse de un intento del autor de modificar el texto para evitar ser detectado.



No incluido en el porcentaje de textos sospechosos :



Textos entre comillas

6%

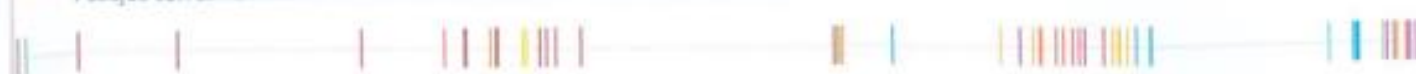
Pasajes entre comillas, a menudo indicativos de una cita.

Fuentes de similitudes (sección 2/2)

Similitudes

Pasajes con similitudes a fuentes encontradas en diferentes colecciones.

4%



Fuente principal detectada

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones
1	Políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras... hdl.handle.net/10644/10617	<1%	
2	www.defensa.gob.ec www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf	<1%	
3	legalcloud.ec legalcloud.ec/wp-content/uploads/2026/04/Ley-Organica-del-Sistema-Nacional-de-C...	<1%	
4	observatoriojudicial.ec observatoriojudicial.ec/public/storageBibliotecaVirtual/1587507438_C%C3%B3digo...	<1%	
5	La implementación de una ley que regule el Lobbying en el Ecuador. localhost/xmlui/bitstream/3317/18850/3/T-UCSG-PRE-JUR-DER-877.pdf.txt	<1%	
6	La desproporcionalidad de las penas en el delito de cohecho localhost/xmlui/bitstream/123456789/11057/1/TUAEXCOMMDP019-2019.pdf	<1%	
7	legalcloud.ec legalcloud.ec/wp-content/uploads/2026/04/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuado...	<1%	
8	Contratación pública y transparencia: desafíos en la práctica nacional doi.org/10.61347/psa.v4i1.139	<1%	
9	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS participa.asambleanacional.gob.ec/legislacion/processes/69	<1%	
10	Análisis crítico - jurídico sobre las nuevas normas de comportamiento ético... dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/13879	<1%	

Fuente mencionada (sin similitudes detectadas)

N°	Descripciones
1	https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2018/no276/12.pdf
2	http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000400598&script=sci_arttext&lng=en
3	http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/21981/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-1158.pdf
4	http://dx.doi.org/10.23857/dc.v8i1.2626
5	https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9898504

N°	Descripciones
6	 http://www.doi.org/10.36390/telos261.13
7	 https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=600263661003
8	 http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2032
9	 https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372008000100005
10	 http://hdl.handle.net/10644/7771
11	 https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177
12	 http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=52218-36202022000200410&lng-es&lng=en
13	 http://hdl.handle.net/11531/27251
14	 http://hdl.handle.net/10644/6622
15	 https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
16	 https://doi.org/10.15198/seeci.2018.46.65-76
17	 https://doi.org/10.7263/adresic-020-04
18	 https://dspace.ucuenca.edu.ec/items/c20c8e03-3043-48ac-a70f-f6a194838184
19	 https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8550/1/T3734-MDACP-Sisa-Propuestas.pdf
20	 http://repositorio.sangregorio.edu.ec/8080/bitstream/123456789/2104/1/2021-MDER-0039.pdf



Dra. Rocío De Las Mercedes Ballesteros Jiménez, PhD.

Tutora

DERECHOS DE AUTOR

Yo: Andrea Del Carmen Aguas Lucio, portador de la Cédula de Identidad No 0202189338, en calidad de autor titular de los derechos morales y patrimoniales del Trabajo de Titulación: **Tema: La regulación jurídica del “lobby” como mecanismo de control preventivo frente a la discrecionalidad administrativa en el sistema nacional de contratación pública del Ecuador**, modalidad Proyecto de Investigación, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, concedemos a favor de la Universidad Estatal de Bolívar, una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservamos a mi/nuestro favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo/autorizamos a la Universidad Estatal de Bolívar, para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Digital, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El (los) autor (es) declara (n) que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

Andrea Del Carmen Aguas Lucio

Autora

DEDICATORIA

A Dios por ser mi guía, mi fortaleza, mi refugio durante cada etapa de este camino de vida, por darme salud, sabiduría y fuerza para no rendirme en mis momentos más difíciles, por iluminar mi existencia y por permitirme alcanzar una de mis metas más significativas dentro de mi formación profesional. A mis padres, Carlos Humberto Aguas y María del Carmen Lucio por haber sido mi pilar fundamental, al igual que, el más grande ejemplo de esfuerzo, amor y sacrificio, gracias por cada uno de sus consejos, por cada palabra de aliento, por haber creído en mí aun cuando yo tenía dudas, por acompañarme incondicionalmente en cada paso de este proceso, ya que lo que soy en la actualidad, todo lo que he alcanzado tiene mucho que ver con ustedes, puesto que sin su apoyo, paciencia y amor infinito este sueño no hubiera sido posible; ello también les pertenece a ustedes, pues detrás de cada página escrita existe todo un recorrido, años de trabajo, sacrificio y sueños compartidos en familia.

Andrea del Carmen Aguas Lucio

AGRADECIMIENTO

Quiero compartir mi más profundo y sincero agradecimiento ante todo a la Dra. Rocío Ballesteros, quien ha representado una figura clave en el avance de este trabajo de investigación, gracias por proporcionarme sus saberes, por compartirme su experiencia, así como, por acompañarme con paciencia, dedicación y compromiso durante este recorrido académico; más allá de su fundamental orientación profesional representa para mí una persona muy importante, una persona a la que admiro profundamente por su calidad humana, por su apoyo incondicional y por haber creído en mis capacidades hasta en los momentos de mayor adversidad.

A mis padres, quienes siempre estuvieron a lo largo de mi vida, por su inmenso amor y siempre haberme apoyado de manera incondicional en esta trayectoria.

Andrea del Carmen Aguas Lucio

Índice

CERTIFICADO DE APROBACIÓN	I
DECLARACIÓN JURAMENTADA DE AUTORÍA.....	II
CERTIFICADO DE COMPILATIO	I
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTO	IV
CAPÍTULO I	1
PROBLEMA.....	1
1. Título	1
1.1. Resumen-Abstract.....	1
1.2. Introducción.....	5
1.3. Planteamiento del Problema.....	7
1.4. Formulación del Problema	8
1.5. Hipótesis (Supuesto)	8
1.6. Variables	8
1.6.1. Variable independiente.....	8
1.6.2. Variable dependiente.....	8
1.7. Objetivos	8
1.7.1. Objetivo General.....	8
1.7.2. Objetivos Específicos	9
1.8. Justificación	9
CAPÍTULO II	11
MARCO TEÓRICO.....	11

1. Riesgos de la ausencia de regulación y casos críticos en el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)	11
1.1. Análisis de las vulneraciones procedimentales en la contratación pública ecuatoriana ante la falta de una Ley de Lobby.	11
1.1.1. Debilidades normativas en la prevención de conflictos de interés en la contratación pública.	12
1.2. Estudio de casos de adjudicaciones fallidas en el SERCOP vinculadas a gestiones de intereses no declaradas.	13
1.2.1. Caso de sobrepuestos en la compra de insumos médicos durante la pandemia de COVID-19	14
1.2.2. Irregularidades en procesos de contratación emergente durante la administración provincial del Guayas en la pandemia de COVID-19.....	15
1.3. El impacto de la opacidad en las etapas precontractuales, una revisión de las alertas del SERCOP.....	16
1.4. La falta de registros sobre reuniones y visitas se percibe como un vacío normativo en la supervisión del lobby dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.	18
1.4.1 Consecuencias jurídicas de la influencia indebida en la Contratación Pública.....	19
1.5. La falta de transparencia en los procedimientos de resolución de reclamos del SERCOP.	20
UNIDAD II	22
2. Discrecionalidad administrativa en el SERCOP.....	22
2.1. Los límites de la discrecionalidad administrativa en el SERCOP frente al tráfico de influencias.....	23
2.2. Análisis sobre la gestión de intereses y el cohecho en la función pública.	25

2.3.	La importancia de la discrecionalidad en la elección de proveedores y su conexión con el lobby no regulado.	26
2.4.	Mecanismos de control administrativo para prevenir la preferencia en las contrataciones estatales.	28
2.5.	El ejercicio del poder discrecional en las declaraciones de emergencia así como su dominio por grupos de presión.	30
2.6.	Consecuencias jurídicas de la falta de regulación del lobby en la contratación pública.	31
	UNIDAD III.....	35
3.	Análisis comparado entre Estados Unidos, Reino Unido y Chile.	35
3.1.	El modelo de Lobbying Disclosure Act de EE. UU. y su aplicación en la estructura estatal ecuatoriana.	35
3.1.1.	Los antecedentes y evolución histórica del Lobbying Disclosure Act....	35
3.1.2.	Las partes obligadas y los mecanismos de inscripción de lobistas en EE. UU.	36
3.1.4.	La posibilidad de implementar el modelo de lobbying disclosure act en el ordenamiento ecuatoriano.	37
3.2.	Estudio comparado de los Registros de Lobistas de Chile: lecciones para la mejora de la transparencia en América Latina.....	38
3.2.1.	Los orígenes y fundamentos de la Ley de Lobby en Chile.	39
3.3.	El sistema de puertas giratorias en Gran Bretaña y su regulación mediante códigos de conducta profesional.	39
3.4.	Conceptualización del fenómeno puertas giratorias en la administración pública.	40
3.4.1.	Regulación ética y códigos de conducta en Gran Bretaña.	40
3.4.2.	La eficacia de los sistemas de registros públicos, contraste del modelo anglosajón y el modelo chileno.....	41

3.5.	Análisis de los mecanismos de sanción existentes para el incumplimiento de los registros de lobby en legislaciones extranjeras de éxito contrastado.	42
3.5.1.	Tipos de sanciones administrativas y penales en materia de lobby.	42
3.6.	El principio de transparencia proactiva, comparativa de los portales de datos abiertos para lobby en EE. UU. y en Reino Unido.....	43
	UNIDAD IV.....	44
4.	Necesidad de normativa jurídica en Ecuador.....	44
4.1.	Propuesta de incorporación de un articulado sobre regulación del lobby dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.	44
4.2.	La institucionalización de la transparencia: el registro obligatorio de agendas de autoridades públicas.	47
4.3.	El lobby como derecho de petición vs. el lobby como acto de corrupción: Delimitación jurídica necesaria.....	50
4.4.	Impacto de una regulación del lobby en la mejora del índice de percepción de la corrupción en Ecuador.	51
4.5.	Requisitos mínimos de una plataforma digital de control de cabildeo para el sistema público ecuatoriano.	52
4.6.	Integración de la regulación del lobby en el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.	53
	UNIDAD 5.....	55
	MARCO LEGAL.....	55
5.	Constitución de la Republica Del Ecuador.	55
5.1.	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	57
5.2.	Ley Orgánica de Servicio Público.....	58
5.3.	Código Orgánico Integral Penal.....	58
5.4.	Código Orgánico Administrativo.	59

5.5. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	60
CAPÍTULO III.....	62
METODOLOGÍA	62
3. Método.....	62
3.1. Tipo de investigación.....	62
3.2. Técnica e instrumentos de recolección de datos	63
3.3. Criterio de inclusión y criterio de exclusión	63
3.4. Población y muestra	63
3.5. Localización geográfica del estudio.....	64
CAPÍTULO IV.....	65
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	65
4. Resultados	65
4.1. Presentación de resultados.....	65
4.2. Discusión.	70
Bibliografía	79
ANEXOS	84

CAPÍTULO I

PROBLEMA

1. Título

La regulación jurídica del “lobby” como mecanismo de control preventivo frente a la discrecionalidad administrativa en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

1.1. Resumen-Abstract

Resumen

Inicialmente, la presente investigación sintetiza un análisis crítico sobre dos pilares primordiales de la administración pública en nuestro país, por su parte la regulación del lobby o también conocido como cabildeo y las vulnerabilidades detectadas en el sistema de contratación pública; es imperativo indicar que, (Carpio, 2022) establece que el propósito central de la creación de una normativa que regule el Lobby es fomentar la transparencia generando así un control en los procesos de contratación pública; el lobby en sí mismo es la gestión que representan a los intereses de ciertos grupos aplicando el principio anteriormente mencionado, pues se debe poner en conocimiento de la ciudadanía dichas relaciones que generen intereses en las que puedan verse inmerso entidades públicas, por ende, esta investigación busca visibilizar como la falta de una normativa clara y la flexibilidad procedimental pueden convertirse en catalizadores de actos de corrupción.

Como primer punto, se examina el fenómeno del lobby en Ecuador que, a diferencia de otros países el nuestro carece totalmente de una ley orgánica específica que regule las gestiones de intereses particulares ante servidores públicos, en este sentido, esta ausencia normativa genera una zona gris donde el tráfico de influencias puede mimetizarse con el ejercicio legítimo del derecho a la petición, conforme lo define (Córdova, 2017), en su obra hizo énfasis en el país de Estado Unidos que desde el año 1946 en virtud de promover los intereses pero cumpliendo con ciertos lineamientos que deben ser justos y legales, se estableció el reconocimiento de la figura del lobbying Por otro lado, (Elguero, 2018) subraya que regular

el lobby no implica prohibirlo, sino transparentarlo mediante registros de lobistas, al igual que, agendas públicas y, de este modo permite que la ciudadanía conozca quienes influyen en las decisiones estatales y bajo que intereses. Además, de la misma manera (Arís, 2018) fija que tomar como ejemplo los cuerpos legales de la regulación del Lobby o Cabildeo como en el país de Chile genera una base sólida en los procesos de contratación y la influencia en los intereses de gestión que aporten de manera positiva a la contratación pública.

Por otro lado, según (Gunido, 2022) y su artículo científico define que su estudio se enfoca en las falencias evidentes de la Contratación Pública con los proveedores del sector público pues se identifica que, aunque existe la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública las empresas gozan de una flexibilidad excesiva, de tal manera, que esta discrecionalidad permite que las máximas autoridades diseñen procesos contractuales a medida, facilitando el direccionamiento de contratos y convenios estratégicos que evaden los controles ordinarios. De la misma manera, (Arries, 2022) definió que la contratación pública es un procedimiento que se implementó en Ecuador con la finalidad del correcto uso de los bienes públicos. Además, la finalidad de esta investigación consiste en determinar que mientras no se formalice la regulación del lobby y se restrinja la arbitrariedad en la contratación de las empresas públicas, el sistema permanecerá vulnerable ante el peculado, el tráfico de influencias, así como, el enriquecimiento ilícito afectando directamente la eficiencia en el uso de los recursos públicos. (Prieto, 2025)

Abstract

Initially, this research synthesizes a critical analysis of two fundamental pillars of public administration in our country: the regulation of lobbying and the vulnerabilities detected in the public procurement system. It is imperative to note that Carpio (2022) establishes that the central purpose of creating regulations governing lobbying is to promote transparency, thereby generating control over public procurement processes. Lobbying itself is the management of the interests of certain groups, applying the aforementioned principle. Therefore, these relationships, which generate interests and in which public entities may be involved, must be made known to the public. Consequently, this research seeks to highlight how the lack of clear regulations and procedural flexibility can become catalysts for acts of corruption.

As a first point, the phenomenon of lobbying in Ecuador is examined. Unlike other countries, Ecuador completely lacks a specific organic law regulating the management of private interests before public officials. In this sense, this regulatory absence creates a gray area where influence peddling can be disguised as the legitimate exercise of the right to petition, as defined by (Córdova, 2017). In his work, he emphasized the United States, which, since 1946, has recognized the figure of lobbying in order to promote interests while complying with certain guidelines that must be fair and legal. On the other hand, (Elguero, 2018) underlines that regulating lobbying does not imply prohibiting it, but rather making it transparent through lobbyist registries, as well as public agendas, thus allowing citizens to know who influences state decisions and under what interests. Furthermore, Arís (2018) states that using Chilean legal frameworks for lobbying as a model provides a solid foundation for procurement processes and influences management interests, contributing positively to public procurement.

On the other hand, Gunido (2022) and his scientific article define his study as focusing on the evident shortcomings of public procurement with public sector suppliers. He identifies that, despite the existence of the Organic Law of the National Public Procurement System, companies enjoy excessive flexibility. This discretion allows top authorities to design tailor-made contractual processes, facilitating the awarding of strategic contracts and agreements that circumvent ordinary controls. Similarly, Arries (2022) defined public procurement as a procedure implemented in Ecuador to ensure the proper use of public resources. Furthermore, the purpose of this research is to determine that as long as lobbying regulations are not

formalized and arbitrariness in public company contracting is not restricted, the system will remain vulnerable to embezzlement, influence peddling, and illicit enrichment, directly affecting the efficiency of public resource use. (Prieto, 2025)

1.2. Introducción.

En primer lugar, la contratación pública se ha caracterizado como uno de los mecanismos más extraordinarios a través del que el Estado satisface necesidades colectivas y garantiza la prestación de bienes, obras, al igual que, servicios dirigidos a hacer certeza del interés general, es así que, para Ecuador el Sistema Nacional de Contratación Pública significa una plataforma institucional de gran relevancia, dado que a través de este se ejecutan cuantiosos recursos económicos dirigidos al desarrollo institucional y social del país, más aún existen a pesar de las normas jurídicas orientadas a garantizar valores como la transparencia, la igualdad, así como, la eficiencia administrativa, distintos tipos de ilícitos relacionados con actos de corrupción, direccionamiento de contratos, tráfico de influencias, al igual que, el uso indebido de la discrecionalidad administrativa en el seno de la contratación pública, problemáticas que han hecho mella tanto a nivel institucional como a nivel de ciudadanos.

En tal contexto, la discrecionalidad administrativa sería la facultad que tendría la administración pública para tomar decisiones, en el marco de los márgenes que la ley le permite, pero esta potestad no debe ser entendida como la posibilidad de actuar caprichosamente, es decir, bajo la satisfacción de intereses individuales frente al interés de la colectividad; el problema nace cuando la discrecionalidad administrativa no tiene límites claros, ni mecanismos de control que la sometan al control de otras administraciones y puede dar pie a beneficio para algunos actores privados que pueden eventualmente condicionar a funcionarios públicos para obtener beneficios en los procesos de contratación estatal, por lo que, la falta de una regulación jurídica sobre las actividades del lobby o la gestión de intereses, crea espacios de opacidad que dificultarían el control de la administración pública, facilitando, así, el nacimiento e incremento de la corrupción administrativa.

Por lo tanto, el lobby es entendido como la acción en la que ciertos colectivos, organizaciones o personas pretenden influir sobre las decisiones públicas es una práctica que está en diversos sistemas democráticos del planeta; muchos países han regulado esta práctica a través de mecanismos jurídicos que tratan de hacer transparentes las relaciones entre los funcionarios públicos y los grupos de interés, estableciendo entre otras cosas registros sobre reuniones, retornos de intereses, agendas públicas y obligaciones de rendir cuentas. No obstante, en el Ecuador no existe una regulación propia que regule de forma clara las

actividades de lobby en el seno de la administración pública, especialmente en relación con la contratación pública, por lo que, la omisión de esta regulación permite que surja una mayor incertidumbre sobre los límites en las relaciones entre los actores privados, al igual que, los servidores públicos, aumentando los riesgos de tráfico de influencias y la utilización desmedida del poder administrativo.

Por lo tanto, la presente investigación surge precisamente ante la necesidad de realizar un análisis jurídico de la falta de regulación del lobby y sus efectos sobre la discrecionalidad administrativa que pueda tener el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP); el estudio pretende mostrar cómo la falta de mecanismos de transparencia y control puede afectar a los principios que deben guiar la administración pública, tales como la legalidad, la imparcialidad, la igualdad, la seguridad jurídica, la transparencia administrativa. Igualmente se pretende mostrar cómo una falta de regulación del lobby puede fomentar prácticas contrarias al interés público y debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales encargadas de administrar recursos públicos.

1.3. Planteamiento del Problema

El sistema de contratación pública en el Ecuador atraviesa una situación de crisis como consecuencia de la poca transparencia en la etapa precontractual; el problema central lo constituye la existencia de un mercado de influencia no regulado que distorsiona la posibilidad de libre competencia y de eficiencia aplicativa de los recursos del Estado. La cuestión central no radica en la existencia de intereses privados como tales sino en la falta de un marco regulatorio que los obligue a funcionar bajo el mismo espacio público, lo que a la larga conduce inevitablemente a la corrupción.

Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico no reconoce ni regula la figura del “Lobby” o “gestión de interés”; en este sentido la falta de regulación normaliza el tráfico de influencias o la corrupción. Así, el COIP en su artículo 285 sanciona a quien valiéndose de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal crea una desigualdad de armas, pues las empresas que no participan en este intercambio de favores o no tienen acceso a los círculos de poder, son eliminadas del sistema por errores de forma mínimos, mientras que las empresas amigas avanzan a pesar de incumplimiento de fondo; esto institucionaliza la corrupción.

El éxito en la contratación pública en Ecuador deja de depender de la oferta más ventajosa para el Estado y pasa a depender de la eficiencia del tráfico de influencias ejercido, una Ley de Lobby obligaría a que toda reunión sea pública, si el tráfico de influencias se nutre del secreto, la ley lo asfixia mediante la publicidad, al saber quién se reunió con quien, la contraloría puede cruzar datos, al igual que, detectar si los pliegos del SERCOP fueron alterados tras dicha reunión.

1.4. Formulación del Problema

¿De qué manera la ausencia de normativa que regule el Lobby en el Ecuador facilita la configuración de acto de corrupción y la vulneración del principio de transparencia en las fases de selección y adjudicación de ofertas dentro del portal del SERCOP?

1.5. Hipótesis (Supuesto)

La inexistencia de una regulación jurídica específica del “Lobby” en el Ecuador dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública genera amplios márgenes de discrecionalidad administrativa en la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos, lo cual genera escenarios que favorece a la influencia indebida de intereses particulares dando cabida a la vulneración del principio de transparencia, igualdad y seguridad jurídica.

1.6. Variables

1.6.1. Variable independiente.

La ausencia de regulación jurídica del “Lobby” la contratación Pública.

1.6.2. Variable dependiente.

La discrecionalidad administrativa y la falta de transparencia en la toma de decisiones dentro de los procesos de contratación pública.

1.7. Objetivos

1.7.1. Objetivo General

Analizar el impacto de la discrecionalidad administrativa en los procesos de contratación pública mediante el análisis del vacío legal del Lobby en el Ecuador y sus proyectos de regulación.

1.7.2. Objetivos Específicos

1. Detallar los riesgos de la ausencia de una regulación jurídica del Lobby a través de la selección de casos críticos por falta de transparencia en el SERCOP
2. Determinar las consecuencias de la falta de una regulación jurídica del Lobby frente al fomento de actos de corrupción en la gestión pública mediante el análisis de la discrecionalidad administrativa en el SERCOP.
3. Contrastar los modelos exitosos de regulación del Lobby de Estados Unidos, Reino Unido y Chile mediante un análisis jurídico comparativo de sus sistemas de registro y transparencia.
4. Identificar la necesidad de establecer normas jurídicas que regulen el lobby en el Ecuador para prevenir actos de corrupción.

1.8. Justificación

Debemos indicar que el presente tema de investigación tiene su génesis de una preocupación global en el ámbito del derecho administrativo; la ausencia de la regulación jurídica de la figura del “Lobby”, cabildeo o gestión de intereses y su impacto directo en la discrecionalidad administrativa dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública. En este sentido, esta problemática se relaciona con principios esenciales del Estado constitucional de derechos y justicia, tales como: la transparencia, la igualdad, la legalidad, así como, la rendición de cuentas, en virtud de esto, la contratación pública constituye uno de los espacios donde se materializa la relación entre las entidades del sector público y los particulares que actúan en calidad de proveedores y, por tal motivo, se deben garantizar condiciones equitativas que eviten privilegios indebidos o influencias ocultas.

En síntesis, el lobby constituye una actividad propia de las democracias participativas, ya que permite la intervención de diversos actores sociales en la formulación de políticas públicas, no obstante, en nuestro país esta actividad se desarrolla en medio del perjuicio, la desconfianza lo que genera incertidumbre respecto de los límites y su legitimidad. Desde el punto de vista teórica el lobby no debe ser entendido únicamente como una práctica negativa asociada a la corrupción o al tráfico de influencias, más bien como un mecanismo que fortalece la participación ciudadana vinculando directamente con el derecho reconocido en el art. 61 de

la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza la intervención de los ciudadanos en asuntos de interés público.

Sin embargo, la falta de normativa específica impide delimitar de manera adecuada esta actividad, lo que provoca que se desarrolle de manera informal mas no de forma institucionalizada, es por esta razón, que esta situación genera un vacío normativo que incide directamente en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, especialmente en ámbitos como la contratación pública que se debe optar por ofertas que se consideren más favorables para el Estado en relación de precio y calidad.

En este contexto, la regulación del lobby ya no admite la violación de principios que son necesarios para mantener el orden dentro del ordenamiento jurídico, por lo tanto, el principal objetivo de este proyecto es visibilizar como la creación de una norma jurídica que reconozca al lobby fomente la transparencia en las relaciones entre los funcionarios públicos y los actores privados, permitiendo identificar quien incluyen en la toma de decisiones, indicando sobre qué temas y con qué intereses. Por ende, la falta de control sobre estas interacciones abre la puerta a prácticas que sean consideradas como irregulares que pueden distorsionar el interés público en favor de intereses particulares, debilitante la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

En consecuencia, la presente investigación analiza la necesidad de la creación de un cuerpo legal que regule el lobby que influya además la creación de registros públicos de lobista, la obligatoriedad de declarar reuniones con funcionarios públicos, la implementación de agendas públicas y todas aquellas actividades relacionadas con la gestión de intereses, estos mecanismos permitirán no solo transparentar las relaciones entre el estado y sus proveedores, sino también prevenir conflictos de interés , de modo que, se garantice una mayor equidad en los procesos de contratación pública.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

UNIDAD I

1. Riesgos de la ausencia de regulación y casos críticos en el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)

1.1. Análisis de las vulneraciones procedimentales en la contratación pública ecuatoriana ante la falta de una Ley de Lobby.

Conforme lo determina (Prieto, 2025, pág. 26) “*se evidencia una carencia normativa del país en el desarrollo serio del lobbying, figura que pese a su función en la democracia suele estar cargado de connotaciones peyorativas*”, acentuando este criterio a esta investigación en nuestro país se demuestra que esta falta de normativa suele asociarse directamente con actos de corrupción y prácticas ilegítimas de influencia, siendo además malinterpretada por actores políticos, mediáticos así como sociales debido al inadecuado tratamiento doctrinal, al igual que, jurídico que ha recibido dentro del país. De la misma manera, sostiene que esta percepción negativa responde en gran medida, a la ausencia de un marco normativo que permita transparentar el ejercicio de la gestión de intereses y delimitar sus actuaciones legítimas frente a conductas ilícitas.

De la misma forma, esta ausencia normativa adquiere especial relevancia en el ámbito de la contratación pública pues es evidente que hay una clara inexistencia de los mecanismos de control sobre las gestiones de intereses generando espacios de opacidad en las distintas etapas procedimentales, además, la ausencia de dicha regulación no solo dificulta el escrutinio de las relaciones entre las entidades privadas y los funcionarios públicos, así también, impide identificar de manera precisa posibles conflictos de interés, direccionamientos contractuales o influencias indebidas en la elaboración de pliegos y adjudicación de contratos. Asimismo, (Prieto, 2025, pág. 30) supra determina que “*la transparencia se plantea como aquella herramienta que busca generar en la ciudadanía ese sentido de responsabilidad y control de la gestión, motivando el seguimiento de las actuaciones del estado*”, esta afirmación permite comprender que la transparencia no constituye únicamente un principio abstracto de la

administración pública, más bien se funda como un mecanismo esencial para garantizar el control social sobre las decisiones del Estado, sin embargo, en nuestro país se presenta serias vulneraciones aunque el sistema oficial de Contratación Pública administrado por el SERCOP constituye un instrumento destinado a garantizar publicidad y acceso a la información, en la práctica persisten espacios de discrecionalidad que dificultan el seguimiento íntegro de las actuaciones estatales.

1.1.1. Debilidades normativas en la prevención de conflictos de interés en la contratación pública.

Inicialmente, la ausencia de normativas que establezcan la regulación del Lobby para la prevención de conflictos de interés en la contratación pública se constituye en uno de los principales factores que facilitan prácticas de corrupción, de direccionamiento de los contratos y de vulneración de los principios de transparencia y aptitud de la administración pública ecuatoriana. A pesar de que el ordenamiento jurídico prevé normas para regular la contratación pública, es evidente que persisten vacíos legales, al igual que, flexibilidad donde pueda prevalecer el interés particular por encima del interés general. Al respecto, (Arries, 2022) manifiesta que *"la corrupción en la contratación pública no es sólo en los sobrepagos que siempre se han cuestionado, sino su direccionamiento y la flexibilidad de la contratación con las empresas públicas"*.

En virtud de lo mencionado, esta afirmación pone de manifiesto que el problema no queda relegado solo al aumento caprichoso de los valores económicos, sino también, a la utilización abusiva de las facultades administrativas en beneficio de unos determinados contratistas. Si se mira desde el prisma jurídico, lo que puede conseguirse es poner de manifiesto que la normativa no ha tenido la fuerza suficiente para establecer controles que eviten que funcionarios públicos se intermedien en los procedimientos en los que hay intereses personales, políticos o económicos que habrían de tener como resultado comprometer la imparcialidad administrativa. , por otra parte, continúan indicando que las continuas reformas, así como, las incongruencias normativas producen inseguridad en la aplicación de la legislación, que debilitan la seguridad jurídica y que permiten formular interpretaciones discrecionales, de modo que, favorecen prácticas irregulares dentro de los procesos de contratación.

De la misma forma, (Flor, 2022, pág. 4) afirman que: *“La falta de transparencia, control y la pérdida de institucionalidad son elementos firmes, constantes, en ese turbio esquema denominado fraude, fraguados para obtener cuantiosos beneficios personales”*. La cita refiere a los conflictos de interés que se desarrollan en escenarios que presentan debilidades, ineficacias o ineffectividades en los mecanismos de control institucional, pues incluso se arrastra la escasa capacidad de ejecutar fiscalizaciones efectivas. En la emergencia sanitaria por COVID-19, en Ecuador, muchas contrataciones públicas se llevaron a cabo bajo regímenes excepcionales, lo que permitió a funcionarios públicos, al igual que, agentes asociados al poder político aprovecharse de la permisividad normativa y obtener beneficios particulares mediante la formación de sobrepuestos, la obtención de contratos por adjudicaciones especiales y mediante contratos irregulares.

En virtud de lo mencionado, el razonamiento legal de esta problemática permite sostener que si bien la legislación ecuatoriana otorga importancia a los principios de transparencia administrativa o de responsabilidad administrativa esto no hace que la normativa autorice mecanismos suficientemente eficaces de vigilancia para prevenir las relaciones de interés o los conflictos de intereses entre las autoridades públicas y los proveedores del Estado. De este modo, la contratación pública se convierte en una atmósfera propensa al implante de redes de corrupción institucionalizada que inciden directamente en los recursos públicos y provocan la afectación de los derechos de la ciudadanía.

1.2. Estudio de casos de adjudicaciones fallidas en el SERCOP vinculadas a gestiones de intereses no declaradas.

Es imperativo señalar que, la contratación pública en el Ecuador ha sido objeto de múltiples cuestionamientos por la existencia de procesos contractuales desarrollados en escenarios de opacidad y discrecionalidad administrativa con presuntos conflictos de interés no declarados; a pesar de que el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) surge precisamente como un medio para asegurar la transparencia, la igualdad y el control en las adquisiciones estatales, existiendo diversos puntos para evidenciar que unas determinadas adjudicaciones terminaron favoreciendo intereses particulares ajenos al interés colectivo. En muchos procesos de contratación se detectaron irregularidades relacionadas con sobrepuestos,

direccionamiento de contratos, abuso, relaciones no declaradas entre funcionarios públicos y proveedores del Estado. Según (Flor, 2022, pág. 3) *"La corrupción florece donde hay una combinación de monopolio, más discrecionalidad oficial y menos transparencia"*. Esta tesis facilita entender que eso no se conseguiría en los escenarios que las regulaciones de control resultaran insuficientes y extensas facultades discrecionales para los órganos de control en los procesos de compra pública; en términos de orden jurídico, las adjudicaciones pérdidas son el reflejo de debilidades estructurales del sistema de control del Estado, sobre todo en la detección prematura de las relaciones irregulares de los servidores públicos y los contratistas.

1.2.1. Caso de sobreprecios en la compra de insumos médicos durante la pandemia de COVID-19

Durante la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19 en Ecuador, se llevaron a cabo diversidad de contrataciones por diversas entidades públicas, a fin de llevar a cabo la compra de insumos y productos médicos, equipos de protección personal, así como, materiales necesarios para afrontar la crisis sanitaria producida, en la medida de lo posible, todo este tipo de contrato de emergencia comportaba irregularidades, a menudo de sobreprecios o direccionamiento contractual, así como posibles conflictos de interés no declarados por parte de algunos funcionarios públicos que beneficiaron a los proveedores, a diferencia de lo inicialmente esperado. En efecto, el uso de procedimientos de contrataciones de emergencia redujo el control administrativo previo y eximió requisitos de contratación, lo que aumentó de forma importante el riesgo corrupto en el sistema de compras públicas.

En este contexto, en medio de los principales casos denunciados se encontraron además ventas de mascarillas, bolsas para cadáveres, pruebas PCR y otros utensilios médicos vendidos a precios claramente superiores a los de mercado; estas irregularidades generaron fuertes cuestionamientos en torno a la actuación de los funcionarios públicos a quienes les correspondía autorizar adjudicar contratos emergentes en el marco del subsistema nacional de contratación pública. Esto vislumbra que la corrupción no se basa solamente en que existan sobreprecios detectables, sino también, se relaciona con el uso discrecional de ciertos mecanismos legales para favorecer a determinados proveedores con los cuales existía, con anterioridad, una vinculación encubierta con los intereses políticos, económicos o personales.

Ahora bien, la investigación realizada durante el contexto de la pandemia también permitió identificar a empresas adjudicatarias que carecían de experiencia específica, ya que algunas de ellas estaban de reciente constitución o tenían un vínculo indirecto con funcionarios o actores políticos, es así que, la inexistencia de transparencia y la deficiente comprobación de antecedentes u opiniones empresariales contraponen, pues, la utilización de recursos públicos que debieron ser utilizados en la atención de la emergencia sanitaria nacional. De esta forma, el caso de los sobrepuestos en la contratación pública de insumos médicos constituye uno de los casos más paradigmáticos de adjudicaciones fallidas dentro del SERCOP, en cuanto que, demostró cómo por la falta de declaración de intereses, la discrecionalidad administrativa y la debilidad de controles preventivos, se pueden dar graves afectaciones al patrimonio público, al igual que, a la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

1.2.2. Irregularidades en procesos de contratación emergente durante la administración provincial del Guayas en la pandemia de COVID-19

Debemos hacer énfasis en la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 la administración provincial del Guayas desarrolló diversos procedimientos de contratación pública tendientes a la adquisición urgente de mascarillas, pruebas rápidas y otros insumos médicos. Sin embargo, después se iniciaron averiguaciones en torno a posibles irregularidades en esas contrataciones, especialmente a causa de presuntos sobrepuestos, selección de proveedores cuestionados, así como, probables ingresos de ciertos contratistas con personas cercanas al ámbito administrativo. El asunto llegó a trascender debido a que varias adjudicaciones fueron realizadas bajo régimen emergente que posibilitó simplificar procesos administrativos y reducir los controles previos a efecto de permitir el apagado de las compras públicas ante la crisis; precisamente esta flexibilización normativa fue uno de los factores que facilitaron posibles hechos de corrupción porque ciertas contrataciones se concretaron con menor nivel de supervisión y verificación documental. De la misma manera, las investigaciones ejecutadas posteriormente por la Fiscalía por el cometimiento de posibles delitos de peculado, como también, de eventuales actos de tráfico de influencias que provienen de las contrataciones resultantes de la pandemia; se pudo visibilizar que los mecanismos de prevención en el sistema de contratación pública eran demasiado endeble para asegurar que la efectiva utilización de los recursos para la atención en salud no fuese de forma fraudulenta.

1.3. El impacto de la opacidad en las etapas precontractuales, una revisión de las alertas del SERCOP.

En este sentido, la contratación pública en Ecuador está sujeta a un conjunto de mecanismos de control encargados de asegurar la buena utilización de los recursos estatales y de evitar las irregularidades que puedan aparecer dentro de los procedimientos administrativos. Ahora bien, la potestad de control es una facultad que la Constitución y la ley conceden a los entes públicos para supervisar el comportamiento de las instituciones del Estado, así como, de las personas jurídicas privadas que administran fondos públicos. Esta potestad de control permite a los organismos de control dar seguimiento a la legalidad de las actuaciones administrativas, establecer responsabilidades y prevenir la existencia de afectaciones al patrimonio estatal. Conforme lo menciona (Soria, 2021) manifiesta que *“el control no es un medio en sí mismo, sino que es un mecanismo regulador para identificar a tiempo los posibles desvíos normativos y, así, revertir las posibles irregularidades que puedan aparecer dentro de la administración pública”*; desde este entendimiento, el control es un ingrediente fundamental para asegurar la transparencia, la legalidad y la eficiencia en todas las etapas de la contratación pública, sobre todo en la etapa del proceso precontractual, donde se articula el quehacer técnico, al igual que, el aspecto económico que definirá el resultado de la adjudicación de los contratos estatales.

En tal sentido, y conforme lo establece Soria Fernando:

“El control previo es la acción que realizan los servidores de la institución al interior del organismo con el objeto de analizar las actividades del mismo. El análisis de este control considera la legalidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad de las actuaciones con los planes y presupuestos institucionales, previo a su autorización o ejecución”. (Soria, 2021, pág. 32)

Por lo tanto, se pone en evidencia de que el control previo no consiste sólo en una revisión documental formal, sino que es un mecanismo técnico para asegurar que las actuaciones administrativas se ajusten a la formalidad de los criterios jurídicos, de criterios presupuestarios, de criterios de razonabilidad necesarios antes de comprometer los recursos públicos. Esta importancia radica en que permite observar errores, inconsistencias o actitudes

irregulares en la definición de los presupuestos administrativos, todo ello antes de que los enunciados administrativos puedan dañar económicamente al Estado, la opacidad de las fases precontractuales limita bastante la eficacia de este mecanismo preventivo, puesto que muchas de las decisiones administrativas se adoptan al margen de la suficiente transparencia y de la suficiente supervisión del desarrollo técnico adecuado.

De igual modo, el control interno se lleva a cabo dentro de las entidades públicas y persigue el objetivo de asegurar que los bienes públicos sean utilizados de forma adecuada para conseguir objetivos institucionales; considera que este tipo de control tiene que hacerse con independencia, al igual que, autonomía respecto de las autoridades auditadas, en la medida en que permite detectar a tiempo posibles actos de corrupción o desviaciones administrativas. Por lo que, la auditoría interna es igualmente un medio técnico de ejecución de unidades especializadas dependientes de la CGE que realizan exámenes especiales, así como, auditorías que a su vez pueden dar pie a iniciar el control externo. Desde el punto de vista jurídico, estos mecanismos son imprescindibles para garantizar la transparencia y la corrección de las irregularidades dentro del procedimiento de contratación pública, sobre todo en las fases preparatorias - precontractuales en las que se confeccionan los estudios de mercado, los catálogos referenciales o los criterios de adjudicación.

Sin embargo, una de las cuestiones que se encuentran entre las limitaciones del sistema ecuatoriano, era la escasez de controles preventivos dentro de los procedimientos de contratación pública, la autora señala que hasta agosto de 2021 los organismos de control se hallaban limitados a hacer controles posteriores, ya que la Asamblea Constituyente como parte de su trabajo, eliminó los informes antes de la ejecución de los contratos en el año 2008. Esta situación hizo que muchas de las irregularidades surgieran en el momento de adjudicar o ejecutar los contratos públicos; como resultado, las capacidades preventivas de los organismos de control se vieron significativamente debilitadas, la supresión de los controles previos se justificó con la intención de dar agilidad a los procedimientos administrativos, pero en realidad los incrementó, ya que generó más espacios para la discrecionalidad, al igual que, la opacidad en las fases precontractuales, por lo que, como consecuencia de esto aumentaron los peligros de direccionamiento contractual, de sobrepagos y de conflictos de interés no declarados entre los funcionarios públicos y entre los contratistas favorecidos.

1.4. La falta de registros sobre reuniones y visitas se percibe como un vacío normativo en la supervisión del lobby dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En este punto, debemos indicar que la ausencia de registros de reuniones dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública es un vacío normativo que afecta, limita o restringe el control preventivo del lobby en Ecuador, pues al no existir mecanismos formales de publicidad es muy dificultoso identificar los contactos, relaciones, vínculos que se dan o se podrían dar entre funcionarios públicos, contratistas o grupos de interés en torno a las actividades administrativas que consideremos sensibles, además, el derecho comparado y en diferentes sistemas jurídicos existen registros de transparencia para potenciar la rendición de cuentas frente a las influencias privadas que puedan darse; el análisis comparativo indica que los modelos europeos conceden prioridad a los mecanismos de publicidad en relación a encuentros, agendas institucionales o incluso declaraciones de intereses.

Conforme lo señala Oliver Ana:

“Todas las disposiciones tienen el objetivo de hacer transparente la interacción de los funcionarios con sujetos investidos o representantes de sectores económicos y grupos de intereses específicos; siendo que tales reuniones pueden potencialmente afectar el proceso de toma de decisiones sobre el interés general, bien sea éste comprendido a nivel nacional o a nivel comunitario (supranacional); siendo que la simetría de información disponible para los ciudadanos (de los agentes de lobbies por una parte, y de la actuación de los representantes público por la otra) es esencial para lograr este cometido, no sólo en torno al lobby, sino con una mirada más amplia de fortalecimiento de los mecanismos de la participación y la democracia”. (Oliver, 2019, pág. 59)

En tal virtud, se pone de manifiesto que los mecanismos de transparencia en materia de lobby persiguen que las relaciones entre los funcionarios públicos, al igual que, los grupos de interés sean, finalmente, accesibles al conjunto de la ciudadanía; desde este punto de vista, los registros de las reuniones, visitas o audiencias constituyen instrumentos de carácter preventivo que tienen por fin disminuir los espacios de influencia inadecuada dentro de la administración pública; al mismo tiempo, la difusión de esta información ayuda a fortalecer el control que la

ciudadanía ejerce en relación a los trámites de toma de decisiones públicas, particularmente en ámbitos como el de la contratación administrativa. Ahora bien, en consecuencia, la carencia de regulación de estas actividades en el Ecuador limita la posibilidad de poder controlar la intromisión de intereses particulares en las decisiones administrativas, de esta forma, genera riesgos a la transparencia, a la imparcialidad y al fortalecimiento de la democracia.

1.4.1 Consecuencias jurídicas de la influencia indebida en la Contratación Pública

Asimismo, la influencia indebida en el proceso de contratación pública tiene consecuencias jurídicas negativas referidas a la transparencia, la legalidad administrativa, al igual que, a la seguridad jurídica que deben prevalecer en el transcurso de las actuaciones del Estado, por lo que, la falta de mecanismos de control de las reuniones, de las gestiones de interés o de los contactos entre funcionarios como particulares, acrecienta la posibilidad de decisiones arbitrarias en relación con los procesos de contratación. Como se encuentra contemplado en el ámbito administrativo, el debido proceso exige que toda actuación pública esté sometida a un marco normativo claro, así como, a un adecuado mecanismo de control y motivación suficientes.

Por ese motivo, según lo define (Guano, 2020, pág. 17) *“la garantía formal que poseen los particulares, toda vez que deben cumplirse todos los actos o fases del procedimiento que la ley establece para que una decisión pueda ser calificada con tal”*, de tal manera, que las decisiones que se ven influenciadas por motivos personales que afectan principios esenciales como el de imparcialidad, el de legalidad o el principio de la publicidad administrativa. De igual forma, la ausencia de controles adecuados favorece generar incertidumbre respecto de las actuaciones por parte del Estado, lo que genera un detrimento en la seguridad jurídica en las relaciones contractuales con la administración pública, de tal manera, que la influencia indebida en la contratación pública puede llevar a la anulación de actos administrativos, a la afectación del debido proceso, a la vulneración de derechos de los participantes, a la responsabilidad administrativa de los funcionarios, incluso conlleva hecho afines que tienen que ver con la corrupción sancionable en la normativa jurídica ecuatoriana.

Así también, la influencia indebida en la contratación pública tiene también efectos económicos que perjudican la adecuada aplicación de los recursos del Estado, pues cuando las

decisiones en torno a las contrataciones se establecen desde intereses privados, el sentido de la misma se puede ver afectado por el direccionamiento de contratos, por los sobrepagos o por la selección ineficaz de proveedores que pueden perjudicar el patrimonio del Estado. Dentro de esta línea, la propia Constitución de nuestro país establece que la administración pública debe desarrollarse bajo principios de transparencia, eficiencia y de responsabilidad cuando se maneja el dinero del Estado; desde el punto de vista del Derecho, la falta de controles suficientes ante las potenciales influencias externas debilita la seguridad jurídica, por lo que, conduce a posicionamientos arbitrarios en la Administración pública; por lo tanto, la falta de regulación del lobby sobre las reuniones o gestiones de interés puede derivar en un uso ilegítimo de recursos del Estado, que perjudique la confianza del ciudadano y que afecte la finalidad pública de la contratación administrativa.

1.5. La falta de transparencia en los procedimientos de resolución de reclamos del SERCOP.

Como lo indica el artículo 102 de la LOSNCP establece que el SERCOP podrá conocer los reclamos, solicitar pruebas, disponer la suspensión temporal del proceso y emitir observaciones por el cumplimiento de la normativa aplicable. En la misma línea, se establece que los reclamos deben ser presentados de forma electrónica, así como, que el pronunciamiento final será publicado en el Portal; todo lo anterior está un paso por delante en cuanto a la publicidad del pronunciamiento final, pero la normativa no llegaba a desarrollar mecanismos extensos sobre las actuaciones internas, análisis técnicos o criterios utilizados en la tramitación del reclamo.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la transparencia es un componente más que fundamental a la hora de asegurar la legitimidad de las actuaciones de las instituciones públicas, además, el fomento de los mecanismos de control ciudadano respecto de las decisiones estatales; esto se corroboraba en el documento que hemos analizado en el que se indicaba que el debido proceso comprende garantías como la publicidad, la transparencia de los actos y procedimientos, asimismo, de la obligación de motivar satisfactoriamente las decisiones que se adopten por parte de la administración. Por lo tanto, si los procedimientos destinados a la resolución de los reclamos no cuentan con mecanismos suficientes de publicidad, así como, de acceso a la información, no se puede constatar si las decisiones que

se adoptan efectivamente responden a parámetros técnicos, jurídicos y objetivos que la normativa contemplaba previamente. En este sentido, en vez de contribuir a hacer más eficiente el trabajo de la administración pública, se puede llegar a generar percepciones de discrecionalidad administrativa que acaben suponiendo una pérdida de confianza en las personas que participan en el sistema de la contratación pública

UNIDAD II

2. Discrecionalidad administrativa en el SERCOP.

En primer lugar, debemos definir que la discrecionalidad administrativa constituye una problemática que afecta a la transparencia, al igual que, la legitimidad que deben presidir la actuación de la Administración Pública dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por su parte, y según lo establece Arries:

“La corrupción puede describirse como el aprovechamiento que se hace del poder público para el beneficio de los intereses particulares en detrimento del interés general, hecho que en materia contractual podría manifestarse a través del direccionamiento de los trámites del procedimiento de contratación, de la financiación irregular de los proveedores, de la manipulación de los trámites administrativos, o el uso inapropiado de los recursos del Estado”. (Arries, 2022)

En este sentido, se afirma que la función de servidor público puede permitir en el aprovechamiento ilícito, ventajoso que sugiere la manipulación de los trámites del procedimiento de contratación pública, esta problemática resulta especialmente importante porque la contratación pública implica la gestión de los fondos del Estado para satisfacer las necesidades colectivas, y por esta razón las decisiones administrativas sólo deberían estar motivadas por el interés público, en detrimento de intereses particulares o de presiones externas.

En segundo lugar, la discrecionalidad administrativa es la capacidad de actuación que se da a las entidades públicas para poder decidir y actuar conforme a lo contemplado en el ordenamiento jurídico, con las limitaciones que ello mismo conlleva, pero esto no quiere decir que la discrecionalidad sea una auténtica libertad de actuación, puesto que cualquier decisión administrativa debe atenerse a los principios de tipo constitucional relativos a la legalidad, la motivación, la razonabilidad, la imparcialidad y la transparencia. Además, el debido proceso administrativo responde a la necesidad de incorporar garantías conexas a la “publicidad y a la transparencia de los actos y de los procedimientos”, así como motivación suficiente acerca de

las decisiones que se adopten por los actores públicos. De este modo, cabe advertir que cuando la discrecionalidad administrativa carece de controles o de mecanismos de supervisión institucional suficiente, se convierte en arbitrariedad administrativa, por lo que, ello conlleva riesgos para la seguridad jurídica, así como, para el control de la actuación estatal.

2.1. Los límites de la discrecionalidad administrativa en el SERCOP frente al tráfico de influencias.

La Carta Magna de nuestro país establece que para la efectividad del régimen democrático y de derecho, en el artículo 3 numeral 8 prescribe: “*Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción*” (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). Por lo tanto, entendemos que la norma en cuestión implica que el Estado no solo debe proteger a la ciudadanía de eventuales amenazas o de actos de violencia, sino que también debe fomentar, así como, promover los valores, al igual que, principios que generen paz entre las personas, el respeto a los derechos humanos y la transparencia de la administración pública. Por lo tanto, la referencia a la seguridad jurídica también la podemos vincular con el hecho de que la protección estatal no solo atañe a la esfera jurídica, sino también a aspectos sociales-económicos destinados a asegurar el bienestar general de toda la población. De igual manera, la consideración de vincular la democracia con la lucha anticorrupción se debe a que los actos de corrupción debilitan claramente a las instituciones, llegan a afectar la confianza de la ciudadanía y por ende vulneran el Estado de derecho, lo que justifica que se exija a las autoridades que actúen de forma ética, controlada y responsable, en beneficio de toda la sociedad.

Desde el punto de vista de Aguilar Odalys y como lo indica:

“*La forma de obtener un favor ilícito a cambio de dinero u otro favor, lo cual instituye una vulneración a los derechos humanos puesto que se está transgrediendo el derecho de igualdad ante la ley y vulnera los principios democráticos al sobreponer el interés privado por sobre el público*”. (Aguilar, 2021, pág. 10)

En este sentido, se consigna que cuando un funcionario público o persona con potestad pública transgrede derechos constitucionales atropellando normas como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como su reglamento; en estos casos concretos serían conductas relacionadas con actos de corrupción que deben ser penadas, en razón de que tales conductas afectan la correcta finalidad de la administración pública, al igual que, el interés público. Sin embargo, el delito de tráfico de influencias puede considerarse como una de las infracciones penales que afectan en mayor medida la transparencia conjuntamente con la eficacia de la administración pública, ya que implica el uso inapropiado del poder o de la posición que tiene una persona como servidor público para obtener beneficios no legítimos.

Por tal razón, esta figura delictiva está establecida, en el Ecuador, en el artículo 285 del Código Orgánico Integral Penal, mediante el cual se pena a la persona que

“Las o los servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, prevaliéndose de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica, ejerza influencia en otra u otro servidor para obtener un acto o resolución favorable a sus intereses o de terceros, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años”. (Código Organico Integral Penal, 2015)

Es por ello, que este tipo penal tiene como objetivo proteger la adecuada administración pública, además, el tráfico de influencias no afecta únicamente a la institucionalidad del Estado, sino también, influye sobre la confianza de los ciudadanos en los organismos públicos dado que el abuso de poder tiende a romper el equilibrio entre el interés general y el interés particular; por lo mismo, el tráfico de influencias, como forma de manifestación del delito, puede ser considerado como una manifestación de corrupción administrativa en la medida en que el servidor público utiliza sus atribuciones o ventajas ante la carga de la decisión administrativa tal o cual.

En síntesis, el tráfico de influencias guarda una relación muy estrecha con la figura del lobby, pues en ambos casos se persigue el objetivo de ejercer presión sobre decisiones que adoptan funcionarios o autoridades públicas, además, la diferencias es clara puesto que en los

países donde está regulado es decir, donde existe una legislación que delimite los posibles abusos o el trabajo de lobbistas, es una actividad lícita que tiene como finalidad la representación de los intereses de un determinado sector social, económico o empresarial; mientras que lo que es tráfico de influencias implica el uso ilícito del poder, del cargo o de las relaciones personales para conseguir un beneficio inadecuado. En el Ecuador, el lobby no está sometido a una regulación jurídica concreta, de modo que, no existen límites o mecanismos de transparencia sobre las personas que "quieren influir" en decisiones públicas, provocando así la práctica de conductas que rayan con la corrupción. La no regulación provoca muchas veces que una gestión de intereses legítima pase por tráfico de influencias, en especial si se da la intervención de los funcionarios públicos que juegan su posición o utilizan sus relaciones privilegiadas para el interés de tal o cual persona por encima del interés colectivo.

2.2. Análisis sobre la gestión de intereses y el cohecho en la función pública.

Es imperativo indicar que, llevar a cabo la gestión de intereses en la función pública es una práctica relacionada con la manera en cómo determinadas personas, grupos y sectores inciden, influyen sobre las decisiones estatales para obtener así beneficios o representar intereses personales. En los sistemas democráticos, puede considerarse una práctica legítima siempre que la gestión se realice al amparo de estándares de transparencia, publicidad, al igual que, control institucional; no obstante, cuando dicha influencia se expresa de modo que implica ofrecer, fomenta un abuso del poder o sostener la obtención de beneficios económicos, la acción deja de representar el interés general para, en cambio, tratarse de un comportamiento propio de la corrupción administrativa. En el Ecuador, aunque no existe regulación específica en cuanto a lobby o gestión de intereses sí que existen algunas tipificaciones que sancionan la gestión indebida del poder público en favor de intereses particulares, como puede ser el caso del delito de cohecho previsto en el artículo 280 del Código Orgánico Integral Penal, de esta forma, la gestión de intereses se relaciona al delito de cohecho en la medida en que el servidor público subordina su actuación, omisiones o decisiones administrativas, a recibir beneficios económicos o ventajas de cualquier naturaleza, vulnerando así principios básicos de la administración pública como la imparcialidad, la igualdad, así como, la transparencia.

Es así que, el art. 280 del Código Orgánico Integral Penal inciso primero define que:

“Las o los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, enumeradas en la Constitución de la República, que reciban o acepten, por sí o por interpuesta persona, beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, agilizar, retardar o condicionar cuestiones relativas a sus funciones, serán sancionados con pena privativa de libertad de uno a tres años”. (Código Organico Integral Penal, 2015)

Es por ello, que la corrupción en las instituciones públicas puede ser uno de los factores que afectan el adecuado funcionamiento de la administración del Estado, puesto que por un lado significa el uso de las funciones públicas en beneficio de intereses privados, en relación con esto, se puede afirmar que es un incumplimiento de los requerimientos del cargo para obtener alguna ventaja, abrigando la inconformidad de los intereses colectivos conjuntamente con el buen manejo de los bienes públicos, por lo tanto, si la irrupción en la decisión de política pública se encuentra en función de pagos, promesas, dádivas o beneficios, la conducta incluso puede revestir la forma del delito de cohecho, porque existe un pacto ilícito entre el servidor público y el particular para alterar el ejercicio imparcial de la función pública.

2.3. La importancia de la discrecionalidad en la elección de proveedores y su conexión con el lobby no regulado.

Ahora bien, la discrecionalidad administrativa es un poder que otorgan a los funcionarios públicos va de la mano con el poder para tomar decisiones tendentes a cumplir esos fines estatales, al igual que, a la satisfacción del interés general; en cuanto a la contratación pública y a la selección de proveedores, la discrecionalidad administrativa permite valorar todas las variables técnicas, económicas y administrativas que son propias a la elección de cuál es la oferta más conveniente para el Estado. No obstante, la discrecionalidad, sin los mecanismos adecuados de control como de transparencia, se convierte en un espacio fértil para la influencia indebidamente de los intereses particulares sobre las decisiones públicas; como resultado de esto la discrecionalidad si no tiene la suficiente regulación puede ser mal usada para favorecer a ciertos particulares en menoscabo de los principios de igualdad, imparcialidad y transparencia que tienen que regir la administración pública.

En este sentido, la discrecionalidad administrativa en la contratación pública debe ser contemplada no desde la óptica de alcanzar una capacidad de intervención estatal ilimitada, sino que ha de ser contemplada como un poder delimitado por los principios constitucionales y administrativistas, mismos que, persiguen garantizar decisiones orientadas a aquello que sea objetivo y al interés general; no obstante, aquella discrecionalidad administrativa que se desarrolla en un escenario sin controles preventivos correctos incrementa el riesgo del ejercicio de determinados grupos de presión.

Es por ello que Carpio Alejandra expresa lo siguiente:

“El lobby es una actividad que se desarrolla en medio del prejuicio, el desconocimiento y la desconfianza. Sin embargo, al ser un instrumento propio de las democracias participativas, asegura la injerencia de los diferentes actores sociales en la elaboración de políticas públicas”. (Carpio, 2022, pág. 29)

Asimismo, los proveedores del Estado dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador son indistintamente las personas naturales o las personas jurídicas que se involucran en los procesos de contratación pública con el objetivo de presentar una oferta de bienes, la ejecución de determinadas obras o la prestación de servicios requeridos por las instituciones del Estado. Desde esta perspectiva, su participación en el proceso resulta determinante para la actividad de la administración pública en virtud de que su intervención permite dar salida a las necesidades institucionales mediante relaciones contractuales regidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mismas que, serán supervisadas y controladas por el SERCOP.

Como lo manifiesta Gudiño Mena:

“El Portal de Compras Públicas contiene el Registro Único de Proveedores también conocido como RUP, el catálogo electrónico, el listado de las instituciones y de contratistas del Sistema Nacional de Contratación Pública; aún más, contiene informes de las entidades contratantes, estadísticas, contratos incumplidos, información del Estado, de las contrataciones públicas y se constituye en el único medio utilizado en la realización de todo procedimiento electrónico vinculado a un procedimiento de Contratación Pública, conforme a lo establecido en la ley, su

Reglamento y las regulaciones del Servicio Nacional de Contratación Pública". (Gunido, 2022, pág. 5)

Es importante señalar, que los proveedores del Estado no ejercen únicamente funciones económicas en el mercado público, sino que igualmente están asociados a funciones sociales vinculadas al desarrollo productivo o bien a la dinámica de sectores empresariales, especialmente de las microempresas, pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto, el marco de la contratación pública debe asegurar la existencia de condiciones equitativas de participación, a fin de que determinados grupos económicos no absorban las contrataciones estatales mediante artimañas de influencia o presión políticas; en relación con esta cuestión, se debe tener claro que la influencia de empresas privadas relacionada con los grupos de interés puede ser incluso una de las causas que fomenta la corrupción incluso en estados de emergencia; estos actores externos pueden intentar ejercer presión sobre los funcionarios públicos para obtener contratos lucrativos o dar ventajas competitivas desleales en la adquisición de suministros médicos. Es importante que las políticas públicas incluyan mecanismos de rendición de cuentas para prevenir dicho riesgo, así como, promover la competencia de proveedores para reducir la dependencia de un único proveedor.

2.4. Mecanismos de control administrativo para prevenir la preferencia en las contrataciones estatales.

Primeramente, para evitar la preferencia en la actividad de contratación del Estado la primera forma es consolidar la transparencia integral de la relación contractual en todos sus momentos, es decir, desde su fase preparatoria hasta su ejecución; tal como lo define la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública las entidades que deban someterse a este régimen lo harán a través del Sistema Nacional de Contratación Pública administrado por el SERCOP. Es así que, se hace visible al público, todo lo que rodea a los actos precontractuales y los pliegos, además, de las adjudicaciones, los contratos, así como, la información de los proveedores; esto conllevará que exista menor margen de decisiones ocultas o direccionadas. Sin embargo, en la práctica el simple hecho de tener una plataforma tecnológica no eliminaría el favorecimiento dado que la transparencia debe ir acompañada a su vez de controles reales, aquí nace la importancia que la regulación jurídica del "Lobby". En este sentido, (Nieto, 2025, pág. 48) señala: "*La contratación pública transparente requiere de la divulgación plena y*

oportuna de información sobre las contrataciones públicas, incluyendo los criterios de selección, los términos, la naturaleza, condiciones de los contratos y el resultado de las licitaciones”.

Como segundo mecanismo que se debería implementar es el de fortalecer el control interno de cada entidad contratante, de acuerdo con lo regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, pues el mismo debe ser ejercido antes de la adjudicación, no solamente después de que el contrato ya ha generado efectos, ya que el favoritismo puede producirse durante la elaboración de estudios, términos de referencia, presupuestos referenciales, criterios de evaluación diseñados para favorecer a un determinado proveedor. Acorde lo determina la LOCGE el control interno es un deber de cada entidad del Estado y tiene la finalidad de crear las condiciones para el ejercicio del control externo a la Contraloría General del Estado, además, sus normas de control interno son también de aplicación a las entidades públicas, al igual que, a las personas jurídicas privadas que administren recursos públicos. Por ello, las entidades del Estado contratantes tendrían que poner en práctica comités técnicos independientes, matrices objetivas de evaluación, revisión previa de los pliegos, separación de funciones de quien solicita, de quien evalúa, de quien adjudica, y controles documentales sobre cada decisión administrativa.

En cuanto al enfoque de la presente investigación otro mecanismo esencial sería la regulación jurídica del Lobby en el ámbito de la contratación pública, dado que contribuiría a aclarar qué reuniones, comunicaciones, propuestas o presiones ejercidas por parte de proveedores, cámaras empresariales, consultores o intermediarios son las que llevan a cabo los prestatarios frente a los servidores públicos con capacidad de decisión. Por lo tanto, el problema no es que los proveedores hagan manifestaciones sobre cuáles son sus intereses, puesto que la posibilidad de manifestar intereses siempre va a estar presente, sino que quien los manifiesta lo haga en condiciones ocultas, no equiparadas, sin un registro institucional. Acorde lo fija (Elguero, 2018) se diferencia esta actividad del tráfico de influencias a partir de la idea siguiente: *“Cuando describimos la actividad del lobby como la presión sobre el poder político es evidente que se deben establecer diferencias con el delito de tráfico de influencias”*. Por lo tanto, una posible regulación ecuatoriana debería contar con la creación de un registro obligatorio de gestores de intereses, enunciados de reuniones públicas, la declaración del

interés representado, la prohibición de regalos o premios, y las sanciones por los contactos no registrados.

2.5. El ejercicio del poder discrecional en las declaraciones de emergencia así como su dominio por grupos de presión.

Hay que recalcar que uno de los ejemplos más claros sobre cómo el ejercicio del poder discrecional en las declaratorias de emergencia puede ser empleado por grupos de presión y redes de influencia tuvo lugar en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo. Por una parte, la flexibilización de los procedimientos de contratación pública, por la otra parte, la urgencia institucional por adquirir insumos médicos ofrecieron una oportunidad a determinados actores privados y algunos servidores públicos para intervenir en procesos poco transparentes, con un débil sistema de controles; la situación cobró interés nacional, dado el aumento de las denuncias sobre actos de corrupción, sobreprecio, así como, direccionamientos de contratos hacia proveedores determinados. En síntesis, la presión política indebida podría influir en la toma de decisiones con el objetivo de desviar los recursos hacia intereses especiales en vez de favorecer la atención de la emergencia y la adquisición de suministros médicos, además, la presión por parte de las empresas privadas o los grupos de interés pueden ser una amenaza en la prevención de la corrupción en los estados de emergencia; estos actores externos podrían ejercer presión sobre los funcionarios públicos para completar contratos deseables, o para lograr ventajas competitivas injustas en las compras de productos médicos.

De esta forma, las declaratorias de emergencia ampliaron bastante la discrecionalidad administrativa de las entidades públicas, ya que la necesidad de emitir respuestas a la crisis sanitaria permitió acortar formalidades, simplificar trámites y hacer contrataciones de modo directo. Pero, por otra parte, dicha flexibilización excepcional también permitió que algunos proveedores influyeran indebidamente sobre las decisiones administrativas que tenían que ver con las compras de los estados; en consecuencia, la falta de controles preventivos eficaces permitió la adjudicación de contratos con base en criterios lejanos de condiciones de igualdad y de libre competencia. Al respecto, la aplicación de procedimientos de contratación de modo directo sin justificación clara y razonable fue denominador común en el rubro de salud, en muchas ocasiones, la urgencia de comprar los medicamentos e insumos se convirtió en el

pretexto perfecto para eludir procesos de licitación pública y competitiva, facilitando así la posibilidad de otorgar contratos a empresas específicas sin una evaluación adecuada.

Al mismo tiempo, el caso del Hospital Teodoro Maldonado Carbo ilustra cómo ciertos colectivos de presión pueden capitalizar contextos específicos para obtener réditos económicos eludiendo la intervención de lo que el ejercicio de la influencia sobre servidores públicos o actores políticos, la presencia de denuncias por la existencia de robo de insumos, la comercialización ilícita de productos médicos y las compras con sobreprecios revelan cómo las declaratorias de emergencia pueden llegar a ser un espacio propenso a las prácticas de corrupción cuando el poder discrecional no ha sido adecuadamente limitado. En este orden de ideas, también consideran *“la percepción de impunidad es muy amplia cuando nos referimos a los países con un índice de corrupción exageradamente alto como en gran parte de los casos políticos o funcionarios punitivos por sus actos deplorables son muy pocos, y desgraciadamente a causa de la impunidad se engrandece más aún la temeridad de quienes han de ser los puestos altos en la construcción de un verdadero sistema de crímenes organizados, se incurre igualmente en la ocurrencia de la ausencia de controles, fiscalizaciones, multas o castigo que realmente sirvan”*. (Nieto, 2025)

2.6. Consecuencias jurídicas de la falta de regulación del lobby en la contratación pública.

Se debe destacar que, la no regulación jurídica del lobby en la contratación pública ecuatoriana, genera múltiples consecuencias que impactan directamente la transparencia administrativa, la igualdad entre proveedores, así como la confianza de la ciudadanía en las decisiones estatales. Y ello ocurre porque, como no hay normas claras que regulen la interacción entre grupos de interés, proveedores y funcionarios públicos, las gestiones de influencia pueden llevarse a cabo de un modo informal, opaco y sin mecanismos eficaces de control. El resultado es que la inexistencia de regímenes normativos favorezca que decisiones administrativas estén expuestas a presiones privadas que pueden alterar los fines públicos que deben orientar la contratación del Estado. A este respecto, Prieto sostiene que, *“la falta de un marco normativo claro otorga mayor concentración de poder a grupos privilegiados, limitando la capacidad de los sectores sociales poco favorecidos y acentuando las percepciones negativas asociadas a la corrupción”*. (Prieto, 2025)

Por lo tanto, una de las consecuencias jurídicas de mayor gravedad residiría en la vulneración del principio de igualdad que debe presidir el acceso de los proveedores a los procedimientos de contratación pública, ya que la falta de normas claras sobre la representación de intereses o sobre las relaciones entre los proveedores y los agentes de la administración, provoca que determinados actores económicos consigan tener acceso a información privilegiada o ejercer un acceso indebido a la determinación de la decisión administrativa, colmándoles de ventajas respecto de los demás oferentes, lo cual causa una alteración en la libre concurrencia, al igual que, una vulneración del derecho de acceso igualitario a participar dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública. En consecuencia, la naturaleza de la contratación estatal deja de responder a criterios meramente objetivos o técnicos y se permite que se pueda favorecer a ciertos proveedores por medio de vínculos informales de poder o de camaradería política.

Del mismo modo, otra importante consecuencia lo constituye el empeoramiento del principio de transparencia administrativa, en ese sentido, la falta de regulación del lobby es precisamente lo que impide el conocimiento público y verificable de cuáles han sido las personas o actores sociales o privados que han participado en la toma de una decisión que afecte adjudicaciones, modificaciones contractuales o una declaración de emergencia. Esto dificulta la posibilidad de controlar las actuaciones de la administración pública de una manera socialmente vigilante. En esta línea, las reuniones, recomendaciones, presiones o negociaciones de grupos de interés quedan fuera de los registros públicos, lo que vuelve imposible determinar si las decisiones del Estado han respondido al interés general o a intereses privados privilegiados en términos económicos.

También, es cierto que la falta de una regulación del lobby incrementa significativamente el riesgo de corrupción y tráfico de influencia en la contratación pública, por lo que, la ausencia de mecanismos de control sobre esta gestión de los intereses ha permitido que grupos de interés privados traten de establecer relaciones políticas, conexiones personales o presiones económicas, ya sea con la intención de conseguir un contrato público o de apropiarse de beneficios. Esto genera entornos donde la discrecionalidad que hay de momento en la administración puede desembocar en situaciones arbitrarias, en particular en situaciones de emergencia o en la contratación directa.

En este punto, Julio Arríes manifestó que

“No son pocas las voces que plantean la discusión de la criminalización de ciertas modalidades de lobbying argumentando en función de su identidad estructural, de bien jurídico, con la venta de influencias y sus efectos en lo que respecta a la transparencia en la toma de decisiones públicas” (Arries, 2022)

Del mismo modo, la pérdida de confianza en las instituciones públicas y en el propio Sistema Nacional de Contratación Pública constituye otra de las consecuencias de esta búsqueda de los grupos de interés; cuando el ciudadano se da cuenta de que la decisión estatal puede ser influenciada por grupos económicos o poderes políticos, se fractura la legitimidad de la administración pública y aumenta la creencia social de la corrupción, afectando también a la credibilidad pública e incrementando la desconfianza de los ciudadanos respecto de la imparcialidad de las adjudicaciones estatales. Por lo tanto, la falta de regulación del lobby impacta en el propio derecho administrativo, en la estabilidad democrática, al igual que, en la relación entre ciudadanos y estado.

Otra consecuencia importante se halla asociada a la inseguridad jurídica que los procedimientos de contratación pública propician, pues la ausencia de normas concretas sobre lobby genera incertidumbres respecto de los márgenes permitidos para la representación de intereses privados frente a los funcionarios públicos, lo cual dificulta discernir cuándo una gestión en tal sentido es considerada participación en el marco de un sistema democrático y cuándo se convierte en presión ilegal o tráfico de influencias. En consecuencia, los operadores jurídicos y administrativos carecerán de parámetros normativos de referencia a la hora de delimitar los comportamientos permitidos, prohibidos o sancionables vinculados con la incidencia privada sobre decisiones públicas.

Por último, la inexistencia de una regulación del lobby determina una ruptura de los mecanismos preventivos de control administrativo que aun cuando describían en sus especificaciones una serie de requisitos de acceso a la documentación, su aplicación quedaba limitada a lo que se viene a denominar "los fines de la ley". Y es que la existencia de registros públicos de reuniones, dimensiones de agenda institucional, la existencia de declaraciones de interés, al igual que, de rendición de cuentas, así como una capacidad de supervisión de los

órganos de control y ciudadanía, hace que facilitar la detección temprana de conflictos de interés, direccionamientos contractuales, influencias en el proceso de la contratación pública, no sea sencillo, pues una amenaza real de un "estado" de cosas tendido hacia la captura institucional de recursos con efectos sobre el uso de recursos públicos para la producción de bienes y servicios que deben encontrar en los principios constitucionales de eficiencia, transparencia, igualdad y buena administración pública sus correspondientes requisitos de control en relación a como igual lo ha determinado nuestra Carta Magna.

UNIDAD III

3. Análisis comparado entre Estados Unidos, Reino Unido y Chile.

3.1. El modelo de Lobbying Disclosure Act de EE. UU. y su aplicación en la estructura estatal ecuatoriana.

En primer lugar, debemos señalar que el modelo estadounidense de regulación del lobbying supone uno de los principales ejemplos dentro del derecho comparado en materia de transparencia e influencia política, ya que ha creado una regla específica para garantizar el control de la actividad de los grupos de presión, estableciendo mecanismos de control sobre las relaciones entre los actores privados y los servidores públicos; lo relevante de este régimen es que admite la existencia del lobbying como una actividad válida en los sistemas democráticos, siempre que su realización se someta a principios de publicidad, rendición de cuentas y control institucional. Diversos autores, de hecho, argumentan que la regulación del lobbying no persigue erradicar la influencia de los grupos de interés, sino más bien hacer transparente su actuación en el proceso de toma de decisiones en sede pública.

3.1.1. Los antecedentes y evolución histórica del Lobbying Disclosure Act.

Ahora bien, los orígenes de la regulación del lobby en Estados Unidos se encuentran en la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946, norma que ha sido considerada como una de las primeras regulaciones del fenómeno lobby; la misma cuya finalidad consistía en regular las capacidades de influencia política que los grupos privados ejercían sobre el Congreso estadounidense. Pero eso sí, la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 estaba completamente limitada a las posibilidades de efectuar definiciones precisas, a presentar escasos mecanismos de fiscalización o a tener una capacidad sancionadora considerada muy baja, lo que justificó las críticas en relación a la efectividad del sistema sobre las actividades de lobbying que se fueron incrementando eminentemente durante las últimas décadas del siglo XX, hasta el punto que en 1995 se promulgaría la Lobbying Disclosure Act (LDA) que modificó sustancialmente el sistema estadounidense de control e introdujo obligaciones de registro y reportes para los lobistas.

En un segundo momento, el modelo norteamericano fue continuando en su desarrollo con reformas centradas en la consiguiente contraprestación de las dedicadas a promover los estándares de ética pública y de control institucional. Una de las reformas más significativas fue la Honest Leadership and Open Government Act de 2007, en tanto que modificó las obligaciones de transparencia y estableció más restricciones a funcionarios y a exfuncionarios; estas reformas buscaron, sobre todo, una respuesta a escándalos políticos diversos que abonaron el activismo del lobby; aun así, fueron síntomas de la necesidad de reforzar los mecanismos de contraloría sobre la actividad de lobbismo.

3.1.2. Las partes obligadas y los mecanismos de inscripción de lobistas en EE. UU.

Asimismo, la normativa estadounidense establece deberes concretos para las personas y organizaciones que desarrollan actividades de cabildeo ante entidades públicas, la Lobbying Disclosure Act distingue entre lobistas internos conocidos como “in house lobbyists” y lobistas externos o “outside lobbyists”, que actúan por medio de clientes que les contratan; ambos conjuntos deben registrarse ante las autoridades pertinentes según determinadas condiciones de tiempo de actividad, salario y contacto con funcionarios públicos. El sistema también preveía el registro de clientes en relación con los asuntos objeto de discusión y los organismos en los que se ejercía influencia política.

De forma análoga, el modelo estadounidense sería accesible a mecanismos periódicos de fiscalización y rendir cuentas del resultado final de dicho desembolso; en su normativa se exige a los lobistas, a título de protesta de sus intereses rendir informes trimestrales de gasto, de actividades desarrolladas, al igual que, de reuniones mantenidas con funcionarios públicos en relación con las cuales el público pueda acceder a la información sobre la influencia del sector privado en la toma de decisiones estatales, para facilitar procesos que garanticen el derecho de la ciudadanía. Por otro lado, en su normativa también se incluyen normas específicas destinadas a quienes actúan representando intereses extranjeros, especialmente por la adecuación correcta con la aplicación de la Foreign Agents Registration Act (FARA); estas orientaciones tienen como finalidad evitar efectivamente situaciones de opacidad o captura institucional del sector privado, con el que tiene suficiente influencia económica o política.

3.1.3. Las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en el sistema estadounidense.

Además, una de las claves fundamentales del modelo de regulación del lobby propuesto por los Estados Unidos es el principio que hace referencia a la transparencia pública, la normativa impone a los lobistas la obligación de proporcionar información periódica, vinculada a la actividad que llevan a cabo, a los ingresos económicos, a los clientes que representan, así como a las reuniones mantenidas en los encuentros con las autoridades gubernamentales; dicha información debe encontrarse disponible y accesible a los organismos de control y a la ciudadanía, pudiendo así la ciudadanía poder inspeccionar o supervisar las relaciones que existen entre los grupos privados y los funcionarios públicos, siendo la finalidad principal de estos deberes de información la prevención de situaciones de corrupción, de conflictos de intereses o de tráfico de influencias dentro del proceso de decisión estatal.

De manera similar, el sistema estadounidense regula a los exfuncionarios públicos, debido a la importancia de evitar el potencial mal uso de beneficios que trae consigo tanto la información privilegiada como las relaciones institucionales, lo que se conoce en términos generales como "puertas giratorias". Esas regulaciones, que los propios americanos designan como "puertas giratorias", son las que hacen que, en un plazo de tiempo determinado, exfuncionarios de las instituciones donde han sido funcionarios no puedan realizar actividades de lobby; la idea detrás de estas regulaciones es la de proteger la imparcialidad administrativa y de reducir el riesgo al que se expone el abuso de la influencia o del lobby en la toma de decisiones públicas. La misma autora, (Hernández, 2019) , expresa en este sentido que *"la regulación de incompatibilidades es la punta de lanza de los sistemas de prevención para el cumplimiento de la ética pública y de la confianza en las instituciones democráticas"*.

3.1.4. La posibilidad de implementar el modelo de lobbying disclosure act en el ordenamiento ecuatoriano.

Por lo mismo, un modelo análogo al Lobbying Disclosure Act en el ordenamiento jurídico del país andino podría suponer un avance importante para la transparencia pública sobre decisiones del tipo gubernamental, concretamente el país andino no tiene una regulación sobre el lobby, por lo tanto, este es un vacío normativo en relación a las relaciones entre el

funcionario público, un grupo empresarial y otro o algunos actores privados organizados. Pero el modelo estadounidense brinda recursos que hacen referencia a registros obligatorios, informes periódicos, publicidad de las reuniones y mecanismos de rendición de cuentas. Tal como manifiesta (Arís, 2018), *“la regulación del lobby da cuenta de la interacción entre el sector público y grupos de interés y de esta manera se puede fortalecer el control ciudadano de la actividad estatal”*.

Sin embargo, implantar un sistema como el de Canadá requeriría su correspondiente adecuación a las características políticas, institucionales y constitucionales del Ecuador, pues diversos estudios comparados afirman que las regulaciones de lobby han de responder a las necesidades específicas de cada sistema democrático, en la medida que replicar aquellos sin adaptaciones pertinentes no es una buena práctica. En consecuencia, para una futura normativa ecuatoriana deberían atenderse a los principios inspiradores del proceso legislativo: transparencia, acceso a la información pública, participación de los ciudadanos y responsabilidad administrativa, además, de ir acompañados de mecanismos de control, al igual que, sanciones eficaces.

3.2. Estudio comparado de los Registros de Lobistas de Chile: lecciones para la mejora de la transparencia en América Latina.

Del mismo modo, el modelo de regulación del lobby en Chile representa uno de los referentes más relevantes de América Latina en materia de transparencia y control sobre la influencia de los intereses privados en relación a la toma de decisiones públicas, ya que la conocida Ley N.º 20.730 o Ley del Lobby, surge precisamente con la intención de dar mayor transparencia a las gestiones que realizan personas físicas o jurídicas ante autoridades, al igual que, funcionarios públicos instituyendo mecanismos obligatorios de publicidad relativos en torno a las reuniones, audiencias o actividades de representación de intereses. En efecto, a diferencia de otros países latinoamericanos que carecen de normativa que regule el lobby, Chile desarrolla un sistema institucional orientado a mejorar la confianza ciudadana y reducir prácticas relacionadas con el tráfico de influencias o la corrupción. En este sentido, el modelo chileno ha sido considerado una experiencia de referencia dentro del derecho comparado regional por la utilización de los registros públicos y mecanismos de acceso a información relacionados con el lobby. Como sostiene (Arís, 2018), *“la normativa chilena es uno de los*

avances más relevantes en América Latina en términos de transparencia institucional y control de la influencia política privada”.

3.2.1. Los orígenes y fundamentos de la Ley de Lobby en Chile.

En este contexto, la Ley del Lobby en Chile nació principalmente de la necesidad de establecer estándares vigentes de probidad administrativa y transparencia pública, frente al crecimiento de las controversias en torno a la influencia de grupos económicos que existía con respecto al contenido de ciertos actos del Estado; antes de que naciera la Ley del Lobby en Chile se daba lugar a que la relación que existía entre representantes de intereses privados, al igual que, aquellas personas que eran representantes públicos, no tuviera regulaciones explícitas o publicidad que hiciera mermar la existencia de opacidad institucional. Por ello, el legislador chileno se sintió obligado a promover la Ley N.º 20.730, para transparentar las actividades de lobby y definir a aquellos funcionarios públicos y particulares en cuanto a las obligaciones que debían cumplir a la hora de tratar de influir sobre decisiones administrativas o legislativas. Igualmente, los pilares de la legislación chilena se encuentran entrelazados con principios democráticos relacionados con publicidad, participación ciudadana y control social sobre la administración pública, pues la ley establece que la interacción entre grupos de interés y las autoridades constituía una acción legítima en las democracias modernas, siempre y cuando fueran atendidos criterios de transparencia institucional; de este modo la legislación chilena no prohíbe el lobby, sino que lo regula y estableciendo mecanismos orientados a transparentar las gestiones llevadas a cabo ante los funcionarios públicos.

3.3. El sistema de puertas giratorias en Gran Bretaña y su regulación mediante códigos de conducta profesional.

Ahora bien, de acuerdo a (Hernández, 2019), *“las puertas giratorias suponen uno de los riesgos más importantes para la integridad pública por la posibilidad de que sea utilizada la información privilegiada y las redes de influencia política”*. Por lo que, el fenómeno de las denominadas "puertas giratorias" representa uno de los desafíos más contemporáneos en materia de ética pública, en cuanto a la transparencia administrativa y al control de la influencia privada sobre la administración pública, el concepto de las "puertas giratorias" hace referencia al tránsito de los funcionarios públicos hacia los cargos en el sistema privado, sobre todo en

relación con las empresas, grupos o conglomerados económicos directamente o indirectamente vinculados con áreas que antes fallaron bajo su regulación o supervisión. En este sentido, el fenómeno de las puertas giratorias también incluye el tránsito de los representantes del sector privado al desempeño de funciones públicas estratégicas en la administración pública; en el caso británico, la regulación de las "puertas giratorias" ha estado mediada especialmente a través de códigos de conducta profesional, principios éticos que sirvan para evitar la percepción negativa de bloqueo de conflictos de interés y la vía de la imparcialidad administrativa.

3.4. Conceptualización del fenómeno puertas giratorias en la administración pública.

Es así que, el concepto de "puertas giratorias" se utiliza para describir la circulación de personas entre cargos públicos y posiciones dentro del sector privado en particular aquellos sectores asociados a actividades económicas, financieras o empresariales sujetas a regulación estatal. Por lo que, este fenómeno adquiere relevancia jurídica, al igual que, política cuando se permite que exfuncionarios hagan uso de información reservada, de contactos institucionales o de la influencia que hayan podido adquirir en el ejercicio de su función pública, en beneficio de la defensa de intereses privados. Adicionalmente, las puertas giratorias también pueden ocasionar alguna vulneración de principios de imparcialidad administrativa, ética pública, confianza ciudadana en las instituciones del Estado, es así que, de lo manifestado por Transparency International, ante la falta de controles para lidiar con conflictos de interés se pueden ver aumentados notablemente los riesgos de corrupción.

3.4.1. Regulación ética y códigos de conducta en Gran Bretaña.

Asimismo, Gran Bretaña elaboró un modelo de amparo regulador que se basa esencialmente en principios de ética pública y en códigos de conducta profesional que son aplicables, tanto a funcionarios como a ex funcionarios estatales, mientras que, otros sistemas de regulación tienden a ser más vinculantes, es decir, se basan en leyes que habrán de ser respetadas a rajatabla, el modelo británico no se basa en la ley sino que propone un modelo donde pueden convivir normas éticas, al igual que, mecanismos de autorregulación y comités encargados de controlar posibles conflictos de intereses; uno de los más conocidos en esta materia que actúa como un órgano de control es el Advisory Committee on Business

Appointments (ACOBAs), que se encarga de evaluar la conveniencia y emitir recomendaciones con relación a actividades privadas que las y los ex funcionarios públicos desean llevar a cabo tras haber dejado sus cargos en el sector público. De este aspecto, deducimos que los códigos de conducta británicos consagran principios vinculados con integridad, objetividad, honestidad y responsabilidad pública los cuales garantizan que las decisiones adoptadas por los funcionarios estatales respondan exclusivamente al interés público mas no a la obtención de beneficios personales o privados. También configuran restricciones temporales a ciertos exfuncionarios estatales para actividades de lobbying o consultoría privada vinculadas a sus responsabilidades públicas previas.

3.4.2. La eficacia de los sistemas de registros públicos, contraste del modelo anglosajón y el modelo chileno.

Del mismo modo, los modelos de regulación del lobby que se han puesto en práctica en naciones anglosajonas y en el país sudamericano que nos ocupa contienen diferencias respecto de los mecanismos de control que se pueden aplicar a las actividades de representación de los intereses sociales. En el caso de Estados Unidos y Reino Unido, los mecanismos de control superveniente se caracterizan normalmente por la existencia de obligaciones de informe periódico, registros digitales de acceso público y organismos públicos especializados en el control de la implementación de la normativa legal o ética aplicada al lobby. Así, la Lobbying Disclosure Act en Estados Unidos exige informes trimestrales, mientras que en Reino Unido predominan los mecanismos basados en códigos de conducta y o bien en la supervisión de la ética institucional.

Por otra parte, el modelo chileno pone énfasis en la publicidad obligatoria superficial sobre las audiencias, reuniones y actividades de representación de intereses que se realizan ante un funcionario público, por lo que, en contraposición a los modelos anglosajones, el modelo chileno contiene mecanismos de acceso de los ciudadanos a la información pública mediante portales electrónicos y mediante información de los archivos administrativos sobre reuniones oficiales, sin embargo, algunos estudios comparados advierten que los mecanismos del control institucional en Chile presentan insuficiencias en términos de capacidad sancionatoria o de un control permanente de determinadas actividades de lobby indirecto.

3.5. Análisis de los mecanismos de sanción existentes para el incumplimiento de los registros de lobby en legislaciones extranjeras de éxito contrastado.

Es por ello, que las regulaciones actuales sobre el lobby no sólo contienen regulaciones de inscripción o de transparencia, sino también sistemas sancionadores para asegurar el cumplimiento efectivo de tales obligaciones; la presencia de sanciones, administrativas o penales es una de las características del sistema regulador de los modelos comparados, puesto que permite no sólo evitar situaciones opacas, tráfico de influencias y corrupción, entre las actividades de representación de intereses, sino que sin duda fomenta el uso adecuado de los sistemas de transparencia, es así que, Estados Unidos, Gran Bretaña o Chile, por poner un ejemplo cuentan con diferentes mecanismos de control y efectos jurídicos sobre el incumplimiento de las obligaciones de inscripción o de publicidad; diversos estudios llegan a afirmar que la efectividad de los sistemas de transparencia depende de la existencia de sanciones proporcionadas y de mecanismos institucionales apropiados de supervisión.

3.5.1. Tipos de sanciones administrativas y penales en materia de lobby.

Ahora bien, las legislaciones comparadas en torno al lobby prevén muchos tipos de sanciones de incumplimiento de obligaciones asociadas a registros públicos, transparencia o rendición de cuentas, pues las sanciones administrativas más comunes son las multas económicas; la suspensión temporal de actividades de lobby; la cancelación de registros; las prohibiciones para ejercer actividades de representación de intereses ante entidades públicas, de este modo, se pretende garantizar así que los actores privados cumplan con las obligaciones de publicidad que indica la norma. En el caso estadounidense, la Lobbying Disclosure Act ha previsto consecuencias jurídicas que afectan a quienes no hacen el registro; a quienes presentan información falsa y a quienes incumplen los reportes periódicos que les exige la ley.

De la misma manera, existen ciertos ordenamientos jurídicos que prevén la existencia de consecuencias penales frente a la comisión de conductas que revistan caracteres de especial gravedad a las que se intente vincular con tráfico de influencias, corrupción o utilización indebida de mecanismos de presión política sobre funcionarios públicos: adicionalmente, algunas de estas penas pueden abarcar responsabilidad penal a causa de la falsificación de información, el ocultamiento deliberado de determinadas actividades de lobby o por hacerse

indiscriminadamente entrega de beneficios económicos a un grupo de autoridades públicas. Sin embargo, determinadas investigaciones comparadas indican que la existencia de sanciones penales en materia de lobby suele ser inusual, y que la perspectiva mayormente asumida es que el legislador priorizará la descripción de mecanismos administrativos y de fiscalización preventiva.

3.6. El principio de transparencia proactiva, comparativa de los portales de datos abiertos para lobby en EE. UU. y en Reino Unido

Asimismo, la transparencia proactiva se considera uno de los principios básicos de los sistemas de gobierno abierto, pues este principio establece que las entidades del Estado deben no solo responder a las peticiones de acceso a la información, sino que, por el contrario deben diseminar, permanentemente de manera accesible y actualizada, información pertinente relativa a sus actividades, decisiones, y relaciones con distintos actores privados. En el ámbito del lobby, la transparencia proactiva obtienen una especial relevancia por las razones indicadas; pues permite visibilizar las relaciones que existen entre funcionarios públicos y grupos de interés, de esta manera, incrementar el control ciudadano sobre las decisiones del Estado como lo es en Estados Unidos y Reino Unido que han desarrollado mecanismos digitales de datos abiertos para reforzar la transparencia de la actividad de lobbying, fomentando así los principios de publicidad administrativa y rendición de cuentas institucional.

UNIDAD IV

4. Necesidad de normativa jurídica en Ecuador

Es imperativo indicar, que la regulación del lobby o gestión de intereses constituye actualmente una necesidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en el ámbito de la contratación pública, como anteriormente se ha indicado la inexistencia de una adecuada regulación ha generado discrecionalidad en la toma de decisiones. En virtud de ellos, varios países sudamericanos han incorporado mecanismos jurídicos destinados a regular el lobbying dentro de la administración pública. Entre ellos, Chile y Perú cuentan con leyes específicas que regulan esta actividad mientras que Argentina ha implementado un decreto orientado al control de la gestión de intereses en el poder ejecutivo. Del mismo modo, Colombia desarrollo avances normativos mediante disposiciones constitucionales y legales que han permitido controlar la actividad de cabildeo, incluyendo entre sus mecanismos de control registros de cabildeos.

En este contexto, implementarlo a nuestro país ha incorporado mecanismos orientados a fortalecer la transparencia y el control sobre la influencia de grupos de interés dentro de los procesos de toma de decisiones estatales, ya que estas herramientas permiten que la ciudadanía conozca de manera más clara cuáles son los sectores o actores privados que buscan influir en las autoridades públicas y bajo que intereses se desarrollan dichas actuaciones. Además, entre los principales mecanismos regulatorios destacan los registros públicos los cuales contienen información sobre reuniones, representantes y aquellas actividades que están vinculadas al lobbying, así constituyéndose en instrumentos que fortalecen la publicidad, la rendición de cuentas, al igual que, la transparencia institucional.

4.1. Propuesta de incorporación de un articulado sobre regulación del lobby dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

Como lo define (Carpio, 2022) en nuestro país existieron 3 proyectos que tuvieron la intención de regular la actividad del lobby, mismos que fueron los siguientes:

- El “Proyecto de Ley que transparenta y regula al lobby y las Gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y servidores”, presentado el 12 de septiembre de 2013 por la entonces asambleísta Gabriela Larreategui, que se proponía lograr la transparencia de las relaciones entre las autoridades públicas y los grupos de interés.
- El 19 de febrero de 2020, el entonces asambleísta Fabricio Villamar Jácome presentó el “Proyecto de Ley del Lobby y la Gestión de Intereses en la Administración Pública y Creación del Registro Nacional de Lobistas”, avance tendente a implementar mecanismos de registro, control y publicidad sobre las actividades de gestión de intereses dentro de la Administración Pública.
- El entonces asambleísta Carlos Solórzano también presentó el “Proyecto de Ley Orgánica de Prevención de Conflicto de Interés” el 22 de enero de 2020, intentando reforzar la transparencia y prevenir las interferencias indebidas entre los intereses privados y el ejercicio de las funciones públicas dentro de la Administración Pública”.

Conforme lo señala Barberán Idrovo el proyecto impulsado por la entonces asambleísta Gabriela Larreategui constituyó uno de los primeros intentos formales de incorporar una regulación jurídica del lobby dentro del Ecuador. Por lo que, debemos hacer énfasis en que:

“Está basado en varios artículos constitucionales, entre ellos el artículo 227. Este artículo establece que la administración pública se concibe como un servicio a la sociedad, y tiene como objetivo principal garantizar la transparencia en las interacciones entre las autoridades y los empresarios o instituciones interesados en invertir en proyectos de carácter público”. (Barberán, 2023, pág. 26)

Por lo tanto, entendemos que dicho proyecto significó una primera aproximación a la delimitación conceptual de la actividad de lobbying y las gestiones de intereses particulares en el marco del ordenamiento jurídico ecuatoriano, incorporando algunos elementos inspirados en la legislación chilena, motivo por el cual la iniciativa trataba de abordar la manera de identificar a los grupos de interés, así como conocer las temáticas discutidas entre el funcionario público y los agentes privados en los espacios donde se toman decisiones administrativas. Por lo que, la finalidad principal de la propuesta se centra en procurar la mayor transparencia respecto a aquellas actividades asociadas a intereses privados que de una u otra forma pudieran llegar a condicionar actuaciones de carácter estatal.

Igualmente, al hacer una comparación con distintos marcos jurídicos internacionales, se puede observar que el proyecto de Larreategui guardaba un contenido bastante parecido al sistema chileno, en especial lo que hacía referencia a la publicidad de la gestión de intereses de la mano con la necesidad de establecer control institucional acerca de las actividades de lobby. No obstante, la propuesta también contenía ciertos límites vinculados a la capacidad institucional ecuatoriana para desarrollar adecuadamente este tipo de mecanismos regulatorios. En este sentido, se sostiene que en el Ecuador no existe una definición adecuadamente desarrollada de las actividades de lobby, precisamente porque no existe regulación normativa ni definición formal dentro del sistema jurídico nacional y condición que ha permitido mantener una gran inseguridad jurídica en cuanto a los límites que pueden existir entre la gestión legítima de intereses y el eventual uso de actos de influencia indebida.

Por otro lado, el proyecto presentado por el Asambleísta Fabricio Villamar en 2020 representó un importante salto en los esfuerzos de regular el lobby en el país, dado que incorporó elementos que vinieron de la excepcionalidad de experiencias internacionales, pero también de nuevas formas de organizar las instancias. Esta propuesta surgió en un contexto de cambios en las dinámicas de representación de intereses y de la necesidad de contar con instrumentos de control más robustos contra las influencias que se ejercen en los espacios de decisión estatal. Es así que, las crisis económicas, al igual que, políticas han dado lugar a transformaciones en las estrategias de determinado lobby en el sistema de influencia frente a los organismos públicos, situación que dio lugar a repensar regulaciones más modernas y más transparentes desde el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Del mismo modo, uno de los principales aportes que presentaba el proyecto Villamar era el llamado "registro legislativo", mecanismo destinado a registrar y difundir todas aquellas intervenciones o influencias recibidas durante el proceso de creación normativa. Este sistema tiene similitudes con los modelos europeos de la regulación del lobbying, sobre todo en cuanto la publicidad de las actuaciones desarrolladas por grupos de interés ante las autoridades públicas. A este efecto, el proyecto pretendió reforzar la trazabilidad de las decisiones públicas, identificando qué actores tomaban parte del proceso de elaboración de leyes o de las políticas públicas, e interesados en qué intereses se desarrollaban dichas intervenciones.

De la misma manera, en este caso también habría que diferenciarla del modelo norteamericano, en la medida en que el modelo ecuatoriano del año 2020 mostraba una mayor amplitud del marco de actividades sometidas a regulación, ya que no sólo entendería el lobbying tradicional, sino también, se ubicaría en otros niveles de la administración pública en función a la gestión de intereses concretos. En esta línea, la formulación se asemejaba mucho más a los modelos europeos, que tienen más en cuenta los principios relacionados con la transparencia institucional, la ética pública y la integridad en el ejercicio de la función pública. En este sentido, la propuesta sería diferenciar entre el lobbying profesional, la representación institucional, así como, la gestión ciudadana de los intereses colectivos; pero sin duda la complejidad de la estructura regulatoria hacía que también se abriese la puerta a cuestionamientos sobre el tiempo que, en la práctica, podría llegar a tener esa regulación en el contexto ecuatoriano, todavía más con las limitaciones administrativas y tecnológicas que poseen las instituciones públicas nacionales.

La última propuesta sustentada por él entonces asambleísta Carlos Solórzano del año 2020 tuvo un enfoque preventivo orientado a proteger la integridad de la administración pública, con el particular énfasis de tomar muchos de los elementos del modelo colombiano y también muchos de los estándares internacionales sobre la transparencia, al igual que, el control de la corrupción. De esta manera, la propuesta se concentraba en la prevención de conflictos de interés como la acción más representativa de la reducción de riesgos de las gestiones de intereses no reguladas de las instituciones estatales; la idea del proyecto de ley articulaba la regulación de las actividades de lobby, el control de conflictos de interés, y las políticas de combate contra la corrupción en el sector público.

4.2. La institucionalización de la transparencia: el registro obligatorio de agendas de autoridades públicas.

Es así que, la formalización de la transparencia a partir de la obligación de registrar las agendas de las autoridades constituye una de las herramientas más significativas para aumentar el control ciudadano y para la prevención de la corrupción en la administración pública, toda vez que la publicidad de las reuniones, al igual que, actividades mantenidas entre los servidores públicos de un lado y los grupos de interés crearía un contexto de transparencia en el ámbito

del proceso de toma de decisiones del Estado, evitando así que determinadas influencias privadas se puedan llevar a cabo ocultamente o al margen de las instituciones.

Conforme lo señala (Espinosa, 2018, pág. 25) el registro de reuniones:

“Se basa en la obligación de los cargos públicos de registrar y publicar todo tipo de contacto o reuniones con actores privados en el marco del ejercicio de sus funciones”.

Por lo que, el registro de reuniones son uno de los mecanismos regulatorios más relevantes dentro de los sistemas contemporáneos de transparencia pública, dado que obligan a los funcionarios públicos a registrar y hacer públicos aquellas reuniones o contactos que mantengan con actores privados durante el ejercicio de sus funciones. Este modelo ha sido introducido en países como Argentina, tanto en virtud de la normativa existente como por medio de proyectos de ley que tienden a reforzar el control sobre las gestiones de intereses de la administración pública. Y en esta línea, el Decreto 1172/2003 estableció la obligación de que los funcionarios de alto rango del poder ejecutivo federal registren y hagan públicos las audiencias en el contexto de las actividades de gestión de intereses, incorporando información sobre los solicitantes, sobre los asistentes, fecha, lugar, así como el contenido general de las reuniones celebradas.

Por su parte, esta norma establece que toda información que contengan los registros sea de carácter público y que se encuentre disponible para la consulta por el público en general a través de plataformas institucionales digitales, actualizadas de forma continua. Asimismo, se establece que cualquier persona sea física o jurídica se encuentra habilitada para solicitar acceso a esta información, ya sea a través de los mecanismos administrativos o judiciales, a excepción de aquellos casos en que determinada información sea calificada por el ordenamiento jurídico expresamente como reservada o, incluso, como secreta. Por otra parte, el incumplimiento de tales obligaciones será calificado como una infracción grave en el ámbito del sistema público argentino, incluso pudiendo acarrear responsabilidades políticas de los funcionarios responsables.

Del mismo modo, los planteamientos legislativos debatidos en el I Parlamento argentino también han mantenido la línea de regulación dirigida a hacer transparentes las reuniones con la gestión de intereses, estableciendo la creación de registros públicos que contengan datos concretos de las reuniones, tal es el caso de la identificación de las personas que participaron, de los intereses, de una sinopsis de los contenidos de los encuentros que se mantuvieron. Dichos registros deben permanecer a disposición del público a través de los correspondientes portales institucionales y deben ser objeto de una actualización continua por parte de las autoridades obligadas, promoviendo así los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas en el seno de la administración pública.

Otro mecanismo regulatorio son los registros de lobistas que constituyen un sistema normativo por el cual las personas o entidades que realizan la actividad de gestión de intereses deben estar inscritos de manera previa a las reuniones de trabajo con funcionarios públicos. Este sistema se ha implementado en los países que han adoptado este instrumento por ejemplo Colombia y también ha sido objeto de iniciativas de proyectos de ley que se han elaborado en Brasil. Una de los objetivos principales de este modelo es poder dar cuenta mediante información pública de quiénes efectúan lobby en las instituciones públicas y en función de qué intereses se encuentran. Sin embargo, los registros de reuniones tienen un propósito más amplio, ya que son capaces de dar cuenta de contactos de personas que no se dedican de manera continua a la realización de lobby, pero que igualmente realizan contactos que pueden influir en la escena pública.

Asimismo, en el país de Colombia el sistema vigente dentro de la Cámara de Representantes sienta que las personas físicas o las jurídicas que deseen registrarse como tales deben aportar información de la identidad, de la representación y, en ocasiones la documentación exigida en relación con la entidad de las que actúan, una vez completado el procedimiento por parte de la Cámara de Representantes, se la atribuye una credencial habilitante para poder contar con acceso a los miembros de la Cámara y a sus instalaciones, aunque esta regulación tampoco excluye la posibilidad de ejercer el derecho de petición ni la presentación de observaciones en relación con decisiones o actos públicos que se encuentren en tramitación.

4.3. El lobby como derecho de petición vs. el lobby como acto de corrupción:

Delimitación jurídica necesaria.

En la Ley Orgánica de Contratación Pública, resulta indispensable llevar a cabo una delimitación jurídica específica entre el uso legítimo de la gestión de intereses como forma de ejercer el derecho de petición y aquellas conductas que pueden llegar a ser consideradas como actitudes corruptas o de tráfico de influencias dentro de la Administración Pública. Por lo que, el entendimiento del acceso de los ciudadanos e intereses a la Administración Pública no debe definírsele simplemente como una cuestión ilícita o como una actividad o práctica prohibida, dado que la Constitución de la República del Ecuador tiene en cuenta mecanismos de participación ciudadana que permiten a las personas y a las organizaciones sociales interactuar en el escenario de los asuntos públicos, así como de los procedimientos de toma de decisiones en el área estatal. Para muestra la explicación del artículo 95 de la Constitución, dado que la ciudadanía puede participar tanto a título individual como colectivo en la gestión pública y en el control de las instituciones del Estado, del que también da cuenta el artículo 96 de la Constitución que reconoce a las organizaciones de los ciudadanos sociales como un claro tipo de expresión de la soberanía popular que puede incidir de alguna forma en las decisiones públicas.

De la misma manera, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana plantea diferentes mecanismos que aseguran la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas, concretando espacios de participación, deliberación y control social sobre las conductas observadas por los diversos poderes del Estado; se puede decir que las organizaciones sociales son reivindicadas jurídicamente como verdaderos actores de la sociedad civil que actuarán en la defensa de derechos colectivos, en la resolución de conflictos, así como en el establecimiento de procesos democráticos en el propio Estado. Sin embargo, dado que la falta de una regulación de las actividades de lobby ha hecho que se produzcan distintas acciones debatidas en el marco de la gestión de intereses dentro de espacios informales, los cuales carecen de un registro público o mecanismos idóneos de control sobre su forma de ejecución, se produce una angustia en la que se enuncian uno y otro de los límites existentes en la participación ciudadana legítima e ilegítima sobre los funcionarios públicos.

4.4. Impacto de una regulación del lobby en la mejora del índice de percepción de la corrupción en Ecuador.

Por una parte, la regulación del lobby en Ecuador podría convertirse en un canal eficaz para apuntalar la transparencia institucional y progresivamente mejorar la percepción que pueda tener la ciudadanía respecto de los niveles de corrupción existentes en la administración pública. No obstante, la experiencia ecuatoriana demuestra cómo la mera existencia de normas que regulen el lobby no es suficiente si no hay mecanismos de control efectivo, de supervisión o de acatamiento institucional. Como lo menciona (Prieto, 2025), una de las causas de las dificultades para el establecimiento de la regulación del lobbying reside en la dificultad práctica para controlar y fiscalizar las actividades llevadas a cabo por los funcionarios públicos y los actores privados, especialmente en lo relativo al registro de reuniones que se desarrollan en el interior de las instituciones estatales. En esta línea, la autora considera que la falta de cultura institucional promovida por la transparencia y las limitaciones técnicas y presupuestarias de los organismos de control suponen dificultades para la aplicación de este tipo de regulaciones.

Por otro lado, la transparencia no solo se establece como un principio normativo en el marco de la Administración Pública, sino que se rige también en una técnica de extracción de información que tiende a eliminar las asimetrías que existen entre el Estado y la ciudadanía; además, aplicase también para permitir la mayor participación de la ciudadanía en los procesos de decisiones públicas. Es en ese sentido que Prieto Gabriela indica que:

“A través de ella, se eliminan obstáculos y costos de información para que los ciudadanos accedan a información que les permita generar conocimiento público e incidir en las actividades y decisiones gubernamentales”. (Prieto, 2025, pág. 30)

Es así que, una regulación del lobby que incorpore mecanismos que permitan la publicidad de reuniones, registros de intereses y derecho a la información como acceso abierto a información pública, serviría en gran medida para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales, de modo que, se buscaría disminuir la percepción de corrupción en el Ecuador. Al mismo tiempo, una serie de estudios son de la misma opinión y afirman que la transparencia en la gestión pública limita el abuso de poder y fortalece el papel de la ciudadanía en los procesos democráticos. Por lo que, la creación de mecanismos de

participación ciudadana, al igual que, el acceso a la información pública son la clave para la conquista de prácticas donde el abuso se encuentra arraigado en el propio funcionamiento de la administración pública; no obstante, la misma autora también advierte que muchas veces la marcha de estos mecanismos depende de la voluntad política de los gobernantes, así como, de la existencia de espacios efectivos que favorezcan el control social por parte de la sociedad civil sobre las decisiones públicas. Por tanto, la regulación del lobby en el Ecuador debería ir dirigida no solo en el sentido de establecer las obligaciones legales para funcionarios y grupos de interés, sino también, a la constitución de espacios permanentes de control social, transparencia y rendición de cuentas de cara al fortalecimiento conjuntamente con la disminución de la percepción de corrupción.

4.5. Requisitos mínimos de una plataforma digital de control de cabildeo para el sistema público ecuatoriano.

Por una parte, la creación de una plataforma digital de control del cabildeo dentro del sistema público ecuatoriano debe verse como un mecanismo esencial para garantizar la transparencia, la publicidad, al igual que, el control democrático sobre las acciones de gestión de intereses llevadas a cabo frente a las instituciones públicas. En este sentido, las experiencias comparadas de países como Chile, Perú y Colombia muestran que los sistemas de regulación del lobbying más efectivos combinan los registros de las reuniones entre los funcionarios públicos y los actores privados. Desde este modelo, las autoridades tienen el deber de registrar, al igual que, publicar las reuniones que hayan mantenido durante el ejercicio de sus funciones para así identificar automáticamente de qué sujetos privados se están llevando a cabo esas acciones.

En virtud de esto, la Ley 20.730 de Chile ha exigido un nivel elevado de publicidad acerca de las audiencias, los viajes oficiales y las actividades asociadas a la gestión de intereses, establece la obligación de que los registros públicos contengan la información sobre las reuniones efectivas mantenidas, sobre las personas que estuvieron de acuerdo a las reuniones mantenidas, sobre los intereses que estaban representados, sobre las materias que fueron tratadas en las reuniones, así como sobre la existencia o no de la remuneración para las actividades realizadas en materia de lobbying. A su vez, también se deben incluir los mecanismos de publicidad respecto de los viajes hechos a expense de terceros, de los regalos

protocolar, de las donaciones realizadas por funcionarios públicos, de forma tal de reforzar el control institucional respecto de los conflictos de interés y de las prácticas de lobbying. En este sentido, el autor del artículo indica que *“la información deberá estar disponible en las páginas institucionales de los organismos donde laboren cada uno de los sujetos pasivos y se deberá actualizar al menos una vez al mes”* (Espinosa, 2018, pág. 27).

Este indicador ilustra la relevancia de que las plataformas digitales mantengan información pública actualizada y de acceso universal por parte de la ciudadanía, permitiendo así promover la transparencia en las actuaciones que se llevan a cabo desde el Estado. Al mismo tiempo, la legislación peruana incorpora mecanismos de carácter obligatorio orientados a la necesidad de registrar a los gestores de intereses mediante sistemas que sean gestionados por entidades públicas especializadas. En este esquema, toda persona natural o jurídica que pretende llevar a cabo en el futuro la actividad de cabildeo deberá registrarse formalmente e informar periódicamente sobre las actividades que se llevan a cabo, los funcionarios que se han encontrado o los intereses que se representan.

4.6. Integración de la regulación del lobby en el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.

Es imperativo indicar, que el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción es una herramienta estratégica tendente a impulsar la transparencia, la ética pública, al igual que, los mecanismos de prevención en la administración pública. El objetivo principal es la introducción de políticas, acciones y líneas de actuación dirigidas a combatir prácticas de corrupción a partir de una gestión pública caracterizada por principios de legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana, al igual que, el control institucional. No es más que eso, la tipología de planes busca poner una serie de reformas en el seno de sistemas integrales mediante la identificación de prácticas de riesgo, el fomento de la confianza ciudadana de la mano con la garantía de que las acciones del personal de la administración pública se realicen en función del interés general mas no en favor de intereses privados.

En esta perspectiva, la corrupción impacta de manera directa en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo social puesto que debilita las instituciones públicas, reduce la eficacia administrativa, al igual que, genera desconfianza social entre los ciudadanos. Por lo tanto, los

deficientes sistemas de regulación, la escasa transparencia y la ineficacia de las autoridades públicas crean condiciones propicias para el desarrollo de prácticas corruptas en el sector público; tales circunstancias no solamente perjudican la legitimidad de las instituciones públicas, sino que también afectan la capacidad de los Estados para desarrollarse económica y socialmente. Por otra parte, se produce una afectación directa a la calidad de los servicios públicos cuando los recursos públicos que deberían financiar áreas importantes como la salud, la educación o la infraestructura se desvían a intereses privados, aumentando la desigualdad social y favoreciendo situaciones de pobreza, así como, de exclusión.

De la misma manera, la integridad pública es uno de los componentes clave de los sistemas democráticos contemporáneos, ya que permite asegurar que las decisiones que toman los servidores públicos se dirijan correctamente al interés colectivo y no sólo a la formalidad de las normas jurídicas, sino también, implica generar una cultura institucional basada en valores éticos como la responsabilidad pública; entonces el fortalecimiento de los sistemas de integridad facilita la reducción de oportunidades de actos de corrupción, mejora la eficacia con la que se implementan las políticas públicas, por lo que, refuerza la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. De modo que, los instrumentos como los códigos de conducta, las auditorías internas y las medidas de control administrativo como el liderazgo ético son necesarios para evitar las irregularidades al interior de la gestión pública.

Es así que, debe ser considerado que la regulación del lobby plenamente en el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción, pues estos son espacios especialmente propensos a incurrir en prácticas de tráfico de influencias o incluso en conflictos de intereses en las decisiones de los funcionarios de la administración pública, ya que sin el control sobre las relaciones de los funcionarios públicos con los actores privados se generan espacios de opacidad que exponen: primero la confianza ciudadana, por ello, en la medida en que se puedan implementar registros públicos, plataformas digitales de transparencia, regulaciones sobre las declaraciones de intereses y mecanismos de control ciudadano es posible mejorar la rendición de cuentas para que las actividades de incidencia política se encuentren perfectamente alineadas a aquella con los principios de legalidad, ética, al igual que, transparencia; así, se contribuiría al fortalecimiento de la democracia y de la integridad institucional en el Ecuador.

UNIDAD 5

MARCO LEGAL

5. Constitución de la Republica Del Ecuador.

Conforme lo establece nuestra Norma Supra de 2008e en sus siguientes artículos:

Art. 1. *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”*. (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). En este sentido, la presente disposición constitucional presenta una relación binacional con el objeto de esta investigación, en tanto en cuanto dispone que el Ecuador se erige como un Estado de derechos y justicia donde todas las actuaciones de la administración pública deben llevarse a cabo bajo la observancia de principios de legalidad, transparencia y control. Por ello, la Administración Pública igualmente no puede llevarla a cabo legalmente, ni tampoco permitir que intereses particulares subyuguen sobre el interés general del Estado, por lo que, la ausencia de un régimen jurídico del lobby crea espacios de opacidad respecto del modelo de Estado Constitucional, de modo que, máxime en el caso en el que ciertos grupos de presión resultan ser los encargados del Estado pues las decisiones administrativas pueden estar exentas de los adecuados controles.

Art. 3 numeral 8. *“Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”* (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). En este contexto, el artículo mencionado deviene uno de los principales fundamentos constitucionales de la presente investigación, toda vez que establece como deber primigenio del Estado garantizar una sociedad libre de corrupción, por lo que, en materia de contratación pública este deber tiene especial importancia, dado que los procedimientos administrativos que tienen que ver con la gestión de recursos públicos son muy vulnerables a la práctica del tráfico de influencias, al direccionamiento de los contratos y a los favoritismos indebidos. Tanto así, que la inexistencia de la regulación jurídica del lobby permite que no se haga transparente la relación entre la administración pública y los grupos de interés de tal manera que determinadas decisiones administrativas puedan responder a intereses privados antes que al bienestar colectivo.

Art.61. *“Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) participar en los asuntos de interés público”*. (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). Es así que, la participación tiene que desarrollarse según mecanismos transparentes, así como, regulados que nos permitan identificar a sus intervinientes en las decisiones del ámbito público y cuál será el interés para el cual actúan, de modo que, el problema aparece cuando estas actividades se desarrollan en la informalidad o en falta de controles jurídicos, permitiendo que intereses económicos determinados tengan una posibilidad de interpelar y lograr influir privilegiadamente unas decisiones que tienen carácter administrativo, por lo tanto, esto en el ámbito de la contratación pública puede afectar la igualdad entre los proveedores y generar contextos favorables para actuaciones corruptas o de tráfico de influencias.

Art. 82 *“El derecho a la seguridad jurídica fundamenta en el respeto a la Constitución y en la exigencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). En tal virtud, la inexistencia de una legislación específica sobre lobby genera vacíos que irrumpen en la contratación pública ecuatoriana; la falta de reglas en relación con los vínculos entre funcionarios públicos y los grupos de interés, a su vez, da lugar a sospechas sobre la legalidad de determinadas acciones administrativas, mientras que, la escasez de normativa genera amplios márgenes de discrecionalidad que pueden acabar por dar paso a prácticas de corrupción o de tráfico de influencias. Por lo que, la seguridad jurídica implica que toda actividad vinculada a la administración pública debe estar regulada de manera anticipada por disposiciones que sean claras y transparentes, que eviten el ejercicio arbitrario del poder del Estado.

Art. 227. *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*. (Constitución de la Republica del Ecuador, 2008). Es así que, la administración pública establece claros lineamientos para su correcto funcionamiento, sin embargo, en la práctica en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública se considera la transparencia como elemento imprescindible para asegurar la igualdad de oportunidades entre proveedores y evitar los actos de corrupción, no obstante, la falta de una normativa del lobby provoca que muchas gestiones de intereses se lleven a cabo de forma informal, al igual que, sin el control

institucional adecuado, lo que erosionaría los mecanismos de control administrativos, permitiendo que determinados actores económicos puedan incidir en decisiones de carácter público en virtud de relaciones privilegiadas.

5.1. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Art. 1. *“Esta ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación”* (LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA, 2018). En síntesis, la ley se orienta a la regulación dentro de los principios de transparencia, eficiencia e igualdad, de los procedimientos contractuales que llevan a cabo las instituciones del Estado, no obstante, pese a la existencia de esta norma persisten los fenómenos de irregularidades vinculadas al direccionamiento contractual, a la discrecionalidad administrativa, al igual que, a los actos de corrupción, es así que, una de las causantes principales de estos fenómenos es la falta de una regulación especial del lobby; esta situación permite que ciertos lobbies o grupos de interés logren influir sobre decisiones administrativas y que existan pocos mecanismos de control.

Art. 9 numeral 3 *“Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, entre otros: garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública”*. (LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA, 2018). Por lo que, la norma enfatiza la necesidad de garantizar la transparencia de las actuaciones del Estado cuando pone de manifiesto que las relaciones entre las personas que ejercen la función pública y grupos de interés son ocultadas, por lo que, no se encuentran sometidas a ningún tipo de control institucional, por consiguiente, la regulación jurídica del lobby permitiría lograr los objetivos que establece la LOSNCP mediante mecanismos de publicidad, control, al igual que, rendición de cuentas dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 102 *“El Servicio Nacional de Contratación Pública conocerá y resolverá los reclamos por los oferentes”*. (LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA, 2018). Por lo mismo, cuando no se conocen las reuniones de las personas que integran el grupo de la entidad pública cuando no se conoce la agenda de las instituciones o cuando no se conocen las declaraciones de intereses, se hace complicado

comprobar si las decisiones administrativas fueron adoptadas de manera netamente objetiva o si estaban particularmente influenciadas por determinados grupos económicos asociados, por lo que, esta cuestión va mermando el interés de los ciudadanos en el Sistema Nacional de Contratación Pública, de igual forma, implica merma de la seguridad de los participantes.

5.2. Ley Orgánica de Servicio Público

Art. 22 literal h “*Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe (...)*” (LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, LOSEP, 2025). Por lo que, la rectitud, la buena fe, la lealtad institucional son principios esenciales en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública, ya que las decisiones administrativas igualmente han de darse en función del interés colectivo; a pesar de lo cual envolver los procedimientos de una manera que no se contemple los mecanismos necesarios para vigilar, al igual que, controlar qué tipo de relaciones se establecen entre funcionarios públicos y lobbies incrementa los riesgos de tráfico de influencias o de violación de la norma por parte de los funcionarios públicos.

5.3. Código Orgánico Integral Penal

Art. 280. “*Las o los servidores públicos (...) que reciban o acepten (..) beneficio económico indebido*”. (Código Organico Integral Penal, 2015). Por lo tanto, en lo que respecta a la contratación del Estado los funcionarios públicos pueden llegar a estar expuestos a ser influidos por intereses privados, ya sea a través de un beneficio económico, un obsequio o, en general, una ventaja que de forma impropia pueda proveer un determinado proveedor; de lo ya expuesto se deriva el incumplimiento de ciertos principios, tales como la transparencia, la igualdad e imparcialidad administrativa. Asimismo, la falta de regulación jurídica del lobby permite que determinadas gestiones de intereses se desarrollen en espacios ocultos, sin mecanismos de control propios, incrementándose el riesgo de que tales actuaciones puedan envolver en conductas que puedan ser sancionadas penalmente como el cohecho.

Art. 285 “*Las o los servicios públicos (..) ejerza influencia en otra u otro servidor para obtener un acto o resolución favorable*”. (Código Organico Integral Penal, 2015). Por lo que, , el delito de tráfico de influencias revela la consecuencia que se puede presentar como resultado de la inexistencia de una regulación que permita el lobby en el Ecuador; el delito de

tráfico de influencias está relacionado o prohíbe el uso del cargo o de las relaciones personales para la obtención de decisiones de carácter favorable respecto de la administración pública; en el caso de la contratación pública, la inexistencia de cambios en la información pública, la inexistencia de reuniones privadas, de agenda pública y la inexistencia de contestación a las declaraciones de intereses favorecen el desarrollo de la influencia privada de manera oculta e indiscriminada; esta situación aumenta el riesgo de la dirección en la contratación pública, de favorecer a un proveedor en contra del principio de igualdad entre proveedores.

5.4. Código Orgánico Administrativo.

Art. 12 *“Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley”*. (CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA, 2017). Por lo que, la carencia de una normativa jurídica del lobby complica que las personas conozcan las reuniones, gestiones o vínculos que existen entre personas con cargo público, al igual que, los grupos de interés que quieren llegar a influir en decisiones administrativas; esta carencia de publicidad implicaría la existencia de espacios donde pueden producirse actos de corrupción, direccionamiento contractual, tráfico de influencias. Por lo tanto, la regulación del lobby podría contribuir a fortalecer el acceso a la información pública en virtud de la aplicación de mecanismos como registros de reuniones, agendas institucionales o declaraciones de intereses.

Art. 14 *“La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código, la potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho”*. (CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA, 2017). En síntesis, cuando las decisiones que la administración toma se encuentran influenciadas por intereses específicos o relaciones informales que puedan haber llegado a dar lugar con anterioridad a acuerdos entre los funcionarios públicos y los proveedores, siendo así que, se daría lugar a situaciones que se alejan del principio de juridicidad que contempla el COA; adicionalmente, esta situación afectaría a la transparencia, a la imparcialidad y a la objetividad que deben enmarcar toda actuación administrativa, de ahí que la regulación del lobby aún nos puede dar la oportunidad de establecer fronteras estrictas desde el punto de vista de las gestiones de intereses, al igual que, desde el punto de vista de la

discrecionalidad administrativa, que de no verse marcada por intereses específicos, solo tiene que ver con el ordenamiento jurídico o con el interés general.

Art. 18 “*Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones*”. (CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA, 2017). Del mismo modo, la contratación estatal, la falta de regulación del lobby propicia situaciones de riesgo vinculadas a favoritismos, direccionamiento contractual y uso irregular de la ya de por sí discrecionalidad administrativa. En efecto, cuando determinados grupos económicos mantienen relaciones preferentes con funcionarios públicos, informales y sin control, existe mayor posibilidad de que las decisiones estatales se alejen de criterios técnicos y objetivos. Así, es la regulación jurídica del lobby la forma preventiva para dar mayor transparencia a las gestiones de intereses y para disminuir los riesgos de arbitrariedad administrativa en el ámbito del Sistema Nacional de Contratación Pública.

5.5. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Art. 5 “*Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción*”. (Naciones Unidas, 2004). En este contexto, la Convención admite que la prevención es uno de los más poderosos mecanismos para la lucha contra la corrupción del Estado, motivo por el cual promueve medidas que prevén lo relacionado con la transparencia y con la integridad institucional. Así, las normas reguladoras del lobby guardan relación con este instrumento internacional en cuanto que permitirían concretar mecanismos de prevención de control de las relaciones que mantienen los empleados públicos con los grupos de interés, dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 7 numeral 4 “*Cada Estado Parte procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses*”. (Naciones Unidas, 2004). Es así que, La Convención también reconoce que la prevención es una de las herramientas más importantes para combatir la corrupción estatal, por lo que promueve medidas que permitan fortalecer la transparencia y la integridad institucional, por lo que la regulación del lobby tiene que ver con esta herramienta internacional, porque constituiría un instrumento de prevención

del control de las relaciones entre funcionarios públicos y grupos de interés en el ámbito del Sistema Nacional de Contratación Pública.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3. Método

La presente investigación aplica un enfoque cualitativo, esto se debe a que se indagó acerca de la ausencia de una regulación jurídica del “Lobby” o gestión de interés en el Ecuador y su incidencia en la transparencia de la fase precontractual dentro del Sistema de Contratación Pública, además, se procedió a la búsqueda de mecanismos que aporten una base sólida que permita visibilizar y controlar la influencia de intereses particulares en la toma de decisiones públicas. Asimismo, se realizó el análisis de normativa vigente, doctrina y casos relacionados con la contratación pública, tomando como referencia la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, además, tiene carácter exploratorio y descriptiva debido a que se investigó de forma detallada, al igual que, pormenorizada los rasgos que atañen al problema.

3.1. Tipo de investigación

Para los objetivos que se pretende alcanzar, la presente investigación se caracteriza por ser:

Cualitativa: se indagó acerca de la ausencia de regulación del “Lobby” en el Ecuador y su incidencia en la transparencia de la fase precontractual dentro del sistema de contratación pública.

Exploratoria: En el presente trabajo investigativo se buscó información en diversos mecanismos teóricos, doctrinarios y normativos y relacionados con la regulación del lobbying y la contratación pública.

Descriptiva: La investigación es descriptiva porque permitió detallar y analizar la falta de una normativa específica sobre el “Lobby”, puntualizando como esta omisión genera espacios de discrecionalidad y posibles prácticas de tráfico de influencias que afectan la libre competencia y la correcta adjudicación de contratos públicos.

3.2. Técnica e instrumentos de recolección de datos

- En la presente investigación la técnica que se empleó para la recolección de datos será la entrevista, con la finalidad de determinar el nivel de conocimiento sobre el “lobby” y su incidencia en los procesos precontractuales.

3.3. Criterio de inclusión y criterio de exclusión

Criterios de inclusión.

- Funcionarios públicos encargados de las compras públicas de medicamentos en el IESS de Guaranda.
- Abogados en libre ejercicio de la materia de derecho Administrativo.
- Funcionarios públicos del área administrativa.

Criterios de exclusión

- Personas de otro ámbito territorial

3.4. Población y muestra

Población

La población implicada en la presente investigación está constituida por: Abogados en libre ejercicio de la materia de Derecho Administrativo y funcionarios públicos encargados del proceso de Contratación Pública en el sector público del cantón Guaranda, Provincia de Bolívar.

Muestra

No es necesario obtener una muestra, debido a que, la población involucrada en la presente investigación es finita.

3.5.Localización geográfica del estudio

El lugar donde se aplicó la presente investigación fue en el cantón Guaranda, provincia Bolívar.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4. Resultados

4.1. Presentación de resultados

Entrevistas dirigidas a funcionarios públicos encargados en el área administrativa

Entrevistado: Lic. Martha Gaibor responsable de compras públicas de la Dirección de Salud de Bolívar.

1. ¿Conoce usted el término lobby y su relación con los procesos de contratación pública?

No, conozco el término lobby.

2. ¿Considera necesario que en Ecuador exista una regulación jurídica del lobby dentro de la contratación pública?

Frente al concepto del lobby que usted me acaba de explicar, sería necesario la regulación del lobby pues siempre como servidores públicos buscamos que exista transparencia necesaria en lo que es en el gasto del recurso público.

3. ¿Cree que la falta de regulación del lobby puede generar discrecionalidad en los procesos de contratación pública?

Todo depende, porque si es un concepto que vaya a permitir frenar la corrupción se podría implementar para que los procesos se realicen de manera más transparente y su correcto funcionamiento, por lo que, no tendría una incidencia negativa.

4. ¿Considera que una regulación del lobby fortalecería la transparencia y el control en la contratación pública?

Si, fortalecería pues si la acogemos como ya se ha practicado en otros países esto si ayudaría realmente mucho a la transparencia y evitaría que exista mucha corrupción, no sé si es el sistema mismo del SERCOP o las leyes que no nos permiten que se realice un correcto proceso en la contratación pública.

5. ¿Cuál sería su propuesta para evitar la discrecionalidad en la contratación pública?

Que se siga mejorando los sistemas y que vaya de la mano con la ley, pues muchas veces resulta que hay reforma a la ley, aunque tenemos las herramientas y varios conceptos para mejorar lo que es la transparencia no está asociado al sistema. Entonces cuando existan incrementos de ciertos conceptos en las leyes para mejor lo que es la contratación pública debería mejorarme la parte informática con los conceptos en las leyes.

Entrevistas dirigidas a funcionarios públicos encargados en el área
administrativa

Entrevistado: Dr. Miguel Guamán, Jefe de Compras Públicas de la Dirección de Educación de Bolívar

1. ¿Conoce usted el término lobby y su relación con los procesos de contratación pública?

El termino lobby no, pero la ley, reglamentos, definiciones de la contratación pública, sí.

2. ¿Considera necesario que en Ecuador exista una regulación jurídica del lobby dentro de la contratación pública?

Claro que sí, la importancia que se tome conciencia y controles para cada actividad que se realiza en el proceso.

3. ¿Cree que la falta de regulación del lobby puede generar discrecionalidad en los procesos de contratación pública?

Evidentemente, cuando no este correctamente regulado si, pues se busca que no haya refrentes que influyan internamente en los procesos de contratación pública.

4. ¿Considera que una regulación del lobby fortalecería la transparencia y el control en la contratación pública?

Para mí sí, esto ayudaría que se generen espacios que fortalecerían este principio tan relevante que es el de la transparencia en los procesos de la contratación pública

5. ¿Cuál sería su propuesta para evitar la discrecionalidad en la contratación pública?

Personalmente, debería hacerse un mejoramiento al sistema que maneja los procesos de la contratación pública.

Entrevista dirigida a abogados en libres ejercicios en el área administrativa

Entrevistado: Dr. Víctor Vega abogado en libre

1. ¿Conoce usted el término lobby y su relación con los procesos de contratación pública?

Bueno, sí es término nuevo pero sí estamos al tanto de lo que se viene estableciendo ya en otros países del primer mundo, hablando de Estados Unidos, pues se ha venido desarrollando en cuestión al Sistema de Contratación Pública y todos los contratos que se desarrolla en torno a esto.

2. ¿Considera necesario que en Ecuador exista una regulación jurídica del lobby dentro de la contratación pública?

Sería lo primordial lo primordial el Sistema de Contratación Pública. ¿Por qué lo primordial del sistema de contratación pública? Pues dentro de esto tenemos los GADS municipales, y aquellas prefecturas que lo realizan el contrato a dedo, el contrato a los familiares para que se gane el contratito y así se lleve el dinero, a la vez tenemos kilómetros de asfalto unos 10 km de asfalto que llegan a costar unos 1.800,000 dólares sin dinero que no es justificado, inclusive a veces llega a faltar, además, hay puentes que no son construidos de manera óptima o de manera satisfactoria; el sistema de contratación pública está totalmente deteriorado a nivel de nuestro país.

3. ¿Cree que la falta de regulación del lobby puede generar discrecionalidad en los procesos de contratación pública?

Totalmente, la falta de lobby como así se lo menciona sí genera en el país corrupción, pues en el Sistema de Contratación Pública la falta de regulación del mismo da que se realice desfalcos de dinero y ese desfaldo de dinero al único que sigue afectando y va a seguir afectando es al pueblo ecuatoriano.

4. ¿Considera que una regulación del lobby fortalecería la transparencia y el control en la contratación pública?

Sería lo primordial empezar por lo pequeño pues para llegar a lograr atacar a la corrupción que existe en el Sistema de Contratación Pública tenemos que a nivel de la provincia Bolívar e inclusive hablaríamos nivel Nacional se debería implementar la regulación jurídica del lobby, en virtud de ello debemos destacar que tenemos carreteras totalmente hecho un total desastre. Es así que, se realizó una Contratación Pública en el cantón San Miguel, Prefectura de Bolívar donde se tiene como un antecedente un juicio porque se dio se dio el contrato a una persona que no puso todas las garantías y no terminó prácticamente la obra, al igual que, se llevaron el dinero al no haberse ejecutado los controles que tendría que realizarse.

5. ¿Cuál sería su propuesta para evitar la discrecionalidad en la contratación pública?

Bueno, dentro de esto empezar mencionando que se establece el lobby ya países del primer mundo donde lo manejan bastante bien inclusive en el ámbito tecnológico, por lo que, se puede utilizar como referencia para plantear una pequeña propuesta; ya se ha tratado miles de veces de implementar controles para poder llegar a un mejor desarrollo del presupuesto del Estado y que este dinero sea manejado de manera óptima. Sin embargo, no se lo ha podido realizar una correcta implementación.

4.2. Discusión.

Debemos destacar que, los resultados obtenidos fueron mediante el análisis doctrinario, normativo, comparado y el de las entrevistas a profesionales del Derecho Administrativo que trajeron consigo la evidencia de que en el Ecuador hay un vacío de regulación jurídica sobre el lobby o gestión de intereses en el Sistema Nacional de Contratación Pública, lo que influye de manera directa en la transparencia administrativa, imparcialidad de las decisiones administrativas en el ámbito del control de la discrecionalidad administrativa en la contratación del Estado. Del mismo modo, las entrevistas realizadas evidencian que la mayoría de los abogados participantes coincidieron en que la falta de regulación del lobby da como resultado inseguridad jurídica sobre las relaciones entre funcionarios públicos y grupos de interés, en

particular, en las fases precontractuales y de adjudicación del portal del SERCOP; así pues, los resultados obtenidos están vinculados con la formulación del problema y la hipótesis que fue planteada al inicio de la investigación la cual señalaba que la falta de regulación del lobby en el Ecuador facilita escenarios de opacidad, direccionamiento de los contratos e posibles actos de corrupción administrativa en la contratación pública ecuatoriana.

Es relevante indicar que el lobby se encuentra presente en numerosas democracias en el mundo, ya que permite la representación de los intereses de los distintos sectores sociales, económicos o empresariales ante las decisiones del Estado; un resultado de la investigación realizado ha encontrado que el verdadero problema no es la existencia de grupos de interés, el problema es la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan la transparencia, al igual que, el control para poder saber quién influye sobre las decisiones públicas, en pro de qué intereses y a través de qué caminos. En este sentido, los profesionales entrevistados concluyeron que la falta de regulación del lobby provoca que la actividad de lobby se realice de forma informal, sin control institucional que puede provocar tráfico de influencias, conflictos de interés y favoritismos dentro de los procesos de contratación pública.

Igualmente, mediante el análisis doctrinal, al igual que, normativo desarrollado en el marco teórico se pudo concluir que la discrecionalidad administrativa se entiende como una facultad legítima de la administración pública siempre que se realice bajo los márgenes de legalidad, razonabilidad y control institucional. En contraposición, las entrevistas realizadas permitieron detectar que en la realidad ecuatoriano la discrecionalidad administrativa en materia de contratación pública en muchas ocasiones carece de límites definidos, sobre todo cuando se producen las declaratorias de emergencia, la contratación directa o los procedimientos con baja supervisión preventiva; los abogados entrevistados también coincidieron en que esta falta de regulación propicia escenarios donde determinados proveedores pueden ejercer presión o influencia sobre algunos funcionarios públicos con la finalidad de obtener ventajas dentro de los procedimientos de contratación pública.

De igual manera, la investigación hizo posible arribar a la conclusión de que una de las consecuencias jurídicas que resulta de la falta de regulación del lobby es el quebrantamiento del principio de igualdad entre los proveedores que concurren dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública; en las entrevistas realizadas varios de los profesionales expresaron que

en la actualidad no existen mecanismos legítimos que garanticen la igualdad de condiciones para todos los oferentes, ya que determinadas empresas o grupos económicos pueden tener acceso, de forma privilegiada, a información, reuniones o contactos con funcionarios públicos, aun antes de la adjudicación de los contratos. Esta cuestión genera desconfianza en relación a la imparcialidad administrativa llegando a afectar a la libre competencia dentro de los procesos estatales, así las cosas, los resultados obtenidos se encuentran relacionados con lo expuesto en el marco teórico en tal sentido de que la falta de registros de reuniones, de agendas públicas y las declaraciones de intereses constituyen un vacío normativo en la medida que no permiten el control preventivo de la posible corrupción o tráfico de influencias.

En el mismo sentido, la experiencia comparativa ha puesto de manifiesto que distintos países han ido también desarrollando sistemas jurídicos de regulación, de transparencia, de las relaciones entre el poder público, así como, de los lobbies a partir de distintos instrumentos normativos, subrayándose de forma particular por el análisis llevado a cabo y por el estudio de la experiencia de Estados Unidos el Lobbying Disclosure Act, que impone obligaciones registrales, de control y el deber de rendir cuentas de aquellos lobbistas que desarrollan actividades de lobby ante los funcionarios públicos. Igualmente, el estudio comparado llevó a poner de manifiesto que países como es el caso de Chile o del Reino Unido han establecido sistemas de transparencia vinculados a los regímenes de acceso que regulan los registros públicos de encuentros, la agenda institucional o el control de los conflictos de interés; en definitiva, el estudio comparado ha puesto de manifiesto que Ecuador presenta un gran retraso legislativo en la regulación del lobby, aún más si se tiene en cuenta que no hay una ley en la actualidad que regule la actividad de gestión de intereses dentro de la contratación pública; igual que esos estudios las entrevistas reflejaron que numerosos profesionales creen necesario incorporar sistemas de este tipo dentro del conjunto normativo ecuatoriano para mejorar la transparencia o limitar la corrupción administrativa.

Por otra parte, entre el análisis de resultados también se considera haber identificado que la falta de regulación del lobby tiene un impacto directo sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, así como, en el propio Sistema Nacional de Contratación Pública; en efecto los profesionales entrevistados indicaron que cuando las decisiones fueron tomadas por parte de administradores de las que se tiene noticia que están influenciadas por intereses privados o políticos, ello se traduce, en una menor legitimidad a las

instituciones estatales más aún en un incremento de la percepción de corrupción de la propia ciudadanía. Por otro lado, se indicó también que la oscuridad de las etapas precontractuales impide un fluir adecuado del poder del propio ciudadano sobre el control de las actuaciones administrativas; en buena medida porque no existen mecanismos que pongan en el conocimiento público las recomendaciones, las reuniones y gestiones que los grupos de interés abordan con el fin de influir sobre los funcionarios públicos.

Asimismo, un elemento destacado que surgió de la investigación fue la necesidad de tomar instrumentos de control administrativo preventivos con vistas a abrir las relaciones entre los proveedores y los funcionarios públicos dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública; en las entrevistas efectuadas varios abogados coincidieron en que la futura regulación jurídica del lobby debería incorporar registros obligatorios de los gestores de intereses, publicidad de reuniones, declaraciones de conflictos de intereses, agendas públicas y mecanismos de control institucional que permitieran controlar convenientemente la actividad de influencia en el seno de la contratación pública. De igual forma, los entrevistados indicaban que estas medidas contribuirían de una manera decidida a la disminución de espacios de discrecionalidad administrativa, al igual que, a la correcta securitización de la seguridad jurídica en las relaciones contractuales con el Estado. Este resultado es coherente con lo que se ha ido desarrollando dentro del marco teórico sobre todo en lo relativo a los principios constitucionales del derecho a la transparencia, a la legalidad, a la igualdad, así como, a la buena administración pública desde la perspectiva de la Constitución de la República del Ecuador.

De todos modos, los resultados obtenidos permitieron ratificar la hipótesis que se había planteado al inicio de la investigación puesto que se logró demostrar que la falta de una regulación jurídica específica del lobby en el Ecuador provoca situaciones de opacidad administrativa, discrecionalidad e incluso actos de corrupción en materia de contratación pública. Asimismo, el estudio hizo posible evidenciar la necesidad de incorporar regulaciones normativas en relación con la gestión de intereses de la administración pública, sobre todo en lo que respecta al SERCOP y a los procedimientos de contratación pública, de ahí que, la investigación permitió concluir que normativa jurídica específica del lobby depende desde el punto de vista del contenido normativo, de principios constitucionales como son: la transparencia, la igualdad, la seguridad jurídica, la rendición de cuentas y el control ciudadano,

como forma de reforzar la legitimidad institucional, al igual que, de garantizar que las decisiones administrativas realmente estén al servicio de la intervención de la gestión pública y no simplemente al servicio de intereses particulares o privados.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Para finalizar, a través del desarrollo de la investigación se logró identificar que la falta de regulación jurídica específica del lobby en el Ecuador es uno de los más altos riesgos para la transparencia, al igual que, la seguridad jurídica de la contratación pública que administra el SERCOP, pues como se evidencio de la investigación doctrinaria, normativa, jurisprudencial y de las entrevistas realizadas a abogados se mostró que la carencia de sistemas de control de las gestiones de intereses genera la aparición de espacios oscuros en el proceso precontractual, así como, el de adjudicación que en contacto con las condiciones de la contratación estatal abren puertas a posibles direccionamientos contractuales, conflictos de intereses y hechos de corrupción administrativa. Asimismo, se llegó a la conclusión que la falta de registros públicos de reuniones, agendas institucionales, así como declaraciones de intereses impide el control preventivo de las relaciones de funcionarios públicos, así como, de grupos económicos o de intereses, hecho que vulnera principios fundamentales de la Constitución del Ecuador como son: la transparencia, la igualdad y la legalidad de la administración pública.

Para concluir, la investigación nos permitió evidenciar que la falta de regulación jurídica del lobby afecta e influye de manera directa en la proliferación de escenarios en los que se pueda hacer más factible la corrupción, al igual que, en la discrecionalidad administrativa del Sistema Nacional de Contratación Pública; en este sentido se evidenció que en la medida en que los funcionarios ejercen facultades discrecionales sin la suficiente supervisión y transparencia existirá mayor riesgo de tráfico de influencias, de favoritismos, de utilizar la administración pública para fines privados. A su vez, las entrevistas también permitieron evidenciar que varios profesionales consideran que la actual normativa ecuatoriana es escasa para regular adecuadamente estas relaciones en los procedimientos contractuales directos o de emergencia, de tal forma que se llegó a la conclusión de que la falta de regulación del lobby genera desconfianza en las instituciones estatales y obstaculiza la correcta administración de los recursos públicos.

Finalmente, a través de la labor de análisis jurídico comparado llevado a cabo en nuestra investigación se advierte que países como Estados Unidos, Reino Unido o Chile, han establecido mecanismos normativos para transparencias las actividades de lobby a partir de la implementación de registros públicos, agendas institucionales, control de reuniones y deber de rendición de cuentas, los mismos contribuyen a distinguir claramente la gestión natural de los intereses frente a conductas contrarias al ordenamiento jurídico, como serían las prácticas relacionadas con el tráfico de influencias o la corrupción administrativa; así, el análisis de las regulaciones que rigen el lobby en otras legislaciones, al igual que, la materia objeto de estudio nos ha llevado a concluir que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe un notable retraso normativo en comparación con otros sistemas jurídicos que ya establecen mecanismos de control preventivo de las influencias en las decisiones de carácter público.

En conclusión, la investigación logró constatar la necesidad de imponer una regulación jurídica específica del lobby en el interior de Ecuador a efectos de prevenir la discrecionalidad administrativa, al igual que, los posibles actos de corrupción en la contratación pública, los resultados obtenidos permitieron concluir que una futura regulación debiera revestirse de registros obligatorios de gestores de intereses, publicidad de reuniones con funcionarios públicos, declaraciones de conflictos de interés, agendas públicas y mecanismos de control institucional mediante el cual se desea lograr la transparencia en la relación pública. De igual manera, se concluyó que dicha regulación debe ser informada por principios constitucionales como la transparencia, la rendición de cuentas, la igualdad, la imparcialidad administrativa y la seguridad jurídica, con lo que se busca robustecer la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, así como, que las decisiones administrativas respondan al interés general y no a intereses particulares.

5.2 Recomendaciones

En primer lugar, se sugiere a la Asamblea Nacional del Ecuador que impulse la creación de una normativa jurídica que regule el lobbying en el ámbito de la administración pública y en el Sistema Nacional de Contratación Pública, con la finalidad de robustecer la transparencia, prevenir fenómenos de corrupción y la aptitud del ejercicio indebido de la discrecionalidad administrativa; esta regulación debería incluir mecanismos obligatorios de registro de gestores de intereses, publicidad de reuniones con funcionarios públicos, declaraciones de conflictos de interés, al igual que, mecanismos de control institucional que estén en condiciones de garantizar, por un lado, igualdad, así como, seguridad jurídica en el marco de los procesos de contratación del Estado.

En segundo lugar, con la finalidad de mitigar, al igual que, controlar en lo posible el riesgo de poderse producir irregularidades derivadas por el contratiempo en los procedimientos de la fase de preparación, del procedimiento precontractual y de la adjudicación del contrato público, así también, de producirse irregularidades a través de la conducta de los servidores públicos, se aconseja ampliamente al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) que proponga medidas para reforzar los mecanismos de los controles preventivos en estas etapas, introduciendo sistemas más estrictos y exigentes en el seguimiento y la supervisión institucional, pues los resultados han dejado evidenciar que muchas de las irregularidades se producen como consecuencia de la falta de controles válidos para los procesos de contratación pública y también sobre ciertas conductas de actuación de los servidores públicos.

Asimismo, se sugiere a posibles investigadores la profundización del ámbito de estudio de la regulación jurídico del lobby por medio de las perspectivas constitucional, administrativa y comparada; teniendo en cuenta que en el Ecuador existe una producción doctrinaria relativamente escasa sobre el problema, por otro lado, con el desarrollo de la investigación realizada se pudo verificar que países tales como Estados Unidos, Chile y el Reino Unido, por medio de su regulación legal han optado por establecer mecanismos con el propósito de hacer transparentes las actividades de la gestión de intereses, a su vez, acabar con posibles eventos de corrupción administrativa. Por lo tanto, sería importante generar investigaciones que analicen la posible adaptación al contexto ecuatoriano de esas alternativas jurídicas, principalmente en lo que hace al funcionamiento del SERCOP y a la contratación pública.

Por último, se aconseja a las universidades, a las instituciones académicas, a los profesionales del derecho que realicen espacios de investigación, de análisis, al igual que, de debate en relación a la influencia de los grupos de interés en la administración pública y a la contratación estatal, ya que la presente investigación ha puesto de manifiesto que el no conocimiento del derecho sobre la figura del lobby trae consigo confusiones entre la gestión legítima de intereses, así como, la práctica de conductas ilícitas como el tráfico de influencias, así como la corrupción administrativa. De tal modo, se considera fundamental promover estudios interdisciplinarios en relación al derecho constitucional, al derecho administrativo, para generar propuestas normativas que vayan en la línea del fortalecimiento de la institucionalidad en términos de transparencia.

Bibliografía

- Aguilar, O. (2021). *EL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS, UNO DE LOS MODOS*. Ambato: UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES. Obtenido de file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/OCTAVO%20SEMESTRE%20ANDREA/TESIS/ARTICULOS%20PARA%20CITAR/EL%20DELITO%20DE%20TR%C3%81FICO%20DE%20INFLUENCIAS,%20UNO%20DE%20LOS%20MODOS%20DE%20COMBATIR%20LA%20CORRUPCI%C3%93N%20AN%C3%81LISIS%20JUR%C3%8DDICO.pdf
- Arís, M. (2018). Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. *Nueva Sociedad* No 276. Recuperado el 20 de marzo de 2026, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2018/no276/12.pdf
- Arries, J. (2022). Vulnerabilidades en la contratación pública en empresas del sector públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, XIV(4). Recuperado el 20 de marzo de 2026, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202022000400598&script=sci_arttext&tlng=en
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. *Registro Oficial* 449 de 20-oct.-2008. Montecristi. Obtenido de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CRE.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Código Organico Integral Penal*. Obtenido de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/coip%20(1).pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA. *Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 , 7 de Julio 2017*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/4259/5/C%c3%b3digo%20Org%c3%a1nico%20Administrativo%2c%20COA.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA. *Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/Ley-Org%C3%A1nica-de-Contrataci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2025). LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, LOSEP. *Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfindmkaj/https://www.ces.gob.ec/lotaip/2020/Junio/Literal_a2/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Servicio%20P%C3%BAblico.pdf
- Avilés, I. (2010). *ESTUDIO SOBRE LA ÉTICA EN LA PRÁCTICA DEL LOBBYING EN EL ECUADOR –POLÍTICAS PÚBLICAS, LEYES Y REGULACIONES*. Guayaquil: UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO. Recuperado el 20 de marzo de 2026, de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfindmkaj/http://201.159.223.2/bitstream/123456789/360/1/Isabel%20Avil%c3%a9s%20-%20Trabajo%20de%20Titulaci%c3%b3n.pdf
- Barberán, R. (2023). *Regulación del Lobbying en el Ecuador como mecanismo para combatir la corrupción en instituciones públicas*. Guayaquil: FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS CARRERA DE DERECHO. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclcfindmkaj/http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/21981/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-1158.pdf
- Carpio Herrera, A. M. (2022). La Regulación del Lobby en Ecuador. *Dominio de las CIENCIAS, VIII*(1). doi:http://dx.doi.org/10.23857/dc.v8i1.2626
- Carpio, A. (2022). *La Regulación del Lobby en Ecuador*. Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo. Recuperado el 2026 de Marzo de 2026, de file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-LaRegulacionDelLobbyEnEcuador-8383418%20(6).pdf
- Castelo, G. (2024). El principio de intermediación y la actividad probatoria en la administración de justicia. *Dailnet*. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9898504
- Castillo, A. (2011). *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa* (Primera ed.). Sevilla: Comunicación Social ediciones y publicaciones. Recuperado el 23 de Marzo de 2026, de https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=SWH0WSTPGYEC&oi=fnd&pg=PA5&dq=lobby+en+estados+unidos&ots=q9Fi7HSuty&sig=xxhrADDtsNc77hFPbx4gdfJD1l4&redir_esc=y#v=onepage&q=lobby%20en%20estados%20unidos&f=false

- Córdova, D. (2017). *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado el 20 de Marzo de 2026, de <https://hdl.handle.net/20.500.14352/21697>
- Diego, R. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, XXVI(1), 198-214. doi:<http://www.doi.org/10.36390/telos261.13>
- Elguero, J. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*. Madrid: UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.14352/16299>
- Espinosa, V. (2018). La Regulación del Lobbying: Una tarea pendiente en Ecuador. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*(4). Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=600263661003>
- Flor, G. (2022). La corrupción en la salud pública durante la pandemia en Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, VII(2). doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2032>
- García , J. F. (2008). MODELOS DE REGULACIÓN DEL LOBBY EN EL DERECHO COMPARADO. *Revista Chilena de Derecho*. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372008000100005>
- Guano, A. (2020). *Afectación al debido proceso y la seguridad jurídica en el procedimiento de recepción presunta de los contratos administrativos*. Quito: Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/7771>
- Guido, A. (2020). Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. *Reformas multiculturales de Estado y políticas públicas para la inclusión étnico-racial en América Latina y el Caribe*, II(11), 119-134. doi:https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177
- Gunido, Z. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, XII(2). Recuperado el 20 de marzo de 2026, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202022000200410&lng=es&tlng=en

- Hernández, S. (2019). *Análisis comparativo entre el Lobbying en Estados Unidos y Europa : enfoque en el sector tecnológico*. Tesis, Madrid. Recuperado el 23 de Marzo de 2026, de <http://hdl.handle.net/11531/27251>
- Moreno, W. (2018). *Reparación integral de los daños provocados por la actividad regular de la administración pública*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/6622>
- Naciones Unidas. (2004). CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Nueva York. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Nieto, Í. (2025). *Políticas públicas para prevenir la corrupción en los procesos de compras públicas por COVID en las instituciones de salud pública*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado el 20 de Marzo de 2026, de <http://hdl.handle.net/10644/10617>
- Oliver, A. (2018). Aproximación conceptual y longitudinal del concepto lobby. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 65-76. doi:<https://doi.org/10.15198/seeci.2018.46.65-76>
- Oliver, A. (2019). Estudio comparado de la regulación del Lobbying: Reino Unido, Francia y la Unión Europea. *Revista Internacional de Investigación en Comunicación*, XX(20). doi:<https://doi.org/10.7263/adresic-020-04>
- Prieto, G. (2025). *Regulación del lobbying en Ecuador: análisis de su viabilidad como herramienta de participación equitativa y de transparencia*. Cuenca: Universidad de Cuenca . Recuperado el 20 de marzo de 2026, de <https://dspace.ucuenca.edu.ec/items/c20c8e03-3043-48ac-a70f-f6a194838184>
- Sisa, G. (2022). *Propuestas para mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador*. Quito: Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. doi:<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8550/1/T3734-MDACP-Sisa-Propuestas.pdf>
- Soria, F. (2021). *La importancia y repercusión de los informes previos de los organismos de control en los procedimientos de contratación pública*. Quito: Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10644/8825>
- Veliz, G., Barberan, H., & Muñoa, T. (2021). *El delito de cohecho y su incidencia en el sector público del Ecuador*. Portoviejo: Universidad San Gregorio de Portoviejo. Obtenido de

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/bitstream/123456789/2104/1/2021-MDER-0039.pdf

ANEXOS

Entrevista realizada: Al Dr. Miguel Guamán, jefe de Compras Públicas de la Dirección de Educación de Bolívar.

Entrevista realizada el día viernes 22 de mayo de 2026.



Entrevistado: Dr. Víctor Vega, Abogado en libre ejercicio

Entrevista realizada el día viernes 22 de mayo de 2026.



Entrevistado: Lic. Martha Gaibor, Responsable de compras públicas de la Dirección de Salud de Bolívar.

Entrevista realizada el día viernes 22 de mayo de 2026.

