

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

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO I, EL 2.1, 2.3 Y 2.5 DEL
ARTÍCULO II DEL TÍTULO PRELIMINAR
DEL D. LEG. 1373 SOBRE EXTINCIÓN
DE DOMINIO.

Los Congresistas de la República del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, que suscriben en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO I, EL NUMERAL 2.1, 2.3 Y 2.5 DEL ARTÍCULO II DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL D. LEG. 1373 SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 1. – Objeto y finalidad de la Ley

Se tiene por objeto modificar el artículo I y los numerales 2.1, 2.3 y 2.5 del artículo II del Título Preliminar del D. L. N° 1373 sobre Extinción de Dominio. Con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional y perfeccionar el Proceso de Extinción de Dominio.

Artículo 2. – Modificación del Artículo I y los numerales 2.1, 2.3 y 2.5 del Artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1373, sobre Extinción de Dominio.

Se dispone modificar el Artículo I y los numerales 2.1, 2.3 y 2.5 del Artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1373, sobre Extinción de Dominio; debiendo quedar en los términos siguientes:

“Artículo I. Ámbito de aplicación

El presente decreto legislativo se aplica sobre todo bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efectos o ganancias que tienen relación o que se derivan de actividades ilícitas penales **sustentados con condena firme**

por vinculación a una organización criminal, y que el bien a extinguirse debe tener su origen delictivo y cuyo valor del bien sea superior a 400 Unidades Impositivas Tributaria.

Los bienes menores a 400 UIT, estarán sujetas a su extinción vía decomiso conforme a las disposiciones establecidas en el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal”

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

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

2.1. Nulidad: todos los actos que recaigan sobre bienes **vinculados con los dispuesto en el artículo I del Título Preliminar**, son nulos de pleno derecho, sin **afectar** los **bienes o derechos reales de propiedad** de terceros de buena fe.

2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, pero sujeto a **las exigencias de los dispuesto en el artículo I del Título Preliminar**.

2.5. Aplicación en el tiempo: la extinción de dominio **se aplica únicamente a partir del día siguiente de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N°1373, sobre Extinción de Dominio.**”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

PRIMERA. Aplicación de la presente ley

Las modificaciones establecidas en la presente ley, es de aplicación inmediata a todos los procesos de extinción de dominio en trámite y en la etapa procesal en la que se encuentren, conforme a los alcances dispuestas en el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

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

SEGUNDA. Adecuación del Reglamento

Se encarga al Poder Ejecutivo adecuar el Reglamento del Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, aprobado por Decreto Supremo 007-2019-JUS, las modificaciones dispuestas en la presente ley en un plazo de ciento veinte días calendario contados desde su entrada en vigor.

Lima, agosto de 2025

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

1.1. NATURALEZA, REGULACION Y FINALIDAD

La extinción de dominio es una figura jurídica de naturaleza patrimonial que fue incorporada en el Perú en el año 2007 mediante el Decreto Legislativo 992¹ y posteriormente regulada por el Decreto Legislativo 1373 en 2018. Se entiende como un mecanismo legal que faculta al Estado a perseguir bienes que tengan un origen o destino ilícito, a través de un proceso judicial cuyo objetivo es declarar la pérdida del derecho de propiedad sobre dichos bienes. Este mecanismo reviste gran relevancia, ya que representa una herramienta clave en la lucha contra el crimen organizado, fenómeno que afecta profundamente a la sociedad. Su función principal es contribuir a la desarticulación de redes y estructuras criminales, así como frenar el impacto negativo que generan los recursos ilícitos en la economía y el tejido social. En este marco, la extinción de dominio se concibe como una consecuencia patrimonial de las actividades ilícitas, que culmina con una sentencia que transfiere la titularidad del bien al Estado, sin que exista compensación o retribución alguna para el afectado.

Cabe señalar que la existencia de un proceso penal no impide la apertura de un proceso de extinción de dominio, a diferencia de lo que establecía anteriormente el Decreto Legislativo 1104², denominado Ley de Pérdida de Dominio. Esto se debe a que ambos procedimientos tienen objetivos distintos, mientras el proceso penal busca sancionar al autor de un delito, el proceso de extinción de dominio tiene como finalidad declarar la pérdida del derecho de propiedad sobre un bien vinculado a una actividad ilícita. En otras palabras, el proceso penal se dirige contra una persona, mientras que el de extinción de dominio se enfoca directamente en el bien.

¹ Decreto Legislativo 992. Ley primigenia de Extinción de dominio.

² Ley de Perdida de Dominio.

Otra diferencia relevante es la distribución de la carga probatoria. En el proceso penal, corresponde al fiscal demostrar la responsabilidad del imputado y quebrantar el principio de presunción de inocencia. En cambio, en el proceso de extinción de dominio, una vez admitida la demanda, es el requerido quien debe acreditar el origen o destino lícito del bien objeto del proceso.

Asimismo, según el artículo I del Decreto Legislativo 1373³, el proceso de extinción de dominio se aplica a todo bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efecto o ganancia relacionado con actividades ilícitas tales como delitos contra la administración pública, delitos ambientales, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera y tributaria, minería ilegal, entre otros que generen recursos de procedencia ilícita o que estén vinculados con la criminalidad organizada. Esta última categoría deja abierta la posibilidad de incluir nuevas actividades ilícitas que generen bienes bajo las condiciones señaladas, lo que permite una aplicación amplia del proceso y refuerza su efectividad.⁴

Por su parte, el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 2 inciso 16 de la Constitución Política del Perú, es inviolable, y sólo puede ser restringido mediante ley y por causa de necesidad pública o interés social, previa indemnización. No obstante, la extinción de dominio se configura como una excepción de naturaleza patrimonial que no requiere indemnización, siempre que se respete el principio de razonabilidad y proporcionalidad, y se salvaguarden los derechos de buena fe.

1.2. DIFERENCIAS CON EL PROCESO PENAL Y CRITERIOS PROCESALES

La Sentencia N.º 00008-2024-PI/TC⁵ ha establecido que la extinción de dominio debe ser regulada mediante ley formal, y no vía decreto legislativo

³ Decreto Legislativo 1373. Extinción de dominio.

⁴ Gutiérrez Velásquez, Ángel. (2019). Cuestiones que se desprenden del proceso de extinción de dominio. LP Pasión por el Derecho.

⁵ Sentencia N.º 00008-2024-PI/TC. Extinción de dominio.

de contenido material inconstitucional. Esta sentencia enfatiza la necesidad de que la extinción de dominio se aplique únicamente en casos de crimen organizado y sobre bienes cuyo origen ilícito esté debidamente acreditado. En línea con este criterio, la propuesta de modificación al artículo I introduce el requisito de una condena penal firme vinculada a una organización criminal, asegurando así que la afectación de la propiedad no se realice de manera arbitraria o sin la debida constatación judicial.

Del mismo modo, el establecimiento de un umbral de 400 UIT como criterio diferenciador garantiza la proporcionalidad de la medida, evitando que los bienes de menor cuantía sean objeto de procesos de extinción de dominio que desnaturalicen su carácter excepcional. Los bienes menores a la cantidad mencionada, deberán ser atendidos bajo la figura de la incautación o el decomiso de los bienes conforme a las reglas y procedimientos establecido en el Nuevo Código Procesal Penal.

Asimismo, la disposición de que las modificaciones sean de aplicación inmediata a los procesos en trámite, conforme al artículo 109 de la Constitución, respeta el principio de irretroactividad de la ley sancionadora desfavorable, pero permite la aplicación de normas más favorables en procesos en curso.⁶

La propuesta de modificación al numeral 2.3 del artículo II del Título Preliminar establece que el proceso de extinción de dominio mantiene su autonomía respecto al proceso penal, pero sujeto a las exigencias del artículo I. Es decir, la acción podrá tramitarse de manera independiente, pero no podrá resolverse sin la existencia de una condena penal firme que acredite la vinculación del bien a una organización criminal.⁷ En ese contexto nos encontramos ante una autonomía relativa, sin embargo, sin la exigencia de una sentencia firme, nos encontraríamos ante proceso de autonomía

⁶ Rodríguez Mendoza, E. (2021). Límites constitucionales a la extinción de dominio. Revista Peruana de Derecho penal.

⁷ Mazuelos Abogados. (2024). Comentarios a la modificación de la Ley de Extinción de Dominio. Boletín Jurídico

absoluta; siendo así, es coherente con lo referido por el TC en su fundamento 108 de la sentencia emitida en el Exp. N° 00008-2024-PI/TC.

Este diseño procesal equilibra la necesidad de eficacia en la lucha contra el crimen organizado con la protección de garantías fundamentales. La autonomía procedimental se mantiene en la fase inicial, permitiendo al Ministerio Público realizar indagaciones patrimoniales y medidas cautelares, pero la decisión final queda supeditada a la sentencia penal, asegurando así que no se afecte la propiedad sin una constatación judicial definitiva de ilicitud.

1.3. DIFERENCIAS ENTRE EXTINCIÓN, DECOMISO E INCAUTACION

Resaltar que, la extinción de dominio es una acción autónoma pero no absoluta, de naturaleza jurisdiccional y de carácter patrimonial, mediante la cual el Estado declara la pérdida del derecho de propiedad sobre bienes de origen o destinación ilícita, sin contraprestación ni compensación alguna, y sin que sea necesaria una condena penal previa. Su fundamento radica en que el derecho de propiedad no puede amparar bienes adquiridos con afectación al orden jurídico, y su aplicación busca privar a las organizaciones criminales de los recursos que sostienen sus actividades ilícitas.

Por su parte, el decomiso y la incautación son medidas vinculadas directamente al proceso penal. El decomiso es una sanción accesoria que, previa sentencia condenatoria, transfiere al Estado la titularidad de los bienes utilizados o provenientes de la comisión de un delito. La incautación, en cambio, es una medida cautelar de carácter provisional que inmoviliza o retira de la posesión de su titular bienes presuntamente vinculados a un ilícito, con el fin de asegurar su conservación mientras se determina su destino en el proceso. A diferencia de la extinción de dominio, tanto el decomiso como la incautación dependen del resultado del proceso penal y están subordinados a la acreditación de la responsabilidad penal del imputado.

1.4. TERCERO DE BUENA FE EXENTO DE CULPA

En el marco de la extinción de dominio, la protección de los bienes de terceros de buena fe exentos de culpa constituye una garantía esencial para evitar que las medidas patrimoniales del Estado vulneren derechos legítimos. Por lo que, el artículo 3, numeral 2, del Decreto Legislativo N.º 1373 establece que no se podrá aplicar la extinción de dominio sobre bienes pertenecientes a personas que, de manera previa a la vinculación del bien con una actividad ilícita, lo hayan adquirido mediante acto jurídico válido, a título oneroso, y sin conocimiento de su origen o destinación ilícita. La buena fe exenta de culpa no solo implica la ausencia de dolo, sino también la diligencia razonable en la verificación de la licitud del bien, conforme a lo señalado por Salinas Siccha⁸, quien advierte que “la buena fe debe estar acompañada de un comportamiento activo de cuidado y verificación por parte del adquirente, pues la negligencia grave es incompatible con esta figura”.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el Tribunal Constitucional peruano, en la Sentencia Exp. N.º 0009-2018-PI/TC, precisó que el respeto a los bienes de terceros de buena fe es un límite constitucional a la potestad estatal de recuperación de activos ilícitos, en tanto el derecho de propiedad reconocido en el artículo 70 de la Constitución no puede ser restringido sin una justificación legítima, idónea y proporcional. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Granier y otros vs. Venezuela⁹, resaltó que toda privación de bienes debe cumplir con el principio de legalidad y respetar los derechos de quienes no están involucrados en conductas ilícitas, constituyendo un estándar internacional de protección patrimonial. De este modo, la figura de los terceros de buena fe exentos de culpa equilibra la necesidad estatal de combatir el crimen organizado con la obligación de salvaguardar la seguridad jurídica y la confianza en el tráfico económico lícito, evitando que la política de extinción de dominio se convierta en un instrumento de confiscación arbitraria.¹⁰

⁸ Salinas Siccha, R. (2019). Extinción de dominio en el ordenamiento jurídico peruano. Gaceta Jurídica.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso Granier y otro vs. Venezuela.

¹⁰ Avalos Rodríguez, C. (2022). ¿Procede la aplicación del concepto de buena fe de la legislación de extinción de dominio a supuestos anteriores a su ingreso en vigencia? LP Pasión por el Derecho.

La inclusión del umbral de 400 UIT introduce un criterio de política criminal procesal que optimiza los recursos del sistema de justicia, reservando la extinción de dominio para bienes de relevancia significativa en las estructuras delictivas. Los bienes de menor cuantía podrán ser objeto de decomiso dentro del proceso penal ordinario, mecanismo más adecuado y eficiente para este tipo de casos.

Asimismo, el principio de nulidad de actos sobre bienes ilícitos, recogido en el numeral 2.1, se precisa para excluir cualquier afectación a derechos reales de propiedad de terceros de buena fe, garantizando la seguridad jurídica de quienes hayan adquirido bienes sin conocimiento del origen ilícito de los mismos. La propuesta de modificación tiene como eje central el respeto y la protección de derechos fundamentales como la propiedad, la presunción de inocencia y el debido proceso.

Respecto al derecho de propiedad, el condicionamiento de la extinción a la existencia de una sentencia penal firme asegura que la afectación al dominio solo se realice cuando se haya constatado de manera fehaciente la existencia de una actividad ilícita vinculada a una organización criminal. De esta forma, se evita la aplicación de la medida sobre bienes de origen lícito o respecto de propietarios ajenos a la actividad criminal.¹¹

El debido proceso, en su dimensión sustantiva y procedimental, se ve fortalecido al precisarse el ámbito de aplicación de la extinción de dominio, estableciéndose parámetros claros y objetivos que permiten a los ciudadanos conocer las condiciones bajo las cuales podrían verse afectados sus bienes. Asimismo, la disposición que encarga al Poder Ejecutivo adecuar el Reglamento asegura que la implementación de las modificaciones se realice de manera coherente con los principios constitucionales.

¹¹ Palomino Cavero, Juan. (2021). El derecho fundamental a la propiedad frente a la extinción de dominio. PUCP.

1.5. FINALIDAD NO RECAUDADORA Y PRECISION DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

La extinción de dominio es, por su propia naturaleza normativa y por el diseño del sistema peruano, una medida de desapoderamiento y de neutralización patrimonial no un mecanismo para nutrir el presupuesto público, su fin es privar a la criminalidad organizada de los medios y recursos que permiten su actividad, impedir la reinversión de activos ilícitos y restituir al dominio público bienes que derivan de actividades delictivas, garantizando al mismo tiempo la protección de terceros de buena fe y el respeto al debido proceso. Esta finalidad se desprende del propio texto del Decreto Legislativo N.º 1373¹², que define la extinción de dominio como una consecuencia jurídico-patrimonial real que traslada la titularidad de bienes de origen ilícito a la esfera del Estado mediante sentencia, y no como una sanción penal destinada a recaudar ingresos.

En la práctica normativa peruana, la transferencia de bienes objeto de extinción no implica su uso inmediato como recurso corriente del Tesoro, ya que, los bienes declarados en extinción de dominio pasan a la custodia o administración del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI)¹³ o a mecanismos administrativos específicos destinados a su conservación, administración y destino social (venta regulada, adjudicación para fines sociales, entrega a víctimas, entre otros), conforme a reglas administrativas y de transparencia. Ese esquema institucional de administración temporal y destino regulado confirma que la lógica es la recuperación y destino público ordenado de bienes ilícitos, no una política de "recaudación" improvisada.

Esa vocación no recaudatoria ha sido también objeto de control constitucional. El Tribunal Constitucional peruano ha llamado la atención sobre los riesgos de usos expansivos de la extinción de dominio y ha exigido que su regulación y aplicación respeten los límites constitucionales, donde la extinción debe ajustarse a los principios de legalidad, proporcionalidad y

¹² Decreto Legislativo 1373. Extinción de dominio.

¹³ Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI). Funciones y destino de bienes. Ministerio de Justicia

a las garantías del debido proceso, y su empleo no puede convertirse en una técnica de desposesión sin la debida acreditación del origen ilícito o de vinculación con crimen organizado cuando la jurisprudencia así lo determine. En varias resoluciones recientes el TC ha señalado que la extinción requiere salvaguardas claras precisamente para evitar que la medida sea utilizada como “fuente de ingresos” o como sustituto de las garantías del proceso penal.¹⁴

Por lo precisado, es importante resaltar lo referido por el TC, en el extremo de que los procesos de extinción de dominio no deben ser medido teniendo como valla principal, los montos extinguidos que, de ser así, se estaría asumiendo como un ente recaudador, extremo que se alejaría de su fin principal.

1.6. PERSPECTIVA COMPARADA, JURISPRUDENCIA Y OBSERVACIONES CRITICAS

En el ámbito comparado, Colombia y México ofrecen referencias relevantes para el diseño de la extinción de dominio en Perú. En Colombia, la extinción de dominio opera como un proceso autónomo, pero con un fuerte énfasis en la protección de la buena fe exenta de culpa, tal como lo reconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional.¹⁵ El Código colombiano establece mecanismos para garantizar que la extinción de dominio no afecte a terceros de buena fe y exige un estándar probatorio alto para acreditar la ilicitud del bien.

México, por su parte, contempla la extinción de dominio en la Constitución en el artículo 22 y en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, donde la acción procede sin necesidad de condena penal, pero con la obligación de acreditar de manera fehaciente el nexo del bien con actividades ilícitas.

En tal sentido, al introducir el umbral de 400 UIT y condicionar la extinción a la existencia de sentencia penal firme, adopta un enfoque más garantista

¹⁴ Compendios y manuales sobre extinción de dominio. LP Pasión por el derecho.

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia. (2020). Sentencia C-327/2020. Bogotá

que el modelo mexicano, y se alinea parcialmente con el modelo colombiano en la protección de la propiedad de buena fe. Sin embargo, se diferencia al establecer un criterio económico objetivo que permite focalizar el proceso en bienes de mayor relevancia en las estructuras criminales. Este enfoque mixto asegura un balance entre eficacia y respeto a los derechos fundamentales, permitiendo al Estado actuar de manera contundente contra el crimen organizado, sin desproteger a los ciudadanos de buena fe ni vulnerar principios constitucionales.

Lo cual fortalece la constitucionalidad y razonabilidad de la extinción de dominio en el Perú, alineándose con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional y con las mejores prácticas internacionales. El establecimiento de un umbral de 400 UIT, la exigencia de sentencia penal firme, la precisión de los principios de nulidad y autonomía, y la aplicación inmediata a procesos en trámite constituyen medidas que aseguran un adecuado equilibrio entre la eficacia en la lucha contra el crimen organizado y la protección de derechos fundamentales como la propiedad, la presunción de inocencia y el debido proceso.

Asimismo, la Sentencia N.º 00008-2024-PI/TC representa un hito en la delimitación del alcance de la extinción de dominio en el Perú. Uno de sus fundamentos centrales es que este mecanismo no puede operar como un instrumento arbitrario de desposesión patrimonial, sino que debe restringirse a bienes claramente identificados como producto, instrumento o efecto de delitos graves cometidos por organizaciones criminales.

Por lo que, el Tribunal Constitucional advirtió que la amplia formulación original del Decreto Legislativo N.º 1373 permitía que la extinción de dominio se aplicara incluso a situaciones sin condena penal, sin suficiente contradicción probatoria, y sin vinculación clara a organizaciones delictivas. Este uso expansivo, señaló el TC, quebranta la seguridad jurídica y afecta la esencia del derecho de propiedad, el que es inviolable salvo por causa justificada conforme al artículo 2.16 de la Constitución.

Además, el TC enfatizó el principio de proporcionalidad normativa, donde cualquier limitación a derechos fundamentales debe cumplir un juicio estricto de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La extinción de dominio no puede extenderse a bienes cuya afectación sea desproporcionada frente al objetivo de combatir la criminalidad organizada.¹⁶

La inclusión del umbral económico de 400 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) responde a criterios de eficiencia y racionalización del aparato judicial. En efecto, numerosos procesos de extinción se han iniciado por bienes de escasa cuantía, generando un uso desproporcionado de recursos fiscales, administrativos y jurisdiccionales. Este umbral permite una clasificación objetiva de los bienes de valor inferior que pueden ser sujetos a decomiso penal, una figura que no requiere proceso patrimonial autónomo, sino que se enmarca dentro del proceso penal ordinario. Por tanto, la medida no impide la persecución de bienes de origen ilícito, sino que optimiza el procedimiento aplicable.

Del mismo modo, el criterio económico actúa también como una garantía de razonabilidad, en tanto evita la estigmatización y litigación patrimonial contra ciudadanos que no forman parte de organizaciones criminales, pero cuyos bienes podrían estar vinculados por circunstancias indirectas o familiares.

| CRITERIO | EXTINCIÓN DE DOMINIO | DECOMISO PENAL |
|------------------------|--|---|
| Naturaleza Jurídica | Acción patrimonial autónoma (civil) | Consecuencia accesoria de condena penal |
| Necesidad de sentencia | No necesaria originalmente (salvo reforma) | Requiere sentencia condenatoria |
| Finalidad | Recuperación de bienes del crimen organizado | Privación de objetos del delito |

¹⁶ García, M. (2023). Extinción de dominio y derechos fundamentales en el Perú. Revista Peruana de Derecho Constitucional

| | | |
|-----------------|----------------------------------|---------------------|
| Juez Competente | Juez Civil Especializado | Juez Penal |
| Sujetos | Terceros con vinculo patrimonial | Condenado o acusado |

Fuente: Elaboración propia¹⁷

Como observa Ramírez Ticse, confundir ambas figuras debilita la seguridad jurídica del procedimiento. El decomiso penal está sujeto a todas las garantías del proceso penal, mientras que la extinción, mal regulada, podría operar sin las mismas salvaguardas.¹⁸

Diversos penalistas peruanos han advertido sobre el uso expansivo e inconstitucional de la extinción de dominio. Por ejemplo, Víctor Prado Saldarriaga señaló en una entrevista que la figura, mal aplicada, podría convertirse en un "instrumento de abuso" cuando se aplica a bienes de personas no condenadas o de dudosa relación con la actividad delictiva.¹⁹

Asimismo, la Defensoría del Pueblo en su demanda ante el TC argumentó que la inversión de la carga de la prueba impuesta por el DL 1373 vulneraba el principio de presunción de inocencia y colocaba en posición desventajosa al ciudadano. También, el profesor Luis Lamas Puccio²⁰ ha indicado que la extinción de dominio, si no se ajusta a principios garantistas, se convierte en una figura "parapenal" que erosiona el principio de legalidad y afecta el derecho a la defensa. Estas observaciones refuerzan la necesidad de reformas como las que se proponen, que acotan su uso a casos graves y con sentencia penal previa.²¹

1.7. SUSTENTOS DE MODIFICACION

¹⁷ Elaboración propia

¹⁸ Ramírez Ticse, J. (2020). Extinción de dominio y decomiso: diferencias sustanciales y garantías constitucionales. Palestra Editores.

¹⁹ Prado Saldarriaga, V. (2023). Entrevista: Extinción de dominio debe tener limites claros. Revista Jurídica del Perú.

²⁰ Lamas Puccio, L. (2022). Extinción de dominio y derecho de propiedad. Editorial Grijley.

²¹ Defensoría del Pueblo. (2024). Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1373. Informe de Sustento.

1.7.1. MODIFICACION DEL ARTICULO I DEL TITULO PRELIMINAR

La modificación propuesta al Artículo I establece un umbral de 400 Unidades Impositivas Tributarias para la aplicación de la extinción de dominio, lo cual introduce un criterio objetivo y proporcional que fortalece la seguridad jurídica. Este límite permite que la medida extraordinaria de extinción se concentre en bienes de alto valor vinculados a organizaciones criminales, evitando su uso indiscriminado contra patrimonios de menor relevancia económica que bien pueden ser objeto de decomiso ordinario o incautación. Al exigir, además, una condena firme por vinculación a una organización criminal y un origen delictivo comprobado del bien, se refuerza el respeto al debido proceso y a la presunción de inocencia, garantizando que la afectación del derecho de propiedad se realice únicamente en casos debidamente acreditados y de grave impacto social.

Asimismo, el tratamiento diferenciado para bienes de menor valor (menos de 400 UIT) mediante el decomiso regulado en el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal optimiza la eficiencia del sistema judicial y fiscal, evitando la sobrecarga procesal que supondría someter bienes de escaso impacto económico a procesos complejos de extinción de dominio. Esta segmentación permite focalizar recursos humanos y técnicos en investigaciones patrimoniales de gran escala, generalmente vinculadas a estructuras criminales organizadas, mientras que los bienes de menor valor pueden ser incautados con procedimientos más ágiles y ya regulados por la legislación penal vigente. De este modo, esta modificación equilibra la eficacia en la lucha contra el crimen organizado con el respeto a los derechos fundamentales y la racionalidad en la aplicación de medidas restrictivas.

1.7.2. MODIFICACION DEL ARTICULO 2.1 DEL ARTICULO II DEL TITULO PRELIMINAR

La incorporación de la precisión en el numeral 2.1 fortalece la seguridad jurídica al declarar la nulidad de pleno derecho de todos los actos realizados sobre bienes vinculados a lo dispuesto en el artículo I, garantizando que no puedan producir efectos legales en favor de quienes se beneficien ilícitamente. Esta redacción blinda el sistema frente a maniobras de ocultamiento, transferencia fraudulenta o simulación de operaciones que buscan frustrar la extinción de dominio, cerrando vacíos legales que podían ser aprovechados por organizaciones criminales para blanquear o proteger su patrimonio ilícito. La nulidad de pleno derecho, al operar automáticamente, evita la necesidad de procesos judiciales adicionales para anular dichos actos, agilizando la recuperación de bienes de origen delictivo y asegurando su disposición en favor del Estado.

Al mismo tiempo, la modificación incorpora una salvaguarda esencial, la protección expresa de los derechos de terceros de buena fe. Este equilibrio impide que personas que adquirieron bienes de forma legítima, desconociendo su origen ilícito, se vean afectadas por las medidas de nulidad, respetando así el principio constitucional de protección a la propiedad privada y la confianza legítima en el tráfico jurídico. Con ello, la norma no solo refuerza la eficacia de la extinción de dominio frente a redes criminales, sino que también asegura que su aplicación sea compatible con los derechos fundamentales y los estándares internacionales en materia de debido proceso y protección de terceros inocentes.

1.7.3. MODIFICACION DEL ARTICULO 2.3 DEL ARTICULO II DEL TITULO PRELIMINAR

La modificación introducida en el numeral 2.3 reafirma el carácter autónomo de la extinción de dominio, lo que permite que este proceso se tramite independientemente de otros procedimientos judiciales o penales, evitando dilaciones innecesarias y asegurando una respuesta oportuna frente a bienes de origen ilícito. Sin embargo, al condicionarlo expresamente a las exigencias establecidas en el

artículo I del Título Preliminar, se incorpora un filtro garantista que impide que esta autonomía se convierta en un margen de discrecionalidad absoluta. Esto asegura que la medida solo proceda cuando exista una condena firme por vinculación a una organización criminal, un origen delictivo comprobado del bien y que su valor supere las 400 UIT, lo cual fortalece el respeto al debido proceso y reduce el riesgo de abusos o afectaciones arbitrarias a la propiedad privada.

Este ajuste normativo logra un equilibrio entre eficacia y legalidad, teniendo por un lado, que se mantiene la capacidad del Estado para actuar de forma rápida e independiente en la recuperación de bienes ilícitos, sin depender del resultado de procesos penales complejos, también, incorpora límites claros que resguardan la seguridad jurídica y la proporcionalidad en su aplicación. De esta manera, la autonomía del proceso se convierte en una herramienta eficaz contra el crimen organizado, pero siempre dentro de un marco normativo estricto que prioriza tanto la lucha contra la criminalidad como la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los estándares internacionales.

1.7.4. MODIFICACION DEL ARTICULO 2.5 DEL ARTICULO II DEL TITULO PRELIMINAR

Por último, la modificación del numeral 2.5, al establecer expresamente que la extinción de dominio se aplica únicamente a partir del día siguiente de la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1373, refuerza el principio constitucional de irretroactividad de la ley desfavorable consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú. Este cambio aporta certeza jurídica al delimitar con claridad el ámbito temporal de aplicación, evitando interpretaciones extensivas que pretendan afectar bienes adquiridos antes de la vigencia de la norma y que, por ello, no estaban sujetos a este régimen especial. De esta manera, se asegura que las medidas de afectación patrimonial se ejecuten únicamente en escenarios donde

el marco legal ya estaba vigente, garantizando la previsibilidad y la confianza legítima en el ordenamiento jurídico.

Además, esta precisión fortalece la legitimidad y sostenibilidad de todos los procesos de extinción de dominio frente a eventuales cuestionamientos judiciales, tanto en instancias nacionales como también internacionales, ya que evita vulneraciones al principio de legalidad y al derecho de propiedad protegidos por los tratados como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. En tal sentido, al fijar un límite temporal estricto, la norma no debilita la lucha contra el crimen organizado, sino que la enmarca dentro de estándares jurídicos sólidos, asegurando que la recuperación de viene ilícitos se realice de manera constitucionalmente compatible y con pleno respeto de todas las garantías procesales.

Por lo cual, estos cambios responden directamente a lo señalado en la sentencia 00008-2024-AI del Tribunal Constitucional, en la que se exhortó al Poder Legislativo a implementar un mecanismo que garantice que toda persona absuelta en un proceso penal pueda recuperar los bienes que le fueron extinguidos o, en su defecto, recibir una indemnización equivalente al valor de mercado de dichos bienes más los intereses correspondientes, cuando se determine que no se cumplió el supuesto habilitante de la extinción de dominio. Debido a que, la modificación integral de los artículos busca prevenir afectaciones indebidas al derecho de propiedad y al debido proceso, estableciendo criterios claros, límites temporales, salvaguardas para terceros de buena fe y filtros objetivos, de modo que la extinción de dominio opere únicamente en los casos estrictamente previstos por la ley y en armonía con los estándares constitucionales y de derechos humanos según corresponda.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Esta propuesta legislativa se sustenta en los principios constitucionales reconocidos en los artículos 2 inciso 14 y 139 incisos 3, 10 y 21 de la Constitución Política del Perú, los cuales garantizan derechos como la propiedad, el debido

proceso, la seguridad jurídica y la autonomía de la función jurisdiccional. En esa línea, la modificación del artículo I y de los numerales 2.1, 2.3 y 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373 busca adecuar el proceso de extinción de dominio a los estándares fijados por el Tribunal Constitucional, exigiendo que se fundamente en una sentencia firme y en la acreditación de vínculos con organizaciones criminales. También se introduce un umbral mínimo de 400 Unidades Impositivas Tributarias, lo que busca delimitar las funciones para que los jueces especializados en Extinción de Dominio, en caso contrario, los jueces de investigación preparatorio y los que haga sus veces deberán ver los bienes de bagatela. De esta manera, se refuerza el carácter garantista del sistema jurídico y se evita el uso excesivo de una medida excepcional de naturaleza patrimonial.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación y entrada en vigor de esta propuesta legislativa no generará gasto adicional alguno para el Estado, ya que no implica la creación de nuevas entidades ni el uso de recursos públicos extraordinarios. Por el contrario, fortalece la seguridad jurídica, mejora la eficiencia procesal y reduce la carga judicial al establecer criterios objetivos como el umbral de 400 UIT y la vinculación del bien a organizaciones criminales. Este enfoque no solo optimiza la aplicación de la extinción de dominio, evitando actuaciones arbitrarias o desproporcionadas, sino que también genera un impacto positivo en la confianza ciudadana hacia el sistema de justicia y en la protección de derechos fundamentales. En contraste, los costos se limitan a eventuales procesos de adecuación normativa y capacitación de operadores jurídicos, que resultan mínimos frente al valor social, económico y político de contar con un marco legal más claro, garantista y eficaz.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula

con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 1, sobre defender el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integra.²²
- Política 26, sobre desterrar la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos.²³

²² Website - Acuerdo Nacional. (2002a, julio 22). 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>

²³ Website - Acuerdo Nacional. (2002b, julio 22). 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/26-promocion-de-la-etica-y-la-transparencia-y-erradicacion-de-la-corrupcion-el-lavado-de-dinero-la-evasion-tributaria-y-el-contrabando-en-todas-sus-formas/>