



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 135/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00008-2024-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27 de junio de 2025

Caso de la extinción de dominio

DEFENSORÍA DEL PUEBLO C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1373,
Decreto Legislativo sobre extinción de dominio

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00008-2024-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la extinción de dominio |2

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Numerales 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.9 del artículo II; numerales 3.10 y 3.11 del artículo III del Título Preliminar; y artículos 7.1.b, 7.1.f, 24, 31.2, 32, 34 y 44 del Decreto Legislativo 1373	Constitución Política del Perú -Arts. 2.16, 70, 103, 139.3

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

B. DEMANDA

C. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CONSIDERACIONES PREVIAS

§2. SOBRE EL CARÁCTER INVOLABLE DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD RECONOCIDO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN

§3. SOBRE EL ÁMBITO NORMATIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD Y LAS INTERVENCIONES EN EL MISMO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

§4. EL DEBER ESTATAL DE DESARTICULAR EL CRIMEN ORGANIZADO

§5. LA REGULACIÓN DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL PERÚ HASTA ANTES DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 32326

§6. SOBRE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES CONTRAÍDAS POR EL PERÚ CON RELACIÓN A LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

§7. SOBRE LOS ORÍGENES DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la extinción de dominio |3



§8. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO COMO INSTRUMENTO PARA DESFINANCIAR ORGANIZACIONES CRIMINALES

§9. SOBRE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LOS PELIGROS DE SU APLICACIÓN EN UN PAÍS CUYA ECONOMÍA ES SUMAMENTE INFORMAL

§10. SOBRE LA ALEGADA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

§11. ACERCA DE LA MUY RESPETABLE POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

§12. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1373, DECRETO LEGISLATIVO SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

§13. SOBRE LA DENUNCIADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1373, *DECRETO LEGISLATIVO SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO* [PRIMER CUESTIONAMIENTO]

§14. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD [SEGUNDO CUESTIONAMIENTO]

§15. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS [TERCER CUESTIONAMIENTO]

§16. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA [CUARTO CUESTIONAMIENTO]

§17. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA DIMENSIÓN MATERIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO, EN LO CONCRETAMENTE REFERIDO A LA ALEGADA AUTONOMÍA DEL PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO [QUINTO CUESTIONAMIENTO]

§18. EFECTO DE LA PRESENTE SENTENCIA

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la extinción de dominio |4

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de junio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich y los votos singulares de los magistrados Gutiérrez Ticse y Monteagudo Valdez que se adjuntan.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

Con fecha 2 de agosto de 2024, la Defensoría del Pueblo interpone una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.9 del artículo II y los numerales 3.10 y 3.11 del artículo III del Título Preliminar; y los artículos 7.1.b, 7.1.f, 24, 31.2, 32, 34 y 44 del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, publicado con fecha 4 de agosto de 2018 en el diario oficial *El Peruano*. Denuncia que las disposiciones cuestionadas incurren en un vicio de inconstitucionalidad formal: la inobservancia de la reserva legal. Y, asimismo, que incurren en un vicio de inconstitucionalidad material, ya que transgreden, por un lado, los siguientes derechos fundamentales: a la propiedad, [ii] a la presunción de inocencia, [iii] al debido proceso en su dimensión material; y, por otro lado, los siguientes principios: [i] seguridad jurídica, e, [ii] irretroactividad de las normas.

Por su parte, con fecha 13 de diciembre de 2024, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEMANDA

Básicamente, la Defensoría del Pueblo plantea cinco cuestionamientos:

- Sobre la denunciada inconstitucionalidad formal del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* [primer cuestionamiento], aduce que es inconstitucional, al intervenir en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la propiedad mediante un decreto legislativo



y no a través de una ley del Congreso, por lo que se ha utilizado un instrumento normativo vetado por la Constitución para limitarlo.

- Sobre la denunciada violación del derecho fundamental a la propiedad [**segundo cuestionamiento**], cuestiona: [**i**] que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, no supera el test de proporcionalidad, por cuanto existen medidas mucho menos lesivas al ámbito normativo del mismo, como lo sería, por ejemplo, el decomiso decretado en una sentencia que ostenta la calidad de cosa juzgada dictada en el marco de un proceso penal; y, [**ii**] que permitir que se extinga el dominio de un bien por la sola contravención del ordenamiento jurídico abre la puerta a la arbitrariedad judicial, porque el supuesto habilitante normativo es sumamente genérico —tanto es así que no solamente comprende delitos, sino que engloba a cualquier tipo de ilicitud—, lo que desvirtúa su finalidad.
- Sobre la denunciada violación concurrente del principio de seguridad jurídica y del principio de irretroactividad de las normas [**tercer cuestionamiento**], cuestiona: [**i**] que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* se aplique retroactivamente a transferencias realizadas con antelación a su entrada en vigor, porque perjudica a quienes adquirieron bienes observando la buena fe y respetando escrupulosamente el marco jurídico en vigor en ese momento, bajo el falaz argumento de que aquello que quebranta el ordenamiento jurídico no puede ser tolerado por la Constitución; y, [**ii**] que su ámbito de aplicación es tan abierto que podría extinguir el dominio de bienes de quienes reciben ingresos del sector informal, ya que no tendrían como acreditar los ingresos con los que compraron sus bienes, lo que es potencialmente peligroso, porque la economía de nuestro país es bastante informal.
- Sobre la denunciada violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia [**cuarto cuestionamiento**], formula los siguientes cuestionamientos en relación a la conducta del requerido: [**i**] que no se presuma que haya actuado de buena fe; [**ii**] que se invierta la carga de la prueba y se le traslade la carga de acreditar que no se cumplen los presupuestos para la extinción del dominio; [**iii**] que se le exija desvirtuar imputaciones que objetivamente no se encuentra en la aptitud de desvirtuar o cuya acreditación es muy complicada, como las referidas al proceder de los antiguos propietarios de los bienes que compran. Adicionalmente objeta la



imposición a todo servidor o funcionario estatal del deber de informar al Ministerio Público de todos aquellos bienes que pudieran ser objeto de una demanda de extinción de dominio, pues, en su opinión, eso va a generar que, para evitar que sean sancionados disciplinariamente, reporten situaciones inocuas basadas en meras conjeturas, lo que, además, atenta contra la tipicidad, al no haberse especificado mínimamente qué es lo que debe entenderse por “tener conocimiento” ni por “informar inmediatamente”.

- Sobre la denunciada violación de la dimensión material del derecho fundamental al debido proceso, porque la alegada autonomía del proceso de extinción de dominio es irrazonable y desproporcional **[quinto cuestionamiento]**, arguye que, eventualmente, eso puede arropar de juridicidad situaciones incontrovertiblemente arbitrarias, porque si en el marco de un proceso penal se determina, con el carácter de cosa juzgada, la atipicidad de la acusación o la inocencia del acusado; esta absolución debería conllevar la restitución de los bienes que le hubieran sido extinguidos por supuestamente provenir de ingresos generados por ese delito o por haber sido exprofesamente utilizados para su comisión. Por ello, al absuelto se le debería restituir los bienes que, antes de su absolución, se le hubieran extinguido.

C. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo solicita que se declare infundada la demanda de inconstitucionalidad. Para tal efecto, contradice la demanda en todos los extremos. Alega, al respecto, lo siguiente:

- Sobre la denunciada inconstitucionalidad formal del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* **[primer cuestionamiento]** y la denunciada violación del derecho fundamental a la propiedad **[segundo cuestionamiento]**, manifiesta que la extinción de dominio se encuentra dirigida a revertir en favor del Estado constitucional de derecho todos aquellos bienes que fueron adquiridos con recursos directamente obtenidos de la vulneración del ordenamiento jurídico; o que incluso, habiendo sido adquirido con recursos pecuniarios lícitamente obtenidos, fueron destinados deliberadamente a violar el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, refuta que la extinción de dominio únicamente pueda ser normada mediante una ley emitida por el Congreso y que perjudique el ámbito de protección del derecho fundamental a la



propiedad, en vista de que el atesoramiento de bienes obtenidos contrariando el ordenamiento jurídico o destinados intencionalmente para quebrantar el ordenamiento jurídico, no pueden ser objeto de tutela por el Derecho, por lo que resulta inviable aplicar el test de proporcionalidad. Y es que,

[...] en el caso de los bienes adquiridos con fondos de actividades ilícitas no se puede alegar que sobre los mismos pueda invocarse la protección constitucional que otorga el derecho de propiedad. Con relación a los bienes instrumentalizados, es decir, empleados para actividades ilícitas, tampoco se puede invocar esa protección constitucional pues esta solamente opera cuando un bien se usa en armonía con el bien común.

- Sobre la denunciada violación concurrente del principio de seguridad jurídica y del principio de irretroactividad de las normas **[tercer cuestionamiento]**, refuta ese reproche porque

[...] lo que no resulta compatible con el proceso de extinción de dominio es que la presunción de buena fe implique que resulte suficiente una inscripción registral para evitar que la autoridad judicial analice, caso por caso, la actuación particular de una persona respecto a bienes considerados como ilícitos [punto 61 de la contestación de la demanda].

[...] para analizar la buena fe en los procesos de extinción de dominio se debe tomar en cuenta que se trata de un concepto jurídico indeterminado, para cuya aplicación, caso por caso, se puede acudir a la jurisprudencia que se emita sobre la materia, en concordancia con los criterios establecidos en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1373 [punto 67 de la contestación de la demanda].

[...] los bienes objeto de un proceso de extinción de dominio son consecuencia de situaciones o hechos previos, que precisamente sustentan su ilicitud, característica que se mantiene con el tiempo, más allá de los cambios normativos que pudieran ocurrir [punto 124 de la contestación de la demanda].

[...] en los supuestos en que procede la extinción de dominio no se puede invocar la existencia de derechos adquiridos, pues un bien considerado como ilícito no tiene protección constitucional ni puede recaer sobre el mismo un derecho adquirido o consolidado que pueda oponerse a una nueva legislación sobre la materia. El carácter ilícito de un bien siempre se va a mantener y, por ello, se habilita la posibilidad de que a través del proceso de extinción de dominio se declare dicha ilicitud y el bien pase a dominio del Estado [punto 129 de la contestación de la demanda].



Finalmente, sostiene que la Corte Constitucional Colombiana ha convalidado que la extinción de dominio de bienes opera con total prescindencia de la fecha en que fueron adquiridos, por lo que el Tribunal Constitucional debería adherirse a dicha posición.

- Sobre la denunciada violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia [**cuarto cuestionamiento**], contradice aquella imputación, porque solo “se aplica a procesos penales y no al proceso de extinción de dominio” [rótulo del acápite 3.3.2 de la contestación de la demanda]. Por ello, argumenta que

[...] el proceso de extinción de dominio, al no ser un proceso de índole penal, y ser el objeto de indagación patrimonial y juzgamiento la situación jurídica de los bienes y no de las personas relacionadas con ellos, no puede trasladarse a este proceso especial los principios inherentes al proceso penal, como el principio de presunción de inocencia invocado por la parte demandante, pues los bienes tienen una condición jurídica de licitud o ilicitud, mas no de inocencia o culpabilidad. Lo central del proceso especial de extinción de dominio, conforme a su naturaleza, es el bien relacionado con actividades ilícitas y, cuando se acredita su procedencia o destinación ilícita, su dominio se traslada al Estado [punto 87 de la contestación de la demanda].

[...] la verdadera intención del cuestionamiento es vincular el proceso de extinción de dominio con los procesos penales, pues el Defensor del Pueblo afirma que “sin una previa condena que determine la ilicitud del origen de la propiedad no es posible determinar una posible culpabilidad a partir de esta condición, ya que, de hacerlo, se desvirtuaría por completo la presunción de inocencia” [punto 78 de la contestación de la demanda].

También niega que se invierta la carga de la prueba, puesto que, a su criterio,

[...] dado que el objeto de prueba en el proceso de extinción de dominio es la ilicitud del origen o destino dado a un bien, la parte requerida, sin perjuicio de las pruebas presentadas por el fiscal (que reúne elementos para el inicio del caso), tiene el deber de realizar el descargo respectivo, en tanto, comúnmente, está en mejores condiciones para hacerlo (al conocer de primera mano el origen o destino del bien) [punto 89 de la contestación de la demanda].

[...] la norma mencionada no exonera al Fiscal de su obligación de prueba, toda vez que señala que “para la admisión a trámite de la demanda de extinción de dominio, corresponde al Fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables del origen o destino ilícito del bien”. Siendo así, no se trata que la carga probatoria quede exclusivamente a expensas del requerido, y/o que se busque justificar la ausencia de prueba, sino, por el contrario, que en un supuesto



especial, quien se encuentre en mejor situación de aportar los elementos de prueba, tendientes a la verdad objetiva sobre la licitud del bien, asuma el peso de la prueba, debiendo el juez valorar su conducta (que a pesar de encontrarse en las mejores condiciones de colaborar con el fin último del proceso, se escuda en su inactividad) [punto 91 de la contestación de la demanda].

Finalmente, sostiene que imponer a todo servidor o funcionario la obligación de informar respecto a los bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio, tampoco tiene por qué ser reputado como lesivo al derecho fundamental a la presunción de inocencia del titular de un derecho real del bien reportado al Ministerio Público, por cuanto no presupone que se destruya aquella presunción, ya que la decisión de extinguir el dominio de un bien siempre proviene de una autoridad jurisdiccional, tras un proceso en el que se respeta la Constitución y la ley. En tal sentido, ese deber no incide negativamente en el ámbito de protección del derecho fundamental a la presunción de inocencia.

- Sobre la alegada autonomía del proceso de extinción de dominio **[quinto cuestionamiento]**, recalca que

[1] la autonomía de la cual está investida la extinción de dominio permite que sea empleada como una herramienta jurídica distinta de la acción penal, pues está dirigida exclusivamente contra bienes adquiridos como producto de actividades contrarias al ordenamiento jurídico, siendo claro que lo resuelto en un proceso de extinción de dominio no constituye una pena o sanción administrativa, sino únicamente una consecuencia patrimonial. [punto 13 de la contestación de la demanda].

[...] la extinción de dominio es una institución diferente a los procesos penales, que se centra en los bienes ilícitos y no en la responsabilidad penal de las personas. Se trata de instituciones jurídicas con diferentes alcances y objetivos, por lo que no pueden ser objeto de comparación [punto 45 de la contestación de la demanda].

[...] el Defensor del Pueblo busca que el proceso de extinción de dominio pierda su autonomía y dependa de lo que se resuelva en un proceso penal, lo que implicaría ir contra sus fundamentos y objetivos constitucionales, a la vez que se convertiría en un proceso ineficaz, como ocurrió con la normativa anterior al Decreto Legislativo N° 1373, que, precisamente, cometió el error de supeditar la extinción de dominio al desarrollo de los procesos penales [punto 18 de la contestación de la demanda].

Consiguientemente, enfatiza que el proceso de extinción de dominio es absolutamente diferente del proceso penal y del procedimiento administrativo sancionador, al no imponer sanciones de ningún tipo.



Por tanto, no tiene naturaleza punitiva, ya que no tiene por objeto reprimir ninguna clase de conducta.

Aunado a lo anterior, y complementando ese alegato, arguye que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, a diferencia de la normativa sustituida, sí viene obteniendo *importantes resultados* [punto 26 de la contestación de la demanda], los que, desde su punto de vista, son objetivamente mensurables, por lo que es una herramienta sumamente útil para

[...] la prevención y lucha contra la criminalidad organizada y la actividad ilícita, cuyo objetivo anhelado es la exclusión del sistema legal de todos los activos de procedencia ilícita para evitar que sean introducidos al ámbito de las transacciones legales que se realizan en el país [punto 14 de la contestación de la demanda].

II. FUNDAMENTOS

§1. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. En primer lugar, este Tribunal Constitucional estima pertinente advertir que, como bien ha sido reseñado en los antecedentes, la parte demandante esboza, en líneas generales, cinco cuestionamientos, que han sido refutados por la parte emplazada. En todo caso, esas alegaciones han sido acomodadas de esa manera con la única intención de expedir una sentencia que tenga una estructura que facilite su comprensión y, de esta manera, legitime su decisión ante la colectividad. En otras palabras: se ha procedido de esa manera por una finalidad enteramente metodológica.
2. Así pues, esta forma de acomodar los cuestionamientos de la parte demandante —que cumple con recoger lo esencial de lo esgrimido por esta en su demanda y en la ampliación de la misma— no genera indefensión alguna a la parte emplazada, en vista de que se le permitió refutar todas y cada una de las alegaciones que formuló la parte demandante, tanto al contestar la demanda como al informar oralmente en la audiencia pública, la que no solamente fue transmitida en tiempo real, también puede ser visualizada por toda aquella persona que así lo desee a través del canal de *Youtube.com* del Tribunal Constitucional.
3. En segundo lugar, este Tribunal aprecia que, durante la tramitación del presente proceso, mediante Ley 32326, publicada el 9 de mayo de 2025, se han modificado algunas disposiciones sometidas a



escrutinio constitucional. Al respecto, cabe recordar que, según el fundamento 4 de la Sentencia 437/2023, pronunciada en el Expediente 00014-2021-PI/TC,

[...] de acuerdo con el Nuevo Código Procesal Constitucional no toda derogación de una norma sometida a control en un proceso de inconstitucionalidad conlleva a la sustracción de la materia.

4. Pese a ello, este Tribunal Constitucional advierte que no ha operado la sustracción de la materia, debido a que, mientras estas estuvieron en vigor, generaron efectos que incontrovertiblemente persisten en el tiempo, los que, de ser el caso, deben ser enmendados. Eso es así porque no toda norma en vigencia es válida ni toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez. En todo caso, esto último solamente es viable cuando lo permite en el primer párrafo del artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que contempla lo siguiente:

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia.

5. De modo que, como bien este Tribunal Constitucional lo advirtió en el tercer párrafo del fundamento 2 de la sentencia emitida en el Expediente 00004, 00011, 00012, 00013, 00014, 00015, 00016 y 00027-2004-PI/TC (Acumulados),

[...] la declaración de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales.

Asimismo, en la sentencia emitida en el Expediente 00003, 00004 y 00023-2013-PI/TC (Acumulados), en el segundo párrafo de su fundamento 5, se expresó que

De acuerdo con su doctrina jurisprudencial, este Tribunal tiene competencia para controlar la validez constitucional de las disposiciones derogadas o carentes de vigencia, siempre y cuando: (i) estas continúen desplegando sus efectos; (ii) la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado (materia penal o tributaria); y, (iii) las disposiciones impugnadas sean susceptibles de ser aplicadas a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvieron vigentes (fundamento 2 de la STC 0004-2004-AI, complementado por



los fundamentos 10 al 13 de la STC 0045-2004-AI/TC), y que aún no hayan quedado agotadas.

6. Por ese motivo, este Tribunal Constitucional juzga que corresponde evaluar la constitucionalidad de las disposiciones ahora derogadas, puesto que, conforme lo prevé el primer párrafo del artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional, mientras estuvieron vigentes, se han aplicado. De modo que, en efecto, existen personas (naturales o jurídicas) a las que se le extinguió el dominio de sus bienes en aplicación de tales disposiciones y vienen cuestionando, en sede constitucional, la extinción del dominio de sus bienes mediante procesos de amparo contra resoluciones judiciales.
7. Es necesario puntualizar que este Tribunal emitirá pronunciamiento solamente sobre las disposiciones cuestionadas, mas no sobre las modificaciones realizadas por el legislador democrático mediante Ley 32326, en tanto la constitucionalidad de esta última no ha sido objetada en la presente demanda, al haberse emitido con posterioridad a su interposición. Tal como lo dispone el segundo párrafo del artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional, ambas disposiciones no se hallan en una relación de objetiva identidad sustancial.
8. A mayor abundamiento, cabe puntualizar que, en el fundamento 8 de la Sentencia 48/2025, el Tribunal Constitucional interpretó aquella disposición procesal en el sentido de que:

[...] tiene habilitada su competencia para emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad de disposiciones que sustituyan a la impugnada, siempre que se verifique una relación de identidad sustancial.
9. Ergo, como no existe aquella identidad, este Tribunal Constitucional concluye que no corresponde evaluar esas innovaciones en el ordenamiento jurídico en el presente pronunciamiento, toda vez que el segundo párrafo del artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional no lo permite. Por consiguiente, la evaluación de la constitucionalidad de las modificaciones introducidas por la Ley 32326 va a ser realizada en el marco de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio Público en contra del Congreso de la República, tramitada en el Expediente 00011-2025-PI/TC, a la que eventualmente podría acumularse cualquier otra demanda de inconstitucionalidad que interponga cualquier otro sujeto facultado



para interponerla, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución.

§2. SOBRE EL CARÁCTER INVIOLABLE DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD RECONOCIDO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN

10. Para este Tribunal Constitucional, el numeral 16 del artículo 2 de la Constitución contempla el derecho de propiedad y a la herencia que asiste a toda persona. Asimismo, el artículo 70 de la Constitución resalta: **[i]** su carácter inviolable, y, **[ii]** una serie de limitaciones genéricas que resultan admisibles respecto de la titularidad y del ejercicio de este derecho.
11. Otras disposiciones previstas en la Constitución que, a criterio de este Tribunal Constitucional, imponen limitaciones y restricciones más específicas en el derecho fundamental a la propiedad, son las siguientes: **[i]** la imposición de un régimen de propiedad especial a los extranjeros, prevista en su artículo 71; **[ii]** las limitaciones por causa de seguridad nacional a los atributos del derecho de propiedad, establecidas en su artículo 72; y, **[iii]** las limitaciones al uso de los bienes de dominio y uso público, previstas en su artículo 73.
12. De ahí que, a diferencia del marco constitucional colombiano y mexicano, no se ha contemplado explícitamente a la extinción de dominio como una limitación o restricción al carácter inviolable del derecho fundamental a la propiedad. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional estima que su desarrollo normativo debe preservar ese carácter. De lo contrario, aquella inviolabilidad quedaría vaciada de contenido.
13. En concordancia con aquella idea, este Tribunal Constitucional considera que, si se pretende extraer a la extinción de dominio del carácter inviolable de la propiedad, a fin de reforzarla, lo que debería hacerse es una reforma constitucional, tal como ocurrió en los Estados Unidos Mexicanos —en 2008—. Y es que, al haberse garantizado, a nivel constitucional, el carácter inviolable de la propiedad, se ha impuesto al Estado constitucional de derecho, y a la población en general, el ineludible deber de respetar esa característica, lo que apareja, como efecto *espejo*, proscribir toda actuación estatal o particular que niegue ese carácter.



14. Por ello, este Tribunal Constitucional recalca que una reforma constitucional en torno a limitar el carácter inviolable de la propiedad para permitir, a través de un proceso de extinción de dominio, que se extinga atemporalmente el dominio de bienes, presupone la existencia de un sólido consenso político. No obstante, en tanto ello no ocurra, es necesario escrutar esa institución bajo el marco constitucional vigente; esto es, tomando en cuenta que la propiedad tiene un carácter inviolable, y que no cabe la aplicación retroactiva de las normas jurídicas, salvo en los supuestos que la propia Constitución establezca. Si se quiere proceder de otra manera, es necesaria una reforma constitucional.
 15. Ahora bien, aunque este Tribunal Constitucional es el Supremo Intérprete de la Constitución y, por eso mismo, tiene la última palabra en torno a qué es constitucional y qué no lo es; también se encuentra vinculado a ella. Y es que, al fin y al cabo, la defensa de la Ley Fundamental supone hacerla prevalecer en todo momento, incluso cuando la circunstancial mayoría pretenda transgredirla.
 16. Por ese motivo, este Tribunal Constitucional recalca que, en todo caso, no resulta viable relativizar la propia idea de Constitución ni los cimientos en que se asienta el programa constitucional contenido en ella, puesto que, al fin y al cabo, también es un Poder Constituido, por lo que no puede actuar como si fuera un Poder Constituyente.
 17. Por todo lo antes expresado, este Tribunal Constitucional estima que cualquier matización sustancial en torno al carácter inviolable de la propiedad amerita una reforma constitucional en la que se reflexione si vale la pena flexibilizar esa cualidad. Y eso es así puesto que, en las actuales circunstancias, eso no puede ser reputado como anacrónico ni tampoco como disfuncional.
- §3. SOBRE EL ÁMBITO NORMATIVO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD Y LAS INTERVENCIONES EN EL MISMO EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**
18. Para este Tribunal Constitucional, el derecho fundamental a la propiedad debe ser comprendido, al mismo tiempo, desde una perspectiva subjetivo-individual y desde una perspectiva objetiva-valorativa. Entonces, corresponde al Estado constitucional de derecho armonizar el aprovechamiento económico individual de los bienes con el interés colectivo, tanto en circunstancias ordinarias como en circunstancias excepcionales. Por ello, las disposiciones



del derecho civil patrimonial relativas a derechos reales deben ser interpretadas y aplicadas a la luz de la Constitución, y no al revés, ya que no existe —ni puede existir— rama del derecho que escape al fenómeno de constitucionalización, que justamente se nutre de la jurisprudencia de este Colegiado para dinamizarse día a día.

19. Este Tribunal Constitucional reitera que el derecho fundamental a la propiedad, al igual que el resto de derechos fundamentales, no solamente tiene una eficacia vertical, consistente en exigir que el Estado constitucional de derecho respete las adquisiciones realizadas de acuerdo con el derecho civil patrimonial en vigor al momento de la adquisición, sean estas a título gratuito u oneroso —salvo que hubiese habilitación para expropiarlas, en cuyo caso se debe observar escrupulosamente el procedimiento expropiatorio—; también tiene una eficacia horizontal, que deriva directamente de su dimensión objetiva, por lo que su ámbito normativo es perfectamente exigible, incluso judicialmente, a otros particulares.
20. Efectivamente, además de su desarrollada dimensión subjetiva, el derecho fundamental a la propiedad también tiene una dimensión objetiva. En torno a esto, este Tribunal Constitucional converge completamente con lo señalado por su par español en el sentido de que

[...] los derechos fundamentales, si bien continúan concibiéndose primordialmente como derechos subjetivos de defensa frente al Estado, presentan además una dimensión objetiva, en virtud de la cual operan como componentes estructurales básicos que han de informar el entero ordenamiento jurídico [ATC 382/1996].

21. En esta misma línea, cabe añadir que, en el último párrafo de la sentencia emitida en el Expediente 00858-2003-PA/TC, se puso de relieve lo siguiente:

[...] si los derechos fundamentales cumplen una función de legitimación jurídica de todo el ordenamiento constitucional, y, al mismo tiempo, tienen una pretensión de validez, entonces tienen también la propiedad de exigir del Estado [y de sus órganos] un deber especial de protección para con ellos. Y es que si sobre los derechos constitucionales, en su dimensión objetiva, sólo se proclamara un efecto de irradiación por el ordenamiento jurídico, pero no se obligara a los órganos estatales a protegerlos de las asechanzas de terceros, entonces su condición de valores materiales del ordenamiento quedaría desprovista de significado.



22. Esa dimensión objetiva, a juicio de este Tribunal Constitucional, comporta que el derecho fundamental a la propiedad tenga: **[i]** una eficacia horizontal, esto es, que no solamente sea exigible ante el Estado constitucional de derecho, sino también ante otros particulares —como ya ha sido adelantado—, **[ii]** un efecto de irradiación en el resto del ordenamiento jurídico, que va en consonancia con la idea de que este último se ha constitucionalizado, por lo que la normativa de extinción de dominio no puede ser interpretada ni aplicada al margen de la Constitución; y, finalmente, **[iii]** que el Estado constitucional de derecho asuma un especial e indeclinable deber de protección de su ámbito de protección en cualquier clase de proceso o procedimiento.
23. Pues bien, dicha dimensión objetiva, para este Tribunal Constitucional, es de suma importancia, puesto que, al fin y al cabo, una típica posición *iusfundamental* amparada por el contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la propiedad consiste en que se permita al propietario lucrar con su bien; esto es, que tenga la potestad de transarlo y explotarlo libremente en el mercado, ya que de nada sirve ser nominalmente dueño de un bien que no puede ser aprovechado económicamente. Eso equivaldría a ser dueño de nada.
24. Ahora bien, y recapitulando, en lo que respecta a la dimensión subjetiva del derecho fundamental a la propiedad, este Tribunal Constitucional entiende que, en suma, garantiza a su titular una indemnidad patrimonial, así como un haz de posiciones subjetivas de ventaja de carácter legal, como, por ejemplo, el derecho legal a la posesión. El hecho de que no sean posibles de ser tuteladas en sede constitucional no significa que sean inexigibles en sede ordinaria.
25. En todo caso, este Tribunal Constitucional resalta que, aunque su contenido constitucionalmente protegido faculta al propietario a beneficiarse económicamente de su bien; ese aprovechamiento no debe transgredir los límites de lo constitucionalmente permitido, porque el derecho fundamental a la propiedad no puede ser ejercitado de manera libérrima ni con la subalterna intención de perjudicar a terceros.
26. Por esa razón, este Tribunal Constitucional considera que tolerar este tipo de actuaciones abusivas supondría que el Estado constitucional de derecho permanezca indiferente ante actuaciones



particulares que manifiestamente socavan las bases de la convivencia armónica y de la paz social, pese a que estos últimos son preciados bienes de relevancia constitucional, por lo que merecen ser tutelados en todo momento y circunstancia. Por ello, el Estado constitucional de derecho tiene el ineludible deber de actuar para desincentivar este tipo de comportamientos antigregarios y, de ser el caso, imponer, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, todas aquellas medidas correctivas y sanciones que correspondan.

27. En consonancia, este Tribunal resalta que, según la Constitución, el modelo económico que rige se basa en una economía social de mercado, que es un modelo de asignación de recursos determinado, en principio, por la libre concurrencia de la oferta y de demanda, pero que excepcionalmente habilita al Estado constitucional de derecho a intervenir, de manera racional, en el ejercicio de los siguientes derechos fundamentales: **[i]** a la propiedad, **[ii]** a la libertad de contratación, y **[iii]** a la libertad de empresa.
28. Dicha intervención, a consideración de este Tribunal Constitucional, se justifica siempre que tenga por objeto lo siguiente: **[i]** corregir las inequidades y asimetrías del mercado y, **[ii]** crear las condiciones mínimas para que todos, sin distinción alguna, puedan ejercitar sus derechos fundamentales, en especial cuando tienen carácter prestacional. Y es que, en buena cuenta, tanto lo uno como lo otro es necesario para que el Estado constitucional de derecho cumpla con las funciones que el Poder Constituyente le ha encomendado.
29. Para este Tribunal Constitucional, eso es lo que, en buena cuenta, distingue una economía social de mercado de una simple economía de mercado basada en lo que Vincent de Gournay definió como *laissez faire et laissez passer*, lo que ulteriormente fue recogido por Adam Smith en su célebre trabajo intitulado *La riqueza de las naciones*. Según Smith, el libre mercado es un instrumento destinado a la restauración del orden previsto por el derecho natural; por ende, para él, la maximización del interés individual —o la metafórica *mano invisible* del mercado— puede, a la postre, ser beneficiosa para la sociedad en su conjunto.
30. No obstante, este Tribunal Constitucional advierte que, como suele ocurrir con algunas previsiones teóricas, muchas veces son impracticables en la realidad, toda vez que esta se caracteriza por



ser sumamente compleja. Las relaciones humanas no han sido, ni son, ni serán simples. Por ello, es imperiosa la intervención estatal para recrear o mantener las condiciones necesarias para garantizar la efectividad del ejercicio de los derechos fundamentales, a fin de que no sean más que simples declaraciones bienintencionadas.

31. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional coincide con el profesor García Pelayo, quien refiere que

[...] no hay posibilidad de actualizar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real [...]¹.

32. En ese orden de ideas, este Tribunal entiende que corresponde al Estado constitucional de derecho brindar las condiciones necesarias para que, más allá de las inequidades fácticas y de las fallas del mercado, la efectividad de los derechos fundamentales sea real, y no una mera aspiración. Empero, eso solamente puede lograrse a través de una economía social de mercado, que permite el lucro privado, pero con las limitaciones que resulten razonables y proporcionales en cada circunstancia en concreto.
33. Por ende, este Tribunal estima que ni la Constitución, ni los derechos fundamentales, ni otros bienes jurídicos de relevancia constitucional, pueden quedar sujetos a los vaivenes del mercado, que es amoral. Muy por el contrario, corresponde al Estado constitucional de derecho el deber de asegurarlos en todo momento y circunstancia, porque precisamente para eso existe.
34. En tal virtud, este Tribunal Constitucional considera que, más allá de sus buenas intenciones, una economía planificada tampoco es compatible con el contenido constitucionalmente protegido de los siguientes derechos fundamentales: **[i]** a la propiedad, **[ii]** a la libre contratación, y, **[iii]** a la libertad de empresa; y, por eso mismo, cercena, de modo irrazonable y desproporcionado, el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, por cuanto la producción de bienes y servicios ya no depende de la voluntad de los particulares; sino de decisiones burocráticas que son adoptadas por funcionarios estatales que, de equivocarse, no se harán cargo de las consecuencias pecuniarias de sus determinaciones. Por tanto, en

¹ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. (2009). Alianza Editorial. Madrid. Página 26.



el marco de una economía planificada, los particulares no tienen la posibilidad de decidir, autónomamente, cómo obtener ingresos, toda vez que los intercambios económicos se encuentran bajo estricto control gubernamental, *so pretexto* de garantizar la prosperidad económica. Y es que, al negárseles la libertad de asumir riesgos, también se les niega la posibilidad de cosechar los frutos de su talento y de su esfuerzo personal.

35. Por todas estas razones, este Tribunal Constitucional entiende que, en los hechos, la economía social de mercado es un punto intermedio entre una economía planificada y una economía de mercado. De manera que, a diferencia de ambas, en la economía social de mercado el Estado constitucional de derecho asume un papel sumamente activo en la creación y mantenimiento de las condiciones mínimas para que cada quien pueda planificar de modo autónomo su propio proyecto de vida, por lo que esa decisión corresponde a cada persona en particular.
36. En tal sentido, lo que se le encomienda al Estado constitucional de derecho se resume en procurar, en principio, que sus intervenciones garanticen los más amplios márgenes de autodeterminación a los particulares que resulten viables en cada momento y circunstancia; pero, al mismo tiempo, la posibilidad de intervenir cuando resulte justificado hacerlo. Eso, además, se condice con la idea que, en lo referente a la tutela de los derechos fundamentales, no existen islas exentas del control constitucional.
37. Eso no supone, a juicio de este Tribunal, que existan escenarios en los que el Estado constitucional de derecho pueda intervenir de modo irracional, o, con fines subalternos o de proselitismo político en el contenido constitucionalmente protegido de los siguientes derechos fundamentales: **[i]** a la propiedad, **[ii]** a la libre contratación, y, **[iii]** a la libertad de empresa. Muy por el contrario, siempre debe actuar de manera responsable y velando por la promoción y la salvaguarda de **[i]** la dignidad humana, **[ii]** los derechos fundamentales, y, **[iii]** otros bienes de relevancia constitucional.
38. De ahí que, a criterio del Tribunal Constitucional, todas las intervenciones del Estado constitucional de derecho, inclusive las de carácter enteramente discrecional, deben necesariamente enmarcarse en los márgenes de lo constitucionalmente permitido, y



tener como único propósito la satisfacción, directa o indirecta, de lo previamente enumerado.

39. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal considera que existen escenarios excepcionales en los que no es válido que el Estado constitucional de derecho se abstenga de intervenir en la economía; esto es, no solamente en el ámbito normativo del derecho fundamental a la propiedad, en especial en situaciones incontrovertiblemente extraordinarias; por lo que, cuando ello ocurra, preservar que los intercambios se realicen libremente no puede ser más importante que salvaguardar **[i]** la dignidad humana, **[ii]** los derechos fundamentales, y, **[iii]** otros bienes de relevancia constitucional.
40. Si algo caracteriza al mercado es que, en la generalidad de los casos, los particulares actúan guiados por la maximización de sus intereses individuales, priorizándolos en todo momento, ya que no actúan buscando el bien común de forma desinteresada. En tal sentido, en circunstancias incontrovertiblemente anómalas, es imperativo que el Estado constitucional de derecho intervenga de manera razonable y proporcional en el contenido constitucionalmente protegido de los siguientes derechos fundamentales: **[i]** a la propiedad, **[ii]** a la libre contratación, y, **[iii]** a la libertad de empresa, a fin de evitar situaciones notoriamente incompatibles con el deber de solidaridad que debe acentuarse en este tipo situaciones, a fin de no desestabilizar las bases de convivencia armónica.
41. Entonces, este Tribunal Constitucional considera que, frente a la situación descrita, se encuentra plenamente justificado que el Estado constitucional de derecho imponga correctivos para de, alguna u otra manera, controlar a los agentes económicos; en especial cuando transitoriamente se está atravesando una crisis, toda vez que la salvaguarda de **[i]** la dignidad humana, **[ii]** los derechos fundamentales, y **[iii]** bienes de relevancia constitucional, no puede ser menos importante que la conservación de las reglas de asignación de recursos del mercado, ni que el lucro particular.
42. De modo que, cuando acaezcan esa clase de adversidades, este Tribunal entiende que el Estado constitucional de derecho tiene el ineludible deber de intervenir en materia económica, a fin de paliar, en la medida de lo constitucionalmente posible, los efectos nocivos que genere este infortunio, y de este modo evitar conductas claramente abusivas de quienes se aprovechen de ese descalabro,



pues, según lo previsto en el artículo 103 de la Constitución, el abuso del derecho se encuentra proscrito, por lo que dicha norma se robustece en este tipo de circunstancias.

43. Así pues, y recapitulando, únicamente resultan constitucionalmente válidas todas aquellas injerencias estatales en el derecho fundamental a la propiedad que se encuentran plenamente justificadas en cada circunstancia en particular y que, a su vez, sean razonables y proporcionales, pero siempre que asuman que la propiedad privada es, en principio, inviolable, ya que así lo dispone la Constitución.
44. De ahí que, en caso el interés privado del propietario se encuentre en tensión con el interés público, tendría que recurrirse a la ponderación, porque, *per se*, ninguno está por encima del otro, por lo que se descarta utilizar la tesis de las libertades preferidas. En tal virtud, este Tribunal advierte que es un error asumir que la preservación del interés público constitucional habilita al legislador democrático a desconocer el carácter inviolable de la propiedad privada.
45. En efecto, la represión de la criminalidad organizada por parte del Estado constitucional de derecho, no lo habilita a actuar al margen de la Constitución ni a imponer una suerte de *cultura de la sospecha*, en tanto esta última hunde sus raíces en la irracionalidad. Y es que, si algo propugna la Ley Fundamental, es que la impartición de justicia sea racional.
46. Por todas estas consideraciones, este Tribunal Constitucional estima pertinente advertir que el presente pronunciamiento se va cimentar en las siguientes conclusiones preliminares en torno al derecho fundamental a la propiedad: **[i]** no puede ser ejercitado de manera libérrima ni al margen del contenido material y axiológico de la Constitución; **[ii]** es perfectamente viable intervenir en su ámbito normativo para reprimir actividades de organizaciones criminales o delitos que, a criterio del legislador democrático, califiquen como sumamente graves y requieran financiamiento para implementar sus operaciones delictuales; **[iii]** el Estado constitucional de derecho debe, por un lado, abstenerse de conculcarlo, y, por otro, crear las condiciones para su disfrute efectivo en todas las ramas del ordenamiento jurídico; **[iv]** los bienes no realizan actividades delictivas ni ilícitas, toda vez que estas solamente pueden ser desarrolladas por personas naturales o, de ser el caso, jurídicas; y,



finalmente, [v] no es viable exigir el respeto de una posición *iusfundamental* amparada por ese derecho fundamental si se está fuera de su ámbito normativo.

47. Consecuentemente, cualquier intervención en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la propiedad debe tomar en consideración lo antes reseñado. En tal sentido, corresponde examinar si el incremento del crimen organizado justifica implementar medidas adicionales a las contempladas en el derecho penal —como la extinción de dominio— y si la intensidad de estas medidas se encuentra justificada.

§4. EL DEBER ESTATAL DE DESARTICULAR EL CRIMEN ORGANIZADO

48. En lo concerniente a la lucha contra la criminalidad organizada, este Tribunal advierte que las actividades criminales se han incrementado de manera sostenida, lo que viola el derecho fundamental a la tranquilidad de todo aquel que se halla en el país. Dicho derecho fundamental es reconocido expresamente en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución y, a su vez, ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

A través de este derecho se pretende evitar que se perturbe o menoscabe la estabilidad de la vida personal e intersubjetiva de cualquier ciudadano o conjunto de ciudadanos, de manera arbitraria, abusiva o irrazonable, puesto que, de permitirse ello, no solo se la afecta un derecho individual, sino también el orden social preestablecido [cfr. fundamento 18 de la sentencia emitida en el Expediente 04072-2009-PA/TC].

49. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional considera que

[...] protege un interés individual que consiste en la no interferencia o perturbación de la vida propia y del sosiego necesario para desarrollar una vida digna [cfr. fundamento 25 de la sentencia dictada en el Expediente 04271-2012-PA/TC].

50. Precisamente por lo antes indicado, es imperativo recalcar que el Estado constitucional de derecho y las organizaciones criminales son incompatibles por su propia naturaleza, en tanto estas últimas tratan de asentar, progresivamente, su abyecto orden paraestatal basado en la violencia y en el pillaje, lo que contraviene el fin supremo del Estado constitucional de derecho: “La defensa de la



persona humana y el respeto de su dignidad [...]” [cfr. artículo 1 de la Constitución].

51. Por ese motivo, la preocupación ciudadana por el incontrovertible aumento de la inseguridad ciudadana producida por el crimen organizado merece especial atención por parte de este Tribunal Constitucional, en tanto perturba el normal desenvolvimiento de los proyectos personales que cada persona autónomamente adopta, por cuanto constituyen interferencias espurias en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, ya que la proliferación y el aumento del crimen organizado eventualmente podría poner en riesgo la propia continuidad del Estado constitucional de derecho. Esto, lamentablemente, es una de las consecuencias perniciosas de la globalización. Es más, esto ya había sido avizorado en el año 2000, en que se suscribió la Convención de Palermo, en aras de luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza.
52. Es, pues, inaceptable que, en las actuales circunstancias, la población tenga que vivir aterrada por el auge de la extorsión proveniente del crimen organizado, que afecta inmisericordemente emprendimientos de todo tamaño, así como actividades de naturaleza enteramente altruista como, comedores populares, lo que acarrea un empeoramiento de la calidad de vida y, además, mella la propia credibilidad del Estado constitucional de derecho ante la sociedad.
53. Las amenazas extorsivas ahora no solamente se direccionan a quienes detentan fortunas o a quienes pertenecen a la clase alta o media; también son recibidas por todas aquellas personas que reciben un flujo de caja diario, y poco importa si lo percibido es realmente una ganancia neta o un mero ingreso bruto. Por esa razón, también están en la mira del crimen organizado, incluso, quienes se dedican a actividades económicas que únicamente les permiten sobrevivir precariamente.
54. En relación con la exigencia de cupos, este Tribunal Constitucional subraya que sus efectos son tan perniciosos que no solamente perjudican a quienes se niegan a pagarlos, porque las organizaciones criminales buscan doblegar la voluntad del extorsionado mediante el uso de la violencia, la que se manifiesta a través de muy diversas formas, como el sicariato; si no también afecta colateralmente a



cualquier persona que haya tenido la desdicha de transitar circunstancialmente en el lugar y momento equivocado.

55. La criminalidad organizada es sumamente perniciosa, en vista de que aspira a someter a la población a sus reglas paraestatales a *sangre y fuego*, principalmente a quienes se encuentran en menor aptitud de hacerles frente. Para tal efecto, esta clase de organizaciones no tiene el menor rubor en utilizar la violencia exacerbada como modo de coerción —y también en divulgarla—, en aras de precisamente buscar el sometimiento de los extorsionados y así incentivar el pago periódico de los cupos que exigen.
56. Por todas estas razones, este Tribunal Constitucional considera que resulta imperativo que el Estado constitucional de derecho adopte todas aquellas medidas que resulten necesarias para desbaratar a todas aquellas organizaciones criminales que vienen operando en el territorio nacional. En esa lógica, atacar su financiamiento, a través de la extinción de dominio, es una opción constitucionalmente válida, toda vez que esa clase de estructuras criminales requiere de recursos económicos para implementar sus planes delictivos.
57. La extinción de dominio es un instrumento destinado para atacar el financiamiento de las organizaciones criminales y, de esta manera, desarticularlas. Así, lo que se busca no es sancionar delincuentes de poca monta; sino dismantelar la estructura criminal que se vale de estos últimos para realizar sus operaciones delincuenciales. Y es que, al fin y al cabo, no serviría de mucho apresar a delincuentes que simple y llanamente se limitan a ejecutar las órdenes de quienes dirigen la organización criminal, pues estos serán reemplazados con relativa facilidad.
58. Por tanto, extender su aplicación para cualquier clase de ilicitud desvirtúa por completo su finalidad, pues únicamente encuentra justificación en el combate de esa puntual forma de delinquir, por cuanto en la delincuencia organizada no solamente se caracteriza por la espuria finalidad de obtener ganancias delictivas; sino en que tienen una estructura organizacional piramidal en la que quienes se encuentran más cerca a la cúspide detentan patrimonios millonarios, por lo que para mantenerse en esa situación de poder no tienen mayor reparo en poner en riesgo la integridad de la población o incluso la continuidad del Estado constitucional de derecho. Y es que, quienes comandan la estructura criminal, son acaudalados



delincuentes que tienen el incentivo de hacer todo lo que esté a su alcance para mantener ese estado de cosas.

59. Es por ese motivo que, a criterio de este Tribunal Constitucional, la extinción de dominio no puede ser destinada a meras ilegalidades —en las que ni siquiera se evalúa su gravedad—; sino a “delitos graves” que, a consideración del legislador democrático, sean cometidos por “grupos delictivos organizados”.
60. La Convención de Palermo define delito grave como:

[...] la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

Así mismo, conceptualiza al grupo delictivo organizado como:

[...] un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Y eso es así por cuanto la extinción de dominio solo puede ser empleada en supuestos sumamente graves, y no ante transgresiones al ordenamiento jurídico de leve o mediana gravedad. Eso es abiertamente desproporcionado.

61. Este Tribunal advierte que la pacificación de esta controversia amerita una profunda reflexión de parte de los poderes públicos encargados de la represión de la criminalidad organizada, porque la extinción de dominio, por sí sola, no es suficiente para erradicarla. Es más, incluso es necesario coordinar esfuerzos a nivel internacional, ya que es un mal transfronterizo.
62. Por eso mismo, es imperativo que el Poder Ejecutivo intensifique el control de los migrantes que ingresan al territorio nacional; no en razón de un simple prejuicio xenófobo, sino porque existe evidencia de que actualmente vienen operando organizaciones criminales foráneas en el territorio nacional. Además, porque para eso se suscribió la Convención de Palermo. En efecto, como bien lo recoge su artículo 1, esta tiene por objeto:

[...] promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.



§5. LA REGULACIÓN DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL PERÚ HASTA ANTES DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 32326

63. Para comprender a cabalidad esta regulación, este Tribunal Constitucional estima conveniente discernir cuáles fueron sus antecedentes normativos. Al respecto, cabe precisar que fue introducida y normada por primera vez en el Perú a través del Decreto Legislativo 992, *Decreto Legislativo que regula el proceso de pérdida de dominio*, publicado con fecha 22 de julio de 2007, cuyo artículo 1 definió a la *pérdida de dominio* —y no la extinción de dominio— en los siguientes términos:

[...] la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

64. Ese decreto legislativo también reconocía expresamente el carácter autónomo de dicha acción, que se regía por los principios de licitud e interés público. No obstante, ese carácter se encontraba en entredicho con lo señalado en el literal “a” de su artículo 2 —al subordinar la procedencia de la demanda a que los bienes se encuentren afectados a un proceso penal—, así como en su artículo 16, en tanto no limitaba expresamente la presentación de excepciones de cosa juzgada y de litispendencia respecto de lo que eventualmente se dilucidara en la vía penal.
65. Luego, con fecha 18 de abril de 2008 se expidió la Ley 29212, que modifica el Decreto Legislativo 992, *Decreto Legislativo que regula el proceso de pérdida de dominio*, pero limita su ámbito de aplicación al excluir de la *pérdida de dominio* al tercero adquirente de buena fe, a fin de preservar aquello que legítimamente hubiera comprado. Ahora bien, en lo relativo a la autonomía, este Tribunal Constitucional aprecia que no la reforzó.
66. Posteriormente se modificó el régimen de la pérdida de dominio a través del Decreto Legislativo 1104, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de abril de 2012. Este deroga el Decreto Legislativo 992 y su modificatoria, la Ley 29212. Para tal efecto, contempla un nuevo marco normativo, y establece una nueva definición para la *pérdida de dominio*, al concebirla, según lo previsto en su artículo 2, como

[...] una consecuencia jurídico-patrimonial a través de la cual se declara la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias



del delito a favor del Estado por sentencia de la autoridad jurisdiccional, mediante un debido proceso [...].

67. Al respecto, se advierte que, en su artículo 7, en lugar de utilizar el vocablo “autónomo”, usa, en su lugar, “independiente”; no obstante, implícitamente sigue permitiendo que se deduzcan excepciones de cosa juzgada y de litispendencia respecto de lo que eventualmente se decida en sede penal. Es decir, esa independencia es, en cierta medida, parcial.
68. El Decreto Legislativo 1104 fue derogado por el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*. Y de este decreto legislativo, los numerales 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.9 del artículo II y los numerales 3.10 y 3.11 del artículo III del Título Preliminar, así como los artículos 7.1.b, 7.1.f, 24, 31.2, 32, 34 y 44, son las disposiciones cuya constitucionalidad se denuncia. Por ese motivo, el presente pronunciamiento se ceñirá a examinar su constitucionalidad.
69. Así pues, a diferencia de la normativa anterior, este Tribunal Constitucional constata que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, cuenta con un título preliminar en el que explícitamente se establece su ámbito de aplicación; así como los principios y criterios aplicables para decretar la extinción de dominio y diversas definiciones tendientes a facilitar a su utilización.
70. Entre sus disposiciones más resaltantes, este Tribunal Constitucional aprecia que el numeral 3.10. del artículo III del Título Preliminar define a la extinción de dominio del siguiente modo:
- [...] consecuencia jurídico-patrimonial que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes que constituyen objeto, instrumento o efectos o ganancias de actividades ilícitas, mediante sentencia emitida respetando el debido proceso, sin indemnización ni contraprestación alguna a favor del requerido o terceros.
71. Igualmente, se observa, entre sus principales disposiciones, las siguientes: **[i]** su artículo 2 estipula que pueden estar sometidos al proceso de extinción de dominio los objetos, instrumentos, efectos o ganancias relacionadas o derivadas de las actividades ilícitas aludidas en el artículo I del Título Preliminar; **[ii]** en su artículo 3 dispone que es de carácter autónomo y de carácter real y



patrimonial; [iii] en su artículo 4 establece las garantías procesales y presupuestos de procedencia aplicables a la extinción de dominio; [iv] en su artículo 5 enumera los derechos con los que cuenta el requerido; e, incluye, en el numeral 5.6., una cláusula abierta de reconocimiento de los demás derechos aplicables al proceso; [v] en su artículo 7 establece una lista de presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio; [vi] en su artículo 12 contempla normas que rigen el desarrollo del proceso de extinción de dominio, lo que incluye el diseño del proceso, que consta de una etapa de indagación patrimonial —a cargo del fiscal especializado en Extinción de Dominio, según lo normado en su artículo 9— y otra judicial; [vii] en su artículo 31 se prevén las condiciones para la participación de terceros adquirentes de buena fe.

§6. SOBRE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES CONTRAÍDAS POR EL PERÚ EN RELACIÓN A LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

72. La Convención de Viena, la Convención de Palermo y la Convención de Mérida introdujeron regímenes de decomiso de bienes vinculados a los delitos de tráfico ilícito de drogas, crimen organizado y corrupción —respectivamente—, y sus diferentes formas de lavado de activos, pues, al ser problemas de alcances globales, también requiere esfuerzos globales para su represión. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos internacionales contempla a la extinción de dominio en los términos que se enuncia en el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*.
73. En efecto, este Tribunal Constitucional observa que la Convención de Palermo, que es un tratado que recoge una serie de acuerdos sobre la lucha contra la criminalidad organizada transnacional, [i] únicamente alude al decomiso y a la incautación —no a la extinción de dominio, que es una figura totalmente diferente a las anteriores, como incluso lo reconoce la parte emplazada, ya que esta última tiene una naturaleza autónoma, las otras, en cambio, no tienen esa característica—; [ii] solamente se encuentra destinada a la delincuencia organizada, mas no a delitos de bagatela ni a meros ilícitos, los que incluso podrían tener connotación civil; [iii] exige que se trate de condenados —lo que presupone la existencia de una sentencia con el carácter de cosa juzgada, para no vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia—; y, [iv] salvaguarda los derechos reales del tercero adquirente que hubiera actuado de buena fe, a fin de no vulnerar el principio de seguridad



jurídica. En realidad, únicamente la Convención de Mérida alude a la extinción de dominio, aunque limitando sus alcances a

[...] casos en que el delincuente no pueda ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga o ausencia, o en otros casos apropiados [cfr. literal “c” del numeral 1 del artículo 54].

74. Así las cosas, este Tribunal Constitucional aprecia que la Organización de las Naciones Unidas —ONU— no contempla la extinción de dominio en los términos en que ha sido adoptada en nuestro país, pues el carácter autónomo de la misma no es propuesto por esa organización internacional, sino por el Grupo de Acción Financiera Internacional —GAFI—, a través de su representante regional el GAFILAT. La GAFI, a diferencia, de la ONU, no es un sujeto de derecho internacional, sino un organismo de cooperación intergubernamental.
75. Precisamente por ello, la GAFI se limita a suministrar recomendaciones con finalidad estrictamente persuasiva, ya que como su propio nombre en inglés lo reconoce —Financial Action Task Force—, es una “Task Force”, o, en nuestro idioma, un “Grupo de Trabajo”. Por eso, las recomendaciones expedidas por la GAFI no son vinculantes. Esa condición solamente la tienen la Convención de Viena, la Convención de Palermo, y la Convención de Mérida. De manera que, mientras las recomendaciones de la GAFI califican como *soft law*; los citados tratados califican, en cambio, como *hard law*.
76. En ese sentido, este Tribunal Constitucional estima que la incorporación en el derecho interno de la extinción de dominio honra, de buena fe, la obligación internacional de reprimir el crimen organizado, en tanto es una medida mucho más gravosa y robusta para atacar el patrimonio de esta clase de entidades delincuenciales que el decomiso y la incautación; y esto porque, a diferencia de la extinción de dominio, estas últimas no son autónomas del proceso penal.
77. La extinción de dominio, en cambio, sí lo es. Ahora bien, los alcances de aquella autonomía es lo que es objeto de evaluación en el presente caso. Y es que, en la práctica, eso es lo que distingue a la extinción de dominio del simple decomiso. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional juzga que la corrección de la arbitraria autonomía absoluta no puede justificar que se opte por lo



diametralmente opuesto: negar su autonomía, en tanto eso vaciaría de contenido a la extinción de dominio y sería nocivo para reprimir el crimen organizado.

78. Al respecto, este Tribunal Constitucional estima que para que realmente funcione la extinción de dominio, esta tiene que necesariamente gozar de cierta autonomía respecto del derecho penal. Eso es lo que distingue a la extinción de dominio del simple decomiso, el que no ha demostrado su idoneidad en la desarticulación de las organizaciones criminales. En todo caso, una cosa es garantizarle una autonomía relativa; y otra, muy distinta, una autonomía absoluta. Por ese motivo, no puede perderse de vista que, aunque revestir con autonomía absoluta a la extinción de dominio es inconstitucional; dotarla de autonomía relativa, como será desarrollado en su momento, sí se encuadra dentro de los linderos de lo constitucionalmente permitido.

En todo caso, este Tribunal Constitucional entiende que la incorporación de una figura no prevista en la Convención de Palermo no comporta que se le desacate ni tampoco torna en inconstitucional al Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, toda vez que, en ejercicio de su propia soberanía, el Estado constitucional de derecho tiene la potestad de incorporar una figura incluso aún más dura que el decomiso y la incautación, como lo es la extinción de dominio, que, técnicamente, según el Decreto Legislativo 1373, es un decomiso sin condena

79. Así las cosas, la eventual reinterpretación de los alcances de la extinción de dominio para compatibilizarla con la Constitución mediante esta sentencia del Tribunal Constitucional, no acarrea, en modo alguno, el incumplimiento de lo acordado en ese instrumento internacional. Muy por el contrario, es una forma genuina de honrar lo acordado.
80. Y es que, si algo debe quedar claro, es que en un Estado constitucional de derecho no se puede partir de la sospecha de ilicitud de un bien —mueble o inmueble—, pues esto socava las bases de la seguridad jurídica y de la convivencia pacífica. Eso, a criterio de este Tribunal Constitucional, supondría arropar de juridicidad la implementación de una espuria *cultura de la sospecha* propia de los regímenes totalitarios. No obstante, esta es abiertamente inconstitucional, ya que en un Estado constitucional de derecho toda decisión estatal debe ser racional, lo que presupone



que sus determinaciones se funden en el contenido material y axiológico de la Constitución. De lo contrario, sería arbitraria y, por consiguiente, se encontraría fuera de los márgenes de lo constitucionalmente permitido.

81. A mayor ahondamiento, este Tribunal Constitucional recuerda que si algo caracteriza al Derecho es su naturaleza completamente dinámica e instrumental; en tal sentido, si la necesidad de reprimir al crimen organizado exige la creación de una figura jurídica distinta a la incautación y al decomiso —por cuanto estas ya no cumplen, desde el punto de vista operativo, con los fines para las que fueron creadas originalmente—, se encuentra plenamente justificado crear otra que abarque el espectro no cubierto por ambas figuras.
82. Finalmente, este Tribunal Constitucional fundamenta su posición en torno a la represión del crimen organizado, pues este puede englobar al tráfico ilícito de drogas y a la corrupción, pero siempre que operen a través de una estructura criminal que cuente con una planificación que les permita operativizar sus actividades delictivas.

§7. SOBRE LOS ORÍGENES DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

83. Para unos, la extinción de dominio se originó en Colombia; para otros, en los Estados Unidos de América, bajo el nombre de *civil forfeiture*, que es un proceso contra un bien —es decir, un proceso *in rem*; o, más propiamente, un proceso *Non-Conviction Based* [NCB]—, por cuanto no se dirige contra una persona en específico. Este, a su vez, podría basarse de alguna u otra manera en la doctrina inglesa del *deodand* —derivada del latín *Deo dandum*, según la cual, todo bien que hubiera ocasionado la muerte de un súbdito del rey “debe ser entregada a Dios”; o, más mundanamente, a su representante terrenal, el rey—.
84. Ahora bien, aunque este Tribunal Constitucional advierte que no existe consenso a nivel doctrinal sobre la influencia del *deodand* sobre el *civil forfeiture*; no se puede soslayar que dicha figura insular tiene raigambre monárquica, por lo que sería incompatible con la democracia norteamericana y con la idea de prosperidad asentada en la protección de la propiedad privada en ese país.
85. No obstante, lo que sí es innegable es que estos son claros antecedentes —de muy larga data— en el *Common Law* sobre la existencia de procesos incoados contra bienes.



86. En cambio, este Tribunal Constitucional resalta que en lo que sí existe consenso, en relación con el *civil forfeiture*, es, por un lado, que dicha figura que nace en el antiguo derecho marítimo norteamericano, que permitía confiscar barcos piratas, esclavistas, o contrabandistas —vía NCB—, incluso cuando se desconocía quien era su dueño o su capitán, en cuyo caso, eso no impedía su confiscación; y, por otro lado, que es autónomo de cualquier clase de consideración de carácter penal respecto del propietario del bien, toda vez que es un proceso incoado contra un bien, no contra su dueño.
87. Eso es así porque, como ha sido reseñado, los procesos contra bienes están largamente documentados en el *Common Law*, que es un modelo basado principalmente en la tradición.
88. En esa lógica, este Tribunal Constitucional recalca que el verdadero aporte de Colombia —cuyo Derecho pertenece al *Civil Law*— es la adaptación de esa figura del *Common Law*, puesto que, en el *Civil Law*, del que también Perú es parte, las demandas se presentan contra personas y no contra bienes, ya que estos últimos no son sujetos de derechos ni de obligaciones. Precisamente por ello, y como bien fue explicado a la parte emplazada en la audiencia, “los bienes tienen un titular”, por lo que, en esa lógica, el proceso de extinción de dominio desvincula a la propiedad de su propietario. Este es un alegato que justamente va a ser evaluado más adelante.
- §8. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO COMO INSTRUMENTO PARA DESFINANCIAR ORGANIZACIONES CRIMINALES**
89. Resulta ahora imperativo explicar por qué es necesario atacar el financiamiento de las corporaciones criminales. Pues bien, para nadie es un secreto que estas han venido perfeccionando paulatinamente el modo en el que operan para, por un lado, evitar ser capturadas, y, por otro, incrementar paulatinamente sus réditos económicos, lo que presupone que se hayan tomado el tiempo de estudiar los vacíos jurídicos y detectar las debilidades estructurales del Estado constitucional de derecho para aprovecharlos en su favor.
90. Atendiendo a ello, este Tribunal Constitucional considera que las organizaciones criminales actúan como genuinas corporaciones dedicadas a la comisión permanente de delitos, tanto es así que son dirigidas por criminales sumamente competentes en sus actividades



delincuenciales y, desde luego, con amplísima experiencia. No son dirigidas por improvisados, sino por personas con acreditado talento para el crimen, que cada día perfeccionan su actuar delictivo aprendiendo de sus propios yerros; mientras que el Estado constitucional de derecho, en cambio, se caracteriza por su rigidez, porque sus actuaciones se basan en el principio de legalidad.

91. Esa es la razón por la que la lucha contra el crimen organizado es sumamente complicada, ya que las corporaciones criminales aprovechan cualquier resquicio de la juridicidad en su favor. Por ello, el derecho penal no es suficiente para desarticularlas. Se requiere que se adopte, también, otras medidas, como la extinción de dominio, pero siempre que sean respetuosas del marco constitucional vigente, toda vez que no se puede desconocer el carácter inviolable de la propiedad.
92. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera imperativo resaltar que el Estado constitucional de derecho debe: **[i]** dejar de insistir en aquello que la experiencia empírica ha demostrado que no es idóneo para desmontar el crimen organizado, y, **[ii]** no caer en la tentación de incurrir en un inconducente populismo punitivo, porque no se enfoca en lo realmente trascendente, que es en apresar a quienes manejan las organizaciones criminales; sino en lo intrascendente, es decir, en capturar a quienes se limitan a ejecutar lo ordenado por quienes lo dirigen.
93. Desde luego, este Tribunal advierte que serviría de muy poco llenar la cárcel de delincuentes de poca monta, si las organizaciones criminales los van a sustituir por otros. Y eso es lo que va a suceder, porque mientras en las zonas marginales persistan las condiciones de pobreza, exclusión y falta de oportunidades de superación, va a ser relativamente sencillo que capten jóvenes para que integren sus filas en lugar de los que fueron capturados al cumplir aquello que se les encomendó, toda vez que son fácilmente reemplazables.
94. Así pues, la eventual detención de quienes ejecutan los crímenes no genera mayor problema a la organización criminal, tanto es así que, a fin de evitar delaciones, los capturados muchas veces no conocen el paradero de sus líderes, ni tienen ninguna idea de los negocios criminales que se llevan a cabo, por cuanto conforman el eslabón más bajo dentro de su organigrama. De ahí que, simple y llanamente, son usados como *carne de cañón*.



95. Eso denota una escrupulosa planificación delincencial a gran escala y a largo plazo, la misma que incluso cuenta con planes de contingencia, lo que presupone que, al menos, cuenten con lo siguiente: **[i]** un andamiaje preestablecido de antemano para impedir o, de ser el caso, dificultar su desarticulación; **[ii]** los recursos económicos suficientes para implementar aquella planificación criminal, los que, a su vez, se nutren de los réditos percibidos de su actuar delincencial; y, **[iii]** una extensa red de conexiones destinada tanto al cabildeo como a la corrupción.
96. Entonces, este Tribunal Constitucional concluye que atacar el financiamiento de estas empresas criminales mediante la extinción de dominio es una manera indirecta —pero efectiva— de limitar su actuar delincencial y de forzarlas a desaparecer, porque para implementar sus operaciones criminales y para escapar de la justicia requieren recursos económicos.
97. En concordancia con todo lo anterior, este Tribunal Constitucional entiende que el Estado constitucional de derecho tiene un amplio margen de configuración para crear mecanismos jurídicos destinados a combatir el crimen organizado, pero siempre que ello no suponga incumplir sus obligaciones internacionales, ni tampoco violar el contenido material y axiológico de la Constitución, ni los derechos fundamentales ni otros bienes de relevancia constitucional. Ergo, la incorporación de la extinción de dominio en el derecho interno nacional no constituye un incumplimiento de aquellas obligaciones internacionales ni tampoco resulta, *per se*, inconstitucional; por el contrario, es una imperiosa necesidad.
98. De modo que, para este Tribunal Constitucional la extinción de dominio es un instrumento que, normado y utilizado respetando la Constitución, los derechos fundamentales y otros bienes de relevancia constitucional, es sumamente útil para desarticular el crimen organizado, así como otros delitos que, como ha sido recogido en la Convención de Palermo, el legislador democrático califique como graves y, además, requieran de financiamiento para implementar sus planes criminales.
99. Entonces, al extinguírseles sus recursos económicos, indirectamente se les está conminando a cesar sus negocios criminales, por lo que se trata de una medida útil para desmontar este tipo de estructuras delictivas, de una forma paralela a la acción de la justicia penal, toda vez que, en la práctica, operan como genuinas corporaciones cuyo



giro de negocio es cometer delitos, tanto es así que cuentan con: [i] un organigrama fáctico en el que se reparten funciones para delinquir de manera eficiente y sostenidamente en el tiempo, y, [ii] un aparato logístico claramente estructurado para, por un lado, cometer sus crímenes, y, por otro lado, para blanquear las ganancias provenientes de dichos crímenes, pues de nada les serviría acumularlas si no las pudiesen utilizar.

100. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional entiende que la extinción de dominio es una forma indirecta, pero efectiva, de enfrentar a la criminalidad organizada. Así, al extinguir sus activos en favor del Estado constitucional de derecho, se les corta su principal fuente de financiamiento, por lo que se les está conminando a su propia desarticulación, porque para la realización de sus operaciones delictivas necesitan financiar sus costos operativos, los que pueden tener naturaleza fija o variable. No obstante, en uno u otro caso, lo que resulta innegable es que no es fácticamente viable llevar a cabo sus operaciones criminales sin financiación.
101. Por todas estas consideraciones, este Tribunal reitera que la extinción de dominio no puede ser reputada como inconstitucional, porque la Constitución impone al Estado constitucional de derecho el ineludible deber de combatir este tipo de organizaciones criminales con firmeza y rigor, por lo que, en las actuales circunstancias, su empleo es imprescindible, ya que estas suelen poner su patrimonio criminal y sus ganancias a buen recaudo. En realidad, les es relativamente sencillo sustraerse del decomiso utilizando testaferros y simulando contratos.
102. En ese sentido, desarticular a esta clase de organizaciones criminales no es una opción; sino, por el contrario, un ineludible deber, por lo que se encuentra plenamente justificado que se actúe con mano dura, pero sin que ello conlleve actuar fuera de los márgenes de lo constitucionalmente permitido, incluso si eso supone respetar los derechos fundamentales de quien es aprehendido cometiendo actos delictivos, tanto es así que, por más impopular que eso resulte, el Estado constitucional de derecho no puede permitir que sus derechos fundamentales les sean conculcados. Eso, desde luego, no puede ser visto como una debilidad, sino como la sustitución de la barbarie por el imperio de la constitucionalidad.



103. Por ese motivo, es pertinente recalcar que la Constitución es lo suficientemente abierta y dúctil para permitir a los poderes públicos que actúen, con sabiduría e inteligencia, para reprimir el crimen organizado. Por ende, la ineficiencia en la represión del crimen no es atribuible a la Ley Fundamental, sino al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los operadores del sistema de justicia. En todo caso, lo que sí es inaceptable es que, *so pretexto* de reprimir el crimen organizado, se permita extender la extinción de dominio a supuestos que ni siquiera califican como delito, en cuyo caso no se justifica, en modo alguno, aplicar esa figura.
104. Ahora bien, y en lo que concretamente atañe al meollo de la cuestión controvertida, este Tribunal Constitucional considera que el ámbito de aplicación de la extinción del dominio de bienes debe ceñirse a supuestos que objetivamente sean graves. En consecuencia, no es razonable ampliar su ámbito de aplicación para habilitar su utilización para evitar la comisión de ilicitudes que ni siquiera califican como delitos; o que, siéndolos, califiquen como delitos de bagatela. Y, además, también resulta inconstitucional asumir que persigue fines recaudatorios, porque esta figura no fue ideada para financiar el erario nacional. Para eso existen los tributos.
105. Consiguientemente, este Tribunal Constitucional estima, de manera preliminar, que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* —conforme ha sido redactado— contiene dispositivos que, como será desarrollado oportunamente, resultan inconstitucionales, y otros que, aunque en abstracto resultan constitucionales, en su aplicación podrían devenir inconstitucionales, por lo que es necesario fijar criterios que orienten su aplicación, lo que suponga descartar algunos sentidos interpretativos.
106. Por ello, este Tribunal Constitucional entiende necesario expedir una sentencia interpretativa, a fin de proscribir todos aquellos sentidos interpretativos que vulneren [i] la Constitución, [ii] los derechos fundamentales, y, [iii] otros bienes de relevancia constitucional. Y ello es así porque el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, debe ser interpretado y aplicado a la luz del contenido material y axiológico de la Constitución, y no al margen de esta. En tal sentido, si algo debe quedar claro, es que la implantación de una *cultura de la sospecha* es inconstitucional.



107. Así pues, como quiera que la extinción de dominio de un bien conlleva la ablación del patrimonio de organizaciones criminales en favor del Estado constitucional de derecho, muy al margen de lo que finalmente se determine en el proceso penal —ya que este inclusive podría culminar sin una sentencia condenatoria de su propietario por muy diversas razones, como, por ejemplo, el fallecimiento del acusado de liderar una organización criminal dedicado al tráfico de estupefacientes, por lo que no resultaría lícito que se permita a los hijos del finado heredar su infame patrimonio criminal—, su aplicación debe encuadrarse dentro de las fronteras de lo constitucionalmente admisible y, asimismo, ser completamente racional.
108. Al respecto, este Tribunal Constitucional estima que para que realmente funcione la extinción de dominio, esta tiene que necesariamente gozar de cierta autonomía respecto del derecho penal. Eso es lo que distingue a la extinción de dominio del simple decomiso, el que no ha demostrado su idoneidad en la desarticulación de las organizaciones criminales. En todo caso, una cosa es garantizarle una autonomía relativa; y otra, muy distinta, una autonomía absoluta. Por ese motivo, no puede perderse de vista que, aunque revestir de autonomía absoluta a la extinción de dominio es insensatamente inconstitucional; dotarla con autonomía relativa sí se encuadra dentro de los linderos de lo constitucionalmente permitido.
109. De lo contrario, podrían existir supuestos innegablemente injustos, pues, si se determina, con el carácter de cosa juzgada, que el supuesto que habilitó la extinción de dominio no es tal, no tiene ningún sentido mantener las consecuencias de ello. Por consiguiente, es necesario que se establezcan los correctivos que resulten necesarios para evitar que lo decidido con el carácter de cosa juzgada en el proceso de extinción de dominio, no pueda ser objeto de alguna forma de revisión *a posteriori*.
110. Por todas estas razones, este Tribunal Constitucional concluye que, a pesar de que la extinción de dominio no es, *per se*, inconstitucional, tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial deben ser muy cuidadosos en la interpretación y aplicación del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, por lo que necesariamente deben observar los criterios formulados en esta sentencia, a fin de reducir el riesgo de que se



incurran en excesos que rebasen los confines de lo constitucionalmente permitido.

§9. SOBRE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO Y LOS PELIGROS DE SU APLICACIÓN EN UN PAÍS CUYA ECONOMÍA ES SUMAMENTE INFORMAL

111. En concordancia con lo anteriormente desarrollado, este Tribunal Constitucional advierte que, tal como actualmente está redactado, el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* podría convertirse en una herramienta potencialmente atentatoria del derecho fundamental a la propiedad, más aún en una economía sumamente informal como la peruana, porque la simple verificación judicial de una mera ilegalidad denunciada por el Ministerio Público podría avalar que, en teoría, se extinga el dominio de prácticamente todos los bienes de quienes perciben ingresos provenientes del sector informal, lo que sería claramente abusivo.
112. En efecto, este Tribunal Constitucional entiende que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* podría terminar sancionando indirectamente al informal con la confiscación de sus más preciados bienes, pese a que este no necesariamente tuvo —ni tiene— la voluntad de permanecer a la penumbra de la informalidad. Asumir lo contrario es, en realidad, un simple prejuicio.
113. Por eso mismo, y sin entrar a realizar un análisis económico, sociológico, o antropológico sobre la informalidad, este Tribunal Constitucional reconoce, por un lado, que es un fenómeno complejo, ya que tiene muchas aristas, muchas de las cuales podrían parecer contradictorias a primera impresión. Entonces, para entenderlo a cabalidad, inexorablemente se requiere de un enfoque multidisciplinario. Y, por otro lado, resalta que muchas de las causas de la informalidad se originan en fallas estructurales o en la ineficiencia del propio Estado constitucional de derecho en atender las necesidades básicas de quienes precisamente se hallan en ella.
114. En tal virtud, este Tribunal Constitucional estima que asumir que el informal lo es solo porque quiere serlo, es tan miope y carente de empatía como afirmar que el pobre solo es pobre porque también quiere serlo. La informalidad y la pobreza tienen causas estructurales que no solamente son difíciles de extirpar, sino que



requieren del concurso del Estado constitucional de derecho para incluso impedir que se intensifiquen.

115. Por tanto, si nuestra economía es sumamente informal, eso no puede ser obviado al interpretarse o al aplicarse el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*. Por simétrica razón, la evaluación de la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas tampoco podría omitirlo. Al respecto, es necesario puntualizar que eso no significa que resulte constitucionalmente válido incentivar o, peor aún, premiar la informalidad; sino que las eventuales sanciones que se impongan al informal, por precisamente inobservar la normativa, sean razonables y proporcionales.
116. Finalmente, este Tribunal Constitucional reafirma, sobre este tópico, que el derecho fundamental a la propiedad no solamente es de titularidad de aquella persona que realiza actividades económicas en el ámbito formal. Sostener esa idea equivaldría a negar su propia fundamentalidad. En tal sentido, incluso si lo que se pretende es formalizar al informal, no puede desconocerse el carácter inviolable de su propiedad.

§10. SOBRE LA ALEGADA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

117. Ahora bien, y en lo que respecta propiamente a la *litis*, este Tribunal Constitucional entiende que solamente le compete examinar la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas relacionadas a la extinción de dominio tomando a la Constitución y a los derechos fundamentales como parámetro de evaluación. En consecuencia, solo va a examinar si las disposiciones sometidas a escrutinio constitucional se encuadran dentro de los márgenes de lo constitucionalmente permitido.
118. Entonces, si la extinción de dominio es eficaz, eficiente o efectiva —desde un punto de vista recaudatorio—; eso es algo que no corresponde examinar a este Tribunal, pues, en puridad, no son argumentos centrados en su constitucionalidad.
119. En ese sentido, este Tribunal Constitucional advierte que no es uno de cuentas, toda vez que el Constituyente le ha encomendado el encargo de tutelar la supremacía normativa de la Constitución y garantizar la eficacia vertical y horizontal de los derechos fundamentales, incluso cuando sea impopular hacerlo.



120. Por ende, a este Tribunal Constitucional le resulta irrelevante examinar las cifras recaudadas por la extinción de dominio, por cuanto no se le ha encomendado una función contralora de la efectividad material de las medidas dictadas a nivel infraconstitucional.
121. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional recuerda que, entrar en dicha discusión quebrantaría el *principio de corrección funcional*, porque el Constituyente no le ha conferido la atribución de supervisar la pertinencia o impertinencia de esta clase de medidas, lo que, a su vez, es consistente con la idea de que no le corresponde subrogar al legislador en decisiones que le son propias y que, a causa de eso, son completamente discrecionales, pero siempre que no rebasen los límites de lo constitucionalmente lícito.
122. Discrecionalidad y arbitrariedad son antónimos; entonces, es un error utilizar ambos vocablos indistintamente —es decir, como si fueran sinónimos—, en vista de que aluden a concepciones diametralmente opuestas. Así, mientras la discrecionalidad es enteramente constitucional —pues apunta que se escoja, dentro de un espectro de opciones válidas, aquello que mejor convenga al interés público—; la arbitrariedad —por cuanto supone el ejercicio del mero decisionismo, o, mejor dicho, del mero porque sí—, en cambio, no lo es.

§11. ACERCA DE LA MUY RESPETABLE POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

123. Este Tribunal Constitucional descarta, de plano, lo aducido por la parte emplazada en relación a que se debe ratificar la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a escrutinio constitucional, por cuanto la Corte Constitucional Colombiana confirmó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la extinción de dominio, en la medida en que no toma en cuenta que la Constitución de ese país, en cambio, sí consagra expresamente la extinción de dominio en el segundo párrafo de su artículo 34.
124. En relación con el derecho fundamental a la propiedad, este Tribunal aprecia que nuestra Constitución, en cambio, no recoge dicha figura. Es más, como también le fue expresamente indicado en la audiencia a la parte emplazada, la Ley Fundamental *es más*



garantista que aquella, tanto es así que contempla que, en principio, la propiedad es inviolable.

125. En todo caso, mientras no exista una reforma constitucional, como la mexicana, que consagre la constitucionalidad de la extinción de dominio como un supuesto de exclusión del carácter inviolable de la Constitución, este Tribunal Constitucional apercibe a la comunidad en general que, en lo que atañe a esa cualidad, no es viable asumir que pueda existir una mutación constitucional. Entonces, o se realiza una reforma constitucional del artículo 70 de la Constitución, o se mantiene la inviolabilidad de la propiedad.
126. Por ese motivo, este Tribunal no va a tomar en cuenta la muy respetable posición de la Corte Constitucional Colombiana, ya que su jurisprudencia fue emitida tomando en consideración un parámetro diferente al que va a ser utilizado en la pacificación de esta controversia constitucional.
127. A mayor abundamiento, la Constitución colombiana, en el segundo párrafo de su artículo 34, contempla la viabilidad de extinguir el dominio de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. Por su parte, la Constitución peruana preceptúa, en su artículo 70, que la propiedad es inviolable, salvo que corresponda expropiar un predio por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.
128. Así las cosas, y sin menospreciar la utilidad del diálogo entre altos tribunales constitucionales y altas cortes constitucionales, este Tribunal Constitucional estima que, en este puntual caso, no resulta viable trasladar mecánicamente lo razonado por la Corte Constitucional colombiana en relación con la extinción de dominio a nuestro país, porque lo normado sobre el derecho fundamental a la propiedad por las constituciones de ambos países no es igual.
129. Y, además, este Tribunal Constitucional debe tener en cuenta que ambas Constituciones obedecieron a momentos constituyentes diferentes y también a necesidades también diferentes. En todo caso, cabe recordar que toda reforma constitucional que culmina con la sustitución de una Constitución necesariamente recoge las demandas y expectativas sociales que legitimaron el *momento*



constituyente que motivó su sustitución. Esto, desde luego, no es un dato menor o intrascendente.

130. Ahora bien, en consideración de este Tribunal Constitucional, eso explica por qué la Constitución colombiana sí incluye la viabilidad de extinguir el dominio de bienes —a fin de “decomisar” el patrimonio ilícitamente obtenido por los cárteles del narcotráfico que en aquel momento estaban en pleno apogeo, como incluso lo reconoce la Corte Constitucional Colombiana en el tercer párrafo del fundamento 4.1 de la Sentencia C-958/14—.
131. Es más, incluso, así la Constitución vigente de un país y su predecesora contengan una misma disposición; eso no significa que pueda extraerse una misma norma jurídica. Así, por ejemplo, la concepción de *economía social de mercado* recogida en la Constitución 1979 no es la misma que la de 1993. Entonces, apelar a la literalidad de ambas para concluir que norman un mismo modelo económico es, a juicio de este Tribunal Constitucional, una manifiesta equivocación.
132. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional concluye que lo aducido por la parte emplazada parte de una premisa jurídica manifiestamente equivocada: que las Constituciones de Perú y Colombia tienen igual o similar regulación de la propiedad privada; sin embargo, objetivamente eso no es así. Por ese motivo, dicha alegación resulta a todas luces carente de asidero.

§12. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1373, DECRETO LEGISLATIVO SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

133. Este Tribunal Constitucional va a realizar un control abstracto de la constitucionalidad de un conjunto de disposiciones del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* al resolver el presente proceso de inconstitucionalidad. Entonces, no le compete evaluar, en principio, las arbitrariedades que hubieran surgido en su aplicación concreta, las que tendrían que ser cuestionadas por los propios perjudicados a través de los mecanismos que contempla el propio ordenamiento jurídico, mediante la vía recursiva o, de ser el caso, mediante un amparo contra resolución judicial, en caso se hubiera cumplido con el requisito de firmeza y, a la vez, se encuentre comprometido el contenido constitucionalmente protegido de algún derecho fundamental.



134. Empero, eso no impide que, a través de una sentencia interpretativa, este Tribunal Constitucional expulse del ordenamiento jurídico todas aquellas interpretaciones que resulten inconstitucionales utilizando la técnica de la *interpretación conforme* y, de esta manera, [i] se proscriba todas aquellas interpretaciones que resulten inconstitucionales, y, [ii] se dicte pautas vinculantes sobre cómo deben aplicarse tales disposiciones, a fin de preservar tanto el efecto irradiación de los derechos fundamentales como el especial deber de protección de los mismos.
135. Así, al defender, en abstracto, la supremacía normativa de la Constitución, este Tribunal Constitucional también termina defendiendo, en un mismo pronunciamiento, la efectividad real de los derechos fundamentales de los justiciables, en la medida en que: [i] se proscriba la aplicación de todos los sentidos interpretativos de las disposiciones del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* sometidas a escrutinio constitucional que resulten inconstitucionales, y, [ii] se dan pautas de observancia obligatoria al Ministerio Público y al Poder Judicial sobre cómo deberían aplicarlo de una manera que aminore el riesgo de incurrir en arbitrariedades.
136. Ahora bien, aunque sería ideal que la arbitrariedad sea totalmente desterrada del sistema de justicia por ser abiertamente incompatible con la Constitución; este Tribunal Constitucional entiende que eso no deja de ser una simple aspiración, porque mientras la impartición de justicia sea ejercida por seres humanos, siempre existe el riesgo de errar, ya que el yerro es consustancial al ser humano. Al respecto, todo hace indicar que los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio habrían cometido una serie de excesos en la aplicación del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, apelando, por un lado, a una aplicación apegada a su literalidad, presuntamente, al margen del contenido material y axiológico de la Constitución, y, por otro lado, a una supuesta autonomía del proceso de extinción de dominio, que, según ellos, los eximiría de evaluar alegaciones que se fundamenten en otras ramas del derecho, como si aquellas no se interrelacionaran entre sí.
137. Así, los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio se han limitado a pronunciar, sin ninguna gradación, las palabras de la ley, sin interpretarla a la luz de la Constitución y



también sin tomar en consideración el derecho fundamental al debido proceso en su dimensión material, el que engloba a la razonabilidad y la proporcionalidad.

138. En todo caso, este Tribunal Constitucional no puede soslayar que ese postulado decimonónico actualmente se encuentra desfasado. Mal puede entenderse, entonces, que los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio extingan mecánicamente cualquier clase de bien a pedido del Ministerio Público, incluso así este calce, desde el plano estrictamente formal, en el supuesto de hecho que les habilitaría declarar la extinción del dominio de un bien. Empero, eso no es lo que la Constitución exige de ellos, puesto que, en lo referente a los derechos fundamentales, las cláusulas constitucionales son de naturaleza principista, por lo que son, en cierta medida, abiertas e indeterminadas.
139. Por ello, este Tribunal Constitucional considera que esa aplicación mecánica del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* se encontraría reñida con la impartición de justicia en un Estado constitucional de derecho, toda vez que esta, por el contrario, debería procurar que sus decisiones no solamente se ciñan al simple silogismo legal; sino que, además, sean compatibles con la Constitución, cuyas normas en materia de derechos fundamentales no solamente tienen la calidad de *norma principio* —y no *normas regla*—; también son directamente exigibles, en atención a su carácter normativo.
140. Ahora bien, aunque se supone que todo lo anterior debería ser de aceptación pacífica por parte del Poder Judicial y del Ministerio Público, este Tribunal Constitucional observa que lastimosamente aún se continúa aplicando las disposiciones infraconstitucionales con apego a su expresa literalidad, como si ello los relevara de interpretarlas de una manera que no menoscabe la Constitución, los derechos fundamentales u otros bienes de relevancia constitucional.
141. Por lo demás, este Tribunal Constitucional destaca que detrás de todas las presuntas arbitrariedades judiciales expuestas no solamente habría problemas hipotéticos o teóricos; lo que hay son personas que claman justicia, puesto que, según ellas, se les habría perjudicado con la extinción del dominio de sus bienes, a pesar de que aducen no haber cometido ningún delito, por lo que, en modo alguno, se les podría atribuir pertenecer a una organización criminal



o ser testafarro de alguna de estas, lo que de por sí, ya las vincula de alguna u otra manera a actividades delincuenciales.

142. Del mismo modo, también se aprecia que se habría extinguido el dominio de bienes de empresas formales cuyo personal o sus clientes cometieron infracciones administrativas menores a sus espaldas, por lo que claramente, en su caso, la extinción el dominio de sus activos fijos, en adición a la sanción administrativa impuesta, es irrazonable y desproporcionada, en tanto no habría tomado en consideración, por un lado, que tales empresarios no se habrían encontrado en la aptitud de controlar lo que ellos hicieron, y, por otro lado, que tampoco obtuvieron beneficio alguno derivado de la infracción administrativa por la que fueron sancionados. En este caso, también es evidente que estos emprendedores no forman —ni formaron— parte de alguna organización criminal ni les brindan —ni les brindaron— ninguna clase de apoyo.
143. Por todo ello, este Tribunal Constitucional reafirma que la mera subsunción no es suficiente para legitimar una decisión judicial que extingue el dominio de un bien. Es necesario justificar, mediante una motivación cualificada, la necesidad de extinguir el dominio de un bien. De modo que, la aplicación draconiana y sin ninguna contemplación del mero silogismo legal no basta, en tanto desconoce, por un lado, el carácter inviolable de la propiedad, y, por otro lado, válida, en los hechos, la implantación de una irracional *cultura de la sospecha*.
144. Dicho problema se agrava, a juicio de este Tribunal Constitucional, si se asume que un mayor número de bienes extinguidos es, *per se*, un mérito. Eso, por el contrario, es un craso error, porque la extinción de dominio no tiene una finalidad recaudatoria, porque para eso existen los tributos. La extinción de dominio solamente se encuentra justificada en tanto sirva para dismantelar un andamiaje criminal. Ergo, si no existe una estructura delincencial que desmontar, debe acudirse a la incautación o al decomiso. Por tanto, es un error aplicarla de forma indiscriminada, incluso a supuestos en los que ni siquiera existe la más mínima relación con la comisión de delitos.
145. Para este Tribunal Constitucional, no se trata de extinguir el dominio de bienes por el solo hecho de verificarse la subsunción en los supuestos de extinción previstos en el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*. En consecuencia,



la legitimidad constitucional de una sentencia que declara la extinción de dominio se encuentra subordinada a que cuente con una motivación cualificada que justifique la necesidad de extinguir ese bien. Y ello es así, por cuanto la extinción de dominio tiene un irrefutable carácter instrumental.

146. Ese error de enfoque, en opinión de este Tribunal Constitucional, puede llevar a los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio y a los fiscales del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio a extinguir en favor del Estado constitucional de derecho todo bien que, desde un punto de vista estrictamente formal, calce en el supuesto de extinción previsto en el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, aunque sin evaluar si ello perjudicará el financiamiento de las corporaciones criminales, lo que es abiertamente inconstitucional, toda vez que su ámbito de aplicación, como lo sostiene la parte demandante, es demasiado abierto.
147. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional concluye que medir la gestión de los despachos judiciales y fiscales en función del monto de los bienes extinguidos resulta claramente incoherente. Y, además, no coadyuva a plasmar, en el terreno de los hechos, la imparcialidad en la impartición de justicia que exige el Estado constitucional de derecho, ya que no basta con que los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio actúen imparcialmente; también deben aparentarlo. Del mismo modo, tampoco es suficiente que fiscales del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio declaren que actúan objetivamente; igualmente es imperativo que lo demuestren con sus actos.
148. Por ello, en lo que respecta a los fiscales del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio, este Tribunal Constitucional considera que la potestad de requerir la extinción del dominio de un bien debe ser ejercida de manera responsable, pues, no por el simple hecho de ser meramente postuladora, se encuentran habilitados a plantearla sin previamente haber acopiado el suficiente acervo probatorio para demostrar, en sede judicial, la necesidad de extinguir el dominio de ese bien para desmontar una corporación criminal. Y ello es así, porque las actuaciones fiscales no pueden ser arbitrarias.



149. Eso es lo que, a juicio de este Tribunal Constitucional, exige la genuina defensa de la legalidad. Sería absurdo y abiertamente lesivo al derecho fundamental a la igualdad de armas, que una mera denuncia de un fiscal del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio conlleve que el requerido tenga que demostrar, en sede judicial, que no corresponde la extinción del dominio de su bien, porque equivaldría a sostener que su adquisición incurre en una presunción de ilicitud, lo que resulta constitucionalmente proscrito, ya que lesiona el principio de seguridad jurídica, en la medida en que supone un arbitrario traslado de la carga de la prueba al requerido, quien tiene interés en preservar su propiedad. En todo caso, no puede perderse de vista que las cosas no cometen delitos ni ilegalidades, ya que no son sujetos de derecho. En tal sentido, quienes cometen tanto lo uno como lo otro serían sus propietarios, quienes deben ser los llamados a responder por aquello que hacen o no dejan de hacer.
150. Por tanto, este Tribunal Constitucional considera que las demandas de extinción de dominio deben ser lo suficientemente sólidas para permitir al requerido ejercitar, de manera plena, su derecho fundamental a la defensa. De lo contrario, su contradicción se ceñiría a sostener y acreditar, de manera genérica, la licitud de su adquisición, bajo la carga de perder el dominio de su bien, lo que colisiona con el carácter inviolable de la propiedad actualmente proclamado por la Constitución, e impone una inconstitucional *cultura de la sospecha*.
151. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional juzga que es errado pensar, por un lado, que es válido extinguir el dominio de bienes sin examinar si es necesario hacerlo —esto es, solamente porque el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, así lo faculta—, y, por otro lado, que el desempeño de los operadores judiciales y fiscales del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio pueda ser medido en función del monto de los bienes extinguidos en favor del Estado constitucional de derecho, toda vez que la extinción de dominio carece de una finalidad recaudatoria.
152. De ahí que, para este Tribunal Constitucional, medir la productividad de los jueces y fiscales bajo esos parámetros hace dudar al justiciable y a la ciudadanía en general sobre la rectitud con que se conducen, toda vez que, en tanto seres humanos, también actúan en base a incentivos, como lo es, por ejemplo, mejorar su



propia productividad; más aún si se tiene en cuenta que, debido a la provisionalidad, la permanencia en el cargo en el que son promovidos muchas veces depende de, entre otras muchas cosas, de este tipo de factores.

153. En ese orden de ideas, y para reducir el riesgo de que se cometan ese tipo de arbitrariedades, este Tribunal Constitucional considera que en la interpretación y la aplicación del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* necesariamente se debe tener en consideración lo siguiente: **[i]** que la sentencia que extingue el dominio de un bien requiere de una justificación cualificada, en la que se especifique por qué, atendiendo a su finalidad instrumental, es necesario extinguir el dominio de determinado bien, por lo que no basta con apelar a la simple subsunción; **[ii]** que más allá de que objetivamente las actuaciones fiscales son meramente postulatorias, no resulta constitucionalmente lícito que el Ministerio Público interponga demandas de extinción de dominio que no se alineen a lo antes señalado; y, **[iii]** que ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público pueden entender que la extinción de dominio tiene una finalidad recaudatoria. Tales criterios resultan vinculantes con total prescindencia de la modificación introducida al referido decreto legislativo.
154. Lastimosamente, este Tribunal Constitucional advierte que no solamente se habrían extinguido bienes de organizaciones criminales y de los allegados a estas —quienes habrían cometido el delito de lavado de activos—; también se habría extinguido el dominio de bienes de personas que no se encuentran inmersas en ese tipo de delitos, debido a que el razonamiento judicial estuvo contaminado por la *cultura de sospecha*.
155. De modo que, tratándose específicamente estos casos, este Tribunal Constitucional entiende que simple y llanamente habrían padecido una burda confiscación. No obstante, no se los va a dejar desamparados, pues, de lo contrario, estaría aceptándose que sus derechos fundamentales no son más que palabras, e inexigibles ante jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio, lo que haría que la Constitución termina siendo, en la práctica, un documento enteramente nominal, según el término acuñado por Loewenstein.



156. Precisamente para evitar esto último, resulta de suma importancia el rol que cumple este Tribunal: ser el guardián de la Constitución, por lo que tiene el ineludible deber de garantizar la supremacía normativa de la *Norma Normarum*, así como la efectividad real de los derechos fundamentales. Por ende, es imperativo expedir una sentencia interpretativa que aborde las distintas aristas del problema y ponga coto a estos excesos, puesto que, aunque la extinción de dominio tiene una finalidad bienintencionada; eso no basta para reputarla como constitucional.
157. Asumir lo contrario, a juicio de este Tribunal Constitucional, equivaldría a justificar que la consecución de una finalidad valiosa legitimaría la implementación de cualquier medio —que es una frase que se suele atribuir a Maquiavelo—, lo que es manifiestamente inconstitucional, en la medida en que la constitucionalidad de todas las intervenciones que incidan en el ámbito de protección de los derechos fundamentales se encuentra subordinada a que las intervenciones cuenten con una justificación que, a su vez, sea razonable y proporcional, a no ser que exista alguna norma específica en la Constitución que le brinde un específico tratamiento diferente.
158. Por eso, este Tribunal Constitucional entiende que la normativa infraconstitucional que regula la extinción de dominio no desconoce el carácter inviolable de la propiedad, pues la Constitución no lo permite. A lo sumo, tolera que excepcionalmente se intervenga en su ámbito de protección, pero siempre que esa intervención se encuentre plenamente justificada y sea, a la vez, razonable y proporcional. Cualquier otra regulación sobre los alcances materiales y temporales de la extinción de dominio requiere, por tanto, de una reforma constitucional. No obstante, eso tampoco dispensa a los operadores judiciales y fiscales del Subsistema Especializado en Extinción de Dominio de actuar dentro de los márgenes que la Ley Fundamental establece.
159. En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional juzga que se encuentra plenamente justificada la emisión de una sentencia interpretativa, a fin de que el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* se aplique dentro de los márgenes de lo constitucionalmente válido, máxime si se tiene en consideración que, atendiendo a dicho decreto, no resulta viable que la Corte Suprema de Justicia de la República expulse, en virtud de su función nomofiláctica, toda aquella interpretación que resulte



inconstitucional, al no haberse previsto la posibilidad de interponer recurso de casación en ningún caso, por lo que tampoco puede defender su Séptimo Pleno Casatorio, que, precisamente, versa sobre tercería de propiedad.

160. En armonía con lo antes indicado, y recapitulando, este Tribunal Constitucional aprecia que, aunque no existe un número cerrado de intérpretes constitucionales, pues la Constitución es un texto destinado a la colectividad en general y no únicamente a los constitucionalistas; este Magno Colegiado tiene la última palabra respecto a cómo deben interpretarse sus disposiciones, porque es su supremo intérprete.
161. Así, este Tribunal Constitucional entiende que el texto de la Constitución es el punto de partida de la actividad interpretativa, pero también marca los límites a su interpretación. Y ello es así, puesto que, aunque las disposiciones constitucionales pueden tener más de un significado, estos no pueden ser interminables, ya que la polisemia de sus términos tampoco puede tolerar relativizaciones que, vía interpretación, terminen desdibujándola o vaciando de contenido a asuntos que, a juicio del Poder Constituyente, eran trascendentes en el programa constitucional, como el carácter inviolable de la propiedad.
162. Ahora bien, esa condición de Supremo Intérprete de la Constitución comporta que este Tribunal Constitucional tenga la potestad de proscribir todas aquellas interpretaciones que resulten incompatibles con la Ley Fundamental, por cuanto únicamente corresponde declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango legal cuando no quepa la posibilidad de realizar una interpretación conforme al marco constitucional vigente. Empero, al ser un Poder Constituido, este Magno Tribunal también se encuentra obligado a observar lo prescrito por la Constitución en lo relativo al carácter inviolable de la propiedad. Siendo ello así, se descarta la posibilidad de que opere una mutación constitucional, en tanto eso supondría un exceso interpretativo, ya que implica el triunfo de la irracional *cultura de la sospecha* respecto de la piedra angular del modelo económico: el carácter inviolable de la propiedad.
163. Y es que el Tribunal Constitucional, en tanto Poder Constituido, se encuentra impedido de distorsionar la voluntad del Poder Constituyente sobre este asunto. Por eso, y como bien fue señalado



en el segundo párrafo del fundamento 70 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00014-2002-AI/TC, es muy importante

[...] distinguir entre mutación (reforma informal legítima) y desvirtuación (manipulación fraudulenta) del texto constitucional.

164. En cualquier caso, este Tribunal reafirma que, en virtud de su condición de Supremo Intérprete de la Constitución, la totalidad de sus interpretaciones son vinculantes para todos los poderes públicos y para todos los particulares en general. En consecuencia, deben ser observadas en toda clase de procesos, procedimientos, así como en todo tipo de relaciones interpersonales. Nadie, entonces, puede eximirse de observar sus interpretaciones —plasmadas en sus distintos pronunciamientos—, más aún en un contexto en el que, a través de su jurisprudencia, viene constitucionalizando las distintas ramas del derecho, a fin de garantizar el carácter normativo de la Ley Fundamental.
165. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional estima que resulta de suma importancia la difusión de su jurisprudencia en todo tipo de escenarios, como en las aulas escolares, por ejemplo. Y ello es así porque la formación de una ciudadanía informada en sus derechos fundamentales es medular para la consolidación del Estado constitucional de derecho, y para exigirle que respete sus derechos fundamentales y cumpla con las funciones que el Constituyente le ha encomendado, las que va más allá de abstenerse de conculcarlos, como ocurría en el Estado legal de derecho.
166. De ahí que no sea admisible apelar a la autonomía de una rama del derecho para censurar algunas de sus interpretaciones y menos aún si se indica expresamente que tiene el carácter de observancia obligatoria. Sobre el particular, resulta necesario recordar que, en su momento, en el fundamento 10 de la Sentencia 206/2021, emitida en el Expediente 01396-2017-PA/TC², se dejó en claro lo siguiente:

Independientemente de que este Tribunal Constitucional fije, con carácter de precedente, algunas reglas muy puntuales, no puede soslayarse que, conforme a lo estipulado en el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, todas sus interpretaciones son vinculantes. Es un error grave y, a la vez, inexcusable, asumir que solamente son obligatorios sus

² El Nuevo Código Procesal Constitucional contiene una norma sustancialmente similar.



pronunciamientos en los que expresamente se consigne que tienen la calidad de precedente, en tanto obvia que, en lo concerniente a la guarda de la Constitución (lo que incluye la materia económica), este Colegiado siempre tiene la última palabra, en el ámbito de sus competencias.

§13. SOBRE LA DENUNCIADA INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1373, *DECRETO LEGISLATIVO SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO* [PRIMER CUESTIONAMIENTO]

167. Para este Tribunal Constitucional, el primer cuestionamiento formulado contra el decreto legislativo que regula la extinción de dominio está relacionado con el instrumento normativo empleado para intervenir en el ámbito de protección del derecho fundamental a la propiedad, en la medida en que, según el demandante, se estaría privando de forma permanente, a los titulares, del ejercicio de todos los atributos que este derecho comporta.
168. De modo que, a criterio de este Tribunal Constitucional, lo impugnado es que esta “intervención” se ejercite mediante un decreto legislativo, y no mediante una ley del Congreso. Así pues, lo cuestionado es la norma mediante la que se realiza esa “intervención” en el ámbito de protección del mencionado derecho fundamental.
169. En relación con esta objeción, este Tribunal Constitucional juzga que, contrariamente a lo argumentado, resulta constitucionalmente válido que un derecho fundamental sea intervenido no solo por una ley expresa del Congreso, sino también mediante un decreto legislativo, en cuyo caso se debe satisfacer la denominada “reserva de acto legislativo” [cfr. fundamento 15 de la sentencia emitida en el Expediente 00005-2013-PI/TC]. Este último es un mecanismo que garantiza que los derechos fundamentales no sean intervenidos por cualquier norma con rango de ley, sino solamente por aquella que, en su expedición, cuente con la participación del Poder Legislativo, a fin de preservar su carácter general, así como su conformidad con el principio de igualdad [cfr. fundamento 16 de la sentencia emitida en el Expediente 00005-2013-PI/TC].
170. Por tanto, este Tribunal Constitucional concluye que lo argumentado por el demandante carece de asidero.



§14. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD [SEGUNDO CUESTIONAMIENTO]

171. Este Tribunal Constitucional advierte que el numeral 2.1 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio* dispone lo siguiente:

Todos los actos que recaigan sobre bienes de origen o destino contrario al ordenamiento jurídico, son nulos de pleno derecho, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

172. Al respecto, se aprecia que de dicha disposición es posible extraer dos enunciados diferentes: **[i]** la nulidad de transferencia de bienes adquiridos con dinero proveniente de actividades contrarias al ordenamiento jurídico, y, **[ii]** la nulidad de transferencia de bienes adquiridos con la subalterna intención de contravenir el ordenamiento jurídico.

173. Antes de dilucidar si ambos supuestos violan el derecho fundamental a la propiedad, este Tribunal Constitucional estima necesario interpretar qué es lo que debe puntualmente entenderse por la expresión “contrario al ordenamiento jurídico”, puesto que, como bien lo aduce la parte demandante, esa disposición es bastante amplia, por lo que podría englobar, por ejemplo, el quebrantamiento de la normativa civil, laboral, administrativa, etc. Así pues, basta que se postule que existe una actividad ilícita leve o moderada para que se pueda afectar de manera grave e intensa un derecho fundamental tan importante como la propiedad.

174. Sobre este punto, este Tribunal Constitucional juzga que, desde un análisis abstracto, esa amplitud desvirtúa la finalidad de la extinción de dominio, pues es un instrumento para erradicar el crimen organizado y otros delitos que, a juicio del legislador democrático y conforme a la Convención de Palermo, califiquen como graves y requieran altas cantidades de dinero para cometer sus crímenes, en tanto tiene por objeto sustraer de su esfera patrimonial los recursos económicos con los que efectúan sus operaciones delictivas, a fin de arrinconarlas financieramente y, de este modo, dejen de delinquir. Tiene, entonces, una finalidad netamente instrumental: reprimir indirectamente el crimen organizado.

175. En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional estima que la extinción de dominio solamente resulta constitucionalmente legítima en tanto cumpla aquella finalidad; lo que no ocurre cuando



el supuesto habilitante tenga relación con delitos de bagatela, infracciones administrativas o meras contravenciones al ordenamiento jurídico, que ni siquiera ameritarían el ejercicio del *ius puniendi* estatal. Y ello es así, -porque en todos estos supuestos no existe una estructura operativa susceptible de ser desmantelada indirectamente a través de su desfinanciamiento.

176. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional considera que, si la extinción de dominio no cumple esa concreta función instrumental, no existe justificación para aplicarla. Entonces, permitir que sea viable la extinción del dominio de bienes adquiridos con recursos pecuniarios derivados de una contravención al ordenamiento jurídico o utilizados para contravenirlo, incluso ante transgresiones leves, es manifiestamente inconstitucional; más aún si ni siquiera se hace referencia a algún nivel gravedad de la ilicitud, por lo que todo quedaría en manos de la discreción judicial, lo que contraviene el marco constitucional en vigor, que consagra el carácter inviolable de la propiedad.
177. Así las cosas, este Tribunal Constitucional considera necesario, vía interpretación conforme, acotar el ámbito de aplicación de la extinción de dominio —ya que así lo exige el precitado carácter inviolable de la propiedad—, a fin de únicamente habilitarla en caso se trate de: **[i]** bienes adquiridos con fondos provenientes del crimen organizado y de otros delitos que, según el legislador democrático, califiquen como graves y que requieran financiamiento para realizar sus operaciones delictivas; y, **[ii]** bienes utilizados para perpetrar actividades delictivas provenientes del crimen organizado y de otros delitos que, de acuerdo con el legislador democrático, también califiquen como graves y que requieran financiamiento para realizar sus operaciones delictivas.
178. En ambos supuestos, la definición de “delito grave” debe remitirse a lo expresamente señalado en la Convención de Palermo. Ahora bien, para este determinar qué otros delitos son pasibles de ser comprendidos en la extinción de dominio, corresponde enteramente al legislador democrático, el que tiene, en principio, un amplio margen de discreción.
179. Empero, este Tribunal Constitucional considera que lo que resulta innegable es que el carácter inviolable de la propiedad clama que, en este caso en específico, se acote el universo de supuestos que habilitan la extinción de dominio, ya que es una intervención



sumamente intensa en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la propiedad, que eventualmente puede acarrear que el propietario pierda el dominio de su bien.

180. Al respecto, este Tribunal Constitucional recalca que, en virtud del principio de corrección funcional, no le corresponde subrogar al legislador democrático en la tarea de delimitar el ámbito de aplicación de la extinción de dominio, en tanto aquello le compete en forma exclusiva y excluyente, salvo que, de ser el caso, delegue esa labor al Poder Ejecutivo mediante facultades legislativas.
181. En tal virtud, este Tribunal Constitucional entiende que debe abstenerse de emitir una sentencia manipulativa —y determinar *motu proprio* qué delitos pueden habilitar la extinción de dominio, ya que aquello no le compete— y, en su lugar, limitarse a emitir una sentencia interpretativa —y brindar pautas hermeneúticas para orientar la labor legislativa—, por cuanto la elección de los delitos que califican como graves corresponde al legislador democrático, salvo que decida delegarlo al Poder Ejecutivo.
182. En esa lógica, corresponde exigir al legislador democrático que esos otros delitos sean irrefutablemente graves y requieran de financiamiento para operar, como lo sería, por ejemplo, el delito de minería ilegal, puesto que, para su realización se requiere, entre otras cosas, adquirir dragas, maquinarias pesadas y vehículos para transportar lo extraído. Por ello, sin incurrir en todos esos costos y gastos, sería inviable la continuidad de las actividades delictivas. De modo que, al extinguírseles el dominio de su patrimonio criminal, lo que se busca es impedir que continúen extrayendo el mineral de modo ilegal. Así las cosas, queda claro que, sin recursos económicos, sería ilusorio que pudieran continuar cometiendo ese delito. En ese sentido, al extinguírseles el dominio de sus bienes indirectamente se les está desarticulando.
183. Por ello, este Tribunal Constitucional considera que la extinción de dominio no debería ser utilizada para extinguir las eventuales ganancias provenientes de delitos de bagatela, ni para extinguir el dominio de bienes utilizados para la comisión de los mismo. En estos casos, lo que corresponde es el decomiso, lo que objetivamente es una medida menos potente que la extinción de dominio. Esta debe encontrarse reservada para supuestos en los que exista un andamiaje operativo que requiera un presupuesto para operar.



184. Por esa misma consideración, este Tribunal Constitucional juzga que tampoco resulta viable incluir en el ámbito de aplicación de la extinción de dominio a las meras transgresiones al ordenamiento jurídico, más aún cuando estas ni siquiera acarrear sanción alguna. Y eso es así porque el ejercicio del *ius puniendi* estatal presupone que, expresamente, se tipifique la conducta pasible de ser sancionada.
185. En esa línea, este Tribunal Constitucional estima que la inclusión de todos aquellos supuestos en que, como ha sido explicado, no se encuentra justificada la utilización de la extinción de dominio en el ámbito de aplicación de aquella figura, vulnera el carácter inviolable del derecho fundamental a la propiedad, porque somete el patrimonio de los titulares del mismo a merced de una figura que no ha sido diseñada para esa finalidad, lo que, a su vez, menoscaba la seguridad jurídica que debe imperar en el tráfico jurídico, al cubrir con un manto de incertidumbre a las transacciones que fueron realizadas observando el marco jurídico en vigor en el momento en que estas se realizaron, y, además, puede violar otros derechos fundamentales.
186. Eso se agrava, si se tiene en consideración, por un lado, que ni siquiera la verificación del supuesto habilitante debe encontrarse acreditada previamente en el marco de un proceso judicial con el carácter de cosa juzgada, por lo que su eventual desenlace — conforme a lo que se encuentra explícitamente normado en el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*— no influye ni enerva lo que finalmente se decida en el marco de un proceso de extinción de dominio —lo que, desde luego, será objeto de análisis constitucional más adelante—. Y, por otro lado, que nuestro país tiene una economía muy informal.
187. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional concluye que la expresión “contrario al ordenamiento jurídico” utilizada al delimitar el ámbito de aplicación de la extinción de dominio, es notoriamente inconstitucional, en tanto engloba supuestos en los que objetivamente no se justifica su uso, en vista de que es una herramienta únicamente destinada a combatir indirectamente el crimen organizado, así como otros delitos que, de acuerdo con el legislador democrático, califiquen como graves y requieran de financiamiento para llevarse a cabo, ya que se enfoca en desfinanciarlas y, de esta manera, erradicarlas.



188. Así las cosas, este Tribunal Constitucional no entiende de qué forma la extinción de dominio cumpliría la función para la que ha sido creada en estos otros supuestos. Por aquella razón, la utilización de la extinción de dominio para otros fines es irrazonable y desproporcionada, porque si el propio ordenamiento jurídico ni siquiera tipificó estos supuestos como delitos que no importan pena privativa de la libertad con el carácter de efectiva; eso significa que, en virtud de principio de intervención mínima, el legislador democrático ni siquiera los consideró demasiado dañinos para la convivencia social.
189. A criterio de este Tribunal Constitucional, ello, a su vez, se condice con la posición de Silva Sánchez³, respecto a que
- el Derecho Penal ha de reducir su intervención a aquello que sea estrictamente necesario en términos de utilidad social general.
190. Por tanto, este Tribunal Constitucional considera que, tal como ha sido redactada la disposición sometida a escrutinio constitucional, resulta abiertamente lesiva al contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la propiedad, en la medida en que, al fin y al cabo, resulta: **[i]** irrazonable, pues, tratándose de meros ilícitos, infracciones administrativas, o delitos de bagatela, no existe, en puridad, una estructura operativa que requiera de un financiamiento de amerite ser desarticulada, por lo que no tiene sentido aplicar la extinción de dominio; y, **[ii]** desproporcionada, toda vez, a la luz de lo previamente señalado, es notoriamente excesiva.
191. Entonces, este Tribunal Constitucional juzga que lo argumentado por la parte demandante al respecto es estimable, por cuanto la extinción de dominio no debe ser aplicada para cualquier clase de contravención al ordenamiento jurídico. En tal sentido, es imperativo que, para adecuar la extinción de dominio con la Constitución, el legislador democrático circunscriba su ámbito de aplicación a delitos graves que tengan las características desarrolladas en la Convención de Palermo. Y es que, más allá de lo impopular de cualquier delito, la extinción de dominio no puede aplicarse indiscriminadamente, ni de manera irracional. Solo debe aplicarse en casos en que, como ha sido explicado, sirva para

³ SILVA SÁNCHEZ, JESÚS MARÍA. *Aproximación al Derecho Penal contemporáneo*. B de F. Montevideo – Buenos Aires. Página 393.



desfinanciar una organización criminal. De lo contrario, lo que corresponde es aplicar la incautación y el decomiso, según sea el caso.

192. En todo caso, la deficiencia de los operadores de justicia en la persecución del delito de lavado de activos, no puede ser suplida mediante la extinción de dominio. Por ese motivo, no resulta constitucionalmente válido que, en lugar de optar por condenar a quien dolosamente comete el delito de lavado de activos los operadores de justicia opten por el sencillo camino de la extinción de dominio para maquillar su propia ineptitud ante la opinión pública. Y es que, hay que reconocerlo, condenar a una persona por lavado de activos no es simple, por la complejidad de la materia, y por la asimetría entre el nivel profesional de las defensas particulares frente al demostrado por los representantes del Ministerio Público.
193. Empero, este Tribunal Constitucional considera que eso no exime, a quien transgrede el ordenamiento jurídico, de las medidas correctivas, las sanciones, o las acciones judiciales que, de ser el caso, correspondan. Así, por ejemplo, si se detecta que el conductor de un bus de transporte interprovincial lleva mercancías de contrabando sin conocimiento de la empresa, esta última podría ser sancionada administrativamente por no haber tomado las precauciones del caso; pero lo que no resulta constitucional es que le sea extinguido el dominio de ese vehículo, puesto que, como ha sido desarrollado, esa figura no ha sido pensada para eso.
194. De modo que, para este Tribunal Constitucional, una situación como la descrita constituye una clara confiscación, en tanto se halla fuera de los contornos de lo constitucionalmente permitido. Por dicha razón, es necesario que, además, el legislador democrático establezca un mecanismo para que los eventuales perjudicados con la interpretación literal e insensata de la disposición en su redacción original puedan obtener la restitución de aquello que inconstitucionalmente se les extinguió o, de ser el caso, ser resarcidos con una indemnización justipreciada, que incluya los perjuicios generados.
195. Precisamente por todas esas razones, este Tribunal Constitucional recuerda que la legitimidad constitucional de la estimación de una demanda de extinción de dominio por parte de cualquier juez del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio exige que, además



de la subsunción, explique la imperiosa necesidad de extinguir el dominio de un bien, pues, como ha sido reseñado, la sola subsunción en el supuesto de hecho denunciado no basta para que la decisión judicial sea compatible con la Constitución, ya que esta dispone, entre otras cosas, el carácter inviolable de la propiedad, así como el respeto de otros derechos fundamentales.

196. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional considera importante subrayar que a los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio no se les encargó extinguir indiscriminadamente el dominio bienes por el simple hecho de cotejarse la subsunción en los supuestos de extinción previstos de antemano en el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, los que, como fueron redactados primigeniamente, son sumamente genéricos; sino hacerlo solamente cuando resulte plenamente justificado. De modo que, incluso antes de la expedición del presente pronunciamiento, se encontraban en la ineludible obligación de interpretar aquella disposición a la luz de la Constitución, y no al revés.
197. En todo caso, este Tribunal Constitucional resalta que la falta de esclarecimiento de la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a escrutinio en el presente proceso de inconstitucionalidad, en ningún caso los relevó de aplicarlas dentro de los límites de lo constitucionalmente permitido. La impartición de justicia no puede ser realizada al margen del contenido material y axiológico de la Constitución.
198. Sin perjuicio de lo anterior, y del modo en que el legislador democrático ha acotado el numeral 2.1 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, este Tribunal Constitucional conmina a los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio a archivar *ipso facto* todas las demandas de extinción de dominio sustentadas en ilícitos no penales y en delitos no comprendidos en la modificación introducida con posterioridad a la interposición de la presente demanda.
199. Y es que, para este Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta la interpretación de observancia obligatoria antes reseñada, es constitucionalmente válido extinguir el dominio de bienes adquiridos con recursos directamente provenientes del crimen organizado o de delitos que, a criterio del legislador democrático,



califiquen como graves, conforme a lo señalado en la Convención de Palermo, y requieran de grandes cantidades de dinero para operar, ya que la extinción de dominio ataca la financiación de esta clase específica de ilícitos penales. Ese mismo criterio también es aplicable para justificar la constitucionalidad de la extinción del dominio de bienes utilizados para la comisión de tales delitos.

200. De modo que, para este Tribunal Constitucional, y más allá de lo que puntualmente establezca el derecho civil patrimonial, sería absurdo que el patrimonio obtenido por este tipo de organizaciones criminales tenga la misma protección que el generado honradamente, pues mientras este último es fruto del esfuerzo personal y/o familiar; el otro tiene origen en actividades delictivas que el legislador ha previsto observando los criterios orientadores antes expuestos.
201. En tal sentido, el supuesto adquirente no puede ser jurídicamente reputado como propietario ni gozar de la protección que la Constitución y el Código Civil confieren. Sería absurdo que así lo fuera. No obstante, este Tribunal Constitucional no puede tolerar que, en virtud de lo antes señalado, se permita la imposición de una irracional *cultura de la sospecha* que permanentemente habilite cuestionar la validez de los títulos de propiedad adquiridos observando el marco jurídico vigente en el momento en que se efectuaron tales transacciones, ya que cualquier intervención en el ámbito normativo del derecho fundamental a la propiedad debe encontrarse plenamente justificada, por lo que debe ser razonable y proporcional. Esto descarta, desde luego, cualquier actuación irracional por parte del Estado constitucional de derecho, el que, por el contrario, debe ceñir su actuación en relación con los particulares y con los bienes de estos, conforme a lo expresamente contemplado en la Ley Fundamental y en los mandatos legales claros y predeterminados. Eso es lo que manda el marco constitucional actualmente en vigor.
202. Efectivamente, si el Estado constitucional de derecho ha recibido el encargo de reprimir el crimen organizado es perfectamente válido que se extinga el dominio de los bienes adquiridos con las espurias ganancias obtenidas de esa clase de delitos; así incluso estas hayan sido transferidas a terceros para tratar de sustraerlas del ámbito de aplicación de la extinción de dominio. Del mismo modo, ese mismo razonamiento también es extensivo para justificar la



constitucionalidad de la extinción del dominio de bienes destinadas expresamente a la comisión de tales delitos.

203. Empero, lo que sí resulta vedado es permitir la revisión, sin ninguna clase de limitación, de todas aquellas transferencias que fueron realizadas con antelación a la entrada en vigor de la norma sometida a escrutinio constitucional, pues para ello se requiere una reforma constitucional. Y ello es así, por cuanto no resulta constitucionalmente viable partir de la premisa de que el requerido tenga que demostrar que su adquisición no guarda relación con crimen organizado ni menos aún con cualquier mera ilicitud, en tanto desconocería el carácter inviolable de la propiedad.
204. En todo caso, este Tribunal Constitucional considera que en el supuesto que se extinga el dominio de un bien por formar parte del patrimonio criminal de una corporación delincuencia, dicha medida no compromete el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la propiedad —siempre que no se aplique retroactivamente—, ya que no afecta el carácter inviolable de la propiedad. Por ello, resulta constitucionalmente legítimo que el ordenamiento jurídico no reconozca aquellas transferencias.
205. Así pues, este Tribunal Constitucional concluye que la extinción de dominio no viola el ámbito normativo el derecho fundamental a la propiedad, porque la protección que la Constitución y el Código Civil brindan al propietario presupone que este último haya adquirido el bien sin recursos provenientes de esa clase de delitos realizados por el crimen organizado, y no los destine expresamente para la comisión de los mismos. De lo contrario, no califican, en rigor, como propietarios, por lo que no pueden exigir ser tratados como tales ni gozar de la protección que la Ley Fundamental les suministra.
206. De ahí que, para este Tribunal Constitucional, al existir una exclusión de carácter jurídico plenamente justificada por la Constitución, es constitucionalmente válido que el artículo 2.4 del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, establezca que “poseer, detentar o utilizar bienes de origen ilícito o destino ilícitos no constituye justo título”, pero siempre que esa disposición se entienda a la luz del acotamiento del ámbito de aplicación de la extinción de dominio, pues, como ha sido destacado, no procede para meras ilicitudes, sino para delitos con las características antes descritas.



207. Por ende, este Tribunal Constitucional infiere, desde un análisis completamente abstracto, que lo normado en aquella disposición no afecta, en lo más mínimo, en el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad, por cuanto contempla una exclusión a las transferencias de propiedades destinada a combatir indirectamente los delitos antes mencionados, al atacar, de manera indirecta, la forma en que financian sus actividades criminales, en aras precisamente de impedir que esas entidades sigan delinquir. En esto es necesario ser enfático: es una medida destinada a reprimir, indirectamente, el crimen organizado, por lo que solo es constitucional para atacar ese puntual modo de delinquir. Ergo, para el resto de supuestos delictivos, lo que corresponde aplicar es la incautación y el decomiso.
208. Así las cosas, este Tribunal Constitucional entiende que cuando se declara la extinción del dominio de determinados bienes en favor del Estado y, como consecuencia de ello, se formaliza el traslado de la titularidad de dichos bienes a la esfera jurídica del Estado constitucional de derecho sin resarcimiento alguno; esa actuación judicial amparada por el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, es una opción legislativa constitucionalmente legítima y, por eso mismo, resulta irreprochable desde el punto de vista constitucional.
209. En consecuencia, este Tribunal Constitucional concluye que extinguir esos aparentes títulos de propiedad en favor del Estado constitucional de derecho es una medida que se enmarca en los márgenes de lo constitucionalmente legítimo, por lo que no resulta viable que se les permita exigir el respeto de una posición jurídica de ventaja respecto de un derecho real que objetivamente no han adquirido y, menos aún, que se les permita transarlo libremente en el mercado. Desde luego, el principio de seguridad jurídica no podría avalar esto.
210. Y ello es así, porque la Constitución también encarna una serie de valores que deben ser tomados en cuenta al emitir normas relacionadas a la propiedad y a la represión del crimen organizado. En relación con esta idea, no puede perderse de vista que en el fundamento 64 de la sentencia pronunciada en el Expediente 00014-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional indicó que la Constitución es



[...] el instrumento jurídico receptor de los valores fundamentales de la sociedad en la que se adscribe.

211. De modo que, para este Tribunal Constitucional, la exclusión de indemnización o de contraprestación a favor de tales sujetos es una opción legislativa constitucionalmente válida, por cuanto el traslado de la titularidad de los bienes a la esfera jurídico-patrimonial del Estado opera tras verificarse el acaecimiento de los supuestos preestablecidos para extinguir el dominio, pero conforme a las pautas interpretativas del ámbito de aplicación de dicha figura, que exigen que se encuentre plenamente justificado mediante un pronunciamiento que tenga una motivación cualificada, que explicita la necesidad de extinguir el dominio de ese bien.
212. Por todo ello, este Tribunal Constitucional juzga que, a nivel abstracto, el artículo 3.10 del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, es constitucional. Sin embargo, eso no releva a los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio de impartir justicia mesuradamente y de respetar el marco constitucional actualmente vigente, por lo que necesariamente deben observar las interpretaciones realizadas en la presente sentencia.
213. Finalmente, este Tribunal Constitucional estima que, en lo que relativo a que se declaren inconstitucionales: [i] el artículo 3.11 del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, que versa sobre el incremento patrimonial no justificado, y, [ii] el literal “f” del artículo 7.1 del mencionado decreto legislativo, que guarda relación con la extinción de bienes afectados dentro de un proceso penal, pero que su origen, su utilización o destino ilícito no hayan sido objeto de investigación o, habiéndolo sido, no se hubiere tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa —respectivamente—, debe observarse lo antes señalado. Por ello, ambas disposiciones solo resultan constitucionales, únicamente si están vinculadas con actividades realizadas por el crimen organizado.
214. En el primero de ambos supuestos, este Tribunal Constitucional advierte que, si la extinción de dominio solamente procede para extinguir el dominio de bienes adquiridos con ganancias provenientes del crimen organizado, o expresamente adquiridos para el funcionamiento de la estructura criminal, no resulta viable su aplicación en otro tipo de escenarios. Y es que, mediante la



extinción del dominio de bienes provenientes de incrementos patrimoniales no justificados, lo que se busca es extraer del tráfico jurídico todo aquello que fuera obtenido con ganancias ilícitas y que favorezca el financiamiento del crimen organizado.

215. En todo caso, este Tribunal Constitucional considera que, aunque las consecuencias derivadas de la omisión de declarar ganancias no tendrían por qué habilitar la extinción de dominio; estas no relevan a la administración tributaria de imponer multas por no declarar rentas, ni de determinar deuda por concepto de impuesto a la renta omitido, conforme a lo expresamente contemplado en el Código Tributario y en la Ley del Impuesto a la Renta —respectivamente—, por lo que, de ser el caso, podría ejecutarse el patrimonio del deudor para honrar aquella deuda, en caso no cumplan con pagarla voluntariamente.
216. A mayor abundamiento, y en esa misma dirección, este Tribunal Constitucional recalca que en las sentencias dictadas en los Expedientes 04985-2007-PA/TC, 04382-2007-PA/TC —entre muchas otras más—, validó la constitucionalidad de las actuaciones de la administración tributaria en las que se determinó, sobre la base de la renta presunta, deuda tributaria por concepto de impuesto a la renta proveniente de actividades delincuenciales del contribuyente, en aplicación del artículo 52 del Texto Único Ordenado la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante Decreto Supremo 179-2004-EF.
217. Ahora bien, en el segundo de tales supuestos, este Tribunal entiende que la acotación del ámbito de aplicación de la extinción de dominio supone que solo resulte constitucionalmente viable aplicarla cuando exista vinculación con el crimen organizado, lo que descarta, de plano, aplicarla en cualquier otro escenario, por cuanto es una figura destinada expresamente a desarticular las organizaciones criminales. Por esa razón, no debe ser aplicada ahí donde no cumple esa finalidad instrumental y, menos aún, para suplir a la incautación y al decomiso, ya que la utilización de la extinción de dominio es residual.
218. En todo caso, debe tenerse presente que, para este Tribunal Constitucional, la extinción de dominio es una figura cuya aplicación debe ser muy residual, lo que objetivamente no se condice con lo normado en el literal “f” del artículo 7.1 Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*,



en tanto norma su viabilidad cuando por alguna u otra razón no proceda la incautación y el decomiso, lo que es una desnaturalización de aquella figura, ya que solamente es constitucionalmente legítima para atacar el patrimonio de corporaciones criminales y, de este modo, impedir que sigan operando, ya que para eso ha sido incorporada en nuestro ordenamiento jurídico.

§15. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA E IRRETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS [TERCER CUESTIONAMIENTO]

219. En primer lugar, y a fin de evitar que en la aplicación del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, se viole el derecho fundamental a la propiedad de los terceros adquirentes de buena fe de bienes que de alguna u otra manera pudieran encontrarse inmersos en una extinción de dominio, pese a la acotación del ámbito de aplicación de la extinción de dominio decretada en el presente pronunciamiento, también es necesario evaluar si el artículo 31.2 del mencionado decreto legislativo menoscaba el principio de seguridad jurídica. Pues bien, dicha disposición establece que

El Juez en la sentencia, decide motivadamente si les reconoce o no, la calidad de terceros de buena fe.

220. Para este Tribunal Constitucional, el principio de seguridad jurídica deriva de una interpretación concordada de las siguientes disposiciones constitucionales: **[i]** artículo 2, inciso 24, literal a): “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”; **[ii]** artículo 2, inciso 24, literal d): “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”; y, **[iii]** artículo 139, inciso 3: “Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”.
221. Así, como los poderes públicos se encuentran obligados a cumplir con el ordenamiento jurídico, sus actuaciones deben ser predecibles,



a fin de generar expectativas razonables en los ciudadanos a los que se dirigen. Empero, este Tribunal Constitucional recalca que la seguridad jurídica no implica una prohibición de reforma normativa; sino que las eventuales modificaciones sean razonablemente previsibles y no contraríen las legítimas expectativas ciudadanas.

222. Ahora bien, en cuanto a la específica protección del tercero de buena fe, es necesario tener presente que dicha figura se encuentra recogida en el artículo 2014 del Código Civil, que establece:

Artículo 2014. Principio de buena fe pública registral

El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan.

La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.

223. En tal sentido, la figura del tercero de buena fe garantiza tutelar el derecho fundamental a la propiedad de quien adquiere a título oneroso de una persona que, de acuerdo con el registro, tiene las facultades para enajenarlo. Se trata, entonces, de una presunción *iuris tantum*, que protege el derecho patrimonial de un tercero, en tanto no se acredite que: **[i]** conocía de la inexactitud del registro; o, **[ii]** haya actuado de mala fe.
224. Por ello, este Tribunal Constitucional entiende que, en principio, la incorporación de aquella figura se encuentra dentro de los linderos de lo constitucionalmente posible y tiene por objeto blindar con la seguridad jurídica la transferencia de bienes y garantizar la seguridad de las transacciones patrimoniales realizadas conforme al marco jurídico en vigor en el momento de la transacción.
225. La figura bajo análisis también ha sido desarrollada en el Reglamento del Decreto Legislativo 1373, aprobado por el Decreto Supremo 007-2019-JUS, que dispone lo siguiente:

Artículo 66.- Tercero de buena fe

Tercero de buena fe es aquella persona, natural o jurídica, que no sólo acredita haber obrado con lealtad y probidad, sino que también ha desarrollado un comportamiento diligente y prudente, debiendo reunir los siguientes requisitos:



- 66.1. La apariencia del derecho debe ser tal que todas las personas al inspeccionarlo incurrieran en el mismo error.
- 66.2. Al adquirir el derecho sobre el bien patrimonial se verificaron todas las condiciones exigidas por leyes, reglamentos u otras normas.
- 66.3. Tener la creencia y convicción de que adquirió el bien patrimonial de su legítimo titular y siempre que no concurren las siguientes circunstancias:
- a) Pretender dar al negocio una apariencia de legalidad que no tenga o para encubrir su verdadera naturaleza.
 - b) Pretender ocultar o encubrir al verdadero titular del derecho.
 - c) Concurrir declaraciones falsas respecto al acto o contrato para encubrir el origen, la procedencia, el destino de los bienes patrimoniales o la naturaleza ilícita de estos.
226. Al respecto, este Tribunal Constitucional aprecia que la norma glosada desarrolla y fija requisitos adicionales de carácter netamente referencial, ya que han sido contemplados en una norma reglamentaria de rango infralegal. Siendo ello así, lo indicado en el citado decreto supremo no puede ser concluyente para verificar la configuración de la buena fe en los procesos de extinción de dominio, pues esa norma reglamentaria no puede ir más allá de lo previsto en el Código Civil, ya que este último se halla en un rango jerárquico superior.
227. Empero, este Tribunal Constitucional estima que no basta que el tercero actúe de buena fe; también es necesario que mínimamente lo aparente. Esto último es una carga implícita a toda aquella persona que adquiere un bien, ya que, como bien ha sido explicado al desarrollarse los alcances del ámbito normativo del derecho fundamental a la propiedad, la convivencia gregaria exige, por un lado, que el Estado constitucional de derecho y los demás particulares respeten la propiedad privada, y, por otro lado, imponer cargas a la transferencia de los bienes, pero siempre que no sean irrazonables ni desproporcionadas.
228. Ahora bien, en lo que atañe a dichas cargas, este Tribunal Constitucional considera que exigir que las transacciones a través de las cuales se transfiere el dominio de bienes se transparenten se encuentra plenamente justificado y, además, no es irrazonable, en tanto no resulta contrario al sentido común, ni es desproporcional, por cuanto no es excesivo. De alguna u otra manera, es constitucionalmente viable que la represión del crimen organizado exija la colaboración de la ciudadanía mediante la imposición de deberes, pero, además, también es una forma de colaborar con la administración tributaria en la recaudación tributaria. Y es que el



implícito deber de contribuir no solo se limita a pagar tributos; puede ir más allá de eso, como exigir transparentar transferencias de bienes, en tanto eso exterioriza una objetiva manifestación de riqueza.

229. Consecuentemente, este Tribunal Constitucional considera que si una compraventa se ha llevado a cabo conforme a las reglas de transferencias de bienes previstas en el momento de la transacción y los contratantes no están involucrados en actividades relacionadas con el crimen organizado o con otros delitos pasibles de estar comprendido en el ámbito de aplicación de la extinción de dominio, el adquirente es jurídicamente propietario y, como tal, tiene derecho a exigir tanto al Estado constitucional de derecho como el resto de particulares que respeten su condición de propietario.
230. Así las cosas, este Tribunal considera que el numeral 2.1 del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, en cuanto establece como excepción de la declaración de nulidad a la figura del tercero de buena fe y, además, lo previsto en el primer párrafo del numeral 2.4 del mismo título, resultan conformes con el derecho fundamental a la propiedad que legítimamente pueden oponer los terceros de buena fe, porque permite al tercero que adquirió legítimamente un bien, que se beneficie de la posición *iusfundamental* amparada por el ámbito de protección del derecho fundamental a la propiedad, consistente en que su bien no le sea confiscado, en tanto lo hubiera obtenido con el fruto de su esfuerzo personal [trabajo] y/o el de su familia [como por ejemplo la herencia].
231. En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional entiende que proceder de manera opuesta vulnera el principio de seguridad jurídica, que si bien no ha sido reconocido explícitamente en la Constitución; implícitamente sí lo está. Y es que, al fin y al cabo, lo que ese principio protege es la predictibilidad de las conductas frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho.
232. A mayor abundamiento, resulta pertinente traer a colación lo señalado en el fundamento 5 de la sentencia emitida en el Expediente 00016-2020-AI/TC, en la que se indicó que

[...] para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino



que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consubstanciales.

233. Entonces, como quiera que quien acredite tener la calidad de ser tercero adquirente de buena fe sí califica como propietario, este Tribunal Constitucional considera que es necesario que el Estado constitucional de derecho salvaguarde su adquisición, pero siempre que hubiera observado escrupulosamente lo previsto por el derecho civil patrimonial. Por ende, si se encuentra en la aptitud de poder desvirtuar los cuestionamientos debidamente fundamentados a su adquisición planteados por el Ministerio Público, no se le debe extinguir el dominio de su bien.
234. Este Tribunal considera que resulta notoriamente irrazonable asumir que el comprador siempre se encuentra en la aptitud de tener conocimiento de la eventual vinculación del vendedor o de quien alguna vez fue propietario de ese bien —ya que la extinción de dominio persigue al bien y no al dueño— con el crimen organizado, máxime si se tiene en cuenta que este suele valerse de testaferros y contratos simulados para lavar sus activos.
235. Por ese motivo, este Tribunal Constitucional juzga que no se puede trasladar la carga de la prueba al requerido sobre la legitimidad de su adquisición, pues eso significaría que las consecuencias de no poder acreditar una imputación que no está en la aptitud de desvirtuar pueden conllevar la extinción del dominio de su bien, lo que contraviene el carácter inviolable de la propiedad y, concurrentemente, el principio de seguridad jurídica. En ese sentido, perjudicarlo con la pérdida de su propiedad es abiertamente inconstitucional, en tanto importa exigirle acreditar que desconocía tal vinculación, lo que incluso podría constituir una prueba diabólica.
236. Consiguientemente, este Tribunal Constitucional considera que los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio tienen el ineludible deber de vetar todas aquellas pretensiones de extinción de dominio manifiestamente irracionales que entrañen, en sí mismas, una clara intención de poner en indefensión al tercero que adquirió el bien, al pretender que acredite algo que objetivamente no se encuentre en la aptitud de acreditar, o que objetivamente no hubiera podido estar bajo su control.



237. De ahí que, a juicio de este Tribunal Constitucional, si no se puede acreditar, más allá de toda duda razonable, que el tercero adquirente tenga algún tipo de relación con el crimen organizado o cualquier otro incorporado en el ámbito de aplicación de la extinción de dominio, no tendría por qué ser perjudicado con la extinción del dominio de su bien. Por eso mismo, no podría presumirse la ilicitud de su adquisición ni tampoco que hubiera realizado actos tendientes a facilitar el crimen organizado, más aún si se tiene en consideración que, de alguna u otra manera, colaborar con esas actividades puede acarrear la comisión de delitos penales, como, por ejemplo, lavado de activos.
238. La duda, por tanto, debe favorecer a estos terceros. Y es que, más allá de que el proceso de extinción de dominio es un proceso entablado contra bienes, este Tribunal Constitucional recuerda que estos no son sujetos de derechos. Los únicos que tienen tal condición son sus dueños. De modo que, si se les permite participar en el proceso de extinción de dominio, es por tener un legítimo interés en salvaguardar sus bienes, en la medida que los hubieran adquirido observando lo normado por el Derecho Civil patrimonial.
239. Efectivamente, las actividades delictivas no son desarrolladas por los bienes, sino por las personas que con sus comportamientos se pueden vincular a actos delictivos. Las cosas no realizan comportamientos; las conductas delictivas solo pueden ser ejecutadas por las personas. Por tanto, la afirmación de que la extinción de dominio es un proceso de *carácter real y de contenido patrimonial*, debe relativizarse y ser entendida en los términos antes detallados.
240. Por consiguiente, es necesario que los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio velen por el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de estos terceros, pues, respecto a estos, ostentan un rol de garantes y, por esa razón, deben asumir las responsabilidades que eso importa. En tal sentido, este Tribunal Constitucional entiende que si los jueces del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio concluyen que el tercero actuó de mala fe; eso debe encontrarse plenamente justificado mediante una sentencia que tenga una motivación cualificada, pues, como no debe presumirse que colaboró con las organizaciones criminales, la destrucción de esa presunción —que es *iuris tantum*—, exige una motivación de esas características.



241. Asimismo, es imperativo enfatizar que, en todo caso, la fundamentación debe ser sumamente rigurosa, debido a que la buena fe es un concepto jurídico indeterminado. En ese sentido, determinar cuándo se ha obrado de buena fe —y cuándo no se ha actuado de esa manera— es muy casuístico y depende, en gran medida, de las peculiaridades de cada circunstancia en particular. Es necesaria, pues, una motivación cualificada, a fin de destruir la presunción *iuris tantum* de que este tercero no coopera, de alguna u otra manera, con el crimen organizado.
242. En esta línea, este Tribunal Constitucional concluye que la constitucionalidad de los artículos 32 —en su redacción original— y 34 del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, que norman los alcances y los efectos de la sentencia que recaerá en el proceso de extinción de dominio, se encuentra subordinada a que sean interpretadas conforme a lo expresamente desarrollado, a fin de salvaguardar el derecho fundamental a la propiedad de los terceros adquirentes de buena fe, así como el principio de seguridad jurídica.
243. En segundo lugar, este Tribunal Constitucional verifica que la parte demandante también denuncia que el artículo 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, en su redacción original, vulnera el principio de irretroactividad de las normas. La disposición impugnada establece lo siguiente:
- 2.5. Aplicación en el tiempo: la extinción de dominio se declara con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia del presente decreto legislativo.
244. Al respecto, este Tribunal Constitucional recuerda que la Constitución, en el artículo 103, reconoce expresamente el principio de irretroactividad de las normas, en cuanto establece que:
- La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.
245. Es pertinente precisar que las normas del ordenamiento, en virtud del principio de irretroactividad, presentan las siguientes características: **[i]** regulan las relaciones y situaciones jurídicas existentes; **[ii]** como regla general, carecen de fuerza y efectos



retroactivos; [iii] solo pueden tener fuerza y efectos retroactivos, excepcionalmente, en materia penal cuando favorecen al reo.

246. Asimismo, este Tribunal Constitucional también recuerda que en su artículo 109, la Constitución dispone lo siguiente

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

247. Por consiguiente, en nuestro ordenamiento jurídico las normas se aplican desde su entrada en vigor y, como regla general, carecen de efectos retroactivos, salvo la excepción que la propia Constitución prevé, es decir, en materia penal, cuando favorecen al reo. Ese es el marco jurídico en el que se va a escrutar la constitucionalidad del mencionado artículo 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*.

248. Así las cosas, este Tribunal Constitucional observa que la parte emplazada sostiene que es irrelevante evaluar si la adquisición se realizó antes o luego de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, en la medida en que quien nunca ostentó la titularidad de una propiedad —debido a una exclusión legal— no puede exigir el respeto de la misma, por lo que resulta de aplicación de manera retrospectiva.

249. No obstante, este Tribunal Constitucional entiende que esa es una visión parcial y simplista del problema, ya que no toma en consideración que existen terceros que adquirieron bienes observando escrupulosamente la normativa civil patrimonial en vigor en aquel momento, sin saber que luego terminarían inmersos en procesos de extinción de dominio, porque no evaluaron si el vendedor o alguno de los anteriores propietarios tuvo alguna relación con el crimen organizado o algún delito que habilita la extinción de dominio. A ellos no puede aplicárseles el Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, ya que entró en vigor con indubitable posterioridad. De lo contrario, se les causa un potencial perjuicio, en tanto abre la posibilidad de estar inmersos en un proceso judicial de extinción de dominio bajo parámetros inexistentes en el momento en el que adquirieron el bien, toda vez que fueron introducidos por una norma publicada luego de su adquisición.



250. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional concluye que este extremo de la demanda resulta fundado, por lo que, a fin de minimizar el impacto de la expulsión de esa norma en el ordenamiento jurídico, corresponde interpretar que solo resulta constitucional, en tanto regule situaciones posteriores a su entrada en vigencia. Y es que, al fin y al cabo, la salvaguarda del derecho fundamental a la propiedad proscribiera que los títulos de propiedad se encuentren permanentemente en tela de juicio a través de una interpretación tendenciosa de la irretroactividad, pues la aplicación retrospectiva de la extinción de dominio no es otra cosa que una velada manera de *sacarle la vuelta* a la Constitución, lo que principalmente afecta a los terceros adquirentes de buena fe, ya que la extinción de dominio se dirige a los bienes con total prescindencia de quien es su propietario.
251. En lo concerniente a esto último, este Tribunal Constitucional recuerda que, aunque la extinción de dominio se dirige contra bienes y no contra personas, no se soslaya que esos bienes tienen un propietario, quien tiene un derecho real sobre los mismos, el que, según la Constitución, es inviolable. En ese sentido, no se puede obviar que la extinción del dominio de un bien en concreto causa un perjuicio pecuniario a su dueño que, en gran medida, se asemeja a una sanción. Por ello, utilizar el vocablo retrospectividad constituye un eufemismo para encubrir una inconstitucional retroactividad.
252. En todo caso, no se soslaya que, gracias a la certeza que provee el Derecho, las personas pueden embarcarse a adquirir costosos bienes, en tanto saben, de antemano, que les está **[i]** mandado, **[ii]** prohibido, y, **[iii]** permitido. Por ende, este Tribunal Constitucional estima que, en virtud del principio de seguridad jurídica, las personas pueden calcular, de manera razonable, las consecuencias de sus propias conductas humanas. De lo contrario, sus comportamientos pretéritos podrían acarrearles resultados desconocidos e imposibles de planificar.
253. En consecuencia, este Tribunal Constitucional concluye que corresponde declarar inconstitucional el artículo 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, por lo que, a fin de minimizar el impacto de la expulsión en el ordenamiento jurídico, corresponde *interpretar* que dicho decreto legislativo solamente es aplicable para supuestos acaecidos luego de su entrada



en vigor. Es decir, no es viable aplicarlo de manera retroactiva, pues, como ha sido expuesto, la Constitución no lo permite.

§16. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA [CUARTO CUESTIONAMIENTO]

254. El demandante denuncia la conculcación del derecho fundamental a la presunción de inocencia, al invertirse la carga de la prueba. De manera específica, las disposiciones que incurrirían en ese vicio de inconstitucionalidad son: el artículo 2.9 —en su redacción original— del Título Preliminar y el artículo 24 del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, los que serán examinados a continuación.

255. Al respecto, este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 2.24 literal “e” de la Constitución reconoce que:

Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

256. Para este Tribunal Constitucional, la presunción de inocencia es una presunción *iuris tantum*, cuyo ámbito de protección ha sido delimitado en el fundamento 21 de la sentencia emitida en el Expediente 0618-2005-PHC/TC en los siguientes términos:

[...] a todo procesado se le considera inocente mientras no se pruebe su culpabilidad: vale decir, hasta que no se exhiba prueba en contrario. Rige desde el momento en que se imputa a alguien la comisión de un delito, quedando el acusado en condición de sospechoso durante toda la tramitación del proceso, hasta que se expida la sentencia definitiva.

257. Pues bien, este Tribunal Constitucional constata que el artículo 2.9 —en su redacción original— del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, objeto de control en el presente caso, estipula lo siguiente:

2.9. Carga de la prueba: para la admisión a trámite de la demanda de extinción de dominio, corresponde al Fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables del origen o destino ilícito del bien. Admitida a trámite la demanda, corresponde al requerido demostrar el origen o destino lícito del mismo.

258. Al respecto, este Tribunal Constitucional aprecia que aquella disposición no ha eximido al fiscal especializado en extinción de dominio del deber de ofrecer los medios probatorios que demuestren



la imperiosa necesidad de declarar la extinción del dominio de determinado bien, lo que presupone evidenciar una vinculación del propietario o del bien con el crimen organizado. Ese es el presupuesto básico que necesariamente debe ser cumplido para la evaluación de la admisión a trámite de la demanda.

259. Entonces, para que esa normativa sea compatible con la Constitución, una interpretación conforme de esa disposición exige que ese requerimiento sea sólido y que no se funde en meras conjeturas, lo que implica, a criterio de este Tribunal Constitucional, que la demanda de extinción de dominio necesariamente deba explicitar por qué es imperativo extinguir el dominio de ese bien. En tal sentido, corresponde al juez del Subsistema Nacional de Extinción de Dominio velar por el cabal cumplimiento de aquel presupuesto de procedencia fijado en esta sentencia interpretativa, por lo que es necesario que, en su demanda, el Ministerio Público también sustente en qué medida el bien o el propietario guardan relación con el crimen organizado, lo que no es algo baladí, toda vez que colaborar con este tipo de organizaciones delictivas puede eventualmente generar consecuencias penales.
260. De lo contrario, este Tribunal Constitucional entiende que se terminaría avalando un subrepticio traslado de la carga de la prueba al requerido, a fin de que demuestre que no corresponde que se le extinga el dominio de su adquisición, lo que inclusive podría sumirlo en un supuesto de prueba diabólica, pues, eventualmente, puede encontrarse sumido en una situación asimétrica que le dificulte o, peor aún, le impida demostrar que actuó de buena fe, pese a que procedió de esa manera. En todo caso, no resulta constitucionalmente válido que se atribuya la carga de la probanza de la buena fe a este tercero, bajo apercibimiento de declararse la extinción del dominio de su bien.
261. Por ese motivo, este Tribunal Constitucional considera que lo argumentado por la parte emplazada en relación a que no resulta de aplicación el derecho fundamental a la presunción de inocencia debe ser descartado, en tanto omite tener en cuenta que, eventualmente, la estimación de una demanda de extinción de dominio podría desencadenar que se comprenda a este propietario en proceso de lavado de activos. Por ello, la legitimidad constitucional de la resolución que desestima lo pretendido por los terceros de buena fe se encuentra subordinada a que cuente con una motivación cualificada y no una motivación mínima, puesto que, asumir lo



contrario, supondría, en la práctica, presumir que los terceros no solamente actuaron de mala fe, sino que también tendrían conexiones con el crimen organizado y con otros delitos que habilitan la extinción del dominio, por lo que se conculcaría, además, el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la presunción de inocencia, previsto en el numeral 24 del artículo 2 de la Constitución.

262. En todo caso, y recapitulando, este Tribunal Constitucional advierte que sería grave que un legítimo propietario pierda el dominio de su bien porque simple y llanamente no pudo acreditar aquello que se le exigió demostrar, o, peor aún porque sencillamente no se encontraba en la aptitud de hacerlo.
263. En consecuencia, este Tribunal Constitucional juzga que para evitar este tipo de actuaciones que aparentan ser legítimas, pero no lo son, el auto de admisión a trámite de la demanda de extinción de dominio debe contar con una motivación cualificada que explique en qué se funda aquella solidez argumentativa, a fin de que el requerido pueda, en ejercicio de su derecho fundamental a la defensa, contradecir dicha pretensión. Se encuentra proscrito, entonces, interponer demandas de extinción de dominio que tengan la subalterna intención de trasladar al requerido la acreditación de la legitimidad de su adquisición, pues la misma se presume lícita.
264. Atendiendo a dicha razón, este Tribunal Constitucional estima que el auto que admite a trámite la demanda, debe tener una motivación lo suficientemente robusta que valide, en principio, la solidez de la pretensión fiscal de extinguir el dominio de determinado bien, pues, de lo contrario, sería una arbitraria traslación de la carga de la prueba al requerido. Ahora bien, tratándose de sentencias, su fundamentación debe ser aún más robusta, para que no quede el más mínimo atisbo de duda que corresponde extinguir el dominio de un bien, motivo por el cual, ante la duda, debe optarse por descartar la extinción de dominio del bien, ya que el contenido constitucionalmente protegido a la presunción de inocencia no solo engloba reglas de tratamiento; también opera en el terreno decisorio.
265. Sin perjuicio de lo expresado, este Tribunal Constitucional advierte que, aunque la eventual aplicación irracional del marco jurídico no corresponde ser evaluada en el marco de un proceso de inconstitucionalidad; eso no es algo que le resulte indiferente. Ese es el motivo por el que se torna necesaria la expedición de una



sentencia interpretativa que enmienda la normativa sometida a escrutinio constitucional.

266. Finalmente, en cuanto a la imposición a todo servidor o funcionario estatal del deber de informar al Ministerio Público de todos aquellos bienes que pudieran ser objeto de una demanda de extinción de dominio, este Tribunal Constitucional estima que el acotamiento del ámbito de aplicación de la procedencia de dicha figura, supone que ya no deban actuar con base en conjeturas.
267. En ese sentido, este Tribunal Constitucional entiende que los términos “conocimiento” e “inmediatamente” incorporados en el artículo 44 del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, simple y llanamente aluden al hecho de haber detectado la existencia de bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio y al deber de comunicar tal circunstancia a la brevedad, lo que, en modo alguno, puede ser reprochable, pues la lucha contra el crimen organizado requiere de la colaboración de todos los trabajadores de las entidades estatales. De modo que, reportarlas con premura, puede facilitar el trabajo de los fiscales especializados en extinción de dominio y coadyuvar certeramente en la desarticulación del crimen organizado.
268. Eso es lo que, a criterio de este Tribunal Constitucional, exige el fenómeno de constitucionalización del Derecho. Por tanto, la efectividad de todos los derechos fundamentales es susceptible de ser exigida en todas las ramas del Derecho, lo que no supone que, atendiendo a las características de estas, se realicen morigeraciones en su ámbito de aplicación. Así, por ejemplo, el derecho fundamental a la presunción de inocencia, cuya efectividad es pacífica en toda clase de procesos penales o procedimientos de carácter punitivo desarrollados en los ámbitos público y privado — en los que se imponen sanciones—; también es pasible de ser aplicado en cualquier clase de proceso o procedimiento en el que se imponen consecuencias desfavorables de cualquier índole.
269. En estos escenarios, este Tribunal Constitucional estima que este derecho fundamental no solamente se limita a tener un carácter informador; también opera como regla de tratamiento y, desde luego, como regla de juicio. En tal virtud, la constitucionalización del Derecho descarta la idea de circunscribir el ámbito de protección del derecho fundamental a la presunción de inocencia únicamente al ámbito penal o al administrativo sancionador. Por ende, siempre



que exista la posibilidad de decretarse consecuencias perjudiciales en el seno de un proceso judicial o en el seno de un procedimiento de cualquier naturaleza, es necesario observar el ámbito de protección del derecho fundamental a la presunción de inocencia; más aún si la colaboración con corporaciones criminales puede acarrear la imposición de sanciones penales.

270. Así las cosas, queda claro que lo argumentado por la parte emplazada al respecto no resulta atendible. Por tanto, este Tribunal Constitucional considera que las disposiciones sometidas a escrutinio constitucional resultan constitucionales, pero siempre que se interpreten conforme a lo antes indicado.

§17. SOBRE LA DENUNCIADA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA DIMENSIÓN MATERIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO, EN LO CONCRETAMENTE REFERIDO A LA ALEGADA AUTONOMÍA DEL PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO [QUINTO CUESTIONAMIENTO]

271. En el presente caso, este Tribunal Constitucional también debe determinar si la redacción original del numeral 2.3, del artículo II, del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, es inconstitucional, al contemplar autonomía del proceso judicial de extinción de dominio respecto de otros procesos, conforme a los lineamientos antes expuestos, en vista de que el ámbito de aplicación de la misma no puede ser tan amplio. Y es que, según el demandante, eso contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto forman parte de la dimensión material del derecho fundamental al debido proceso, que se encuentra recogido, de manera genérica, en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución.

272. Pues bien, en el presente caso, el numeral 2.3, del artículo II, del Decreto Legislativo 1373, *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, en su redacción original, disponía lo siguiente:

2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo del proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral, por lo que no puede invocarse la previa emisión de sentencia o laudo en éstos para suspender o impedir la emisión de sentencia en aquél.

273. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que, en principio, la disposición glosada no tendría por qué ser calificada



como irrazonable o desproporcional, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado. Empero, eso no significa que, excepcionalmente, lo resuelto en un proceso penal, con el carácter de cosa juzgada, pueda eventualmente aparejar, *a posteriori*, la revisión de lo decidido en un proceso de extinción de dominio, a fin de no desnaturalizar la coherencia de la impartición de justicia.

274. Así pues, para este Tribunal Constitucional sería contradictorio, por ejemplo, que la absolución de un acusado de pertenecer a una organización criminal no conlleve la restitución o un resarcimiento de los bienes cuyo dominio le fue extinguido por precisamente haber sido adquiridos con fondos ilícitos provenientes del acto delictivo por el que precisamente fue absuelto. Y es que, más allá de que el proceso de extinción de dominio sea autónomo —a fin de que no pierda su idoneidad—, no resulta viable apelar a dicha autonomía para preservar en el tiempo situaciones abiertamente lesivas a la razonabilidad. De ahí que, como ha sido adelantado, esa autonomía debe ser relativa y no absoluta. Ni el Derecho ni su aplicación pueden contravenir el sentido común.
275. En tal sentido, si la premisa que justificó la extinción de dominio finalmente se desvirtúa en el marco de un proceso penal, también correspondería, entonces, dejar sin efecto la sentencia que declaró la extinción del dominio de sus bienes. Por ende, este Tribunal Constitucional considera que mantener situaciones que, *a posteriori*, se determina que no debieron darse, lo coherente es revertirlas. De ahí que, en principio, no es factible subordinar la extinción de dominio a la existencia de una sentencia condenatoria, porque para eso se ha pensado al decomiso y no a la extinción de dominio.
276. En consecuencia, este Tribunal Constitucional entiende que, si bien la autonomía del proceso de extinción de dominio no es pasible de ningún reproche constitucional en abstracto, pues, de lo contrario, esa figura perdería su efectividad, es necesario que exista un mecanismo a través del cual se pueda revisar, *a posteriori*, si la extinción del dominio de un bien era necesaria —así esa decisión hubiera sido adoptada en una sentencia que tenga la calidad de cosa juzgada, pues el derecho fundamental a que se respete un pronunciamiento que tiene ese carácter tampoco es absoluto—. Entonces, si luego se determina que el supuesto que ameritó la extinción de dominio no se configuró, esta debe dejarse sin efecto.



277. No obstante, este Tribunal Constitucional estima prudente advertir que lo anterior solamente tiene sentido cuando expresamente se absuelve al acusado de haber cometido del delito del que se le acusa, o se configura el sobreseimiento previsto en el numeral 2 de los literales “a”, “b” y “d” del artículo 344 del Nuevo Código Procesal Penal aprobado por el órgano jurisdiccional con el carácter de cosa juzgada, o en supuestos análogos a estos conforme al Código de Procedimientos Penales. Siendo ello así, otro tipo de resoluciones que ponen fin al proceso como ocurriría, por ejemplo, en caso se declare la prescripción del ejercicio de la acción penal o la muerte del procesado, no tendrían por qué comportar la revisión de la extinción del dominio, pues precisamente esta figura se creó para evitar tales situaciones.
278. Así las cosas, queda claro que la norma sometida a escrutinio constitucional incurre en una omisión que debe ser subsanada, en este caso, por el Poder Legislativo. Por tal motivo, corresponde exhortar a dicha entidad a implementar un mecanismo para permitir que la absolución de un procesado pueda recuperar aquellos bienes que le fueron extinguidos o, en su defecto, que sea indemnizado con el valor de mercado de los mismos más los intereses correspondientes, pero solamente en caso se determine que no cometió ese delito.
279. Sin perjuicio de lo antes mencionado, y sin entrar a analizar la constitucionalidad de la modificación introducida a la disposición objetada, este Tribunal Constitucional recuerda que la extinción de dominio se encuentra reservada para organizaciones criminales, en tanto tiene por finalidad desfinanciarlas y, de esta manera, impedir que puedan continuar realizando sus actividades delictivas. No está pensada para ser aplicada a delincuentes que actúan por su cuenta, esto es, sin formar parte de estructuras criminales, en cuyo caso la judicatura tiene expedita la posibilidad de incautar, decomisar e incluso condenar por la comisión del delito de lavado de activos. Y, del mismo modo, la administración tributaria se encuentra habilitada a determinar deuda utilizando la figura del incremento patrimonial no justificado.

§18. EFECTO DE LA PRESENTE SENTENCIA

280. Para este Tribunal Constitucional, la presente demanda debe ser parcialmente estimada en los términos antes señalados, por lo que los criterios interpretativos establecidos son de observancia



obligatoria para los fiscales y jueces que conocen casos que versan sobre extinción de dominio. Y, además, corresponde exhortar al Poder Legislativo para que proceda a establecer un mecanismo para revertir las actuaciones arbitrarias detalladas en la presente sentencia.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA, en parte**, la demanda. En consecuencia, corresponde: **[i]** Declarar **INCONSTITUCIONAL** la redacción original del numeral 2.1 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre extinción de dominio; **[ii]** Declarar **INCONSTITUCIONAL** el artículo 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, por lo que, a fin de minimizar el impacto de la expulsión en el ordenamiento jurídico, corresponde *interpretar* que dicho decreto legislativo solamente es aplicable para supuestos acaecidos luego de su entrada en vigor; **[iii]** **EXHORTAR** al Poder Legislativo para que implemente un mecanismo que permita al absuelto de un proceso penal recuperar aquellos bienes que le fueron extinguidos o, en su defecto, que sea indemnizado con el valor de mercado de los mismos más los intereses correspondientes, en caso se determine que no se cumple el supuesto habilitante de la extinción del dominio de sus bienes.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo que respecta a los artículos 2.4 y 2.9 —en su redacción original— del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373; los artículos 3.10 y 3.11 del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373; los artículos 7.1.b., 7.1.f., 24, 31.2, 32 —en su redacción original—, pero siempre que sean interpretados conforme a lo indicado en la presente sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la extinción de dominio |82

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Si bien he votado a favor de la ponencia que sustenta la presente sentencia, considero indispensable puntualizar mis opiniones con relación a los siguientes puntos que constituyen materias controvertidas objeto de pronunciamiento:

§1. Consideraciones previas de carácter procesal

En principio existen tres supuestos que justifican la emisión de pronunciamientos sustantivos en casos donde se hubiera derogado la norma sometida a control. Uno de ellos es el caso de la identidad sustancial, pero además de este, se puede emitir pronunciamiento cuando subsistan efectos de la aplicación de la norma derogada o cuando pudiese tener efectos retroactivos favorables en materia penal o tributaria.

Cabe tener en cuenta que en la STC Exp. 00017-2023-PI se resolvió que:

[...] la jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido al menos tres supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad contra normas derogadas (Sentencia 00004-2004-AI/TC, fundamento 2, y Sentencia 00005-2013-AI/TC, fundamento 8):

- (i) Cuando la norma continúe desplegando sus efectos;
- (ii) Cuando existan normas que sustituyeron a las normas cuestionadas que resulten sustancialmente idénticas a las primeras (cfr. artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional); y,
- (iii) Cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria

Siguiendo esa línea jurisprudencial, con relación a la extinción de dominio seguramente hay casos donde la norma jurídica continúa desplegando sus efectos, razón por la cual deberá ser objeto de pronunciamiento por este Tribunal.

Así, soy de opinión como lo puntualiza la sentencia que no ha operado la sustracción de la materia pese a la modificación de algunas disposiciones objeto de revisión constitucional.



§2. Sobre el carácter inviolable del derecho fundamental de propiedad y su función social

La extinción de dominio es una figura de *decomiso sin condena* que surge en el contexto internacional del combate contra las organizaciones criminales. Se la cuestiona por ser incompatible con el artículo 70 de la Constitución que declara la inviolabilidad del derecho de propiedad, así como la excepción de la expropiación, instituto que respeta este derecho en la medida que garantiza que sea declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual ejercicio.

Ese enfoque de calificar a la extinción de dominio como inconstitucional es profundamente erróneo dado que en nuestro ordenamiento constitucional el derecho fundamental de propiedad está amparado como inviolable pero condicionado a su ejercicio conforme al bien común y a su función social, como señala Salazar Landínez:

“[...] requisitos que no se cumplen cuando se adquiere o se utiliza un patrimonio en contravía de los mismos. El patrimonio adquirido o utilizado al margen de la ley, mediante conductas ya reprochadas por el ordenamiento jurídico, no constituye derecho adquirido de propiedad y, por lo tanto, no puede gozar de protección constitucional⁴”.

Cabe reiterar -una vez más- que con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú se restituyó explícitamente la función social de la propiedad en el régimen económico, que había sido cercenada del texto fundamental de 1993. Así, en la sentencia del “*Caso Roberto Nesta Brero*” (STC Exp. 00008-2003-AI/TC), este Colegiado afirmó en el fundamento 26:

“Ahora bien, *nuestra Constitución reconoce a la propiedad no solo como un derecho subjetivo (derecho individual) sino también como una garantía institucional* (reconocimiento de su función social). Se trata en efecto de un ‘instituto’ constitucionalmente garantizado. De modo que no puede aceptarse la tesis que concibe los derechos fundamentales como derechos absolutamente subjetivos, pues ello parte de la errónea idea de que aquellos son solo una categorización de las libertades públicas, tal como en su momento fueron concebidas en la Francia revolucionaria (...).

⁴ Salazar Landínez, Sara M. (2021) Presentación. En Juan Antonio Rosas Castañeda. *Decomiso y extinción de dominio. La nueva política criminal de recuperación de activos de origen ilícito*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 14.



La exigencia de la funcionalidad social surge del principio de justicia; es decir dentro del Estado democrático y social de derecho, la propiedad no se agota en un cometido individual, sino que se despliega hasta lograr una misión social, por cuanto ésta debe ser usada también para la constitución y el ensanchamiento del bien común.

El propietario dispondrá, simultáneamente, del poder de emplear su bien en procura de lograr la satisfacción de sus expectativas e intereses propios y los de su entorno familiar, y el deber de encauzar el uso y disfrute del mismo en armonía y consonancia con el bien común de la colectividad a la que pertenece” (cursiva agregada).

La precitada doctrina jurisprudencial de la función social de la propiedad fue consolidada en la STC Exp. 0048-2004-PI/TC, “Caso José Miguel Morales Dasso”:

“[...] 76. Nuestra Constitución reconoce a la propiedad no solo como un derecho subjetivo, conforme a los incisos 8) y 16) del artículo 2° de la Constitución, sino como una garantía institucional, a tenor del artículo 70°, según la cual el Estado garantiza la inviolabilidad de la propiedad, *la cual debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la ley.*

77. Dicho artículo *es acorde con las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, que reconoce la función social que el ordenamiento reserva a la propiedad, la cual es inherente el derecho mismo.*

78. Cuando nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y señala que debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, *no hace más que referirse a la función social que el propio derecho de propiedad contiene en su contenido esencial.*

79. Esta función social explica la doble dimensión del derecho de propiedad y determina que, además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.

80. *En consecuencia, el contenido esencial del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente bajo la óptica de los intereses particulares, como lo enfocan los demandantes, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente, el derecho de propiedad en su dimensión de función social.* No hay duda que las acciones que el Estado lleva a cabo respecto a los bienes que, siendo patrimonio de la Nación, son concedidos en dominio privado, se encuentran legitimadas cuando se justifican en la obligación de atender el bien común, que es la función social de la propiedad en sí misma”.

[...]

84. Ahora bien, como ya se ha señalado, cuando el artículo 70° de la Constitución *establece que el derecho de propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la ley, presupone de un lado que el ejercicio del derecho de propiedad de los*



particulares se desenvuelva de manera acorde con la función social que es parte del contenido esencial del derecho; y, por otro, que las actuaciones e intervenciones del Estado se sustentan en el interés general para el logro del bien común (cursiva agregada).

85. El bien común y el interés general son principios componentes de la función social de la propiedad [...]” (cursiva agregada).

§3. El combate contra la corrupción como política del Estado Constitucional

La jurisprudencia de este Colegiado señala que el combate contra toda modalidad de corrupción goza de marco jurídico constitucional. Así, no solo por los artículos 39 y 41 relativos a la función pública, sino también por la represión a toda organización criminal, conforme al artículo 44 de la Norma Suprema que declara como deber del Estado: “[...] *proteger a la población contra su seguridad;*”.

Así, son amenazas contra la seguridad de la población las actividades de la criminalidad organizada, tales como las extorsiones, el secuestro, el lavado de activos, el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, así como la corrupción desde el poder político.

Con relación al combate a la corrupción, este Tribunal ha puntualizado en la STC Exp. 0009-2007-PI/TC y Exp. 0010-2007-PI/TC, fundamentos 54 y 55, que:

[...] el proceso de lucha contra cualquier forma de corrupción –tanto aquellas vinculada al aparato estatal como las que coexisten en el ámbito de la sociedad civil- obliga a los clásicos poderes del Estado a los cuales se suma el Tribunal Constitucional en el cumplimiento del deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa; tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello, un directo atentado contra el Estado social y democrático de Derecho, así como contra el desarrollo integral del país”.

§4. El principio de carga dinámica de la prueba o solidaridad probatoria

Con relación a la denunciada violación del derecho fundamental de presunción de inocencia, considero pertinente pronunciarme respecto a las cargas probatorias dinámicas en el proceso de extinción de dominio, previstas en el numeral 2.9 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, que se diferencian del proceso penal. Coincido con Rosas Castañeda, quien sostiene:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la extinción de dominio | 87

[...] En suma, en el proceso de extinción de dominio es aplicable la carga dinámica de la prueba, según el cual corresponde probar un hecho determinado, a quien se encuentra en mejores condiciones para hacerlo”⁵.

Finalmente, cabe reiterar que este Tribunal Constitucional ha reconocido la utilización de la carga dinámica de la prueba (STC Exp. 1776-2004-AA/TC, fundamento jurídico 50).

S.

OCHOA CARDICH

⁵ Rosas Castañeda, Juan Antonio (2021). *Decomiso y extinción de dominio. La nueva política criminal de recuperación de activos de origen ilícito*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 21.



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes razones que paso a exponer:

§1. Pretensión

1. Con fecha 2 de agosto de 2024, la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 1373 – *Decreto Legislativo sobre extinción de dominio*, publicado el 4 de agosto de 2018 en el diario oficial “El Peruano”:

- Los numerales 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.9 del artículo II del Título Preliminar;
- Los numerales 3.10 y 3.11 del artículo III del Título Preliminar; y,
- Los artículos 7.1.b, 7.1.f, 24, 31.2, 32, 34 y 44.

Denuncia que las disposiciones cuestionadas incurren en un vicio de inconstitucionalidad formal: la inobservancia de la reserva legal. Asimismo, que incurren en un vicio de inconstitucionalidad material, ya que transgreden los derechos fundamentales a la propiedad, presunción de inocencia, debido proceso en su dimensión material; y, por otro lado, los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas.

§2. Sustracción de la materia

2. Según el art. 109 de la Constitución, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria que postergue su entrada en vigor, en todo o en parte.

3. Este Tribunal ha precisado que las normas jurídicas pueden perder su vigencia y, por tanto, su efectividad, por las razones precisadas en la STC 00045-2004-PI/TC, donde se contemplan los siguientes supuestos:

- (i) **Ha sido modificada o derogada por otra norma** (art. 103 de la Constitución) [*Énfasis agregado*];
- (ii) Ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (art. 103 de la Constitución);



- (iii) Ha vencido el plazo de vigencia expresamente previsto por la propia norma (STC 00045-2004-PI/TC, FJ 4); y,
 - (iv) Han desaparecido las circunstancias que motivaron la emisión de la norma (STC 00045-2004-PI/TC, FJ 4).
4. En el presente caso, la Ley 32326, publicada el 9 de mayo de 2025, ha modificado distintas disposiciones del Decreto Legislativo 1373. A continuación, el detalle respecto de los artículos impugnados en autos:

ARTÍCULOS IMPUGNADOS DEL DL 1373	DL 1373 <i>(Publicado el 04.08.2018)</i>	LEY 32326 <i>(Publicada el 09.05.2025)</i>	ESTADO
Numeral 2.1 del artículo II del Título Preliminar	2.1. Nulidad: todos los actos que recaigan sobre bienes de origen o destino contrario al ordenamiento jurídico son nulos de pleno derecho, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.
Numeral 2.3 del artículo II del Título Preliminar	2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo del proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral, por lo que no puede invocarse la previa emisión de sentencia o laudo en éstos para suspender o impedir la emisión de sentencia en aquél	2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, pero sujeto a una sentencia firme y consentida o de un laudo que se emita de un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. No se necesita la emisión de una sentencia firme y consentida o de un laudo, si están referidas a las siguientes actividades ilícitas penales: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro,	No existe identidad sustancial



		extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el patrimonio. En estos casos, el trámite del proceso judicial o arbitral no es oponible y el juez rechaza de plano cualquier pedido destinado a la suspensión del proceso. La resolución que resuelve es inimpugnable	
Numeral 2.4 del artículo II del Título Preliminar	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 o estén destinados a fines compatibles con el ordenamiento jurídico. Asimismo, poseer, detentar o utilizar bienes de origen ilícito o destino ilícito no constituye justo título, salvo el derecho del tercero de buena fe.	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.
	2.5. Aplicación en el tiempo: la extinción de dominio se declara con independencia de que los presupuestos para		



Numeral 2.5 del artículo II del Título Preliminar	su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia del presente decreto legislativo.	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.
Numeral 2.9 del artículo II del Título Preliminar	2.9. Carga de la prueba: para la admisión a trámite de la demanda de extinción de dominio, corresponde al Fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables del origen o destino ilícito del bien. Admitida a trámite la demanda, corresponde al requerido demostrar el origen o destino lícito del mismo	2.9. Carga de la prueba: para la admisión a trámite y declarar fundada la demanda de extinción de dominio, corresponde al Fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables del origen o destino ilícito del bien.	No existe identidad sustancial.
Numeral 3.10 del Título Preliminar	3.10. Extinción de dominio: consecuencia jurídico-patrimonial que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes que constituyen objeto, instrumento o efectos o ganancias de actividades ilícitas, mediante sentencia emitida respetando el debido proceso, sin indemnización ni contraprestación alguna a favor del requerido o terceros.	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.
Numeral 3.11 del artículo III del Título Preliminar	3.11. Incremento patrimonial no justificado: aumento del patrimonio o del gasto económico de una persona natural o jurídica notoriamente superior al que normalmente haya podido percibir en virtud de su actividad laboral o económica lícita o de sus ingresos por cualquier otra causa	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.



	lícita, existiendo elementos que permitan considerar razonablemente que dicho incremento patrimonial proviene de actividades ilícitas.		
Art. 7.1.b	7.1. Son presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio, los siguientes: (...) b) Cuando se trate de bienes que constituyan un incremento patrimonial no justificado de persona natural o jurídica, por no existir elementos que razonablemente permitan considerar que provienen de actividades lícitas.	No hizo modificaciones.	Se mantiene vigente.
Art. 7.1.f	7.1. Son presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio, los siguientes: (...) f) Cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destino ilícito no hayan sido objeto de investigación; o habiéndolo sido no se hubiere tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa.	7.1. Son presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio, los siguientes: (...) f) Cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal, previa sentencia judicial firme y consentida o laudo.	No existe identidad sustancial.
Art. 24	Artículo 24. Sentencia de primera instancia La sentencia expedida en primera instancia debe pronunciarse sobre la fundabilidad o no de la demanda, sustentándose en los indicios concurrentes y	No hizo modificaciones	Se mantiene vigente.



	razonables, o en las pruebas pertinentes, legales y oportunamente incorporadas al proceso		
Art. 31.2	Artículo 31. Participación de los interesados en el proceso de extinción de dominio (...) 31.2. El Juez en la sentencia, decide motivadamente si les reconoce o no, la calidad de terceros de buena fe.	No hizo modificaciones	Se mantiene vigente.
Art. 32	Artículo 32. Alcances de la sentencia La sentencia que declara fundada la demanda debe sustentarse en indicios concurrentes y razonables, o en las pruebas pertinentes, legales y oportunamente incorporadas al proceso. Debe declarar la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, así como la nulidad de todo acto recaído sobre el bien objeto del proceso o el decomiso de los bienes previamente incautados a favor del Estado. Asimismo, ordena que esos bienes pasen a la administración del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) dentro de las veinticuatro (24) horas de expedida la sentencia. Sin embargo, esta entidad	Artículo 32. Alcances de la sentencia La sentencia que declara fundada la demanda debe sustentarse en pruebas pertinentes, legales y oportunamente incorporadas al proceso, así como en la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Debe declarar la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, así como la nulidad de todo acto recaído sobre el bien objeto del proceso o el decomiso de los bienes previamente incautados a favor del Estado. La sentencia	No existe identidad sustancial



	<p>no puede disponer de aquellos bienes hasta que la sentencia adquiere la calidad de cosa juzgada.</p>	<p>también debe pronunciarse expresamente sobre la buena fe de los terceros apersonados al proceso que alegan tener derechos reales de propiedad o de garantía inscritos sobre los bienes afectados. Asimismo, ordena que esos bienes pasen a la administración del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) dentro de las veinticuatro horas de expedida la sentencia que adquiere la calidad de cosa juzgada.</p>	
Art. 34	<p>Artículo 34. Efectos de la sentencia firme que declara fundada la demanda de extinción de dominio</p> <p>34.1. La sentencia firme que declara la extinción de dominio tiene como efecto que los bienes objeto de la misma pasen a la titularidad del Estado, representado por el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI).</p> <p>34.2. El Registrador Público inscribe los bienes en el registro público</p>	No hizo modificaciones	Se mantiene vigente.



	correspondiente, a favor del Estado, representado por el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI), bajo responsabilidad. Para ello, solo se requiere el oficio remitido por el órgano jurisdiccional competente o por el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) adjuntando copia certificada de la resolución que declara la extinción de dominio de los bienes.		
Art. 44	<p>Artículo 44. Deber de servidor o funcionario público</p> <p>Todo servidor o funcionario público que, en el marco del ejercicio de su cargo o de sus funciones específicas, tenga conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio, está obligado a informar inmediatamente al Ministerio Público.</p> <p>El incumplimiento de esta obligación, constituye una falta disciplinaria, la cual es sancionada administrativamente, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.</p>	No hizo modificaciones	Se mantiene vigente.

5. Como puede apreciarse, en los numerales 2.3 y 2.9 del art. II del Título Preliminar, así como los arts. 7.1.f y 32, la nueva redacción impuesta por la Ley 32326 no guarda una identidad sustancial con



la versión original del DL 1373 impugnada en el proceso de autos. Por tanto, no resulta aplicable el art. 106 del NCPCo. que contempla el control constitucional de normas derogadas, en tanto se ha producido la sustracción de la materia.

6. Por otro lado, cierto es que los numerales 2.1, 2.4, 2.5, 3.10 y 3.11 de los arts. II y III del Título Preliminar, así como los arts. 7.1.b, 24, 31.2, 34 y 44 no han sido modificados. No obstante, considero adecuado tomar en cuenta el art. 113 del NCPCo. que establece que «[e]l Tribunal Constitucional puede, **en cualquier momento**, disponer la acumulación de procesos cuando estos sean conexos» [*Énfasis agregado*].
7. Para estos efectos, la “conexidad” se configura cuando dos o más demandas recaen sobre la misma norma impugnada y sustentan su inconstitucionalidad en argumentos similares (RTC Exp. Nos. 0026-2008-PI/TC y 0028-2008-PI/TC, FJs 3 y 4).
8. En lo que aquí concierne, la vista de la causa en audiencia pública del Exp. 00008-2024-PI/TC se llevó a cabo el 20 de febrero de 2025. De otro lado, advierto que en el Exp. 00011-2025-PI/TC, el Ministerio Público ha demandado la inconstitucionalidad total de la Ley 32326, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, a fin de perfeccionar el proceso de extinción de dominio”.
9. Es evidente la conexidad entre ambas demandas. En cuanto a las normas impugnadas, en ellas se cuestionan, entre otras disposiciones, los numerales 2.3 y 2.9 del art. II del Título Preliminar, así como los arts. 7.1.f y 32 del DL 1373, tanto en su redacción original (Exp. 00008-2024-PI/TC) como en su redacción modificada por la Ley 32326 (Exp. 00011-2025-PI/TC). En lo tocante a los argumentos, los recurrentes basan sus demandas, entre otros, en una supuesta vulneración al derecho de propiedad.
10. Si bien el Exp. 00011-2025-PI/TC aún no ha tenido audiencia pública, considero que correspondía esperar a que la tenga, a efectos de acumular dicho expediente al presente, en aplicación de los principios de economía procesal e impulso de oficio, establecidos en el art. III del NCPCo. De esta manera, se hubiera garantizado no sólo una resolución más rápida de los dos casos en conjunto, sino que la sentencia hubiera hecho un análisis integral de ambas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la extinción de dominio |97

demandas, favoreciendo la coherencia y el principio de seguridad jurídica.

11. Por último, la acumulación también hubiera optimizado el principio de eficacia integradora. Una sentencia de fondo acumulada habría pacificado de manera categórica la controversia constitucional en torno a la extinción de dominio, valorando los argumentos a favor y en contra de ella, máxime si en el Exp. 00008-2024-PI/TC se cuestiona las supuestas vulneraciones que genera este instituto, mientras que en el Exp. 00011-2025-PI/TC, las modificaciones que la limitan.

§3. El sentido de mi voto

12. Por todo lo expuesto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque no comparto lo resuelto por mis colegas en el proceso de inconstitucionalidad de autos. En tal sentido, expresaré a continuación las razones que sustentan mi voto disidente.

§1. Delimitación de la controversia

1. La Defensoría del Pueblo presenta demanda de inconstitucionalidad cuestionando los numerales 2.1 (nulidad de actos que recaen sobre bienes de origen ilícito), 2.3 (naturaleza autónoma del proceso de extinción de dominio), 2.4 (la protección del derecho de propiedad solo alcanza a bienes obtenidos con justo título), 2.5 (aplicación en el tiempo de la extinción de dominio) y 2.9 (carga de la prueba) del artículo II y los numerales 3.10 (consecuencia jurídico-patrimonial de la extinción de dominio) y 3.11 (configuración del supuesto de incremento patrimonial no justificado) del artículo III del Título Preliminar; así como los artículos 7.1.b (los bienes que constituyan un incremento patrimonial no justificado como pasibles de extinción de dominio), 7.1.f (bienes y recursos afectados dentro de un proceso penal y que el origen, utilización o destino no haya sido objeto de investigación, como pasibles de extinción de dominio), 24 (la sentencia de primera instancia debe pronunciarse sobre la fundabilidad o no de la demanda), 31.2 (reconocimiento judicial de la calidad de tercero de buena fe), 32 (alcances de la sentencia que declara fundada la demanda de extinción de dominio), 34 (efectos de la sentencia firme que declara fundada la demanda de extinción de dominio) y 44 (deber del servidor o funcionario público de informar al Ministerio Público de la existencia de un bien pasible de extinción de dominio) del Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre extinción de dominio (en adelante, Decreto Legislativo 1373), porque considera que contravienen los principios de reserva de ley, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de las normas, y vulneran los derechos fundamentales de propiedad, a la presunción de inocencia y al debido proceso.

§2. Cuestión procesal previa

2. Como se sabe, con fecha 9 de mayo de 2025 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 32326, que modifica algunas de las disposiciones cuestionadas en el presente caso.
3. Al respecto, corresponde recordar que el Tribunal Constitucional precisó desde su jurisprudencia más temprana que la derogación de una ley no anula por completo su capacidad regulativa, tal como sí



ocurre con la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, que al incidir en un análisis de validez formal y material con la norma fundamental, una vez constatada la invalidez de dicha ley, se declara su inconstitucionalidad y cesan todos sus efectos (cfr. STC recaída en el Exp. 00004-2004-AI acumulados, fundamento 2). De ahí que el Tribunal Constitucional tenga competencia para analizar la validez constitucional de una ley derogada si es que esta continúa desplegando sus efectos, la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la ley cumplió en el pasado (materia penal o tributaria), o, la ley cuestionada sea susceptible de ser aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvo vigente (cfr. STC recaída en el Exp. 00003-2013-PI acumulados, fundamento 6).

4. Por ello, el artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que:

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueron derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia (...).

5. En consecuencia, en el presente caso no corresponde desestimar la demanda por razón de sustracción de la materia, toda vez que las disposiciones originales del Decreto Legislativo 1373 mientras estuvieron vigentes, y en virtud de su aplicación, generaron efectos que persisten en el tiempo. Por ello, corresponde evaluar la constitucionalidad de dichas disposiciones legales que han quedado derogadas y han sido objeto de cuestionamiento en la presente causa.

§3. Análisis del caso

3.1. La lucha contra la criminalidad organizada y la corrupción como un imperativo categórico en el Estado constitucional de Derecho

6. El deber estatal de luchar contra la criminalidad y la corrupción que duda cabe se configura como un imperativo categórico de todo Estado constitucional de Derecho. Ambas conductas delictivas generan un fuerte impacto en la democracia, la ética pública y el valor justicia, propiciando la desestabilización institucional de un país, comprometiendo seriamente su desarrollo y la vigencia misma



del Estado de Derecho. De ahí la importancia del diseño, implementación y ejecución de políticas públicas orientadas a combatirlas para lograr su erradicación, a fin de asegurar el correcto funcionamiento institucional, el seguro desenvolvimiento de la sociedad y la consolidación democrática del país.

7. No obstante, dicha obligación también deriva de los tratados celebrados por el Estado peruano, estos son, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la Convención Interamericana contra la Corrupción, así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; los cuales, de conformidad con lo establecido por el artículo 55 de la Constitución, forman parte del derecho nacional.
8. Lamentablemente, la sociedad peruana no está exenta de las conductas criminales ni se ha librado de la existencia de la corrupción. La mayoría de los ciudadanos son conscientes de esta penosa realidad, y las consideran como los principales y más graves problemas que enfrenta nuestro país. Así se confirma de los resultados obtenidos de la encuesta realizada el año pasado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que evidencia que el 56,2% de la población peruana considera a la corrupción como uno de los principales problemas del país, en tanto que el 45% de la ciudadanía opina que la delincuencia es el segundo problema más importante⁶.
9. Por ello, aunado a todas las medidas públicas que desde los poderes Ejecutivo y Legislativo se puedan adoptar, se requiere que desde el Poder Judicial y, especialmente, desde la jurisdicción constitucional, se sumen esfuerzos institucionales para cumplir con el deber que subyace a la lucha contra la criminalidad y la corrupción expresado en el artículo 44 de la Constitución, este es, “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.
10. De ahí la importancia de implementar en nuestro ordenamiento jurídico la regulación de herramientas procesales como la extinción

⁶ “Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones (julio – diciembre 2024)”. Informe Técnico elaborado por el INEI N° 1 – febrero 2025.



de dominio que garantizan eficacia en la lucha contra la delincuencia. Por ello, el contenido dispositivo del Decreto Legislativo 1373 —como señala su propia exposición de motivos— ha sido regulado en consonancia con la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, la misma que fuera elaborada en el año 2011 por el Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con el claro objetivo de dotar a los países de un instrumento de política criminal que por su naturaleza y alcance se constituye en una respuesta eficaz contra el crimen organizado al enfocarse exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.

3.2. Sobre la presunta inconstitucionalidad formal del Decreto Legislativo 1373

11. La Defensoría del Pueblo alega, en primer lugar, que, dado que el Decreto Legislativo 1373 constituye una intervención en el derecho fundamental de propiedad, tal restricción debió establecerse mediante una ley formal aprobada por el Congreso de la República y no mediante un decreto legislativo expedido por el Poder Ejecutivo. Por ello, refiere que el Decreto Legislativo 1373 cuestionado incurre en una inconstitucionalidad formal.
12. Este alegato exige precisar *ab initio* que la extinción de dominio es un proceso autónomo, de carácter real y de contenido patrimonial (artículo 3 del Decreto Legislativo 1373) que tiene como finalidad “garantizar la licitud de los derechos reales que recaen sobre los bienes patrimoniales, evitando el ingreso al comercio en el territorio nacional o extrayendo de éste los bienes que provengan de actividades ilícitas o estén destinados a ellas” (artículo 1 del Decreto Legislativo 1373). De ahí que, no sea posible inferir que: **(i)** la extinción de dominio sea un proceso en el que se sancionen conductas personales relacionadas con algún tipo penal; **(ii)** ni que en el marco de un proceso de extinción de dominio, pueda invocarse la protección constitucional conferida por el derecho fundamental de propiedad frente a bienes que han sido adquiridos con fondos provenientes de actividades ilícitas o que están destinados a la realización de estas, pues dicha protección constitucional solo alcanza tratándose de bienes que se adquieren y se usan en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley conforme establece el artículo 70 de la Constitución.



13. En tal sentido, dado que, en atención a la ilicitud de los bienes sobre los cuales se aplica la extinción de dominio no es posible invocar la protección constitucional conferida por el derecho de propiedad al carecer de justo título; no puede concluirse, entonces, que el Decreto Legislativo 1373 supone una restricción *stricto sensu* en este derecho fundamental (el decreto cuestionado solo recae en el origen o uso ilícito de un bien). En consecuencia, no puede alegarse su inconstitucionalidad formal justificándola en la no preservación del principio de reserva de ley frente al establecimiento de medidas limitativas a los derechos fundamentales (en concreto, a la propiedad), como presuntamente serían las disposiciones recogidas en el Decreto Legislativo 1373.
14. No obstante, puede recordarse, a propósito del cuestionamiento planteado por la entidad demandante, que resulta constitucionalmente posible legislar respecto del ejercicio y protección de los derechos fundamentales, no solo a través de una ley —general y abstracta—, sino también por medio de un decreto legislativo, por cuanto tiene rango de ley, constituye un acto legislativo y cuenta con un mecanismo de control por parte del Congreso de la República. Pretender lo contrario, importaría, entre otras cosas, poner en entredicho la constitucionalidad tanto del Código Civil (Decreto Legislativo 295) como del Código Penal (Decreto Legislativo 635), dado que el primero legisla en relación al ejercicio de varios derechos fundamentales (nombre, propiedad, herencia, etc.), mientras que el segundo determina las razones por las que una persona puede ver limitado su derecho a la libertad personal (cfr. STC emitida en el Exp. 00005-2013-PI, fundamentos 19 y 20).
15. En tal sentido, al no haberse configurado la inconstitucionalidad formal del Decreto Legislativo 1373 invocada por la parte accionante por las razones expuestas, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

3.3. Sobre el derecho de propiedad

16. En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo alega la vulneración del derecho fundamental a la propiedad argumentando que el Decreto Legislativo 1373 no supera el análisis de proporcionalidad, por cuanto existen medidas mucho menos lesivas al ámbito normativo del mismo, como lo sería, por ejemplo, el decomiso decretado en



una sentencia que ostenta la calidad de cosa juzgada dictada en el marco de un proceso penal.

17. Al respecto, corresponde señalar, como ya advertí previamente, que la extinción de dominio está orientada a constatar la licitud y validez de los derechos de contenido patrimonial que recaen sobre un bien. En tal sentido, si se comprueba el origen ilícito de un bien, este carecerá del justo título que valida jurídicamente el surgimiento de los derechos patrimoniales sobre el mismo —tal como reza el aforismo latino *fraus omnia vitiator*, el fraude lo vicia todo— y, en consecuencia, será pasible de extinción de dominio a favor del Estado porque tales derechos nunca se originaron. Estas afirmaciones resultan plenamente compatibles con el significado normativo del artículo 70 de la Constitución, que exige que la adquisición y el uso de un bien se realicen dentro de los límites impuestos legalmente, a fin de no trasgredir los valores que fundamentan la naturaleza social y democrática del Estado de Derecho peruano que, en el presente caso, están representados por el trabajo y la libertad de empresa como fuentes exclusivas de riqueza y nunca por actividades ilícitas. Siendo así, cualquier argumentación basada en la afectación del derecho de propiedad para cuestionar el Decreto Legislativo 1373 queda lógicamente descartada.
18. Sin embargo, en atención al alegato planteado por la institución demandante, cabe señalar que el Decreto Legislativo 1373:
 - (i) En la medida que tiene como *finalidad* “garantizar la licitud de los derechos reales que recaen sobre los bienes patrimoniales, evitando el ingreso al comercio en el territorio nacional o extrayendo de éste los bienes que provengan de actividades ilícitas o estén destinados a ellas” (artículo 1), es decir, que busca asegurar la lucha estatal contra la criminalidad y la corrupción, permitiéndole al Estado cumplir con su deber de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (artículo 44 de la Constitución); persigue, por tanto, un objetivo constitucional.
 - (ii) Ha diseñado a la extinción de dominio como un proceso autónomo, de carácter real y de contenido patrimonial (artículo 3), que tiene como objetivo evaluar la ilicitud de los derechos reales que recaen sobre bienes, convirtiéndola así en



una herramienta *idónea* para luchar contra el crimen organizado y la corrupción.

- (iii) Al haber regulado a la extinción de dominio como un proceso de carácter real y de contenido patrimonial, este difiere de un proceso penal donde el principal objetivo es evaluar la conducta personal relacionada con algún tipo penal. En tal sentido, dada la distinta naturaleza de estos dos procesos jurídicos y la consecuente diferencia en sus alcances, como es evitar el ingreso al comercio o extraer de este los bienes de procedencia ilícita y sancionar penalmente una conducta delictiva, respectivamente; no cabe reconocer identidad entre ellos, ni existencia de semejanza alguna.

De ahí que, no sea posible alegar, como lo hace erradamente la entidad demandante, que:

La razón de ser de la extinción de dominio es evitar que aquellos que resulten responsables de la comisión de delitos puedan beneficiarse de los bienes que adquirieron; sin embargo, bajo el parámetro del artículo 70 de la Constitución, no se le puede privar de la propiedad sin que primero su responsabilidad se haya determinado por la autoridad judicial. **La medida menos gravosa sería una medida como el decomiso, ya existente en el ordenamiento jurídico; esto es, la restricción al derecho de propiedad como pena accesoria, como consecuencia de la comisión del delito, en proporción al bien jurídico penal protegido.** Con dicha medida tampoco se incide en derechos de terceros, sino directamente en la persona que, comprobadamente, delinquiró.

Como ya referí, la extinción de dominio es un proceso autónomo que no está vinculado con el desarrollo de un proceso penal. En tal sentido, no es correcto considerar al decomiso decretado en una sentencia penal como una medida alternativa, menos lesiva del derecho fundamental de propiedad, que le resta *necesidad* y justificación a la práctica de extinción de dominio, ni como una medida idónea para alcanzar la finalidad constitucional perseguida por el Decreto Legislativo 1373. Ello es así, porque la extinción de dominio ni incide en el derecho fundamental de propiedad (solo recae en el origen o uso ilícito de un bien), ni está condicionada al desarrollo de un proceso penal, mucho menos es una consecuencia de éste.

19. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo también ha argumentado que el permitir que se extinga el dominio de un bien por la sola



contravención del “ordenamiento jurídico” abre la puerta a la arbitrariedad judicial, ya que este supuesto habilitante es sumamente genérico en la medida que no solamente comprendería delitos, sino que engloba a cualquier tipo de ilicitud.

20. Al respecto, hay que señalar, por un lado, que los numerales 2.1 (“todos los actos que recaigan sobre bienes de origen o destino contrario al ordenamiento jurídico, son nulos de pleno derecho, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe”) y 2.4 (“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 o estén destinados a fines compatibles con el ordenamiento jurídico”) del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373 repiten la fórmula normativa acogida en el artículo 1 del Decreto Legislativo 992 (“el dominio sobre derechos y /o títulos, sólo pueden adquirirse a través de mecanismos compatibles con nuestro ordenamiento jurídico y sólo a éstos se extiende la protección que aquel brinda. La adquisición o destino de bienes ilícitos no constituyen justo título”), que constituye su antecedente legislativo y reguló primigeniamente el proceso de pérdida de dominio en el Perú.
21. En tanto que, por otro lado, corresponde precisar que a través del artículo 7 del Decreto Legislativo 1373, el legislador fijó siete presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio (bienes que constituyen objeto, instrumento, efectos o ganancias de la comisión de actividades ilícitas; bienes que constituyan un incremento patrimonial no justificado; bienes de procedencia lícita que han sido utilizados o destinados a ocultar, encubrir, incorporar bienes de ilícita procedencia; bienes en abandono que guardan relación directa o indirecta con una actividad ilícita; bienes que provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan relación directa o indirecta con una actividad ilícita; bienes y recursos afectados dentro de un proceso penal y que el origen, utilización o destino no haya sido objeto de investigación; y, bienes objeto de sucesión por causa de muerte que se encuentren dentro de los presupuestos señalados), acotando así su ámbito aplicativo y orientando con estos supuestos objetivos la actividad judicial en dicho proceso.
22. Al igual que la lectura interpretativa y aplicativa de la Constitución, que exige considerarla como un todo armónico y sistemático en virtud al principio de unidad; tratándose de otros cuerpos normativos (leyes, códigos, reglamentos, entre otros) también rige dicho principio, por lo que la lectura interpretativa y aplicativa de sus disposiciones tampoco puede ser aislada, sino que debe ser sistemática. Por tanto, la interpretación y aplicación de los numerales 2.1 y 2.4 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373 no puede estar al margen de lo ordenado



específicamente por su artículo 7. De ahí que, no lleve razón la entidad demandante cuando argumenta, invocando exclusivamente los citados numerales 2.1 y 2.4, que el decreto impugnado habilita la discrecionalidad judicial.

23. Siendo así, y atendiendo a todas las razones expuestas previamente que confirman la ausencia de afectación al derecho de propiedad, también corresponde desestimar este extremo de la demanda.

3.4. Sobre los principios de irretroactividad de las normas, buena fe y seguridad jurídica

24. La Defensoría del Pueblo cuestiona que el Decreto Legislativo 1373 se aplique retroactivamente a las transferencias realizadas con antelación a su entrada en vigencia, porque esto perjudica a las personas que adquirieron bienes observando la buena fe y respetando escrupulosamente el marco jurídico en vigor en ese momento, bajo el falaz argumento de que aquello que quebranta el ordenamiento jurídico no puede ser tolerado por la Constitución.
25. En efecto, conforme establece el numeral 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, la extinción de dominio se declara con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a su entrada en vigencia, es decir, que también se aplica a hechos y situaciones jurídicas pasados y concluidos porque, conforme al ordenamiento jurídico vigente entonces, ya reflejaban el origen o uso ilícito de un bien. Los presupuestos normados en el artículo 7 Decreto Legislativo 1373 no están referidos al momento en que ocurrieron o concluyeron determinadas actividades ilícitas o delictivas, sino a la condición que ostentan los bienes objeto de extinción de dominio; y, como se sabe, la ilicitud que define a estos bienes es un característica que permanece en el tiempo, que no desaparece, por ello, les alcanza la aplicación del decreto cuestionado.
26. En tal sentido, asumir una tesis contraria, es decir, aplicar el Decreto Legislativo 1373 solo a los nuevos hechos y situaciones jurídicas acaecidos a partir de su entrada en vigencia, tal como pretende la entidad demandante, terminaría vulnerando el artículo 103 de la Constitución que proscribe el abuso del Derecho, ello, por cuanto, se estaría aceptando implícitamente que solo por el paso del tiempo determinados bienes, a pesar de estar vinculados con actividades ilícitas o delictivas, adquieren protección constitucional a través del



derecho de propiedad, y, en consecuencia, quedan librados de ser objeto de extinción de dominio. Pero también se estaría vulnerando dicho artículo 103, ya que de conformidad con esta disposición constitucional, “la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones o situaciones jurídicas existentes”, y, como ya advertí, los bienes objeto del proceso de extinción de dominio son consecuencia de hechos o situaciones jurídicas previos que originan su ilicitud, preservando esta característica a pesar del transcurso del tiempo y de los cambios normativos que se puedan suscitar.

27. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo considera también que a través del artículo 31.2 del Decreto Legislativo 1373 se vulnera la buena fe pública registral y el principio de buena fe adquiriente, trasgrediendo con ello el principio de seguridad jurídica. En esta línea, argumenta, básicamente, que se está dejando a la abierta discrecionalidad de la jurisdicción la facultad de reconocer o no la calidad de terceros de buena fe, y, que el decreto impugnado, al no establecer regulación alguna sobre lo que constituiría la buena fe, propicia la inexistencia de predictibilidad sobre la eventual calificación que pueda realizar la jurisdicción especializada en el marco del proceso de extinción de dominio.
28. El numeral 3.12 del artículo III del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373 define como “tercero” a “toda persona natural o jurídica, diferente al requerido, que se apersona al proceso de extinción de dominio reclamando tener algún derecho sobre el bien”. En tanto que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 31.2, es el juez del proceso de extinción de dominio quien mediante decisión motivada reconoce o no la calidad de tercero de buena fe. La entidad demandante pretende que esta disposición legal sea declarada inconstitucional, a fin de que los terceros —en virtud a lo establecido por el artículo 2014 del Código Civil sobre la buena fe pública registral— puedan invocar a su favor la presunción de buena fe respecto a bienes que son objeto de extinción de dominio y que, por tanto, la jurisdicción esté prohibida de efectuar evaluación alguna al respecto. Asimismo, para la Defensoría del Pueblo resulta cuestionable que el Decreto Legislativo 1373 no establezca criterios que sirvan como pauta interpretativa para llenar de contenido la buena fe.
29. Al respecto, considero que tales argumentos no sustentan una virtual inconstitucionalidad del artículo 31.2 del Decreto Legislativo 1373.



Es sabido por notorio que la buena fe es un concepto jurídico de alta indeterminación semántica, por ello, debe ser evaluada en cada caso como correctamente establece el citado artículo 31.2, con el objeto de que el juez —atendiendo a la jurisprudencia especializada y a las normas reglamentarias de la materia, esto es, el Decreto Supremo 7-2019-JUS— convalide la actuación de buena fe de un tercero respecto a un bien objeto del proceso de extinción.

30. Finalmente, cabe señalar que el principio de seguridad jurídica, como se sabe, no ha sido reconocido expresamente por el constituyente peruano, sin embargo, está regulado implícitamente en nuestro texto constitucional. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que:

“[...] La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STCE 36/1991, FJ 5). El principio *in comento* no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la “predecible” reacción, sea para garantizar la permanencia del *statu quo*, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal (cfr. Sentencia recaída en el Exp. 00016-2002-AI/TC).

31. Por lo tanto, en virtud al principio de seguridad jurídica las personas pueden tener certeza respecto del accionar de las autoridades ante las diferentes situaciones que ya están previamente normadas en el ordenamiento jurídico vigente. Así, pues, tratándose del Decreto Legislativo 1373, a diferencia de lo argumentado por la entidad demandante, considero que no cabe invocar la afectación del principio de seguridad jurídica derivada de la afectación del principio de buena fe, ya que la exigencia de adquirir y usar los bienes dentro de los límites impuestos por la ley, es una norma principio que rige a las relaciones jurídico-contractuales y que ha sido recogida por el Derecho peruano desde las primeras décadas del siglo pasado con la misma intención aún vigente en nuestro constitucionalismo social, esto es, garantizar que el trabajo y la libertad de empresa sean las fuentes exclusivas de riqueza y nunca



las actividades ilícitas. Por tanto, tratándose del origen o uso ilícito de los bienes la regla siempre ha sido clara: el ordenamiento jurídico peruano los proscribire.

32. Por la argumentación expuesta previamente, la demanda de inconstitucionalidad planteada también debe ser desestimada en este extremo.

3.5. Sobre el derecho a la presunción de inocencia

33. En el escrito de la demanda también se ha invocado la afectación a la presunción de inocencia. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha alegado que: (i) al no presumirse que se ha actuado de buena fe, se parte de la premisa de que las adquisiciones son ilícitas; (ii) se ha invertido la carga de la prueba y se ha trasladado la carga de acreditar que no se cumple con los presupuestos para la extinción de dominio; y (iii) se exige desvirtuar imputaciones que objetivamente no se encuentran en la aptitud de desvirtuar o cuya acreditación es muy complicada, como las referidas al proceder de los antiguos propietarios de los bienes que compran.
34. Como ya señalé, conforme establece el artículo 3 del Decreto Legislativo 1373, la extinción de dominio es un proceso autónomo, de carácter real y de contenido patrimonial donde el análisis incide en la licitud y validez de los derechos de contenido patrimonial que recaen sobre un bien; por tanto, difiere de un proceso penal, donde el principal objetivo es evaluar la conducta personal relacionada con algún tipo penal. En tal sentido, dado que en el proceso de extinción de dominio no está en discusión la responsabilidad penal de una persona, no resulta extendible a su desarrollo la aplicación de las categorías propias de la dogmática penal, tal como erradamente pretende hacer la entidad demandante cuando invoca la afectación a la presunción de inocencia, olvidando que sobre los bienes no recae la condición jurídica de inocencia o de culpabilidad.
35. Ahora bien, a propósito de la carga de la prueba es preciso advertir que el numeral 2.9 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373 establece lo siguiente:

“para la admisión a trámite de la demanda de extinción de dominio, corresponde al Fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables del origen o destino ilícito del bien. Admitida a trámite la demanda, corresponde al requerido demostrar el origen o destino lícito del mismo.”



36. Esta disposición legal, como puede observarse, no exonera al Ministerio Público de su deber de probar, más aún, se requiere de su aporte probatorio para la admisión a trámite del proceso de extinción de dominio. Sin embargo, la propia disposición legal también determina que sea la persona requerida la que demuestre la licitud del origen o destino del bien. Esto es así, dada la mejor condición en que dicha persona se encuentra, ya sea porque conoce directamente cuál es el origen o destino del bien, ya sea porque tiene el control o puede acceder a la prueba; pero, sobre todo, para reforzar la garantía a su derecho de defensa que también le asiste. En buena cuenta, pues, el contenido normativo del numeral 2.9 está guiado por la lógica de la solidaridad probatoria: prueba aquella persona que está en mejores condiciones para hacerlo. Y este esquema, lógicamente, no vulnera la garantía del debido proceso, cuyo respeto también resulta exigible en el proceso de extinción de dominio.
37. Por otro lado, la entidad demandante también cuestiona la imposición a todo servidor o funcionario estatal del deber de informar al Ministerio Público de todos aquellos bienes que pudieran ser objeto de una demanda de extinción de dominio, pues, en su opinión, eso va a conllevar que, para evitar que sean sancionados disciplinariamente, reporten situaciones inocuas basadas en meras conjeturas, lo que, además, atenta contra la tipicidad, al no haberse especificado mínimamente qué es lo que debe entenderse por “tener conocimiento” ni por “informar inmediatamente”.
38. Al respecto, cabe señalar que el artículo 44 del Decreto Legislativo 1373 preceptúa dicho deber en los siguientes términos:
- Todo servidor o funcionario público que, en el marco del ejercicio de su cargo o de sus funciones específicas, tenga conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la demanda de extinción de dominio, está obligado a informar inmediatamente al Ministerio Público.
- El incumplimiento de esta obligación, constituye una falta disciplinaria, la cual es sancionada administrativamente, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente. (subrayado agregado)
39. Una debida lectura interpretativa a partir de lo ordenado por esta disposición legal, conlleva a concluir en que: (i) el conocimiento de la existencia de un bien pasible de extinción de dominio que pueda



tener el servidor o funcionario público, no puede ser entendido fuera del contexto en el que ejerce su cargo o función específica; y, (ii) las meras suposiciones o el conocimiento plenamente indirecto sobre la existencia de un bien objeto de extinción de dominio, no justifican el deber de informar a la Fiscalía. En tanto que, en lo que respecta a la forma “inmediata” de informar, si bien es cierto el citado artículo 44 no precisa cuál es el plazo concreto para cumplir con el deber que obliga dentro del margen de la “inmediatez”, ello es así porque no es posible fijar un solo criterio temporal, ya que la comunicación al Ministerio Público está condicionada al momento en que se toma conocimiento de la existencia de bienes objeto de extinción de dominio, lo que hace que este supuesto se determine caso por caso y dentro de lo que razonablemente resulta exigible al servidor o funcionario público. Siendo así, los alegatos planteados por la demandante para fundamentar la supuesta afectación al principio de tipicidad tampoco encuentran respaldo en esta instancia constitucional.

40. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

3.6. Sobre el derecho al debido proceso a propósito de la naturaleza autónoma de la extinción de dominio

41. Finalmente, la Defensoría del Pueblo alega la vulneración del derecho al debido proceso porque considera que la alegada autonomía del proceso de extinción de dominio es irrazonable y desproporcional. Argumenta que, eventualmente, eso puede arrojar de juridicidad situaciones incontrovertiblemente arbitrarias, porque si en el marco de un proceso penal se determina, con el carácter de cosa juzgada, la atipicidad de la acusación o la inocencia del acusado; esta absolución debería conllevar la restitución de los bienes que le hubieran sido extinguidos por supuestamente provenir de ingresos generados por ese delito o por haber sido exprofesamente utilizados para su comisión. Por ello, al absuelto se le debería restituir los bienes que, antes de su absolución, se le hubieran extinguido.
42. El numeral 2.3 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, en efecto, le atribuye autonomía e independencia al proceso de extinción de dominio del proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. Es esta autonomía la que garantiza la eficacia de la extinción de dominio, cuya finalidad



superior no es otra que contribuir a la lucha estatal contra la criminalidad y la corrupción, permitiéndole al Estado cumplir efectivamente con su deber de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (artículo 44 de la Constitución). Siendo así, la irrazonabilidad y desproporcionalidad que, en abstracto, le atribuye la Defensoría del Pueblo al proceso de extinción de dominio por la naturaleza autónoma que posee, no tiene justificación, menos aún, si su desarrollo persigue una finalidad constitucional como la señalada.

43. Y, en cuanto al otro alegato planteado por la Defensoría del Pueblo, el mismo que se explica en el supuesto hipotético particular de la expedición de una sentencia absolutoria firme que debería tener implicancias en el desarrollo del proceso de extinción de dominio; cabe señalar, que esta situación no ha sido abordada por el Decreto Legislativo 1373, sino que esta ley garantiza la manifestación de la autonomía de la extinción de dominio frente a otros escenarios que se pueden suscitar en el ámbito penal. No obstante, corresponde señalar que, frente a la eventual existencia de una decisión judicial arbitraria recaída en un proceso de extinción de dominio, la persona que resulte afectada podrá hacer uso de los mecanismos procesales existentes en el ordenamiento jurídico para cuestionar dicho pronunciamiento y hacer valer sus derechos.
44. En consecuencia, atendiendo a la justificación que antecede corresponde desestimar este último extremo de la demanda.

§4. Parte resolutive

45. Por todas las razones jurídicas expuestas, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo contra el Decreto Legislativo 1373.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ