



**FACULTAD DE DERECHO**

**TEMA:**

**LA INCORPORACIÓN DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO  
EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA COMO MEDIDA PARA  
COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO  
DE ABOGADO**

**PRESENTADO POR:**

**MAURICIO MIGUEL PLAZA MENDIZABAL**

**TUTOR:**

**AB. DAVID CASTILLO AGUIRRE, MGTR.**

**QUITO, MAYO 2021**

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo de investigación es analizar la incorporación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio en la legislación ecuatoriana como herramienta para combatir la corrupción y los efectos que podría tener la aplicación de la norma con respecto a los derechos humanos. En el presente trabajo, se utiliza el método teórico-descriptivo — análisis, síntesis y abstracción de información—, mediante el cual se busca conceptualizar la corrupción, la relación que tiene esta problemática social con los derechos humanos y detallar la normativa —tanto nacional como internacional— que regula estas conductas. El estudio concluye que la Ley de Extinción de Dominio, de ser promulgada y aplicada correctamente, sería una óptima herramienta *ex-post* para combatir la corrupción y, con los ingresos provenientes de la recuperación de activos, se podría garantizar —de forma activa y pasiva— los derechos humanos de las personas que viven en el Ecuador.

**Palabras Clave:** legislación, promulgación, extinción de dominio, corrupción, derechos humanos, *ex-post*.

## ABSTRACT

The intention of this research work is to analyze the incorporation of a law to fight corruption in Ecuadorian legislation and the effects that the application of the law could have respect to the human rights. In the present work, the theoretical-descriptive method is used —analysis, synthesis and abstraction of information—, it seeks to conceptualize corruption, the relationship that this social problem has with human rights and to detail the laws, both national and international, which regulates these behaviors. The study concludes that the law, if enacted and applied correctly, would be an optimal *ex-post* tool to combat corruption and, with the proceeds from asset recovery, it could guarantee —actively and passively— the human rights of the people living in Ecuador.

**Key Words:** Ecuadorian legislation, approval, *extinción de dominio*, corruption, human rights, *ex-post*.

## **DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS**

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad De Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad de Los Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad de los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

**Mauricio Miguel Plaza Mendizabal**

**C. C: 1723731558**

## AGRADECIMIENTO

En primer lugar, agradezco a Dios quien me ha guiado durante toda mi vida, quien me ha apoyado e infundido esperanza, quien me ha levantado cuando pensaba que no tenía más fuerza, quien me dice que “no tenga miedo [...] en cualquier situación en la que me encuentre, inclusive en las dificultades, Él está conmigo [...] Su amor es tan grande que lo daría todo por mí y eso demuestra cuanto le importo a Él” (Isaiah 43:1-4, *The Message: The Bible in Contemporary Language*).

Agradezco a mi papá Richard Plaza y a mi mamá Pily Mendizabal, por ser mi apoyo incondicional, por las enseñanzas que me han brindado y porque gracias a todo lo que mis padres han hecho por mí, es posible la realización del presente trabajo de investigación y la obtención del título de abogado.

Agradezco a mi hermano y mejor amigo Ricardo Plaza, por el apoyo incondicional que me brinda día a día y por siempre escuchar todas las ideas que planeo hacer por muy locas que parezcan o inclusive si es necesario hacerme ver las cosas desde otra perspectiva.

Agradezco a mis abuelos Ildefonso Plaza, Gladys Rengifo y Cecilia Solórzano, por enseñarme a no rendirme, por tenerme siempre en sus oraciones, por amarme con todo su corazón y preocuparse siempre por mí, les dedico con mucho cariño el presente trabajo de investigación.

Agradezco a todas mis tías, quienes siempre han estado presentes, poder vernos en las diferentes reuniones familiares es una de las mejores partes de mi vida.

Finalmente quiero agradecer al Ab. David Castillo Aguirre. Mgtr., por ser un apoyo fundamental, no solo en el presente trabajo de investigación, pero también en las diferentes clases en las cuales tuve el honor de ser su alumno. Agradezco todos los consejos impartidos como docente, tutor y de aquí en adelante como colega y amigo. De igual manera quiero agradecerle por la confianza que me brindó al permitirme colaborar como ayudante de cátedra en las diferentes materias que dicta en la Universidad Hemisferios.

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente trabajo de titulación a mis amigos Aloyse Morley, Luis Alberto Fernández y Marcelo Tobar. Ha sido un gusto compartir con ustedes, tanto dentro de las aulas de la Universidad Hemisferios, como fuera de las aulas en aquellas reuniones —donde el tiempo pasa volando y aun así pareciera que tan solo han pasado unos pocos minutos— que, entre video juegos, pizza y un sin fin de conversaciones, creamos un espacio donde damos nuestros diferentes puntos de vista acerca de varias temáticas —temas que han sido y podrán ser objeto de nuestros futuros trabajos académicos—. Sé que será un honor seguir compartiendo varias experiencias con ustedes, entre las cuales se suma —de ahora en adelante como colegas— el ejercer la carrera de Derecho en las diferentes Cortes de Justicia.

# ÍNDICE

RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	2
DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS .....	3
AGRADECIMIENTO .....	4
DEDICATORIA .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO I .....	9
1. EL ORIGEN .....	9
1.1. Marco Teórico .....	9
1.1.1. <i>Breve historia de la corrupción</i> .....	9
1.1.2. <i>Conceptualización de la corrupción</i> .....	13
1.1.3. <i>Tipos de corrupción y formas en la que actúa</i> .....	15
1.1.4. <i>Corrupción en Ecuador</i> .....	19
1.2. Relación entre la corrupción y los Derecho Humanos. ....	21
1.2.1. <i>Definición de Derechos Humanos</i> .....	21
1.2.2. <i>Relación entre la corrupción y los Derecho Humanos</i> .....	23
CAPÍTULO II .....	27
2. Una Nueva Esperanza .....	27
2.1. Marco Normativo .....	27
2.1.1. <i>Normativa relacionada con la corrupción</i> .....	27
2.1.2. <i>Normativa relacionada con el derecho a la propiedad y la extinción de dominio</i> .....	30
2.2.2. <i>¿Qué es la Ley de Extinción de Dominio?</i> .....	39
2.2.3. <i>Aplicación de la Ley de Extinción de Dominio: Colombia</i> .....	41
CONCLUSIONES .....	44
REFERENCIAS .....	47

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los problemas que más afecta a los valores y moral de la sociedad. Hace poco se creía que la corrupción afectaba únicamente a la economía de cierto Estado, pero actualmente se puede observar estudios que definen a la corrupción como un fenómeno multifactorial que afecta varios ámbitos dentro de una sociedad.

El indicador de corrupción (2020) del Círculo de Estudios Latinoamericanos (CESLA) hizo un análisis de la situación en diversos países sudamericanos. En el indicador<sup>1</sup>, Ecuador alcanzó un puntaje de 67/100. Este puntaje refleja que Ecuador tiene un nivel alto de corrupción y debilidad extrema en política anticorrupción. Ningún país latinoamericano está libre de la corrupción. El país con menor índice de corrupción es Uruguay, que tiene el puntaje de 26/100; representa un nivel moderado de corrupción. Estos resultados muestran que el problema al que se hace mención es de índole regional. En todo país sudamericano existen, en diferentes niveles, actos de corrupción, por lo que es de gran importancia hacer cambios estructurales —a través del legislativo— que permitan una correcta lucha contra este mal que afecta a tantos países.

El primer capítulo será abordado en dos partes. En la primera se expondrá la evolución de la corrupción en los diferentes periodos históricos, se conceptualizará y señalará los tipos y formas en los que opera la corrupción y se hablará de la corrupción en el Ecuador. En la segunda parte se conceptualizará los derechos humanos y se analizará su relación con la corrupción; todo esto con el objetivo de asentar el fundamento del presente trabajo de investigación.

---

<sup>1</sup> El indicador de corrupción para América Latina del Círculo de Estudios Latinoamericanos CESLA (2020), sintetiza a través del análisis factorial, la información que sobre el fenómeno de corrupción suministran las instituciones internacionales: Banco Mundial, Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial, Fundación Heritage, Freedom House y Fundación Bertelsmann. El indicador se escala en el máximo y en el mínimo con países extremos de referencia (Finlandia y Somalia). La escala del indicador describe:

- 0-20: Nivel bajo de corrupción y política anticorrupción recomendable.
- 21-40: Nivel moderado de corrupción y adecuada política anticorrupción
- 41-60: Nivel preocupante de corrupción y política anticorrupción laxa.
- 61-80: Nivel alto de corrupción y debilidad extrema en política anticorrupción.
- 81-100: Nivel alarmante de corrupción y pésimo control.

Con respecto al segundo capítulo, en su primera parte se expondrá la normativa — tanto nacional como internacional— relacionada con la corrupción, el derecho a la propiedad y la extinción de dominio. Para tener una mejor comprensión de la figura de extinción de dominio, la segunda parte del presente capítulo señala los métodos para combatir la corrupción, conceptualiza la ley que la regula, su acción, sus finalidades y las características. Finalizando con la presentación de un caso práctico de la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio en Colombia, país donde la normativa ha sido aplicada por varias décadas.

# CAPÍTULO I

## 1. EL ORIGEN

Corrupción es un término que se escucha frecuentemente en las noticias, en discursos políticos, dentro de las diferentes cátedras dictadas en las casas de estudios e, inclusive, en conversaciones cotidianas. En la primera parte del presente capítulo, con el objetivo de realizar un acercamiento al significado de este vocablo tan comúnmente usado, es sustancial exponer brevemente la historia que este fenómeno social ha tenido a lo largo de los tiempos, así también es importante presentar sus diferentes definiciones, los tipos de corrupción que existen y cómo la corrupción ha tenido un fuerte impacto en el Ecuador. En la segunda parte del capítulo se va a conceptualizar a los derechos humanos para posteriormente presentar la relación que existe entre la corrupción y los derechos humanos. Todo esto aprovecha para establecer el fundamento necesario para el presente trabajo de investigación.

### 1.1. Marco Teórico

#### 1.1.1. *Breve historia de la corrupción*

La corrupción es un fenómeno que traspasa temporadas, sistemas y culturas. La corrupción puede existir en cualquier forma de gobierno, en cualquier país o Estado y en cualquier tiempo (Jorgensen, 2005, p. 3). Es difícil determinar con exactitud cuándo comenzó la corrupción, se puede presumir que los primeros actos de corrupción nacen con la sociedad misma, Zavala (2013) menciona que se puede situar el inicio de la corrupción cuando:

[E]l hombre se agrupa, inteligente y sistemáticamente, pasando de hordas nómadas a aldeas y ciudades; dando lugar a múltiples formas de organización social, política y económica, como las naciones y la propiedad privada, y con ello también a valores y conductas relativas a sus actividades comerciales, de gobierno y religiosas, lo que le permite al ser humano no sólo comer, vestir y subsistir, sino también satisfacer legítimas aspiraciones, como el éxito y la bonanza económica. [...] De estas naturales aspiraciones, difíciles de alcanzar por todos,

nace la competencia por recursos económicos, poder y posición social, que los propios grupos humanos reglamentan a través de sus gobiernos. (pp. 13-14)

Históricamente, en diferentes civilizaciones primitivas, podemos encontrar los primeros vestigios de actos de corrupción que fueron registrados. Ejemplo de esto es un escrito dominado *The Poor Man of Nippur* que data aproximadamente del año 1500 a.C., el escrito narra la historia de cómo un ciudadano de Nippur —una de las antiguas ciudades de la región de Mesopotamia— llamado *Gimil-Ninurta*, buscaba favores de sus superiores o autoridades —en la narración las autoridades son el alcalde de Nippur y el rey de todo el país— a través de ofrecerles algún tipo de regalo —los regalos son, en primera instancia la cabra que es ofrecida al alcalde de Nippur y, en segunda instancia, la mina de oro ofrecida al rey— (Noonan, 1987, p. 4).

Uno de los primeros cuerpos normativos donde se encuentra legislada la corrupción es el Código de Hammurabi, que data aproximadamente del año 1760 a.C. Esta norma fue escrita por Hammurabi de Babilonia, el sexto rey de la dinastía I de Babilonia (Lara, 2005). En aquella época el juez, al emitir sentencia, presentaba el documento en un sobre sellado. Había casos en los que los jueces —por presión, soborno, corrupción, entre otros— rompían el sello para cambiar su fallo, de comprobarse esta conducta, el código sancionaba a los magistrados a pagar doce veces la cuantía y se le retiraba de su cargo (Zavala, 2013, p. 25).

En la cultura China, durante el Imperio Han —aproximadamente comprendido entre los años 202 a.C. al 220 d.C.— se encuentran los primeros registros de medidas administrativas para evitar la corrupción, como nombrar “funcionarios técnicamente seleccionados con base en méritos y experiencia” (Zavala, 2013, pp. 27).

Los pensadores de la Antigua Grecia —época aproximadamente comprendida entre los años 380 a.C. al 120 d.C.— relacionaron las formas de gobierno con la corrupción. Aristóteles definió que son formas puras de gobiernos aquellos que gobiernan enfocados en el interés común, mientras que los gobiernos corruptos buscaban el interés propio. Cabe resaltar que en aquella época la palabra “constitución” no era entendida como hoy, aquel documento escrito o pacto social en el que se determina y crea el fundamento de un Estado, sino que se hacía la analogía en la que se describía que, así como el cuerpo humano está constituido por diferentes órganos, el gobierno estaba constituido por diferentes órganos que en conjunto formaban el cuerpo político. Por lo que Aristóteles —filósofo griego—

planteaba que la corrupción en la constitución política era algo normal, así como el cuerpo humano desfallece y muere, lo mismo sucedería con el cuerpo político. Polibio —historiador griego— desarrolló la teoría de “*regular cycle of constitutional revolutions*” mediante la cual la corrupción era entendida como el proceso por el cual una forma de gobierno evolucionaba en otra forma —de reinado a tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia y olocracia, para finalmente volver al reinado—, por este motivo Polibio creía que era posible prevenir la corrupción al mezclar y balancear los elementos de las formas puras de gobierno expuestas previamente por Aristóteles (Wallis, 2006, pp. 27-29).

Muchas son las teorías de cuál fue la verdadera razón de la caída del imperio romano, académicos europeos señalan que existía una corrupción rampante tanto en la Roma Antigua como en la Grecia Antigua, por lo que algunos académicos apuntan a la corrupción como una de las mayores causas de que el imperio romano haya colapsado (Jorgensen, 2005, pp. 4-5). Según Buchan y Hill (2014, p. 24) cuando Roma creció para convertirse en una de las potencias de ese entonces, la población empezó a convertirse en gente consentida, personas que ya no eran capaces de soportar las durezas y los peligros de la vida, la ansiedad y la adversidad. Debido a la bonaza económica, el pasatiempo de los romanos se convirtió en la búsqueda obsesiva del dinero, las riquezas y el poder. Esa avaricia destruyó los valores que tenían los ciudadanos —entre ellos el honor y la integridad— y los convirtió en seres insolentes y crueles. Comenzando desde los gobernadores hasta los plebeyos, la corrupción se expandió como una enfermedad contagiosa, como una plaga mortal.

La Edad Media comienza después de la caída del Imperio Romano Occidental, época comprendida entre el año 476 d.C. al 1492 d.C. En la primera etapa de este periodo de tiempo se levantó el Imperio Bizantino liderado por el emperador Justiniano. Uno de sus más notables trabajos fue el ordenar la recopilación de varios escritos jurídicos en el Código de Justiniano o *Corpus Iuris Civilis*, donde se observan las delimitaciones legales que tiene el emperador. Justiniano, para evitar cometer los errores de sus antepasados, comprendió que la corrupción fue la causa que llevó al Imperio Romano a su caída, por lo que era necesario evitar la corrupción que se había constituido en un peligro latente, mismo que debía ser combatido. En su obra, Cheix y Saavedra (2009) citan un mandato de la Constitución XVII de las novelas, dirigido a los príncipes el cual prescribe:

Es, pues, conveniente que recibiendo tú con pureza y sin sufragio alguno el cargo administrativo, conserves ante todo manos limpias para Dios, para nosotros y para la ley, no adquiriendo ningún lucro, ni mayo ni menor y no negocies capciosamente cosa alguna con los súbditos, sino que te contentes con las solas cosas que se te suministren por el fisco [...]. (p. 24)

En la Alta Edad Media —comprendida entre los años 1000 d.C. y 1453 d.C.— los señores feudales empezaron a controlar a la mayoría de la población, lo que dio paso nuevamente a conductas corruptas. El rey Felipe II de Francia, en el siglo XII, imponía fuertes impuestos y donaciones obligatorias —las cuales debían ser utilizadas en función de la sociedad— que iban a parar a sus manos, para beneficio propio, configurándose así un abuso de poder de parte del monarca (Sandri, 2012). Dante Alighieri plasmó en su obra *La Divina Comedia* que los políticos corruptos debían pagar su penitencia en uno de los círculos del infierno. Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, fugazmente sugiere que la corrupción es una característica constante en el mundo político y los príncipes sabios deben estar preparados para planear, manipular y usarla (Buchan y Hill, 2014, p. 207).

En el siglo XVIII, en Gran Bretaña, y en el siglo XIX, en Estados Unidos, hubo un incremento de corrupción, esto correspondió a la aparición de la Revolución Industrial. Dicha revolución provocó un aumento de riquezas y poder, la aparición de nuevas clases sociales y falta de institucionalidad por parte del gobierno. Empieza a aparecer una clara separación entre el rol público y los intereses privados. Es necesario que se distinga entre el rol que tiene el gobernante como persona privada y el rol que tiene como funcionario del Estado, ya que, si no existe dicha distinción por parte de la sociedad, es imposible que se acuse de corrupción al gobernante por el mal manejo del dinero público (Heidenheimer y Johnston, 2002, p. 253).

Acercándonos a la actualidad, la corrupción sigue siendo un problema universal, existen varios casos de corrupción en la mayoría de los Estados. Después de la Guerra Fría, las diferentes actuaciones de corrupción empezaron a emerger como un problema global que se debía tomar en serio. El control de la corrupción se convirtió en uno de los principales objetivos en varios países. Posterior a los eventos del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos tomó posturas radicales para combatir la corrupción asociada con los grupos terroristas. Dichos grupos habían logrado corromper a varios funcionarios en distintos países

con el objetivo de usar sus instituciones financieras para lavar dinero (Makum, 2010). Los países en desarrollo siguen siendo proclives a caer en casos de corrupción. Ejemplo de esto es el caso de *Odebrecht* en el cual la empresa brasileña hizo varios arreglos con altos funcionarios de varios países latinoamericanos, inclusive llegando a tener un departamento de operaciones que se especializaba en manejar los sobornos (Durand, 2018, p. 84).

### **1.1.2. Conceptualización de la corrupción**

Baltazar Garzón, en el prólogo del libro *Breve historia de la corrupción: de la Antigüedad a nuestros días*, menciona que “[e]l concepto de corrupción es confuso y amplio porque en su sentido físico es aplicable a cualquier objeto y, en sus aspectos intelectual, sentimental, político, social y económico, al ser humano en general” (Brioschi, 2019). Generalmente se suele pensar que la corrupción está interrelacionada únicamente con el factor económico, pero esta primera acepción demuestra los diversos campos en los que puede existir corrupción, así también los diferentes sujetos sobre los que pueden recaer estos actos, por lo tanto, pueden existir diversas motivaciones para caer en este fenómeno social, “quienes caen en la corrupción a menudo van más allá de lo económico: la propia convicción, el odio o la venganza, pasando por intereses de cualquier orden, incluido el favorecer a los suyos, pueden corromper a un apersona” (Brioschi, 2019).

Con respecto a la pregunta, ¿qué es corrupción? Jorgensen (2009, p. 1) responde diciendo que por simple que parezca la pregunta, pareciera no existir una clara y sencilla respuesta. Conceptualizar la corrupción ha sido un problema que perdura en la literatura, estas dificultades inclusive han contribuido a la fragmentación de los estudios de la corrupción. Hay que tener en cuenta que las conductas que se subsumen al concepto de corrupción cambian con el tiempo, las conductas que hoy en día se aceptan como comportamientos normales, podrían ser consideradas como comportamientos corruptos en un futuro.

Una de las definiciones de corrupción enfocada en el trabajo del sector público, considera que un servidor público es corrupto si acepta dineros o bienes por realizar algo que de todas maneras es una labor que el funcionario está en el deber de realizar por estar asignado a sus funciones (McMullan, 1961, como se citó en Jorgensen, 2009, p. 16). Esta definición demuestra que hay un abuso por parte del servidor público, ya que está fijando

una cuota para realizar una tarea y, en el caso de que el administrado no contaría con el dinero o bien para cubrirla, el funcionario se abstendría de realizar el servicio o la calidad del servicio sería inferior (Jorgensen, 2009, p. 17).

El estudio de la corrupción se ha convertido en un estudio multidisciplinario, en el cual se estudia un fenómeno con distintas causas y efectos. El fenómeno de la corrupción puede ir desde un pago que contradice la ley a un malfuncionamiento endémico de un sistema político y económico. Las definiciones de la corrupción pueden encajarse en el abuso del poder público, en el declive moral o en las distintas leyes penales que prescriben ciertos comportamientos como conductas punibles (Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener y Søreide, 2001, P.4).

Definiciones usadas por el Banco Mundial, Transparencia Internacional y las Naciones Unidas, concuerdan en que la corrupción es el abuso del poder público a favor de beneficio privado. Samuel Huntington (1968, como se citó en Andvig, et al., 2001, p.6) aclara que cuando las oportunidades políticas son escasas, la corrupción ocurre porque las personas usan la riqueza para comprar poder y donde las oportunidades económicas son insuficientes, la corrupción ocurre cuando el poder político es usado para perseguir riquezas.

Banerjee, Mullainathan y Hanna (2012, p. 6), en cambio, consideran que la corrupción se define como el quebrantamiento de una regla por parte de un burócrata en la busca de una ganancia personal. Una de estas ganancias se puede ver reflejada a través del nepotismo, por medio de la cual un familiar puede usar la influencia del burócrata para acceder a la firma de contratos con el Estado. También se puede ejemplificar cuando el funcionario roba tiempo, es decir, que no asista regularmente a su trabajo para el cumplimiento de sus funciones, pero aun así cobre el salario completo al final de cada mes.

Por lo tanto, después de la sucinta presentación de los diferentes puntos de vista de varios académicos, se puede decir que la corrupción, como concepto, es un fenómeno social que traspasa temporadas, sistemas y culturas. Muchas veces también denominado como una problemática social, la corrupción tiene una relación directa con las formas de actuar de los elementos pertenecientes a un determinado sistema —agrupaciones, organizaciones, gobiernos, Estado—; dichos comportamientos son contrarios a la moral, valores, ética y normativas que permiten mantener un orden establecido. Desde el punto de vista burocrático, la corrupción se define como el abuso del poder público emanado por parte del mandante,

mediante el cual el mandatario lo mal utiliza en busca de un sinnúmero de beneficios — personales, familiares, venganza, convicción propia, entre otros—.

### **1.1.3. Tipos de corrupción y formas en la que actúa**

Conforme la corrupción ha evolucionado de época en época, ciertas conductas con características similares empezaron a repetirse, lo que dio paso a que diferentes académicos empezaran a estudiar dichas particularidades y las denominaran, encajándolas bajo un tipo específico de corrupción. Si bien en la actualidad hay varios estudios que distinguen los diferentes tipos de corrupción —corrupción privada, pública, sistemática, funcional, disfuncional, individual, colectiva, entre otros—, en el presente trabajo de investigación utilizaré el análisis de dos tipologías: i) gran corrupción); y, ii) corrupción burocrática. Así también, el presente apartado describirá las seis formas principales en las que actúa la corrupción, las cuales son: i) sobornos; ii) *embezzlement*; iii) fraude; iv) extorsión; v) favoritismo; y, vi) nepotismo.

Transparencia Internacional (en adelante, “TI”) define a la gran corrupción como los “actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (Transparency International, 2009, como se citó en Hava, 2016, p. 64). Esther Hava (2016, pp. 65-68) señala que, si bien la definición por parte de TI es esencial para tener un fundamento sobre el cual definir la gran corrupción, resultaría incompleta si fuera a analizarse desde la óptica de la tipología penal, por lo que aporta que para tener una definición completa debería añadirse los elementos característicos de este tipo de corrupción los cuales son:

i) factor económico: en el cual se identifica que la gran corrupción necesita de grandes cantidades monetarias para su ejecución;

ii) factor político: en el cual es necesario que exista actores políticos envueltos, dichos actores no son servidores públicos de bajo nivel, sino que deben ser aquellos funcionarios que ocupan los escaños más altos de la organización política;

iii) factor sistémico: en el cual es necesario que las actuaciones no sean hechos aislados, sino que, se necesita de un sistema organizado que coordine diferentes áreas o instituciones para llevar a cabo la gran corrupción;

iv) factor social: este es uno de los factores claves para la fundamentación del presente trabajo, ya que la gran corrupción no solo perturba el interés económico colectivo, sino que, además afecta los derechos fundamentales de los ciudadanos, dichos derechos, aunque puedan estar garantizados en la Constitución y en las diferentes normativas, se ven impedidos para que el actor de la gran corrupción alcance sus objetivos; y,

v) factor de impunidad: en el cual las instituciones que, teniendo el deber de combatir y sancionar la corrupción, dejan de cumplir sus deberes, ya que el Estado central ejerce presiones de diferentes índoles sobre dichas instituciones de control y fiscalización.

La segunda tipología que se va a tratar es la corrupción burocrática. Andvig, et al. (2001, pp. 7, 10-12) mencionan que, a diferencia de la gran corrupción, donde la mayoría de las actuaciones de corrupción suceden en las altas cúpulas políticas, en la corrupción burocrática dichas actuaciones suceden en el resto del orden jerárquico del aparataje estatal, es decir, los funcionarios de las diferentes instituciones públicas que conforman el Estado. Este tipo de corrupción es la que de manera cotidiana los ciudadanos o administrados tienen que afrontar cuando desean acceder a un servicio público —atención médica, trámites, procesos para la emisión de licencias y permisos, entre otros— se encuentran con servidores públicos que piden un “recargo extra” para agilizar o inclusive para empezar el procesamiento de la solicitud. A veces se llegan a normalizar estas conductas y el público en general las empieza a aceptar como gastos propios del proceso (Arellano, 2016, p. 816).

Una de las particularidades de la corrupción burocrática es que es más difícil de manejar. A manera de ejemplo, la gran corrupción puede ser controlada en un gobierno democrático, con medidas fuertes y transparentes para combatir la corrupción. Por otro lado, en la corrupción burocrática, resultaría una ardua tarea controlar las actuaciones de los miles o cientos de miles de servidores públicos. A pesar de que sea una tarea difícil, no es imposible; este tipo de corrupción se podría combatir con normativas, auditorías y con la disposición política para que exista un correcto funcionamiento de las diferentes instituciones políticas, judiciales y administrativas (Andvig, et al., 2001, p. 12).

Según Andvig, et al. (2001, pp. 8-10) existen seis formas principales en las que actúa la corrupción:

i) sobornos, considerado como el pago entregado —generalmente por parte de un agente del sector privado— o recibido — generalmente por parte de un agente del sector público— con la intención de obtener un beneficio, dicho pago puede ser una cifra fija determinada o el porcentaje de un contrato. A veces denominado “engrasar las tuercas” del sistema, esta práctica puede ser considerada en muchos países —especialmente los países en desarrollo— como un requisito necesario para que las cosas funcionen;

ii) *embezzlement*, —también conocido como malversación— es la mala utilización de recursos que fueron delegados a una persona para que los administre. Desde el punto de vista estricto a la malversación no se le considera corrupción ya que no existe la relación directa entre un agente del sector público y un agente del sector privado. Muchas veces esta práctica es “normalizada” y se ve reflejada cuando los funcionarios se llevan “cosas pequeñas” de la oficina;

iii) fraude, es la manipulación o distorsión de información, hechos y experiencia por parte del funcionario público para obtener un beneficio. En cierto sentido, dentro del fraude están implicados los sobornos y la malversación, ejemplo de esto es cuando un organismo de control recibe una parte de un contrato para pasar por alto situaciones que hubieran impedido al agente privado —el cual no cuenta con los permisos de funcionamiento— continuar con su negocio;

iv) extorsión, —también conocido como chantaje—, es una conducta en la que una persona utiliza la violencia, fuerza y amenazas, para obtener dinero o bienes por parte de la víctima. En el sector público se puede evidenciar la extorsión cuando el extorsionador — puede ser el Estado, una agencia del Estado o incluso los funcionarios públicos de cualquier nivel— tiene información valiosa de la víctima y la amedrenta exigiéndole un pago para no revelar o para entregarle la documentación;

v) favoritismo, es la predilección que tienen ciertos funcionarios públicos, quienes tienen acceso a recursos estatales, para decidir a quienes van a ser asignados dichos recursos y dar tratos preferenciales a ciertas personas. Uno de los casos en el que se puede evidenciar el favoritismo es lo ocurrido en Ecuador con la distribución del primer lote de vacunas contra el SARS-CoV-2. En uno de los puntos de vacunación se señaló que se administraron la dosis

a familiares del Ministro de Salud. «Al consultarle sobre si es real que él tiene un familiar en el centro gerontológico del Hospital de los Valles. ¿Es real eso? “No solo un familiar, varios familiares”, contestó [el Ministro]» (Rosero, 2021, párr. 8); y,

vi) nepotismo, es una subcategoría del favoritismo, en la cual la persona —gobernante, presidente, autoridad institucional, entre otros— que tiene el poder para elegir a su personal, selecciona a sus familiares para que ocupen dichos cargos. El nepotismo es especialmente perjudicial cuando las personas asignadas a dichos cargos no tienen la preparación académica ni la experiencia para ocuparlos.

Muchas veces la corrupción se asemeja a un gigante que es difícil de vencer, parecería ser que no hay ningún hombre capacitado para hacerlo. Históricamente se puede observar que es posible derribar gigantes, David el hijo de Isaí —quien llegó a ser el segundo rey de Israel— con la ayuda de Dios, se enfrentó a Goliat —un soldado filisteo que medía do metros noventa y siete de alto, cargaba setenta y dos kilogramos de armadura y gruñía como si fuere el campeón invicto de las Artes Marciales Mixtas— (Lucado, 2006).

David [...] corrió rápidamente hacia la línea de batalla [...] Metiendo la mano en su bolsa sacó una piedra, y con la honda se la lanzó al filisteo, hiriéndolo en la frente. Con la piedra incrustada entre ceja y ceja, el filisteo cayó de bruces al suelo. Así fue como David triunfó sobre el filisteo [...] Luego corrió a donde estaba el filisteo, le quitó la espada y, desenvainándola, lo remató con ella y le cortó la cabeza. (1 Samuel 17:48-51 *Nueva Versión Internacional*)

Es necesario enfrentar al gigante llamado corrupción, para hacerlo, hay que luchar con estrategia. Si se visualiza las formas de actuación de la corrupción como un cuerpo, se llega a la conclusión de que el soborno es la cabeza del organismo, ya que, es el comportamiento más frecuente y del cual se originan las demás formas de corrupción y, es ahí, donde radica la preeminencia de esta conducta. Por lo que, a manera de analogía, atacando esta conducta primigenia que representaría la cabeza del gigante llamado corrupción, el resto de las actuaciones derivadas del soborno —embezzlement, fraude, extorsión, favoritismo y nepotismo— sufrirán el mismo efecto, es decir, el resto de su cuerpo caerá inerte al suelo.

#### **1.1.4. Corrupción en Ecuador**

En Ecuador, gracias al esfuerzo de los periodistas de investigación, de los activistas anticorrupción y de las entidades de control y fiscalización —Asamblea Nacional del Ecuador, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, entre otros— ha sido posible descubrir, procesar y enjuiciar actos de corrupción en diferentes instituciones estatales, que van desde obras incompletas, como es el caso de la Refinería del Pacífico (Spurrier, 2020, párr. 7), hasta la presunta compra con sobreprecio de insumos médicos (Celi, 2020, párr. 2). Estos apenas son dos ejemplos de los diferentes escenarios en los que se puede encontrar estas prácticas de corrupción que durante muchos años han traído un menoscabo a la economía ecuatoriana, debido a que ciertas personas han buscado satisfacer su interés privado a costa de afectar el interés común del Ecuador.

Tomando como base las tipologías de corrupción que se han analizado en el presente trabajo de investigación, podemos observar que en Ecuador cotidianamente se encuentran casos de corrupción burocrática, ejemplo de esto es la compra de turnos para acceder a la Matriz del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “**IESS**”). En el último trimestre del año 2020 hubo varias denuncias, ya que el sistema que la institución implementó para tomar turnos en línea muchas veces colapsaba, no había turnos disponibles o los que estaban disponibles eran para después de varias semanas; por lo que los usuarios compraban turnos en los exteriores de las instalaciones para acceder al servicio público. El presidente del consejo directivo del IESS “señaló que los tramitadores están conectados con personal que labora en la interna de la institución” (El Telégrafo, 2020, párr. 2).

Con respecto a la gran corrupción, uno de los casos más emblemáticos donde se ejemplifica este tipo de corrupción en Ecuador es el caso sobornos 2012-2016.<sup>2</sup> La Fiscalía General del Estado (2020) “investigó los presuntos aportes irregulares que habrían efectuado contratistas del Estado, a través de dinero en efectivo o cruce de facturas, en beneficio de un movimiento político, recibidos por altos funcionarios del Gobierno presidido por Rafael C”.

En el caso mencionado se puede observar cómo opera la gran corrupción: correspondiente al factor económico, el caso implicó la contratación de obras con presupuestos millonarios, se estima que las empresas implicadas “recibieron \$ 6.115 millones en contratos” (El Universo, 2019); correspondiente al factor político, el caso señala

---

<sup>2</sup> En la página oficial de la Fiscalía General del Ecuador se puede encontrar información detallada del caso.

que los implicados eran exfuncionarios que ocupaban posiciones en altos escaños en la jerarquía política, entre ellos están el ex presidente, ex vicepresidente, un exgobernador, entre otros (FGE, 2020); correspondiente al factor sistémico, en sus alegatos, Fiscalía explicó que la trama de corrupción funcionaba como una estructura, en la cual “los empresarios hacían pagos a distintos proveedores de bienes o servicios [...] —lo que la Fiscalía llama “cruce de facturas”—, a cambio de la promesa de obtener contratos estatales” (Borja, 2020); correspondiente al factor social, la Constitución del Ecuador (2008), en el art. 3, numeral 8, dicta que: “Son deberes primordiales del Estado [...] 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”.

El Presupuesto General del Estado se ve afectado por los rubros que se cubren por concepto de sobreprecio en los contratos como en el caso Sobornos 2012-2016. Según Caparrós, (2003, como se citó en Piovesan, Dias, Alonso, Fernandes y Mesquita, 2018)

los graves daños de la corrupción en las áreas económica, política y social [...] aumentan los gastos públicos de forma injustificada (p. ej., obras innecesarias, sobrefacturaciones, etc.), se propicia la competencia desleal y se perjudican las inversiones extranjeras. El efecto político negativo se refiere a la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, con el progresivo proceso de deslegitimación del Estado democrático de derecho. Bajo el prisma de los derechos humanos, se aumentan las desigualdades en detrimento de los más necesitados, destacándose el perjuicio en las inversiones en educación, salud y transporte. (pp. 95)

Finalmente, y con respecto al factor de impunidad, posterior a que algunos de los procesados han sido condenados, muchos de ellos se encuentran prófugos (El Comercio, 2020) y la indemnización de USD 14,7 millones de dólares se encuentra pendiente de pago (Rosero, 2020). Según Luis Almagro, en el prólogo del libro *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, situaciones similares ya han ocurrido anteriormente en casos como los de *Odebrecht*, *PDVSA* y *Panama* y *Paradise Papers*, donde “una supuesta gobernabilidad o preservación del sistema” ha hecho que el gobierno pase por alto la corrupción, los juicios o sentencias van quedando en el olvido y “la lucha contra la corrupción se transforma en un elemento decorativo” (Tablante y Morales, 2018, p. 17).

## **1.2. Relación entre la corrupción y los Derecho Humanos.**

### **1.2.1. Definición de Derechos Humanos**

Definir el término “derechos humanos” no es tarea fácil. Es usual encontrar definiciones tautológicas, formalistas o teleológicas, que parecerían dar significado de una forma parcializada y limitada. Antonio Pérez Luño menciona que los derechos humanos son

un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional [...] pretende conjugar las dos grandes dimensiones que integran la noción general de los derechos humanos, esto es, la exigencia iusnaturalista respecto de su fundamentación y las técnicas de positivación y protección, que dan la medida de su ejercicio. (como se citó en Marlasca, 1998, pp. 562-563)

Esta acepción supera las limitaciones antes mencionadas y ofrece tres ventajas: i) menciona que las exigencias —la dignidad, la libertad y la igualdad humana— no son estáticas, sino que deben concretarse en los diferentes momentos históricos; ii) no basta que sean únicamente reconocidas moralmente, también deben ser positivizadas a nivel nacional e internacional; y, iii) se supera la lucha del iusnaturalismo vs. el positivismo, las dos dimensiones son necesarias para la fundamentación y protección de estos derechos.

Sandra Serrano y Daniel Vázquez (2011) mencionan que para entender qué son los derechos humanos es necesario hacer una distinción entre los derechos objetivos, que se refieren al marco normativo de un Estado, donde se encuentran su Constitución, normas, leyes, reglamentos, entre otros; y, los derechos subjetivos, que se refieren a la acción y omisión que tiene un sujeto de derecho frente a otro sujeto de derecho. Una vez hecha esta primera distinción, Serrano y Vázquez (2011) presentan la siguiente conceptualización:

Los derechos humanos son derechos subjetivos, son expectativas formadas en todas las personas en relación con la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes

fácticos y del resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana. (p.12)

Ahora bien, no todos los derechos subjetivos son derechos humanos, es necesario que exista “una relación jurídica donde se especifica con claridad quién tiene el derecho, quién la obligación y cuál es el contenido de ésta” (Serrano y Vázquez, 2011, p. 16). Son características de los derechos humanos, según Serrano y Vázquez (2011, pp. 22-29) las siguientes:

i) imprescriptibilidad, cualidad por la cual los derechos humanos no se pierden por el paso del tiempo, ni tampoco se pierden porque no se hayan ejercido en mucho tiempo;

ii) indivisibilidad, cualidad por la cual se rechaza la jerarquización de los derechos humanos, es decir, que todos los derechos humanos merecen la misma protección;

iii) interdependencia, cualidad por la cual existe interrelación y dependencia entre los diferentes derechos humanos, tomando en cuenta que todos tienen la dignidad humana como su fundamento;

iv) integralidad, cualidad por la cual, para garantizar un derecho humano, hay que garantizarlos a todos, puesto que es muy probable que al vulnerar un derecho, otros también estén siendo vulnerados;

v) carácter absoluto, cualidad por la cual los derechos humanos prevalecen y pueden desplazar normativas que no tengan la categoría de derechos humanos;

vi) inalienabilidad, cualidad por la cual estos derechos no pueden ser enajenados, ni tampoco transmitidos de ninguna forma su posesión o el uso; y,

vii) universalidad, cualidad por la cual este tipo de derecho son propios de todos los seres humanos, sin importar su trasfondo político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal.

De las definiciones expuestas se puede concluir que los derechos humanos son derechos subjetivos que nacen de la relación jurídica entre las personas, que son quienes tienen el derecho, frente las acciones u omisiones del Estado, que es quien tiene la obligación de garantizar y respetar los derechos humanos. Para la correcta fundamentación y protección

de los derechos humanos, el contenido de los mismos se concreta en cada momento histórico y se reconoce positivamente por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, combinando las dimensiones iusnaturalista y positivista.

### **1.2.2. Relación entre la corrupción y los Derechos Humanos**

Kofi Annan (United Nations, 2004, párr. 1-2), a través del mensaje que dio en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, menciona que la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un gran efecto corrosivo en las sociedades. Dicha plaga menoscaba la democracia y la ley, se encamina a la violación de los derechos humanos, distorsiona mercados, erosiona la calidad de vida y permite que organizaciones criminales, terroristas y otras que amenazan a la humanidad sigan expandiéndose. Aunque la corrupción no discrimina entre países grandes o pequeños, ricos o pobres, son justamente los países en vía de desarrollo que resultan más afectados, ya que los gobiernos malversan fondos que deberían ser destinados al desarrollo, provisión de servicios básicos y, de esta forma, se aumenta la inequidad e injusticia.

Luis Almagro, en el prólogo del libro *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, expone que “[l]a corrupción es una enfermedad hereditaria, autoinmune, de cualquier sistema político donde los seres humanos son sus operadores. No reconoce fronteras de ningún tipo, ya sean ideológicas, de color político, incluso de niveles de fortaleza institucional” (Tablante y Morales, 2018, p.13). Almagro analiza dos perspectivas en las que existe conexión entre corrupción y derechos humanos:

i) ¿la corrupción efectuada por funcionarios públicos implica una violación a los derechos humanos? Indudablemente sí, ya que este tipo de actuaciones de corrupción implica violaciones a los derechos y principios básicos del ciudadano, solo un pequeño grupo puede acceder a ellos y el interés privado se superpone al interés público; y,

ii) ¿qué pasa cuando la corrupción llega a extremos de debilitamiento institucional que conllevan a la consolidación de la impunidad? Cuando este escenario ocurre, las garantías del derecho desaparecen, la manipulación legislativa permite que se promulguen leyes que vulneren los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se ven envueltas en la corrupción las instancias judiciales, por lo que se hace casi imposible para los ciudadanos

exigir el respeto de sus derechos, “las sociedades más corruptas son también las sociedades del deterioro de los derechos humanos” (Tablante y Morales, 2018, p.15).

Anne Peter (2018) a través de análisis estadísticos, estudia la relación entre la tasa de corrupción y los registros de protección de los derechos humano, demostrando que

los países que tienen altas tasas de corrupción (o altos niveles de percepción de corrupción) son también los países con un registro pobre de protección de los derechos humanos [...] Podemos decir con seguridad que la corrupción y las violaciones de los derechos humanos crecen en los mismos ambientes y probablemente tienen las mismas raíces, tales como la pobreza y las instituciones débiles. (pp. 24-25)

Uno de los casos que tuvo gran cobertura mediática a nivel mundial, en el cual se puede palpar la relación existente entre la corrupción y los derechos humanos, es el caso *FIFA Gate* —que combinó corrupción privada, gran corrupción y corrupción burocrática— en el cual varios directivos de alto rango y el vicepresidente de la *Fédération Internationale de Football Association* (en adelante, “**FIFA**”) fueron detenidos al haberles formulados cargos por corrupción en los Estados Unidos, donde “[s]e les acusó de haber aceptado más de 150 millones de dólares estadounidenses a cambio de otorgar campeonatos de fútbol desde 1999” (Peters, 2018, p. 23).

En primera instancia se podría realizar la pregunta, ¿qué relación puede existir entre la corrupción que ocurrió en la FIFA —la cual es una organización internacional no gubernamental sin fines de lucro— con los derechos humanos? En el caso *FIFA Gate* se presume que varios países pagaban sobornos a los directivos para que se realizaran los campeonatos en sus países, ejemplo de esto es la Copa Mundial FIFA de Sudáfrica en el año 2010. Para Peters (2018) el problema radica en que el país africano, como parte de su preparación para del campeonato, implementó medidas que vulneraron los derechos humanos de los ciudadanos —expropiaciones, desalojos, arrestos arbitrarios, violencia xenofóbica, entre otros—.

Estos hechos alarmaron a organizaciones como Amnistía Internacional, quienes hicieron un llamado al gobierno de Sudáfrica para que acabe con los arrestos arbitrarios y el abuso en contra de sus ciudadanos, medidas que estaban respaldadas por un mal uso de sus

leyes y regulaciones incorporadas debido a la Copa Mundial; establezca una investigación para que inquiere sobre todas las alegaciones de abuso cometidas por la fuerza pública y las autoridades gubernamentales, que provean acceso a la justicia y se compense a quienes fueron afectados; asegurara que la aplicación del uso de la fuerza pública sea proporcionada y consistente con los estándares internacionales de derechos humanos; implementara mecanismos que garanticen una prevención efectiva y respuesta rápida a las emergencias para combatir la impunidad contra crímenes realizados en contra de refugiados y otros actores en necesidad de protección internacional; e, incrementara los esfuerzos para garantizar los derechos a la dignidad y equidad de las mujeres, como componente clave de los programas de prevención y tratamiento del VIH (Amnesty International, 2010).

A pesar de todos los atropellos en contra de los derechos humanos, Anne Peters (2001, p. 24) menciona que gran parte de los usuarios de *Facebook* escribían “Sudáfrica dio sobornos para realizar la Copa Mundial, pero valió la pena”, en reacción a los arrestos mencionados en el párrafo anterior, varias culturas han llegado a aceptar o normalizar en ciertos casos las conductas de corrupción, pero, ¿pueden seguir siendo aceptables estas conductas?, “¿incluso al precio de violaciones de los derechos humanos?”.

La Comisión de Derechos Humanos, el 14 de mayo de 2003, manifestó profunda preocupación “[...] por el hecho de que el fenómeno de la corrupción perjudica gravemente el disfrute de los derechos humanos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos” (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2003, como se citó en Piovesan, et al., 2018, p. 92). El Consejo de Derechos Humanos concluyó que entre los derechos humanos que pueden ser vulnerados por la corrupción, se encuentran “los derechos a la vivienda, la salud, la alimentación, la educación y los servicios públicos adecuados, así como los principios de igualdad, no discriminación y debido proceso” (Piovesan, et al., 2018, p.93).

La corrupción tiene un costo gigantesco que perjudica al ingreso de los Estados, “según las informaciones del Banco Mundial en 2017, corresponden a 1,5 trillones de dólares pagados todos los años en sobornos en el mundo, involucrando a países ricos y países en desarrollo. Según el Parlamento Europeo, la corrupción tiene un costo para la Unión Europea de entre 179 y 990 billones de euros en términos de PIB por año” (Piovesan, et al., 2018, p.96).

En Brasil, según estadísticas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), se hizo un aproximado del costo por concepto de corrupción el cual ascendía a una suma entre 50.8 billones a 84.5 billones de reales brasileños —haciendo una conversión la suma aproximadamente sería entre 8.9 billones a 14.9 billones de dólares americanos—. Con esos valores

sería posible: [i] cubrir el costo anual de 24.5 millones de alumnos en los grados iniciales de la escuela primaria [...]; [ii] equipar y proveer el material para 129 mil escuelas de las series iniciales de enseñanza fundamental con capacidad para 600 alumnos [...]; [iii] construir 57,6 mil escuelas para series iniciales de enseñanza fundamental; [iv] comprar 160 millones de canastas básicas [...] [v] pagar 209.9 millones de becas familiares [...], y [vi] construir 918 mil casas populares. (Piovesan, et al., 2018, p. 97).

## CAPÍTULO II

### 2. Una Nueva Esperanza

La primera parte del presente capítulo analiza la normativa, tanto nacional como internacional, relacionada con la corrupción, el derecho a la propiedad y la extinción de dominio; y, para tener una mejor comprensión de la figura de la extinción de dominio, la segunda parte del presente capítulo se divide en cuatro partes: i) se señala de forma breve los métodos para combatir la corrupción y en qué categoría entra la figura jurídica que se está analizando; ii) se analiza el concepto, finalidades y las características de la ley y de la acción de extinción de dominio; y, iii) se presenta un caso práctico de Colombia en el cual la Ley de Extinción de Dominio se ha aplicado y se explica los resultados que brinda su correcto manejo.

#### 2.1. Marco Normativo

##### 2.1.1. *Normativa relacionada con la corrupción*

Con respecto a la normativa internacional, el Ecuador ha suscrito y ratificado dos tratados muy importantes contra la corrupción:

i) la Convención Interamericana Contra la Corrupción (en adelante, “CICC”) adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela. El Ecuador firmó la CICC el 29 de marzo de 1996 y la ratificó el 26 de mayo de 1997. El propósito de la CICC es:

Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y, promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. (art. 2)

ii) la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (en adelante, “CNUCC”) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de

2003 y la cual entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. El Ecuador firmó la CNUCC el 10 de diciembre de 2003 y fue ratificada el 15 de septiembre de 2005. Las finalidades de la CNUCC son:

Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; [...] Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; [...] Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. (art. 1)

A nivel constitucional encontramos que uno de los deberes primordiales del Estado es: “[g]arantizar 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*” [énfasis agregado] (Constitución del Ecuador, 2008, art. 3, numeral. 8). Así también, hallamos que uno de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley, es: “[a]dministrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y *denunciar y combatir los actos de corrupción*” [énfasis agregado] (Constitución del Ecuador, 2008, art. 83, numeral. 8).

En la anterior Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 solo existían tres funciones del Estado las cuales eran: i) Función Ejecutiva; ii) Función Legislativa; y, iii) Función Judicial. Con la promulgación de la actual Constitución de la República del Ecuador de 2008, además de las funciones previamente mencionadas, se incorporan la: iv) Función Electoral; y, v) Función de Transparencia y Control Social. El segundo inciso del art. 204 de la Constitución (2008) manda que la Función de Transparencia y Control Social:

promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y *prevendrá y combatirá la corrupción*”. [énfasis agregado]

El tercer inciso del art. 204 de la Constitución (2008) manda que la Función de Transparencia y Control Social “estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias”. Entre los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley se encuentra: “[p]romover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, *transparencia* y *lucha contra la corrupción* [...] investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción” [énfasis agregado] (Constitución del Ecuador, 2008, art. 208, numeral. 1 y 4).

El Plan Nacional Para el Buen Vivir 2017-2021<sup>3</sup> (en adelante, “PNPBV”) manifiesta de forma enfática el mal que le provoca la corrupción al Estado y la necesidad de combatirla. Entre los elementos orientadores para el nuevo gobierno, se menciona que: “[e]n lo social, se reivindica el trabajo de expandir derechos y libertades, cuyo sustento sea la educación en valores contra toda forma de corrupción” (p.27). Con respecto a la planificación a largo plazo, se menciona que la corrupción es uno de los problemas que se deben erradicar, para los cual es necesario “fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción” (pp. 32). Con respecto al eje 3: “[m]ás sociedad, mejor Estado”, se denomina a la corrupción como un elemento nocivo que afecta el sistema público y que “genera efectos negativos en el desarrollo y crecimiento económico, debido a que sobrepone el beneficio particular sobre el bien común” (p. 94). El PNPBV señala el carácter preventivo de la lucha contra la corrupción, enfatizando en la necesidad de:

la educación y la formación de una sociedad con [...] valores éticos y cívicos que reprochen estos actos desde edades tempranas, que generen bases para una ciudadanía responsable que no tolere prácticas ilegales, y servidores públicos y privados instruidos con una cultura de honestidad y ética que trabajen en la búsqueda del bien común. No será posible eliminar este problema si no hay un cambio cultural. (94-95)

---

<sup>3</sup> Según el art. 280 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Plan Nacional de desarrollo es “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.”

Así también, señala el carácter de control de la lucha contra la corrupción, para lo cual es imperioso:

mantener una cultura de transparencia, denunciando a los actores de corrupción ante las instancias pertinentes [...] la Contraloría General del Estado, la Fiscalía General del Estado y las Cortes se deben potenciar los roles autónomos para investigar, determinar y sancionar los casos de corrupción [...] A esto se debe incluir al sector privado, ya que la corrupción es un fenómeno que no se limita al ámbito estatal y exige respuestas en un marco más amplio de corresponsabilidad. (p. 95)

En conclusión, Ecuador, a través de los tratados internacionales suscritos y a través de su normativa interna contempla: i) regular la cooperación entre los Estados, promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; ii) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción; promover la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; iii) el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; iv) la responsabilidad de las ecuatorianas y los ecuatorianos de denunciar y combatir los actos de corrupción; v) la incorporación de la Función de Transparencia y Control Social que, entre otras tareas, prevendrá y combatirá la corrupción; vi) promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, *transparencia* y *lucha contra la corrupción*; e, vii) investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

### **2.1.2. Normativa relacionada con el derecho a la propiedad y la extinción de dominio.**

La Ley de Extinción de Dominio es una normativa que se encuentra en varios países de Latinoamérica y el Caribe —“Colombia, Perú, México, El Salvador, Honduras, Guatemala y Bolivia cuentan con ella en su legislación” (Galarza, 2019)—. Para desarrollar el tema concerniente a la Ley de Extinción de Dominio, es necesario entender el pilar en el cual se fundamenta esta norma: el derecho a la propiedad. Con el objetivo de acercarnos a la

relación entre el derecho a la propiedad y la extinción de dominio, en el presente apartado se analizará legislación comparada entre: Colombia y Ecuador.<sup>4</sup>

En el Ecuador, el derecho a la propiedad, está protegido constitucionalmente en el art. 321, el cual dicta: “[e]l Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental” (Constitución del Ecuador, 2008); y, legalmente, en la Codificación del Código Civil (2005) en el art. 599, el cual señala: “[e]l dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social”. Es importante enfatizar que, para que exista la protección que estos cuerpos normativos brindan al derecho de propiedad, la misma debe ser adquirida lícitamente y cumplir con su función social y ambiental.

El derecho a la propiedad tiene carácter no absoluto, esta característica se puede ver reflejado en la legislación ecuatoriana, como se mencionó en la Codificación del Código Civil, la propiedad debe respetar el derecho ajeno, sea este social o individual, por este motivo existen limitaciones al derecho a la propiedad como son los casos de la expropiación<sup>5</sup> de un bien, en el cual la autoridad competente los declara de utilidad pública o interés social; o, existen limitaciones legales al derecho a la propiedad como la prohibición de suelo en zonas de riesgos<sup>6</sup>, la prohibición de ciertos negocios en áreas patrimoniales<sup>7</sup>, entre otros.

Con respecto a la normativa relacionada con la extinción de dominio, una de las primeras veces que se mencionó dicha figura jurídica como medio para combatir la corrupción fue en una nota de opinión elaborada por el diario El Comercio, con fecha 30 de julio de 2014, donde se mencionaba que “el nuevo Gobierno deberá declarar en 2017 la Ley de Extinción de Dominio” (Tapia, 2014). Oficialmente el Presidente de Ecuador, Lenin Moreno, con fecha 24 de mayo de 2018, al cumplir un año en el cargo, anunció “el envío de un Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (en adelante, **“el Proyecto”**, **“del Proyecto”**)”

---

<sup>4</sup> Se toma como ejemplo esta legislación ya que la protección promulgada al derecho a la propiedad es muy parecida entre las Constituciones de Colombia y Ecuador, además resulta favorable el análisis comparado con la legislación del país vecino, ya que la práctica de la acción de extinción de dominio se lleva ejerciendo por varias décadas, desde su primera aparición de la figura de extinción de dominio en la Carta Magna del año 1991 y la posterior promulgación de la ley de extinción de dominio —también conocida como la ley 333— del año 1996.

<sup>5</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización COOTAD (2010) art. 446.

<sup>6</sup> Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2019) art. IV.1.43, numeral 3.

<sup>7</sup> Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2019) art. IV.4.34, literal a.

o **“al Proyecto”**), que constituiría el instrumento eficaz para prevenir y perseguir la corrupción, cualquiera fuera su origen, público o privado” (Terán, 2018).

El 01 de octubre de 2019, el Ejecutivo entregó a la Asamblea Nacional el anteproyecto de ley para la extinción de dominio (Romero, 2019). El 01 de julio de 2020, “por unanimidad, la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional aprobó el informe para primer debate de la Ley Extinción de Dominio” (García, 2020). El 06 de agosto de 2020, en la sesión 678 del Pleno de la Asamblea, se dio inicio al primer debate de la Ley de Extinción de Dominio. El 17 de septiembre de 2020, tras la intervención de varias bancadas, concluyó el primer debate del Proyecto (Velez, 2020a).

Con fecha 17 de noviembre de 2020, “la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional aprobó por unanimidad el informe para el segundo y definitivo debate del Proyecto” (Velez, 2020b). El 08 de diciembre de 2020, el Pleno de la Asamblea inició con el segundo debate de la Ley de Extinción de Dominio. El 19 de enero de 2021, la moción finalmente fue aprobada con 131 votos a favor y 1 abstención en la sesión 688 del Pleno de la Asamblea (Velez, 2021).

El 19 de febrero de 2021, el Presidente de la República presentó el veto parcial al Proyecto de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Al fundamentarse la objeción en la inconstitucionalidad parcial del Proyecto, es necesario el dictamen de la Corte Constitucional, previo a que la Asamblea pueda allanarse a la objeción o ratificar el Proyecto (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009, art. 65).

El 26 de febrero de 2021, se realizó el sorteo para la selección del juez o jueza que conocería la objeción de inconstitucionalidad, la designada fue la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 01 de marzo de 2021. En sesión ordinaria del 17 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, con nueve votos a favor, el dictamen No. 1-21-OP/21 (en adelante, **“el dictamen”**).

A manera de preámbulo, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, **“la Corte”**) señala en las consideraciones previas que:

la imperativa lucha contra la corrupción no puede vaciar de contenido a los derechos y garantías constitucionales [...] resulta necesario encontrar un justo balance entre la lucha contra la corrupción y las garantías del debido proceso, limitando los espacios de

discrecionalidad en la aplicación de las normas que regulan la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado. (2021, párr. 20)

Con respecto a la objeción al artículo 4<sup>8</sup> del Proyecto, naturaleza jurídica de la extinción de dominio, la Corte considera que:

i) el carácter imprescriptible de la acción descrito en el artículo 4 del Proyecto es necesario analizarlo en conjunto con el artículo 14 numeral d)<sup>9</sup> ibíd., ya que “El artículo 4 del Proyecto establece el carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio y el literal d) del artículo 14 desarrolla la noción de imprescriptibilidad que se aplicará en el Proyecto” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021), por lo tanto, existe conexidad.

La Corte (2021) observa que la prescripción juega un papel importante en el derecho a la seguridad jurídica y en la tutela del derecho a la defensa. Pese a que la regla de la prescripción admite excepciones, el establecimiento de estas “debe provenir de la propia Constitución en sentido formal; de otras fuentes del bloque de constitucionalidad, como aquellas derivadas del cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos [...]” (párr. 44-46).

La Corte (2021) “no identifica que exista una obligación internacional de dotar de imprescriptibilidad a la acción de extinción de dominio” (párr. 48) y “el argumento del legislativo<sup>10</sup> relativo a la soberanía del Estado es insuficiente para declarar inexistente el derecho de dominio en cualquier momento” (párr. 53), por lo tanto, concluye que el artículo 4 del Proyecto y, por conexidad, el artículo 14 literal d) ibíd. son inconstitucionales, debido a que “el carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio es [...] incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución” (párr. 20);

---

<sup>8</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 4.- Naturaleza jurídica.-** La extinción de dominio es patrimonial, imprescriptible, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia.

<sup>9</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 14.- Principios.-** En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios:(...) d) Imprescriptibilidad.- En el procedimiento de extinción de dominio es la calidad que mantienen determinados derechos u obligaciones que no desaparecen por el paso del tiempo, el cual no daña o prescribire su vigencia.

<sup>10</sup> El legislativo debía “analizar si existen razones derivadas de principios o valores constitucionales que justifiquen la inclusión de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio y que provean un beneficio que sea proporcional a la afectación generada al derecho a la seguridad jurídica”. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 49)

ii) en el carácter retrospectivo de la acción, la Corte (2021) establece la conexidad entre el artículo 4 del Proyecto y el artículo 14 numeral c)<sup>11</sup> ibíd., ya que existe relación entre el principio de retrospectividad, los efectos en el tiempo que se darán a la acción de extinción de dominio, el carácter imprescriptible de la acción y la noción de nulidad de origen (párr. 61).

La irretroactividad tiene relación con la seguridad jurídica y también guarda relación con el debido proceso —como consta en el artículo 76 numeral 3<sup>12</sup> de la Constitución del Ecuador—. La figura de la irretroactividad permite que los administrados tengan certeza de las consecuencias de sus acciones al momento que las cometen y evita que exista una capacidad sancionatoria desmesurada por parte del Estado, para esto es necesaria que previamente hayan sido promulgadas reglas “claras, previas y públicas” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 64).

Por lo expuesto, la Corte (2021) declara inconstitucional el artículo 14 literal c) del Proyecto que permite la aplicación retroactiva de una sanción patrimonial, ya que “la definición de retrospectividad prevista en el Proyecto de Ley en realidad no es tal, sino que, por el contrario, constituye una retroactividad ilimitada” (párr. 69 y 71), y;

iii) en la definición de actividad ilícita que permitiría la aplicación de la ley, la Corte (2021) establece la conexidad entre el artículo 4 del Proyecto, el artículo 7 literal a)<sup>13</sup> ibíd. y el artículo 19 literal a)<sup>14</sup> ibíd, ya que existe “una conexión estrecha entre la naturaleza patrimonial de la acción de extinción de dominio y la definición de actividad ilícita que habilitaría la aplicación de la ley” (párr. 75).

---

<sup>11</sup> **Artículo 14.- Principios.-** En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios:(...) c) Retrospectividad.- Es la fuerza vinculante de la ley desde su entrada en vigor, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una regulación anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 58)

<sup>12</sup> **Constitución del Ecuador (2008), artículo 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. (...)

<sup>13</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 7.- Definiciones.-** Para la aplicación de la presente Ley, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones:(...) a) Actividad ilícita.- Toda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente, independientemente de la responsabilidad penal.

<sup>14</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 19.- Procedencia y causales de la extinción de dominio.-** La extinción de dominio procederá, respecto de los siguientes bienes y circunstancias según el caso:(...) a) El bien o los bienes que no cumplan los requisitos para la adquisición de dominio conforme a la legislación vigente (...).

La definición de actividad ilícita que permitiría su aplicación “es extremadamente amplia e indeterminada en cuanto se refiere de forma general y abstracta a cualquier tipo de actividad contraria al ordenamiento jurídico, lo que puede abarcar un conjunto infinito de situaciones” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 79), por lo que, la Corte (2021) considera que la aplicación de dominio aplicada en dichos infinitos supuestos “resultaría desproporcionada” (párr. 81).

Por lo expuesto, la Corte (2021) declara inconstitucional el artículo 7 literal a) y el artículo 19 literal a) del Proyecto, ya que se debería “determinar con claridad las causales para la procedencia de la acción de extinción de dominio, y estas causales deben ser proporcionales a la sanción patrimonial que se pretende establecer” (párr. 84).

Con respecto a la objeción del artículo 8<sup>15</sup> del Proyecto, supletoriedad del Código Civil para la normativa sustantiva y del Código Orgánico Integral Penal para la normativa adjetiva, la Corte (2021) considera que no es procedente la objeción presidencial, ya que:

no le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto a la conveniencia o no de establecer una nueva acción y su configuración compete, en principio, a los órganos políticos del Estado. [...] La supletoriedad es un mecanismo de integración de la ley por medio del cual se suplen las lagunas presentes en una normativa específica, mediante la remisión a otra ley, para incorporar a la primera las reglas contenidas en la segunda, siempre que estas últimas resulten compatibles con la naturaleza de la norma suplida. Por lo que, en sí misma, la supletoriedad no afecta o genera contradicciones con las instituciones contenidas en la normativa principal. (párr. 101)

Al no declarar la inconstitucionalidad del artículo 8 del Proyecto, la Corte (2021) no justifica el análisis de los artículos<sup>16</sup> 13, 16, 17, 18, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 del Proyecto, que el Presidente pretendía que fueran analizados. “La Corte recuerda una vez más que su competencia se limita a las disposiciones

---

<sup>15</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021) de Extinción de Dominio (2021), artículo 8.- Supletoriedad.**- En todo lo que no esté previsto de manera específica en la presente Ley, en cuanto a normativa sustantiva, se aplicarán las reglas del Código Civil; y, en lo referente a la normativa adjetiva se aplicará lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal.

<sup>16</sup> Una descripción a de las instituciones descritas en los artículos del Proyecto de Ley, se encuentran contemplados de forma detallada en el párrafo 89 del dictamen No. 1-21-OP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador.

objetadas por el ejecutivo, por lo que, si el Presidente de la República consideraba inconstitucionales estos artículos, debió haberlos objetado expresamente” (párr. 107).

Con respecto a la objeción de los artículos 71<sup>17</sup> y 72<sup>18</sup>, fondo especial de extinción de dominio y destino de los recursos del Proyecto, la Corte (2021) declara:

i) la objeción presidencial al artículo 71 del Proyecto es improcedente, ya que, “la Asamblea tiene amplia libertad para elegir a través de qué mecanismos desea concretizar las preasignaciones constitucionales establecidas en el artículo 298 de la Constitución, por lo que la creación del Fondo como tal no es inconstitucional” (párr. 121); y,

ii) es parcialmente inconstitucional el artículo 72 del Proyecto, respecto de las frases: “sin que esto se pueda considerar como preasignación presupuestaria, ni se contabilicen entre los recursos que ordena la Constitución para los sectores de Salud y Educación”; y, “treinta (30) por ciento restantes se destinará a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargados de la ejecución de esta ley”.

Debido a que el ingreso proveniente de la extinción de dominio debe ser tomado en cuenta dentro del Presupuesto General del Estado<sup>19</sup> y por lo tanto las preasignaciones presupuestarias que se originen deben ser destinadas a aquellas contempladas en el artículo 298 de la Constitución (2008) —se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la

---

<sup>17</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 71.- Fondo Especial de Extinción de Dominio.-** Los recursos provenientes de la monetización de los bienes constituidos como activos especiales, conformarán un Fondo Especial de Extinción de Dominio, que será administrado por el Director del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, sujeto a los lineamientos del Directorio y a su control y supervisión. Los fondos serán depositados conforme lo establecido en la presente Ley. Los recursos de este Fondo Especial son distintos y no complementarios a los que el Estado asigna a los sectores de salud y educación por mandato constitucional.

<sup>18</sup> **Proyecto de Ley de Extinción de Dominio (2021), artículo 72.- Destino.-** La monetización de los bienes constituidos como activos especiales y que cuenten con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado, será invertida en programas destinados a desarrollo infantil integral con énfasis en primera infancia y erradicación de trabajo infantil, en un porcentaje no inferior al setenta (70) por ciento sin que esto se pueda considerar como preasignación presupuestaria, ni se contabilicen entre los recursos que ordena la Constitución para los sectores de Salud y Educación. El treinta (30) por ciento restante se destinará a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargados de la ejecución de esta ley.

<sup>19</sup> «El artículo 292 de la Constitución prescribe que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado y está basado en la universalidad de ingresos. Por ello, señala que el presupuesto “**incluye todos los ingresos y egresos del sector público**, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados” (énfasis añadido). De este artículo se desprende que los ingresos que recibe el Estado por concepto de monetización de los bienes que cuentan con sentencia ejecutoriada que declara la extinción de dominio a su favor, son ingresos que deben formar parte del Presupuesto General del Estado». (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párr. 119)

educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación— por lo que no cabe la preasignación pretendida en el artículo 72 del Proyecto.

Con fecha 22 de abril de 2021, en la sesión 703, la Asamblea Nacional analizó las objeciones de inconstitucionalidad realizadas por el Presidente y el Dictamen emitido por la Corte Constitucional. El Pleno de la Asamblea Nacional mocionó:

i) eliminar la característica de imprescriptible que constaba en el art. 4<sup>20</sup> y fijar una prescripción de 15 años contados desde la fecha que se adquieren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio;

ii) en los arts. 5 y 7<sup>21</sup> determinar con claridad las causales para la procedencia de la acción de extinción de dominio;

iii) eliminar los literales c) y d) del artículo 14 y el literal a) del artículo 19, es decir, se eliminan las características de retrospectividad y de imprescriptibilidad; y,

iv) en el art. 72 destinar la totalidad de la monetización de los bienes objeto de extinción de dominio al desarrollo infantil integral con énfasis en la primera infancia y erradicación de trabajo infantil.

Una vez concluido el análisis normativo con respecto al Derecho a la Propiedad y a la Ley de Extinción de Dominio, se puede decir que el principal temor que la población podría tener con respecto a la incorporación de una ley de esta naturaleza en la legislación interna es que se piensa que el Estado va a empezar a “quitar” las propiedades de todos sin distinción. Hay que tener claro que en el Ecuador el derecho a la propiedad se reconoce y garantiza cuando los bienes son adquiridos lícitamente, con un fin social o ambiental, bajo uno de los cinco modos de adquirir el dominio como consta en el art. 603 la Codificación del Código Civil (2005), esto es “ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa

---

<sup>20</sup> Mediante Memorando AN-SSJR-2021-0052-M, con fecha 23 de abril de 2021, se incorporó el plazo de prescripción. El artículo aprobado dicta: “**Artículo 4.- Naturaleza jurídica.-** La extinción de dominio es patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia, y prescribirá luego de transcurridos quince (15) años contados desde la fecha en que se adquirió el bien o los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio”.

<sup>21</sup> Mediante Memorando AN-SSJR-2021-0052-M, con fecha 23 de abril de 2021. Se define con claridad la definición de actividad lícita a través del artículo 7 el cual dicta: “**Actividad Lícita.-** las acciones u omisiones relacionadas con los delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal de: concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, producción, comercialización o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, y tráfico de personas, establecidos mediante sentencia condenatoria ejecutoriada”. Por conexidad en el artículo 5 se incorpora “2.- la existencia de una actividad ilícita ” en las condiciones para que se configure la extinción de dominio.

de muerte y la prescripción”. Así también, toda ley pasa por los filtros legales y constitucionales previo a su promulgación en el Registro Oficial y su posterior aplicación. Por lo que, no debería existir el escenario en el que se utilice a la normativa para la extinción arbitraria del dominio.

En el caso de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, hasta el momento la norma ha pasado las etapas de presentación del Proyecto, calificación del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional, elaboración del primer informe de comisión, aprobación del primer debate, elaboración del segundo informe de comisión, aprobación del segundo debate, objeción del Presidente por inconstitucionalidad, dictamen No. 1-21-OP/21 por parte de la Corte Constitucional del Ecuador y aprobación del proyecto por parte del Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador. Cuando sea publicada en el Registro Oficial empezará a surtir efectos jurídicos.

## **2.2. Ley de Extinción de Dominio**

### **2.2.1. Métodos para combatir la corrupción.**

Estudios académicos han demostrado que la corrupción puede suceder en un momento:

i) *ex-ante*, a manera de ejemplo, esto puede suceder en la rama tributaria cuando un funcionario es pagado para alterar valores antes de que sea fijada la base imponible para la exigencia de impuestos a un contribuyente; o,

ii) *ex-post*, en este caso puede suceder posterior a que se impuso el impuesto a un contribuyente, por lo que un funcionario puede exigir un pago para corregir los valores ingresados o inclusive eliminar el impuesto— (Motta, 2009).

De las clasificaciones expuestas, se puede catalogar a la Ley de Extinción de Dominio como una herramienta para combatir la corrupción de forma *ex-post*, ya que su aplicación se produce en los casos que han existido conductas de corrupción o conductas ilícitas. La normativa ya ha sido usada en varios países de la región trayendo buenos resultados.

### 2.2.2. *¿Qué es la Ley de Extinción de Dominio?*

Según el Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC) la Ley de Extinción de Dominio es una normativa que nace de la necesidad de crear

herramientas prácticas que facilitan la lucha contra la droga, el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo [...] La extinción de dominio es un instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita. Como tal, es un instrumento de política criminal que busca complementar el conjunto de medidas institucionales y legales adoptadas por los países. Por su naturaleza y alcance, se constituye en un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal. (2011, párr. 1-2)

¿Cuáles son las finalidades de la Ley de Extinción de Dominio? Según Salazar (2020) las necesidades de incorporar herramientas para combatir la corrupción son: i) reducción de la criminalidad; ii) evitar el enriquecimiento ilícito; iii) evitar la competencia desleal; y, iv) evitar que los bienes y ganancias de los negocios ilícitos sirvan para la comisión de otros delitos.

Para aplicar la ley que se menciona en el presente apartado, es necesario ejercer la acción de extinción de dominio. Según Wilson Martínez (2015), se entiende que la acción es “la facultad de poner en movimiento el aparato jurisdiccional para obtener una sentencia declaratoria de titularidad del derecho de dominio a favor del Estado, sin contraprestación, pago o indemnización alguna”. Martínez (2015) a su vez señala que se caracteriza<sup>22</sup> por ser una acción:

i) real, ya que la acción persigue los bienes que por algunas de las causales mencionadas —origen o fin ilícitos— no cuentan con la protección otorgada al derecho a la propiedad, “[e]n consecuencia, dentro del proceso de extinción de dominio no se debate

---

<sup>22</sup> Las presentes características han sido desarrolladas a través del fallo de la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-740, con fecha 28 de agosto de 2003.

sobre el carácter, la inocencia o la culpabilidad de las personas, sino el origen o la destinación de los bienes” (p. 20);

ii) jurisdiccional, ya que quienes emiten la decisión de si existe o no la extinción de dominio son los jueces competentes para conocer la acción, respetando las garantías constitucionales y jurisdiccionales (p. 20);

iii) pública, ya que tiene por objeto proteger el interés común. Quien tiene la titularidad para ejercer esta acción como demandante es el Estado, a través de la Fiscalía General del Estado (p. 21);

iv) directa, ya que —a diferencia de otras acciones contenciosas— para el ejercicio de la presente acción no se requiere agotar previamente vías administrativas o judiciales (p. 21);

v) independiente, ya que “la declaratoria de extinción de dominio no depende de una declaración previa de responsabilidad penal contra el sujeto que alega tener un derecho real sobre los bienes afectados” (p. 21);

vi) autónoma, ya que tiene principios y reglas propias a este tipo de procedimiento. Ejemplo de esta característica es la carga de la prueba, esta es dinámica, tiene la carga procesal la parte procesal que le resulta más fácil la obtención de la prueba (p. 24); e,

vii) intemporal (o retrospectiva) e imprescriptible, ya que, con respecto a la intemporalidad, existe la “posibilidad de declarar extinguido el derecho de dominio en cualquier tiempo, aun cuando el hecho que configura la causal de extinción hubiere acaecido antes de la entrada en vigencia de la primera Ley de Extinción de Dominio” (p. 30), mientras que, con respecto a la imprescriptibilidad, no existe un límite de tiempo para poder acudir “ante los jueces en procura de una sentencia de extinción de dominio” (p. 30).

Estas últimas características mencionadas han provocado críticas. Hay Estados que las aprueban como es el caso Colombia donde se manifiesta<sup>23</sup> que el Estado “se halle habilitado para perseguir el dominio ilícitamente adquirido sin consideración a la época de ocurrencia de la causal que lo originó [...] pues el solo transcurso del tiempo no tiene por qué legitimar un título viciado en su origen” (Corte Constitucional de Colombia, 2003, párr. 29) y hay Estados que las declaran inconstitucionales como es el caso de Ecuador donde se

---

<sup>23</sup> Mediante la Sentencia C-740 (2003) dictada por la Corte Constitucional de Colombia.

manifiesta<sup>24</sup> que la definición de retrospectividad prevista en el Proyecto constituye una retroactividad ilimitada y en conjunto con la falta de prescripción de la acción, implicaría “un escenario infinito de afectación al derecho a la propiedad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, párrs. 69 y 70).

### ***2.2.3. Aplicación de la Ley de Extinción de Dominio: Colombia.***

Resulta valioso para el presente trabajo de investigación presentar un ejemplo práctico en el que se haya aplicado la Ley de Extinción de Dominio por dos razones: i) visualizar la importancia que tiene este mecanismo en la lucha contra la corrupción; y, ii) entender de una forma pragmática cómo funciona la extinción de dominio a través de la demostración casuística.

Para realizar esta tarea se trae a colación un caso de Colombia, ya que en el país mencionado la ley está vigente por tres décadas, para ser precisos, el concepto de extinción de dominio aparece por primera vez en la legislación colombiana en la Constitución Política de 1991, Título II De los Derechos, las Garantías y los Deberes, Capítulo 1 De Los Derechos Fundamentales, art. 34, el cual dicta: “Se prohíben penas de destierro y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”.

Posteriormente, en el año 1996, se promulgó la primera Ley de Extinción de Dominio a través de la Ley 333, la cual fue derogada por la Ley 793 del año 2002; dicha ley fue reformada en el año 2010 mediante la Ley 1395, la cual fue finalmente superada por la Ley 1708 —también conocida como Código de Extinción de Dominio— del año 2014. Esta legislación corrigió varios artículos predecesores y subsanó los vacíos legales que estos provocaban, concediéndole a la extinción de dominio la autonomía que requiere, consagrando los principios y reglas para la acción de extinción de dominio y proveyendo la jurisdicción propia que esta institución necesita para su correcto ejercicio (Martínez, 2015, pp. 22-26).

---

<sup>24</sup> Mediante el Dictamen No. 1-21-OP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador.

Uno de los casos que más cobertura mediática tuvo en Colombia y el cual es mencionado numerosas veces en conferencias sobre la aplicación de la acción de extinción de dominio, es el caso del Grupo Empresaria Grajales. Después de dos meses de que la Ley 793 del año 2002 fuera promulgada, “ya se habían producido trece fallos de extinción de dominio de extensas y valiosas propiedades de importantes narcotraficantes como Pablo Escobar, Iván Urdinola Grajales, Hélder Herrera, entre otros” (Tobar, 2014, p.31). Para el proceso se realizaron investigaciones, tanto en Colombia como en Estados Unidos, en las cuales se informó que presuntamente parte mayoritaria “de las 50 empresas del grupo Grajales tienen dentro de sus accionistas personas involucradas con el narcotráfico [...] Estados Unidos colocó a 32 empresas y a 31 personas en la denominada Lista Clinton<sup>25</sup>, que bloquea financieramente a los involucrados” (El Tiempo, 2005). En el año 2005 comenzaron las diligencias en diferentes partes del país para realizar el secuestro de los bienes del Grupo Empresarial Grajales entre los cuales se encontraban:

167 bienes inmuebles rurales, semirurales y urbanos, 44 empresas ubicadas en el municipio de La Unión, 12 vehículos, composiciones accionarias en diferentes empresas y activos fijos representados en el manejo de las cosechas de propiedad de las empresas afectadas y cuyo valor supera los 250.000 millones de pesos. (El Tiempo, 2005)

Ajustando el valor al cambio de inflación del peso colombiano a la actualidad, la cifra recuperada sería aproximadamente de 463 mil millones de pesos, lo cual significaría una suma de alrededor de 127 millones de dólares americanos. La Ley 1708<sup>26</sup> crea El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), que es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (en adelante, “**la SAE**”), la cual administra los bienes para que no se deterioren, no se pierdan los empleos y el Estado tenga un ingreso continuo producto de los frutos civiles de los activos.

---

<sup>25</sup> La Lista Clinton o *Specially Designated Narcotics Traffickers List* es una base de datos en la cual los Estados Unidos detallan las empresas o personas vinculadas con el narcotráfico. Los activos de las personas en la lista son bloqueados y se les impide realizar negocios. (United States Department of the Treasury, s/f)

<sup>26</sup> Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio”, Capítulo VIII Administración y destinación de los bienes de la ley.

En el caso Grajales las 50 empresas —entre ellas estaban hoteles, viñedos, compañías constructoras, agropecuarias, de transportes, de exportación de frutas, entre otras— generaban en el época de la extinción del dominio, “5.000 empleos directos y 7.000 empleos indirectos” (El Tiempo, 2005), por lo que 10 de las empresas más importantes pasaron a ser controladas por la Superintendencia de Sociedades, esto garantizó que exista “continuidad de la producción y se preserven los empleos” (El Tiempo, 2005).

Después de más de 15 años de este proceso de extinción, el Estado sigue teniendo ingresos. La SAE rentó “La Linda” —finca ubicada en el Valle del Cauca, producto de la extinción de dominio en el caso Grajales— a un grupo empresarial holandés. En tan solo tres años se ha convertido en una de las mejores empresas para producir tallos y exportarlos a mercados internacionales, las flores se exportan a 98 países entre ellos Estados Unidos y países de la Unión Europea. Se prevé que para el siguiente periodo de transporte se exporte 30 toneladas de flores. Este ingreso económico que perdura con el paso del tiempo beneficia al Estado, al sector privado y a la sociedad. “Actualmente, la finca La Linda genera empleo a 250 familias que apoyan la siembra, el corte y todo el proceso de poscosecha” (Noticias Caracol, 2020).

La recuperación de bienes por concepto de extinción de dominio no se limita a los casos de corrupción o de narcotráfico. Como se ha mencionado con anterioridad, la Ley de Extinción de Dominio ataca a los bienes que fueron adquiridos originariamente de forma ilícita o de aquellos que, siendo adquiridos de forma lícita, fueron destinados para fines ilícitos. En Colombia la acción de extinción de dominio también ha sido aplicada a: i) grupos guerrilleros; ii) estafas piramidales; iii) organización que cometieron lavado de activos; entre otros (González, Rodríguez y Rojas, 2015).

## CONCLUSIONES

En conclusión, se puede afirmar que la corrupción ha existido desde que se originaron las relaciones de poder en las agrupaciones primitivas de humanos y, probablemente, siempre existirá. Durante el paso de los diferentes periodos históricos de la humanidad, el término corrupción ha adoptado diferentes acepciones, desde el considerarla como el desvanecimiento natural que sufre todo objeto físico hasta las teorías contemporáneas de la corrupción política, en la cual se abusa del poder público para el interés personal.

Es un deber de cada Estado combatir este mal que tanto perjuicio ocasiona a la sociedad. Se combate la corrupción de forma *ex-ante* cuando el Estado toma medidas preventivas para evitar las conductas de corrupción —a través del acceso a la información, transparencia en las instituciones públicas, auditorías periódicas, entre otros—. Se combate la corrupción de forma *ex-post* cuando el Estado toma medidas de control para investigar y sancionar en los casos que se ha producido la conducta de corrupción —a través de denuncias, fiscalización, juicios y aplicación de medidas para reparación integral en los casos que existen sentencias ejecutoriadas, entre otros.

Recientemente, Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Extinción de Dominio en cumplimiento de la lucha contra la corrupción que está contemplado en la legislación interna y en los tratados internacionales suscritos. La ley en mención es una herramienta *ex-post* para combatir la corrupción, fundamentándose en la legitimidad del derecho de la propiedad, es decir, la normativa garantiza este derecho cuando la propiedad ha sido adquirida de forma lícita y para cumplir los fines estipulados por el constituyente. Con respecto al derecho a la propiedad, se toma en cuenta que no es absoluto ya que en casos tácitos cuenta con limitaciones y prohibiciones. Las finalidades de esta ley son: i) reducción de la criminalidad; ii) evitar el enriquecimiento ilícito; iii) evitar la competencia desleal; y, iv) evitar que los bienes y ganancias de los negocios ilícitos sirvan para la comisión de otros delitos. La ley se cumple mediante la acción de extinción de dominio, por sus características, es una acción: i) real; ii) jurisdiccional; iii) pública; iv) directa; v) independiente; vi) autónoma; e, vii) intemporal e imprescriptible<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> En el caso de Ecuador, las características en mención han sido declaradas inconstitucionales. La Corte Constitucional del Ecuador en el Dictamen No. 1-21-OP/21, ha manifestado que la definición de retrospectividad prevista en el Proyecto constituye una retroactividad ilimitada y en conjunto con la falta de

Actualmente la corrupción es una de las enfermedades que ataca a varios países sin hacer distinciones, afecta en diferentes grados desde altos niveles de corrupción hasta niveles casi imperceptibles. Así como en la medicina, las enfermedades humanas atacan a diferentes organismos y partes del cuerpo, también, la corrupción, ataca a diferentes instituciones del Estado y a los derechos. Si no se controla, empieza a crecer como una plaga que se incrusta y corroe la ley, la democracia, la justicia, hasta llegar a afectar los principios y derechos de los ciudadanos. Al no existir institucionalidad, por efecto de las conductas corruptas, se ven menoscabadas las garantías jurisdiccionales e instancias judiciales que las personas hubiesen podido activar para exigir el respeto de sus derechos, lo cual deja la brecha libre para que las conductas de corrupción vulneren, ya sea de forma directa o indirecta, los derechos humanos.

En este particular, la Ley de Extinción de Dominio podría convertirse en una herramienta para combatir el problema en mención. Si la corrupción es uno de los problemas sociales que afecta directa e indirectamente a los derechos humanos, la lucha en su contra debería ser uno de los ejes que actúe a favor del respeto de los derechos fundamentales. Una de las finalidades de la extinción de dominio es crear el Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, institución que

asumirá la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio [...] tendrá como máximo órgano de gobierno el Comité Directivo del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, que estará integrado por un representante de la Función Ejecutiva, uno de la Función Judicial y uno de la Función de Transparencia y Control Social. (Proyecto de Ley de Extinción de Dominio, art. 65)

Por lo que, los ingresos provenientes de los frutos civiles, utilidades, intereses o ventas de los bienes provenientes de la extinción de dominio, ingresarán a las arcas del Estado como parte del Presupuesto General del Estado y respetando el art. 298<sup>28</sup> de la

---

prescripción de la acción, implicaría “un escenario infinito de afectación al derecho a la propiedad” (párr. 69 y 70)

<sup>28</sup> Artículo 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a

Constitución del Ecuador se podrá realizar las preasignaciones presupuestarias que permitan garantizar —de forma activa<sup>29</sup> y pasiva<sup>30</sup> los derechos humanos de los ecuatorianos.

Como se ha visto en el caso de Colombia, la Ley de Extinción de Dominio ha tenido mejoras durante sus tres décadas de aplicación, a través de sus diversas reformas. Por lo que, si bien con la Ley de Extinción de Dominio que se ha aprobado en el Ecuador podría tener ciertas fallas y vacíos legales en un comienzo. Estos errores serán subsanados conforme la ley alcance desarrollo normativo y jurisprudencial.

Finalmente, es de vital importancia la correcta aplicación de las herramientas para combatir la corrupción. La Ley de Extinción de Dominio, de ser utilizada correctamente por parte de un gobierno democrático que respeta la independencia de poderes, ayudará a disminuir la problemática social de la corrupción que tanto daño ha causado. Pero, de ser mal utilizada por parte de un gobierno autoritario que no respetase la independencia de Poderes, tendría efectos gravísimos, podría ser utilizada para persecución política e incluso podría darse el menoscabo del derecho legítimo a la propiedad. De no existir un correcto manejo de *la fuerza*, la ley que fue creada con el objetivo de combatir la corrupción podría *convertirse en aquello que prometía destruir*. (Lucas y McCallum, 2005).

---

preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias. (Constitución del Ecuador, 2008)

<sup>29</sup> Cuando el Estado tiene el presupuesto necesario para cubrir las preasignaciones en el sector salud y educación.

<sup>30</sup> En los casos de reparación integral cuando existió vulneración de derechos humanos, el Estado pueda asignar el pago a través de las partidas presupuestarias

## REFERENCIAS

- Amnesty International. (2010). *HUMAN RIGHTS CONCERNS IN SOUTH AFRICA DURING THE WORLD CUP*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2010/06/human-rights-concerns-south-africa-during-world-cup/#:~:text=There%20has%20been%20an%20increase,high%20density%20inner%20city%20accommodation.>
- Andvig, J, Fjeldstad, O, Amundsen, I, Sissener, T y Søreide, T. (2001). *Corruption: A review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/281372409\\_Corruption\\_A\\_review\\_of\\_contemporary\\_research.](https://www.researchgate.net/publication/281372409_Corruption_A_review_of_contemporary_research)
- Arellano, D. (2016). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*, 62 (3), 810-826. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-10422017000300810.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422017000300810)
- Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC). (2011). *LEY MODELO SOBRE EXTINCION DE DOMINIO*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley\\_Modelo\\_Sobre\\_Extincion\\_de\\_Dominio.pdf.](https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf)
- Banerjee, A, Mullainathan, S y Hanna, R. (2012). *Corruption*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Recuperado de: [https://www.nber.org/papers/w17968.](https://www.nber.org/papers/w17968)
- Borja, M. (2020). *La estructura del caso Sobornos según la Fiscalía*. Recuperado de: [https://gk.city/2020/03/08/estructura-sobornos/.](https://gk.city/2020/03/08/estructura-sobornos/)
- Brioschi, C. (prólogo de Garzón, B.). (2019). *BREVE HISTORIA DE LA CORRUPCION: De la ANTIGÜEDAD a NUESTROS DIAS*. Barcelona: Taurus.
- Buchan, B y Hill, L. (2014). *An Intellectual History of Political Corruption*. New York: Palgrave Macmillan.

- Celi, E. (2020). *Teodoro Maldonado: sobreprecio de hasta el 992% en insumos médicos*. Revista Primicias. Recuperado de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/teodoro-maldonado-insumos-sobreprecio-contraloria/>.
- Cheix, J y Saavedra, A. (2009). *Justiniano: Su autoridad de hecho y de derecho frente a la corte*. Revista Electrónica Histórias de Orbis Terrarum Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3621452>.
- Círculo de Estudios Latinoamericanos. (2020). *INDICADOR DE CORRUPCIÓN PARA AMERICA LATINA*. Recuperado de: <https://www.cesla.com/pdfs/Informe-de-corrupcion-en-Latinoamerica.pdf>.
- Codificación del Código Civil. (2005). Arts. 599 y 603. Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005. Estado: Reformado. Última reforma: 08 de julio de 2019.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Arts. 3, 76, 83, 204, 208, 280, 298 y 321. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Estado: Reformado. Última reforma: 25 de enero de 2021.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Arts. 34. Recopilación 1991 de 02 de enero de 1991. Estado: Reformado. Última reforma: Actualizada con los Actos Legislativos a 2016.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. (2005). Registro Oficial Suplemento 166 de 15 de diciembre de 2005. Estado: Reformado. Última reforma: 05 de agosto de 2005.
- Convención Interamericana Contra la Corrupción. (1997). Registro Oficial Suplemento 153 de 25 de noviembre de 2005. Estado: Reformado. Última reforma: 21 de julio de 2000.
- Corte Constitucional. (2021). Dictamen No. 1-21-OP. Tipo: Objeción Presidencial. Ecuador.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-740. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La\\_extincion\\_del\\_derecho\\_de\\_dominio\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf).
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Pontificia Universidad Católica Del Perú.

- El Comercio. (2020). *¿Dónde se encuentran los sentenciados dentro del caso Sobornos?*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/paradero-sentenciados-caso-sobornos-profugos.html>.
- El Telégrafo. (2020). *IESS tomará acciones contra tramitadores de turnos*. Recuperado de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/iess-tramitadores-turnos>.
- El Tiempo. (2005). *Fiscalía General de la Nación ocupó los bienes del grupo empresarial Grajales*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1957879>.
- El Universo. (2019). *Ecuador: Empresas del caso Sobornos con \$ 6.115 millones en obras*. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/11/nota/7512811/empresas-caso-sobornos-6115-millones-obras/>.
- Fiscalía General del Estado. (s/f). *CASO SOBORNOS 2012 – 2016*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-sobornos-2012-2016/>.
- Galarza, D. (2019). *¿Cómo funciona la extinción de dominio en otros países?*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/ley-extincion-dominio-tendencia-crece-paises-latinoamericanos-nid2196768/#:~:text=La%20ley%20de%20extinci%C3%B3n%20de,debaten%20proyectos%20para%20su%20implementaci%C3%B3n>.
- García, A. (2020). *Comisión de Participación aprueba informe para primer debate sobre Ley de Extinción de Dominio*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/comision-debate-ley-extincion-dominio.html>.
- González, S, Rodríguez, G y Rojas, J. (2015). *La Administración de los Bienes Objeto de Acción de Extinción de Dominio en Colombia (1991-2014)* [Tesis de Posgrado]. Colombia: Universidad La Gran Colombia. Recuperado de: [https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3614/Administraci%C3%B3n\\_bienes\\_extinci%C3%B3n\\_dominio.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/3614/Administraci%C3%B3n_bienes_extinci%C3%B3n_dominio.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Hava, E. (2016). *Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional*. Revista Nuevo Foro Penal. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publica>

[tion/313948827 Gran corrupcion estrategias para evitar su impunidad internacional.](https://doi.org/10.1017/S1525083413000000)

Heidenheimer, A y Johnston, M. (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.

Jorgensen, M. (2005). *What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate*. San Diego: University of California. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1739962](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962).

Lara, F. (2005). *Hammurabi De Babilonia, Príncipe Piadoso*. Isimu: Revista sobre Oriente Próximo y Egipto en la antigüedad. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3009103>.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2009). Arts. 65. Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009. Estado: Reformado. Última reforma: 10 de noviembre de 2020.

Lucado, M. (2006). *Enfrente a sus gigantes*. Nashville: Editorial Betania.

Lucas, G (director) y McCallum, R (productor). (2005). *Star Wars: Episode III - Revenge of the Sith*. Estados Unidos: Lucasfilm Ltd.

Makum, J. (2010). *Corruption in Africa: Causes, Consequences and Cleanups*. Plymouth: Lexington Books.

Marlasca, A. (1998). *Fundamentación filosófica de los derechos humanos*. Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol.%20XXXVI/90/Fundamentacion%20Filosofica%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf>.

Martínez, W. (2015). *LA EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COLOMBIA*. En Martínez, W. *LA EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO EN COLOMBIA*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La\\_extincion\\_del\\_derecho\\_de\\_dominio\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf).

- Motta, A. (2009). *Ex-ante and Ex-post Corruption*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/24008496\\_Ex-ante\\_and\\_Ex-post\\_Corruption](https://www.researchgate.net/publication/24008496_Ex-ante_and_Ex-post_Corruption).
- Noonan, J. (1987). *Bribes*. Berkeley: University of California Press. Recuperado de: [https://books.google.com.ec/books?id=6zgp1\\_zeJbEC&lpg=PP1&hl=es&pg=PA4#v=onepage&q=nippur&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=6zgp1_zeJbEC&lpg=PP1&hl=es&pg=PA4#v=onepage&q=nippur&f=false).
- Noticias Caracol. (2020). *De antigua finca del capo Iván Urdinola Grajales ahora se exportan bellas flores*. Recuperado de: <https://noticias.caracol.com/valle/de-antigua-finca-del-capo-ivan-urdinola-grajales-ahora-se-exportan-bellas-flores>.
- Peters, A. (2018). *Corrupción y derechos humanos*. En Tablante, C y Morales. *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Piovesan, F, Dias, A, Alonso, E, Fernandes, L y Mesquita, T. (2018). *La corrupción y los derechos humanos en Brasil*. En Tablante, C y Morales. *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Plan Nacional Para El Buen Vivir 2017 2021 (1998). Registro Oficial Suplemento 71 de 04 de septiembre de 2017. Sin reforma. Estado: vigente. Ecuador.
- Proyecto de Ley de Extinción de Dominio. (2021). Estado: en espera de ser publicado en el Registro Oficial. Ecuador. Recuperado de: [http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9b4274cf-a828-4eaf-9db6-716b33a1718b/ley\\_de\\_extincio%01n\\_de\\_dominio.pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9b4274cf-a828-4eaf-9db6-716b33a1718b/ley_de_extincio%01n_de_dominio.pdf).
- Romero, D. (2019). *Ejecutivo presentó proyecto de Ley de Extinción de Dominio en la Asamblea*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-extincion-dominio-asamblea-activos.html>.
- Rosero, A. (2020). *Sentenciados por el caso Sobornos tienen 30 días para indemnizar al Estado con USD 14,7 millones*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/indemnizacion-sentenciados-caso-sobornos-cohecho.html>.

- Rosero, M. (2021). *¿Qué pasó con vacunas contra el covid en geriátrico del Hospital de los Valles?*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/vacuna-covid19-hospital-valles-quito.html>.
- Salazar, S. (2020). *Transparencia y lucha contra la corrupción. “Experiencias internacionales frente al lavado de activos y Extinción de Dominio”*. Conferencia llevada a cabo en la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Sandri, P. (2012). *Historia de la corrupción*. Revista La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html>.
- Serrano, S y Vázquez, D. (2011). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*. México, D. F. Recuperado de: [https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capitacion/fase\\_de\\_induccion/2015\\_Fase\\_induccion\\_Fundamentos\\_teoricos.pdf](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capitacion/fase_de_induccion/2015_Fase_induccion_Fundamentos_teoricos.pdf).
- Spurrier, W. (2020). *La corrupción nos cuesta*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/opinion/corrupcion-cuesta-opinion-columna-columnista.html>.
- Tablante, C y Morales, M. 2018. *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Tapia, P. (2014). *La extinción de dominio*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/cartas/direccion-paul-tapia-opinion.html>.
- Terán, M. (2014). *Ley de extinción de dominio*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/cartas/opinion-cartas-ley-extincion-dominio.html>.
- Tobar, J. (2014). *Aproximación general a la acción de extinción del dominio en Colombia*. Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v14n26/v14n26a03.pdf>.
- United Nations. (2004). *United Nations Convention Against Corruption*. New York. Recuperado de: [https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools\\_and\\_publications/UN-convention-against-corruption.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html).

- United States Department of the Treasury. (s/f). *Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information*. Recuperado de: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>.
- Velez, R. (2020a). *El primer debate de la Ley de Extinción de Dominio terminó entre dudas de asambleístas*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/debate-ley-extincion-dominio-asamblea.html>.
- Velez, R. (2020b). *Comisión aprobó informe para segundo debate del proyecto de Ley de Extinción de Dominio*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/comision-debate-informe-extincion-dominio.html>.
- Velez, R. (2021). *La Asamblea Nacional de Ecuador aprueba la Ley de Extinción de Dominio*. El Comercio. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-ley-extincion-dominio-aprobacion.html>.
- Wallis, J. (2006). *The Concept of Systematic Corruption in American History*. Chicago: University of Chicago Press. Recuperado de: <https://www.nber.org/books-and-chapters/corruption-and-reform-lessons-americas-economic-history/concept-systematic-corruption-american-history>.
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de: [http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes\\_sobre\\_la\\_historia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf).