



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO LEGISLATIVO 1373, SOBRE
EXTINCIÓN DE DOMINIO, PARA
INCORPORAR PRINCIPIOS RECTORES
EN SALVAGUARDA DEL DERECHO A LA
PROPIEDAD Y OTROS**

El congresista de la República **ISAAC MITA ALANOCA**, miembro del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

**"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1373, SOBRE
EXTINCIÓN DE DOMINIO, PARA INCORPORAR PRINCIPIOS RECTORES EN
SALVAGUARDA DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y OTROS"**

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objetivo, modificar artículos del Decreto Legislativo 1373, con la finalidad de incorporar principios rectores y criterios específicos, para garantizar el derecho a la propiedad como derecho fundamental de todo ciudadano, así como otros aspectos de importancia para su aplicación.

Artículo 2.- Modificación de los artículos II, 7 y 15 del Decreto Legislativo N°1373

Se modifica los artículos II, 7 y 15, del Decreto Legislativo N°1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, en los siguientes términos:

Artículo II. Principios y criterios aplicables para la declaración de extinción de dominio

Para la aplicación del presente decreto legislativo, rigen los siguientes principios y criterios:

[...]

2.3. Autonomía: El proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, **pero se sujeta a sentencia firme y consentida o de un laudo que se emita producto del debido** proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral, **excepto para las siguientes actividades ilícitas penales; tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el**



patrimonio, en cuyos casos no se admite la suspensión o impedimento de la emisión de sentencia.

2.4. Dominio de los bienes: La protección del derecho de propiedad u otros derechos que recaigan sobre los bienes patrimoniales, se extiende únicamente a aquéllos que recaigan sobre bienes obtenidos con justo título **con anterioridad a las actividades ilícitas consideradas en el artículo I (ámbito de aplicación)**, o estén destinados a fines compatibles con el ordenamiento jurídico.

Artículo 7. Presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio

[...]

c) Cuando se trate de bienes de procedencia lícita que han sido utilizados o destinados para ocultar, encubrir, incorporar bienes de ilícita procedencia o que se confundan, mezclen o resulten indiferenciables con bienes de origen ilícito; **habiéndose identificado la responsabilidad del propietario de un bien de origen lícito respecto a la actividad ilícita sobre las cuales se aplica la presente norma.**

Artículo 15. Medidas cautelares

[...]

15.2. Durante la etapa de indagación patrimonial, el Fiscal Especializado está facultado para ejecutar excepcionalmente y por motivos de urgencia, medida cautelar de orden de **inmovilización, inhibición** o inscripción sobre cualquiera de los bienes.

15.3. Toda medida cautelar que haya ejecutado el Fiscal Especializado en la etapa de indagación patrimonial, debe ser confirmada o rechazada por el Juez dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas** de ejecutada, **puediendo ser oponible dentro de los próximos cinco (5) días hábiles de notificado.**

15.4. Tratándose de bienes inscribibles, el Registrador Público inscribe la medida cautelar ordenada por el Juez, bajo responsabilidad, **asimismo, quedarán bajo custodia del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) hasta que se emita una sentencia judicial, a partir de la cual se podrá disponer la asignación o utilización de los mismos**, recurriendo a los mecanismos jurídicos pertinentes en caso se encuentren ocupados. **Estas inscripciones se harán en mérito de la resolución judicial que ordena la medida.** Inscrita y vigente la medida cautelar ordenada por la autoridad judicial competente, no se anota ni se inscribe en la partida registral del bien, ningún acto o contrato, independientemente de su naturaleza, hasta la inscripción de la sentencia respectiva, salvo aquellos actos de administración o disposición realizados o solicitados por el (PRONABI); circunstancia que consta en forma expresa en el asiento respectivo. La anotación de la medida cautelar se extiende en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral correspondiente.



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 17:20:11-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 16:44:53-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavia FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/01/2025 17:31:22-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2025 08:16:17-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonietta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/02/2025 16:18:50-0500



ISAAC MITA ALANOCA
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO LEGISLATIVO 1373, SOBRE
EXTINCIÓN DE DOMINIO, PARA
INCORPORAR PRINCIPIOS RECTORES
EN SALVAGUARDA DEL DERECHO A LA
PROPIEDAD Y OTROS**



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/01/2025 17:31:43-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/02/2025 10:17:59-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Como parte de las estrategias de lucha contra el crimen organizado y las actividades ilícitas, en agosto de 2018 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo 1373, "Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio" y posteriormente su reglamento, aprobado con el Decreto Supremo 007-2019-JUS, marcando

El proceso de extinción de dominio es un mecanismo legal, mediante el cual el Estado adquiere la titularidad de bienes cuyo origen o destino sea ilícito, para lo cual a través de la vía judicial se declara la pérdida del derecho de propiedad de bienes muebles e inmuebles; la misma que recae sobre todo "*bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efectos o ganancias*" que tengan relación o que se derivan de diferentes actividades ilícitas como el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, minería ilegal, entre otras capaces de generar dinero, bienes y ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.

Así también, se debe conocer que este es un proceso autónomo e independiente de cualquier otro proceso penal al que pudiera someterse el sujeto investigado; mientras que el proceso penal busca imponer una sanción contra el sujeto que comete el hecho delictivo, es decir va dirigido contra una persona; mientras que el proceso de extinción de dominio va dirigido contra el bien (mueble o inmueble), teniendo por finalidad la declaración de pérdida del derecho de propiedad del mismo, el cual pasa a la titularidad del Estado.

1.1 FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

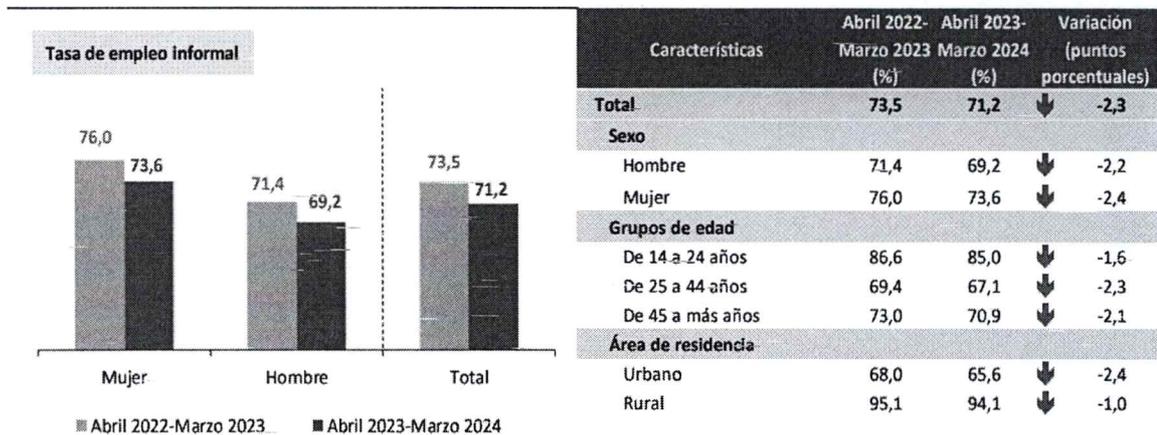
La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad realizar modificaciones en el Decreto Legislativo N°1373, sobre **extinción de dominio**, para precisar aspectos importantes a tomar en cuenta para su correcta aplicación. Es así que se propone modificar el **artículo II, sobre los Principios y criterios aplicables para la declaración de extinción de dominio, respecto a su autonomía**, ya que si bien se indica en la mencionada norma, se trata de un **proceso independiente y autónomo**, se considera que debe **obedecer a una sentencia firme y consentida producto del debido** proceso de naturaleza jurisdiccional o arbitral, mediante lo cual se busca cautelar los derechos constitucionales de todo ciudadano; al respecto principales instituciones como el **Colegio de Abogados de Lima (CAL)** luego de realizar un



diálogo abierto con diferentes gremios empresariales y destacados juristas, coincidieron con la presente propuesta legislativa en que la norma debe adecuarse a los **principios que señala la Constitución Política** respecto al derecho de propiedad y sobre todo a la **presunción de inocencia**, hasta demostrarse lo contrario; asimismo, la ley debe otorgar las garantías necesarias durante el proceso a todo ciudadano sujeto de investigación. Habiéndose considerado la norma incluso como abusiva, por lo que solicitó la intervención del Congreso para las precisiones o modificatorias que sean necesarias.

Según el "Informe trimestral del mercado laboral" ¹ presentado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la tasa de **empleo informal** se ubicó en **71,2%** en el periodo abril 2023-marzo 2024, con respecto al mismo periodo del año anterior (73,5%), esta tasa mostró una disminución de 2,3 p.p. Por otro lado, la tasa de empleo formal fue de 28,8% en dicho periodo. Por rama de actividad económica, se registró una mayor variación relativa en agropecuario y pesca (5,5%) y manufactura (5,0%).

Gráfico 1: PERÚ_TASA DE EMPLEO INFORMAL, SEGÚN CARACTERÍSTICAS, ABRIL 2022-MARZO 2023 Y ABRIL 2023-MARZO 2024 (Porcentaje)



Fuente: INEI - "PERÚ: Comportamiento de los Indicadores del Mercado Laboral a Nivel Nacional y en 26 Ciudades". Mayo, 2024.

Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

En un contexto como el que se observa con cifras líneas arriba, en nuestro país la economía se basa en la informalidad, sin convertirse en ilícita; actividades como la agricultura familiar, pequeña y mediana; el comercio, transporte, entre muchas otras, para las cuales la aplicación de esta norma (D.L. N°1373), no brinda la seguridad jurídica a los ciudadanos, que diariamente contribuyen a la economía del país mediante sus actividades muchas veces informales, concluyéndose que, si bien la ley

¹ Informe trimestral del mercado laboral". Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2024. Obtenido en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6653196/5783668-ite-2024-t1.pdf>



debe acogerse a los postulados señalados en los tratados internacionales, también debe adaptarse a la realidad del país. En palabras simples, se entiende que el objeto de la norma sobre extinción de dominio es, "evitar que quienes cometen delitos y producto de ello adquieren bienes con dinero proveniente de actividades ilícitas, queden impunes"; sin embargo, bajo lo estipulado en el **artículo 70 de la Constitución Política**, el **derecho a la propiedad** es inviolable, el Estado lo debe garantizar; por lo cual no se le puede privar de la propiedad a alguien, sin haber determinado su responsabilidad por parte de la autoridad judicial".

La legislación peruana debe garantizar la **presunción de inocencia de todo ciudadano**, de no demostrarse lo contrario, cautelando que las decisiones judiciales sean tomadas basándose en la prueba equitativa y sin alterar el principio de inocencia del imputado.

Respecto a los derechos de propiedad de un bien, en el artículo II, numeral 2.4. sobre el dominio de los bienes, se propone que **el derecho de propiedad** u otros respecto a los bienes patrimoniales sean protegidos. Se debe tener presente el enfoque de adquisición de buena fe de un inmueble, para terceros adquirientes, es decir personas que adquirieron un bien con dinero lícito, sin tener conocimiento de su utilización o adquisición de manera ilícita, respetando así los derechos de ciudadanos inocentes, que no se encuentren implicados en actividades ilícitas, cuya participación deberá ser determinada por los operadores de justicia; asimismo, se debe respetar la buena fe registral de todo tercero adquiriente de un bien y su derecho a la propiedad, cautelando la extinción de dominio sobre un patrimonio, sin una justificación adecuada.

Actualmente, se vienen dando debates de entidades jurídicas, gremios empresariales y la academia respecto a esta norma que, de ser mal aplicada puede **vulnerar importantes derechos** de ciudadanos honestos que adquieren distintos tipos de bienes producto del trabajo diario y de años o inclusive décadas de ahorro.

Respecto al artículo 7, sobre los **presupuestos de procedencia** para la aplicación de la extinción de dominio, se propone que cuando se trate de bienes de procedencia lícita que se mezclen o resulten indiferenciables con bienes de origen ilícito; **habiéndose identificado la responsabilidad o involucramiento del propietario de un bien de origen lícito respecto a la actividad ilícita sobre las cuales se aplica la presente norma**; ya que desde la vigencia del D.L. N° 1373, se ha conocido diferentes casos de la arbitrariedad con la que se despojó de sus bienes a diferentes emprendedores muchos informales, sin embargo inclusive perjudicando fuertemente a

empresarios formales de manera injusta, tal es así como ejemplo los casos descritos en el reportaje del programa dominical "Cuarto poder" (América TV) titulado: **Controversia: El uso y abuso de la ley de extinción de dominio**², en el cual se describe como diferentes juristas y destacados abogados del país advierten que la ley de extinción de dominio es importante para luchar contra el crimen organizado, pero está siendo mal aplicada y se abusa de ella en el Perú.

Controversia: El uso y abuso de la ley de extinción de dominio

Abogados advierten que la ley de **extinción de dominio** es importante para luchar contra el crimen organizado, pero está siendo mal aplicada y se abusa de ella



Imagen 2. Tomada de reportaje dominical (cuarto poder) sobre el uso y abuso de la ley de extinción de dominio

Como ejemplo de **afectación a empresas y economías formales**, se tiene el caso de la empresa de "Transportes Flores", la cual en un mismo año perdió un camión y un bus debido a la extinción de dominio, una ley promulgada el 2019 -durante el Gobierno de Martín Vizcarra- que permite que un investigado por algo ilícito pueda perder un inmueble, su dinero o un bien hasta que demuestre que fue adquirido lícitamente, correctamente, mientras tanto el dominio, el bien, pasa a ser administrado por el Estado. Se convierte en un caso recurrente por ejemplo en el caso de las empresas de transportes que ofrecen servicios de encomiendas donde el dueño del vehículo de transporte interprovincial no está facultado para abrir e inspeccionar los paquetes encomendados, dentro de los cuales muchas veces se envía productos de origen ilícito, que al ser encontrados dentro del vehículo cuyo propietario es ajeno al contenido, es perjudicado por la inmediata aplicación de la

² Obtenido en: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/controversia-uso-y-abuso-ley-extincion-dominio-n495664>



extinción de dominio, ya que según indica el artículo III, numeral 3.8. *Bienes que constituyen instrumento de actividades ilícitas*, los vehículos incautados se consideran como un medio para la comisión de una actividad ilícita. Ante ello, se considera que la imputación del delito debe recaer directamente sobre el remitente del objeto a transportar el mismo que presenta sus datos personales al momento de remitir el elemento a ser transportado.

El Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) ha dicho que desde su creación tienen 6 mil bienes en custodia, y solo en este año ha tomado 220 bienes y 78 se encuentran en asignación de uso temporal. Es así que, de todos aquellos, hay 2700 bienes en modalidad de "uso temporal", es decir producto de la aplicación de la medida cautelar solicitada por el fiscal fueron entregados de inmediato a diferentes instituciones del Estado y se vienen utilizando muchas veces en ambientes agrestes donde los vehículos sufren daños y desgaste que no será asumido por nadie al momento de demostrar la licitud de la adquisición del bien. De este caso como ejemplo de muchos, podemos concluir que si bien, la lucha contra el crimen organizado es fundamental y es prioritario debilitar la economía de las mafias; sin embargo, hay muchos casos donde está probado que la extinción de dominio más ha sido la extinción de la justicia.

Según reconocidos abogados penalistas entre ellos el Abg. Julio Rodríguez, explica que, en distintos casos mediante la aplicación de la extinción de dominio, se ha cometido "abusos" durante investigaciones en curso, hubo muchos casos en los que el investigado fue absuelto; sin embargo, dado que el proceso demora mucho tiempo y en caso que el imputado quede absuelto de una investigación por lavado de activos, los bienes y propiedades que hayan sido objeto de la extinción de dominio, los cuales fueron incautados, puestos de inmediato a disposición del estado para su uso, siendo "afectados"; por lo cual al demostrarse la inocencia del imputado, muchas veces no existe un responsable del deterioro de los bienes.

Asimismo, el decano del Colegio de Abogados de Lima, se pronunció en el mismo sentido, "si bien la extinción de dominio es una consecuencia **jurídico-patrimonial** que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes y fortunas procedentes de actividades ilícitas, como aquellas contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, entre otras; señaló que esta norma surgió para enfrentar las "serias dificultades en los operadores jurídicos" para contar con una herramienta "destinada a recuperar los bienes o ganancias provenientes de actividades delictivas"; pero se ha venido aplicando de manera abusiva durante investigaciones

en curso. La norma aún es insuficiente y cuenta aún con defectos que deben ser corregidos.

Otra institución que ha realizado serias observaciones sobre el D.L.N°1373 es la **Defensoría del Pueblo**, ya que al ser una institución cuya esencia es defender los derechos fundamentales de las personas, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de las entidades de administración estatal y la eficiente prestación del servicio público en todo el territorio nacional, se ha sabido que hubo serias quejas, consultas y pedidos de ciudadanos que, por alguna causa, han experimentado la **vulneración de sus derechos** con la Ley sobre extinción de dominio, entre ellos transportistas, arrendatarios, emprendedores de diferentes sectores económicos.

Es por ello que Defensor del Pueblo, José Gutiérrez³, presentó en agosto de 2024 ante el Tribunal Constitucional, una denuncia de inconstitucionalidad de la norma en mención, especificando que diversos artículos de dicho Decreto Legislativo deben ser modificados, ya que considera que esta norma vulnera varios principios constitucionales, incluyendo el derecho de propiedad, principios como el de tipicidad, presunción de inocencia, de irretroactividad de la ley y el principio de seguridad jurídica, señalando que no toda la norma está mal planteada, sin embargo, la modificatoria debe procurar una norma acorde con la realidad peruana, que respete los principios constitucionales y normas internacionales; que permita luchar contra el crimen organizado, así como la corrupción, sin vulnerar los principios fundamentales de toda persona, establecidos en la Constitución Política.



Imagen 3. Defensor del Pueblo, presentó demanda de inconstitucionalidad contra D.L. 1373 sobre extinción de dominio

³ Defensoría del pueblo. Demanda de inconstitucionalidad, 2024.



Asimismo, en su mayoría los especialistas coinciden en que la ley no es mala, sino que está siendo mal aplicada, motivo por el cual la presente propuesta legislativa también plantea la modificación de algunos artículos de la norma, para su aplicación efectiva y sin excesos.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de ley busca realizar modificaciones necesarias para la aplicación de la figura legal sobre extinción de dominio, proponiendo que no se haga uso indebido de la misma, al momento de investigar delitos penales, asimismo para evitar que se confunda su utilización como herramienta de enajenación de bienes de origen o uso ilícito producto de actividades delictivas, contra los bienes obtenidos mediante actividades de origen lícito, por parte de adquirientes de buena fe, o en otros casos arrendatarios de bienes, no ligados a las actividades delictivas. El efecto que tendrá la presente norma sobre la legislación nacional será positivo, dado que ocasionará la regulación del proceso de extinción de dominio, muchas veces usado de manera arbitraria o excesiva en periodos de tiempo muy cortos y con escaso derecho a defensa, ya que además realiza el proceso de indagación estrictamente reservado.

II. ANÁLISIS DE COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga costo alguno al Estado ni vulnera principios, disposiciones o políticas de disciplina fiscal y presupuestaria; sin embargo las modificaciones que se realicen sobre el Decreto Legislativo N°1373 coadyuvarán a su aplicación más efectiva sobre la criminalidad organizada y quienes cometen delitos graves, evitando ciertos excesos en su uso y evitando a su vez, gastos innecesarios a ciudadanos innecesariamente implicados, asimismo a los operadores de justicia quienes deben concentrar sus esfuerzos y recursos asignados de manera óptima.

III. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADO EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene estricta vinculación con la **Agenda legislativa** para el período anual de sesiones **2024-2025**, principalmente con la **política N° 26** del Acuerdo Nacional con respecto a:

Objetivo IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado



ISAAC MITA ALANOCA
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Política de estado 26. Promoción de la ética, la transparencia y la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Temas/ **Proyectos de Ley: 96.** Lucha contra la corrupción.

Vinculación con el **Acuerdo Nacional**

El presente proyecto de ley se vincula con la Política de Estado siguiente:

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.