

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre  
la Sentencia del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado  
que presenta:

Omar Jamil Tello Torres

ASESOR:  
Rafael Hernando Chanjan Documet


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, RAFAEL HERNANDO CHANJAN DOCUMET, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “**Informe Jurídico sobre la Sentencia del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC**”, de la autora OMAR JAMIL TELLO TORRES, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 26/01/2026.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 26 de enero del 2026

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> CHANJAN DOCUMET, RAFAEL HERNANDO	
DNI: 45114559	Firma:
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-1521-0321">https://orcid.org/0000-0002-1521-0321</a>	

## RESUMEN

El presente informe jurídico tiene por finalidad analizar la Sentencia del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC, emitida por el Tribunal Constitucional. Esta decisión resuelve la demanda de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría del Pueblo, en contra del Decreto Legislativo N.º 1373, Decreto Legislativo sobre extinción de dominio, debido a presuntas vulneraciones a los derechos de propiedad, al debido proceso y a la presunción de inocencia, así como al principio de irretroactividad de las normas y de seguridad jurídica.

Las consecuencias de la sentencia dejaron sin efecto la amplitud del ámbito de aplicación y la intemporalidad de la acción al declararlas inconstitucionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia interpretativa que incidió en otros aspectos del proceso como su naturaleza, la firmeza de sus sentencias, la introducción de conceptos de la dogmática penal como la presunción de inocencia y el estándar probatorio más allá de toda duda razonable, además de la eliminación de la buena fe cualificada.

En consecuencia, se realizó el análisis teniendo en cuenta el fin político criminal de la extinción de dominio, lo cual no significa que sea un proceso penal, como pretende la sentencia, sino un proceso único y especial (*sui generis*) del ordenamiento. Este proceso busca esclarecer la condición de licitud de la relación patrimonial entre el requerido y los bienes que son demandados por su presunta vinculación con el crimen.

En ese sentido, se evalúan las incompatibilidades que darían lugar en el proceso si se somete equivocadamente al derecho penal, tales como su eficiencia, el respeto a los valores constitucionales de la propiedad honesta y legal, y las garantías procesales acordes a su materia de juzgamiento: el patrimonio delictivo.

### Palabras clave

Corrección patrimonial, retrospectividad, cosa juzgada, buena fe cualificada, balance de probabilidades

## **ABSTRACT**

This legal report aims to analyze the Constitutional Court's ruling on Case File 00008-2024-PI/TC. This decision resolves the claim of unconstitutionality filed by the Ombudsman's Office against Decree Law 1373 due to alleged violations of the right to property, due process, and the principle of non-retroactivity of laws.

The consequences of the ruling nullified the broad scope of application and the timelessness of the action by declaring them unconstitutional. However, the Constitutional Court issued an interpretative ruling that affected other aspects of the process, such as its nature, the finality of its judgments, the introduction of concepts from criminal law doctrine such as the presumption of innocence and the standard of proof beyond a reasonable doubt, as well as the elimination of the qualified good faith requirement. Consequently, the analysis was conducted taking into account the political and criminal purpose of asset forfeiture, which does not mean it is a criminal process, as the ruling claims, but rather a unique and special (*sui generis*) process within the legal system. This process seeks to clarify the legality of the patrimonial relationship between the accused and the assets claimed due to their alleged connection to crime.

In this regard, the incompatibilities that would arise in the process if it were mistakenly subjected to criminal law are evaluated, such as its efficiency, respect for the constitutional values of honest and legal property ownership, and the procedural guarantees appropriate to its subject matter: the proceeds of crime.

## **Keywords**

Patrimonial correction, retrospectivity, *res judicata*, qualified good faith, balance of probabilities

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1    Justificación de la elección de la resolución .....	5
1.2    Presentación del caso .....	5
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>6</b>
2.1    Antecedentes .....	6
2.2    Hechos relevantes del caso .....	7
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS .....</b>	<b>8</b>
3.1    Problema principal .....	8
3.2    Problemas secundarios.....	8
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A .....</b>	<b>8</b>
4.1    Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios.....	8
4.2    Posición individual sobre el fallo de la resolución.....	9
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS .....</b>	<b>9</b>
•    Problema jurídico principal.....	9
•    Primer problema jurídico secundario.....	10
•    Segundo problema jurídico secundario .....	32
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES .....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>54</b>

**PRINCIPALES DATOS DEL CASO**

<b>NÚMERO DE EXPEDIENTE Y NOMBRE DEL CASO</b>	Expediente N.º 00008-2024-PI/TC Caso de la extinción de dominio
<b>NÚMERO DE LA SENTENCIA</b>	Pleno. Sentencia 135/2025
<b>ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho Penal, Derecho Constitucional y Derecho Comparado
<b>DEMANDANTE</b>	Defensoría del Pueblo
<b>DEMANDADO</b>	Poder Ejecutivo
<b>INSTANCIA JURISDICCIONAL</b>	Tribunal Constitucional

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la elección de la resolución**

Desde el 2024, existe un grave enfrentamiento político entre el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo, el cual ha coincidido con las decisiones del Tribunal Constitucional (en adelante TC) que han limitado la competencia investigativa de la Fiscalía, tales como los Expedientes N.º 00006-2024-PCC/TC, 00006-2024-PI/TC y 00014-2024-PI/TC (acumulados). Lamentablemente, este contexto conflictivo entre ambas instituciones ha coincidido con un momento crítico en la política criminal del país, no solo por la preocupante situación de la seguridad ciudadana, sino que además por los cuestionamientos vertidos entre las mismas autoridades responsables de su conducción.

Es así como el TC emitió su decisión sobre la constitucionalidad del D.L N.º 1373, que en nuestro entendimiento significó un revés en la labor de investigación y persecución de actos delictivos de la fiscalía. La sentencia objeto de análisis sigue la reciente tendencia de determinaciones desfavorables al Ministerio Público, también presente con la emisión de leyes en la misma dirección, como la Ley N.º 32326, que modificó el D.L N.º 1373 antes de la sentencia del TC; y la Ley N.º 32130, que atribuye la conducción operativa de la investigación preliminar a la Policía Nacional (en adelante PNP).

Esto ha supuesto que una gran parte de los procesos de extinción de dominio vayan a ser archivados, y con ello todo esfuerzo por eliminar la presencia de bienes de origen ilícito en el mercado legal. Por tanto, las implicancias de esta sentencia afectan tanto a la jurisprudencia y resultados obtenidos hasta ahora, como a la aplicación futura de esta figura, la cual se encontraría ahora bastante debilitada.

De esta forma, el análisis de esta sentencia es sumamente relevante, ya que muestra la involución a la que estaría sometida la extinción de dominio a partir de ahora. Asimismo, permite abrir el debate sobre qué aspectos de la extinción de dominio podrían ser legítimamente mejorables y cuáles deben permanecer para asegurar un resultado efectivo de este proceso.

### **1.2 Presentación del caso**

La sentencia que se analizará en el presente informe jurídico trata sobre la demanda de institucionalidad seguida en contra del Poder Ejecutivo por parte de la Defensoría del Pueblo, donde se alega que el D.L N.º 1373 viola derechos fundamentales relacionados a la seguridad jurídica, propiedad y el debido proceso.

Es así que la posición de la Defensoría del Pueblo se basa en la excesiva lesividad que genera la extinción de dominio en el derecho de propiedad, existiendo medidas menos lesivas dentro del proceso penal. De la misma manera, cuestiona la aplicación en el tiempo que estipula dicha norma, pues se estaría violando el principio de irretroactividad de las normas, al permitir que hechos anteriores a la vigencia del decreto en mención sean juzgados en un proceso de extinción de dominio.

Desde el lado procesal, se cuestiona que la carga de la prueba en la etapa judicial sea trasladada al requerido y no sea el fiscal el encargado de realizar la labor probatoria. Asimismo, el estándar de buena fe exigido a los terceros sería muy difícil de probar, de acuerdo con las diligencias que se les pide acreditar y el tipo de comercio informal que

existe en el país. Por último, se atentaría contra el debido proceso al haberle otorgado al proceso de extinción de dominio una autonomía absoluta frente al proceso penal relacionado, deviniendo en desproporcional en caso el proceso penal determine la absolución del requerido.

El TC solamente declaró inconstitucional el artículo II, numeral. 2.1 y el artículo II, numeral. 2.5, del citado Decreto Legislativo, que versaban sobre el ámbito de aplicación de las actividades perseguidas y la retroactividad de la norma. Sin embargo, la sentencia modificó otros apartados del mencionado decreto, tales como: la autonomía del proceso, que pasaría a ser relativa dependiendo de una sentencia penal firme; la carga de la prueba, que exigiría al fiscal una mayor solidez probatoria en su requerimiento de demanda, incluyendo la relación que tendría con el crimen organizado; y, la figura del tercero de buena fe, siendo obligación del juez dar una motivación cualificada sobre su pretensión en caso lo desestime.

Por lo tanto, el problema principal a desarrollar en el informe jurídico será analizar si la decisión del TC vació de contenido al proceso de extinción de dominio, como originalmente estipulaba el D.L N.º 1373, restándole funcionalidad y aplicación efectiva en su objetivo de eliminar el patrimonio ilícito. En esa línea, como problemas secundarios se desarrollará si la interpretación empleada por el TC de los derechos a la propiedad, presunción de inocencia y debido proceso fueron aplicados pertinentemente, teniendo en cuenta el carácter particular de este tipo de procesos. También, se abordarán los problemas de inaplicar la retrospectividad en el proceso de extinción de dominio, y el reemplazo del estándar probatorio de balance de probabilidades por el de duda razonable -usado en el área penal-, así como las implicancias que puede tener en un proceso de carácter real. De igual modo, se desarrollará la incompatibilidad de un estándar de duda razonable con la buena fe cualificada exigida a los terceros adquirentes de buena fe. Por último, como problema complementario, se verá el estado actual del ámbito de aplicación del proceso de extinción de dominio, conforme a las limitaciones impuestas por esta sentencia y la Ley N.º 32326.

Como instrumentos para el análisis se empleará jurisprudencia sobre los conceptos vinculados al proceso de extinción de dominio, tanto de casos a nivel nacional como internacional. En conjunto, se revisará las diversas legislaciones sobre extinción de dominio en la región y sobre decomiso sin condena en el extranjero. Adicionalmente, la problemática presentada aquí se comparará con situaciones semejantes en otros países y las opiniones vertidas en la doctrina sobre el tema.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES**

### **2.1 Antecedentes**

En la previa a la publicación de esta sentencia, ya existía una fuerte oposición al D.L N.º 1373. Desde el 2024, se estaba trabajando en el Congreso en el Proyecto de Ley N.º 3577-2022 para modificar el D.L N.º 1373, el cual fue finalmente aprobado en mayo de 2025 con la ahora Ley N.º 32326. A pesar del desacuerdo del Ministerio Público y Poder Judicial sobre la modificatoria<sup>1</sup>, el proceso de extinción de dominio cambió en sus bases elementales como la autonomía y la exigencia de sentencia previa, la carga de la prueba

---

<sup>1</sup> El Ministerio Público interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 32326 y el Poder Judicial se apartó de lo establecido en la mencionada ley en el Pleno Jurisdiccional Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio de 2025.

únicamente para la fiscalía, la adición de tiempo de prescripción, entre otros aspectos. Tal fue la preocupación por este gran cambio, que el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) envió una carta de preocupación por los efectos que tendría esta ley<sup>2</sup>.

Es más, el 5 de junio de 2025, el Ministerio Público interpuso demanda de inconstitucionalidad a la modificatoria, la cual todavía se encuentra a la espera de pronunciamiento por parte del TC. Ante este contexto de presión política en torno a la extinción de dominio, y los posiciones tanto a favor como en contra dentro del aparato estatal, es que se emite esta sentencia, que denota la corriente restrictiva a la extinción de dominio ya expuesta por la Ley N.º 32326.

## 2.2 Hechos relevantes del caso

<p style="text-align: center;"><b>2/8/2024</b></p>	<p>La Defensoría del Pueblo interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 1373, debido a una supuesta transgresión de los derechos fundamentales a la propiedad, presunción de inocencia y debido proceso; y a los principios de seguridad jurídica e irretroactividad</p>
<p style="text-align: center;"><b>13/12/2024</b></p>	<p>El Poder Ejecutivo contesta la demanda. Su posición se basa en que no se pueda invocar la protección del derecho de propiedad cuando se trata de un bien de procedencia ilícita, pues va en contra del bien común. Sobre la retroactividad, indica que la ilicitud del bien se mantiene en el tiempo, a pesar del cambio normativo. Sobre la presunción de inocencia, sustenta que no es de aplicación en este tipo de procesos, porque no se analiza la culpabilidad del requerido, sino la situación jurídica del bien. Por lo tanto, la autonomía de este proceso se basa en su distinción de la acción penal, ya que tiene como objetivo una consecuencia patrimonial.</p>
<p style="text-align: center;"><b>27/6/2025</b></p>	<p>Se emite la sentencia del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC sobre el Decreto Legislativo N.º 1373. Determina que la propiedad es inviolable, y que la extinción de dominio debería utilizarse en casos vinculados a delitos graves cometidos por organizaciones criminales. Emite una</p>

<sup>2</sup> Ref: Preocupación sobre las consecuencias del Proyecto de Ley 3577/2022-CR y sus implicancias en el Subsistema de Extinción de Dominio en el Perú.

	sentencia interpretativa, declarando inconstitucional el 2.1 y 2.5 del Art. II del Título Preliminar.
--	---

### III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### 3.1 Problema principal

¿En qué medida la decisión del Tribunal Constitucional, del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC, vació de contenido y funcionalidad práctica al proceso de extinción de dominio?

#### 3.2 Problemas secundarios

¿Resulta razonable la interpretación del TC de que la naturaleza de la extinción de dominio debe relativizarse para no afectar el derecho fundamental a la propiedad?

¿De qué forma el cambio de garantías del debido proceso aplicables a la extinción de dominio podría afectar la persecución a los bienes delictivos?

### IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

#### 4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

De manera preliminar, se evidencia que el proceso de extinción de dominio habría quedado desproporcionalmente restringido su aplicación a futuro, debido a las diferentes limitaciones a su ámbito de aplicación, tales como el carácter del proceso, la autonomía, carga de la prueba, estándar probatorio y aplicación en el tiempo. Esto representa un retroceso en los avances del PED, restándole eficacia en su objetivo de eliminar los activos delictivos del comercio nacional, y relativizaría la importancia de esta herramienta en nuestra política criminal, al convertirla en una medida semejante al decomiso penal, y, por ende, redundante en nuestro ordenamiento.

Por otro lado, es claro que el TC realizó una interpretación garantista del derecho de propiedad, pero obvió precisar que no es un derecho absoluto, y que tiene una función social, la cual le obliga a armonizar su ejercicio con el bien común. Adicionalmente, hay una manifiesta incongruencia por parte de los magistrados, puesto que reconocen el carácter real y autónomo del PED. Sin embargo, en paralelo, se invoca la presunción de inocencia –un principio propio de procesos sancionadores– y se contradice a sí misma al subyugarlo a la sentencia de un proceso penal, eliminando en la práctica su autonomía, así como la posibilidad de una real cosa juzgada.

El TC continúa con la desnaturalización al PED al cambiar el estándar probatorio de este proceso, puesto que le asigna el estándar de duda razonable a la acreditación del tercero de buena fe, cuando el estándar establecido hasta el momento era el del balance de probabilidades. Esta decisión termina impactando en la buena fe cualificada, ya que –junto a la presunción de inocencia y la duda razonable– se convertiría en la buena fe simple de un proceso civil común, la cual asumiría que la buena fe del tercero se presume desde el inicio. Asimismo, la inaplicación de la retrospectividad no solo supone una afectación al bien común, la cual se encuentra en posición superior al de la seguridad jurídica, sino que además puede desencadenar el abuso del Derecho en casos donde de otro modo los bienes delictivos seguirían en circulación y comprometiendo activamente la economía.

Sin perjuicio del posterior desarrollo, es claro que se busca aligerar las diligencias y cargas que reciben los requeridos en este tipo de proceso, con el objetivo de primar la adquisición de una propiedad – inclusive con sospechas de vínculos delictivos - sobre el fin de prevenir la entrada de ganancias criminales en la economía del país.

#### **4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Respecto a la decisión del TC, en el Expediente N.º 00008-2024-PI/TC, hay aspectos en su mayoría desfavorables, a excepción de la delimitación del PED a delitos graves y crimen organizado. Tengo una posición favorable en torno al ámbito de aplicación de la extinción de dominio. La amplitud de actividades consideradas ilícitas quitaba el foco de los delitos que verdaderamente se benefician del ocultamiento de los bienes producto de hechos delictivos. Adicionalmente, el TC tuvo el buen criterio de utilizar la Convención de Palermo para dotarle de contenido a los conceptos de delito grave y organización criminal, en lugar de usar la alternativa legislativa de la Ley 32108 y el artículo 317 del Código Penal.

En contraposición, estoy en desacuerdo con la posición del TC sobre los demás cuestionamientos. En principio, la retroactividad es una necesidad, ya sea bajo la teoría de la retrospectividad o reconociendo que el bien común prima sobre un derecho adquirido delictuosamente, y a costa de abusar del sistema legal y financiero. Esta flexibilidad de las garantías procesales no supondría una vulneración del derecho del requerido, sino que buscaría evitar el aprovechamiento de un posible abuso del derecho.

De la misma manera, no estoy de acuerdo con que la sentencia penal de sobreseimiento o absolución pueda despojar su calidad de sentencia firme al PED. Una consideración así termina por quitarle su autonomía, a pesar de que el TC lo justifique bajo una “relativización” del proceso. Los magistrados debieron precisar que no bastaba con una sentencia sobre la responsabilidad penal del requerido, sino que era necesario que también se pronunciara sobre el bien que fue objeto del PED previo.

### **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **• Problema jurídico principal**

¿En qué medida la decisión del Tribunal Constitucional vació de contenido y funcionalidad práctica al proceso de extinción de dominio?

La respuesta a la siguiente pregunta se basará en conocer la interpretación que dio el TC sobre los derechos de propiedad y debido proceso, y la manera en que deben aplicarse en el proceso de extinción de dominio (PED). Posteriormente, se evaluará si la decisión desnaturalizó los fundamentos del PED, tales como su carácter, autonomía, estándar probatorio, y aplicación en el tiempo, los cuales se verán contrapuestos a su utilidad para alcanzar el bien común en nuestra sociedad.

Es menester hacer hincapié en que esta herramienta político criminal de nuestro ordenamiento se inspira directamente en instrumentos internacionales, entre los cuales están la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio de la UNODC<sup>3</sup>, las recomendaciones

---

<sup>3</sup> Esta propuesta de ley contiene aspectos que fueron directamente trasladados al Decreto Legislativo N.º 1373 como la retroactividad (artículo 3), el carácter real y la autonomía (artículo 2), y los supuestos de procedencia (artículo 6), así como otras similitudes (Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, 2011)

4 (f) y 38 de GAFILAT<sup>4</sup>, y el artículo 54, 1, c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). Sin embargo, la principal fuente de la extinción de dominio para el Perú -y en general de la región- es el modelo colombiano, siendo considerado la tesis dominante en el derecho latinoamericano por su largo tiempo de vigencia y el desarrollo de sus preceptos por la Corte Constitucional (Urbina Mendoza, 2023, pp. 283–285). Por lo tanto, resulta polémico que el TC ignore los fundamentos de la Corte Constitucional de Colombia y minimice la contribución de GAFILAT.

De tal manera, es importante destacar que fortalecer el PED va en consonancia con uno de los objetivos principales de la Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019-2030 (PNLCCO), el cual es controlar la oferta en el mercado ilegal a través del incremento de la efectividad de las acciones de intervención económica (Ministerio del Interior del Perú, 2019, p. 55). Este control efectivo se logra con una legislación que exitosamente cumpla con su propósito de sacar de circulación del mercado a los bienes delictivos, pues su permanencia en el sistema mantiene en plenitud los beneficios del hecho antijurídico.

Por consiguiente, se relacionarán los derechos de propiedad y debido proceso -como fue interpretado por el TC- con el principio del bien común, con el fin de determinar si la sentencia cumplió con los objetivos político-criminales del PED a favor del bienestar social.

- **Primer problema jurídico secundario**

¿Resulta razonable la interpretación del TC de que la naturaleza de la extinción de dominio debe relativizarse para no afectar el derecho fundamental a la propiedad?

La respuesta a la pregunta de esta sección desarrollará el derecho a la propiedad, haciendo especial énfasis en los límites para su aplicación, y cómo la informalidad de nuestro país no puede ser usada para enmascarar actos ilícitos bajo la consigna de salvaguardar la propiedad. Luego, se discutirá la indecisión del TC de otorgar una naturaleza clara a la extinción de dominio, ya sea civil, penal o sui generis. También, se expondrá la desestimación de la cosa juzgada en el PED que hace la sentencia, afectando a su autonomía y finalidad restitutoria-preventiva; además, de ser una vulneración de ser una vulneración al debido proceso.

### **1.1 Límites al derecho de propiedad**

El artículo 70 de la Constitución es mencionada constantemente en la sentencia, haciendo hincapié en la inviolabilidad de la propiedad y la necesidad de una reforma constitucional para incluir la extinción de dominio en dicha norma. De hecho, se remite al mismo artículo para mencionar como excepción a la expropiación, sin mayor aclaración sobre los márgenes de delimitación en el ejercicio de este derecho. A pesar de la omisión<sup>5</sup>, resulta claro que los derechos fundamentales no son irrestrictos, siendo el fin de estas limitaciones el resguardar otros derechos o bienes protegidos por la

---

<sup>4</sup> A pesar de no hacer un desarrollo pormenorizado de la figura del decomiso sin condena, sí establece lineamientos para la evaluación de su cumplimiento por parte de los países miembros.

<sup>5</sup> En la sentencia solo se hace referencia a la falta de carácter absoluto del derecho a la cosa juzgada, en relación a la revisión de sentencias de extinción de dominio conexas a una sentencia penal absolutoria (fundamento 276). Más no se hace la misma precisión sobre el derecho de propiedad.

constitución, siempre y cuando “se respete el contenido esencial del derecho fundamental” (Abad Yupanqui, 1992, p. 14).

Se recuerda que la propiedad en el ordenamiento jurídico peruano no siempre ha tenido el mismo contenido. Su composición actual tuvo como base al concepto de propiedad del Código Civil de 1984, empleando ambos el verbo “ejercitar” en lugar de “obligar” como solía hacer la Constitución de 1979<sup>6</sup>, siendo este un caso particular si se toma en cuenta que habitualmente son las nuevas constituciones las que crean nuevos códigos o normas, y no a la inversa (Roel Alva, 2022, p. 60). Aunque el Código Civil aún guarda ciertos rastros de la Constitución del 79 al hacer una clara mención del interés social en los artículos 923 y 925, resulta clara la diferencia con la Constitución actual, la cual se limita a señalar como limitante al bien común en casos de seguridad o necesidad (artículos 70 y 72).

La falta de referencia a la función social en la Constitución ha llevado a discusiones sobre su posible eliminación dentro de los contornos del ejercicio de la propiedad. Es más, se ha debatido que la alusión al interés social descrita en el Código Civil pudo haber sido derogada por la nueva Constitución, teniendo en cuenta que este tendría un contenido de solidaridad; mientras que el bien común tendría una tendencia liberal basada en la concentración de los intereses individuales (Mejorada Chauca, 2004, p. 129). De igual manera, se ha planteado la posibilidad de volver a incluir expresamente la función social dentro de la Ley Fundamental, y no dejarlo simplemente supeditado a su desarrollo a nivel legislativo, pues es justamente el texto constitucional el que fija los principios rectores que dan soporte al ordenamiento jurídico (Avendaño Valdez, 1994, pp. 119–120).

El concepto constitucional actual de propiedad tiene una mayor inclinación a la protección de la propiedad privada, en concordancia con el modelo de liberalismo económico que es eje característico de la actual constitución (Bernaes Ballesteros, 2013, p. 40). Sin embargo, esto no implica que los principios constitucionales deban servir a este objetivo económico en una relación de subordinación, de lo contrario se desvirtuaría el propósito del principio de dignidad de la persona (artículo 1 de la Constitución). Por suerte, tanto la jurisprudencia nacional como internacional han tenido el buen criterio de habilitar nuevamente la función social dentro del derecho de propiedad.

### **1.1.1 Importancia de la función social de la propiedad**

Como se abordó previamente, el contenido de la función social no está claramente señalada en la normativa constitucional, pero el TC ha confirmado que el contenido esencial del derecho de propiedad debe incluir la dimensión social, incluso destacando que “la iniciativa privada debe ir acorde a ella para lograr el bienestar general” (*Sentencia del Expediente N.º 0048-2004-PI/TC*, 2005, fundamento 80 y 81). Más recientemente, se ha reconocido que la función social no solo se circunscribe a los bienes públicos, sino que aplica de igual forma a los privados (*Sentencia del Expediente N.º 0014-2015-PI/TC*, 2019, fundamento 15).

---

<sup>6</sup> “Artículo 124.-La propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social. El Estado promueve el acceso a la propiedad en todas sus modalidades. La ley señala las formas, obligaciones, limitaciones y garantías del derecho de propiedad”.

A nivel de justicia internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se refirió a la función social, estableciendo que “la función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma” (*Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, 2008, fundamento 60). Previamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo alusión a la función social contra actos delictivos en su “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos” de 2002 (OEA/Ser.L/V/II.116), diciendo que “las restricciones al disfrute de los bienes pueden ser necesarias en razón del interés general, para investigar, disuadir y garantizar que la propiedad no da ventajas a los acusados” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

Adicionalmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) aborda el tema mediante el artículo 1 del Protocolo N.º 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>7</sup>, que da libertad a los Estados para legislar sobre esta materia de acuerdo al interés general de cada país. Es así que la sentencia del caso *Skrzyński v. Polonia* de 2007, el cual menciona la función social bajo la denominación de “interés general de la comunidad” y el equilibrio que debe haber entre este interés y los derechos fundamentales de la persona (*Caso Skrzyński v. Polonia*, 2007, fundamento 81). Igualmente, el TEDH ha emitido sentencias aplicando el interés general al decomiso sin condena -nombre del ED en Europa- tales como el caso *Raimondo v. Italia* de 1994, donde reconoce la necesidad de la “confiscación preventiva” en el contexto de la lucha del estado italiano contra la mafia (*Caso Raimondo v. Italia*, 1994, fundamento 30). Más recientemente, en la sentencia *Rummi v. Estonia* de 2015, el TEDH indica el requerimiento de un proceso que permita al afectado tener la oportunidad de impugnar las medidas que intervengan su derecho de propiedad (*Caso Rummi v. Estonia*, 2015,, fundamento 104).

Conforme a lo expuesto, la presente sentencia tuvo el acierto de resaltar el deber estatal de garantizar la tranquilidad ciudadana ante la preocupante propagación de actos delictivos en el país, validando la constitucionalidad de la ED en el fundamento 56. Asimismo, fue correcto el vincular esta herramienta a los actos delictivos, tales como el crimen organizado y los delitos graves<sup>8</sup>, no solo por estar recurrentemente entrometidos en el tráfico comercial, sino porque habitualmente se justifica su incursión en el derecho de propiedad con el fin de reparar o prevenir los efectos de un crimen (GAFILAT, 2024, p. 136). De esta forma, un ilícito administrativo u otro acto no criminal en materia penal, no cumplirían con este equilibrio que debe haber entre la función social de la propiedad y la carga que se le impone al requerido. Aunque, como se tratará posteriormente, el TC debió tener una visión más amplia de la problemática criminal, porque el crimen organizado no es el único delito relacionado al comercio, ni el único que puede ser

---

<sup>7</sup> “Artículo 1. Protección de la propiedad.

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”.

<sup>8</sup> Afortunadamente, la sentencia utiliza la definición dada en la Convención de Palermo para estos dos conceptos (fundamento 60) y no lo deja enteramente a criterio del legislador, evitando así posibles debates como el generado por la Ley N.º 32108.

reducido a través del desfinanciamiento de sus recursos patrimoniales, siendo necesario que se contemple esta realidad criminal en la legislación.

Es así como en un primer momento el TC da validez constitucional a esta herramienta, pero luego introduce el término “cultura de la sospecha” -que nunca define con exactitud- para indicar que una cultura de ese tipo en nuestro ordenamiento es inconstitucional, incluido el presumir la ilicitud de un bien (fundamento 80). Se estaría referenciando al concepto de “delitos de sospecha”, mediante los cuales se presume la comisión de un delito por una conducta o estado del sujeto, que es ajena al tipificado penalmente, y que se asocia a la corriente del derecho penal de autor y al Estado de Policía (Macagno, 2011, p. 180). De acuerdo con esta opinión, la formulación anterior del D.L N.º 1373 se asemejaría a la tipificación de un delito de sospecha, equiparando al PED con un proceso penal. Esto no toma en cuenta que el proceso aquí discutido tiene como base fundamental el separarse del ámbito penal por las características especiales de esta figura, entre ellos el aseguramiento de la función social de la propiedad.

También es importante reconocer que la función social de la propiedad no es justificación para vulnerar indiscriminadamente los derechos del requerido ni de los terceros en un PED, ni carta blanca de la política criminal para invadir desproporcionadamente el ámbito de protección de los derechos fundamentales de criminales e inocentes. De hecho, la propuesta del TC de una reforma constitucional, que modifique la inviolabilidad de la propiedad y ponga a la ED como excepción, es una medida necesaria para dotar de protección constitucional a este proceso y evitar futuros cuestionamientos. La cuestión problemática es que en el país se suele pervertir el propósito de este mecanismo, el cual es remediar las incertidumbres que afectan la coherencia del orden jurídico y su legitimación (Mathieu, 2019, p. 271), para en su lugar utilizarlos con fines políticos -en apariencia válidos-, pero antidemocráticos al no responder las necesidades de la población ni incluirlos al debate público<sup>9</sup> (Lovatón Palacios, 2024).

Evidentemente, la reforma constitucional sería un paso adecuado para asegurar la permanencia del PED en nuestro ordenamiento, pero la finalidad de esta figura -y por su protección constitucional- se puede reconocer en la jurisprudencia y legislación nacional e internacional previamente descrita. A pesar de la reticencia del TC a emplear los mismos criterios de la Corte Constitucional de Colombia, resulta conveniente mencionar la sentencia C-374 de 1997. Esta sentencia de la Corte Constitucional colombiana indica que “la extinción de dominio es el efecto jurídico producido por el hecho de que un propietario deje de cumplir con la función social que exige el artículo 58 de la Constitución<sup>10</sup>” (*Sentencia C-374/97*, 1997, fundamento C.2). En el mismo

---

<sup>9</sup> Véase el debate en torno a la ley 31988, que trae de regreso la bicameralidad en el Congreso, en: <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/ventana-juridica/retorno-a-la-bicameralidad-y-otras-reformas-constitucionales-la-voz-del-pueblo-ya-no-es-la-voz-de-dios/>

<sup>10</sup> “Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

sentido, la sentencia C-740 de 2003, establece que, en un Estado social de Derecho, el propietario tiene obligaciones tendientes a que los “beneficios producto del bien sean aprovechables tanto para él como para la sociedad” (*Sentencia C-740/03*, 2003, fundamento C.7).

Por último, es importante tomar en cuenta que no basta con la simple emisión de leyes o reformas a la Constitución que evoquen el supuesto esfuerzo del Estado contra el crimen y organizado y la corrupción, si éstas no tienen una ejecución verdadera en la realidad. Por eso, antes del D.L N.º 1373, se atribuía la poca productividad en sentencias de pérdida de dominio a la dilación burocrática en la coordinación entre policía y fiscalía, y a la falta de un compromiso político entre los legisladores para optimizar el proceso (Rojas Liendo, 2016, p. 56).

Situación que claramente cambió con el D.L N.º 1373, a pesar de que su éxito fue calificado por el TC a mero favorecimiento recaudatorio, cuando en realidad demuestra el funcionamiento de al menos una de las medidas de nuestra política criminal. Impulsar una medida de efectos reales, que cumpla tanto con entorpecer al crimen organizado como restituir el balance del mercado, y que se sustenta en instrumentos internacionales no puede ser considerado como parte de una política de “mano dura”. El problema es que nuestro sistema legal y judicial se encuentra en un estado complaciente, limitándose a promulgar leyes de “lucha”, que resultan ser ineficientes en la práctica, y que -más bien- parecen tener un trato indulgente, como pasa con el reducido número de sanciones vinculadas al crimen organizado de cuello blanco (Chanjan Documet et al., 2025, p. 17).

### **1.1.2 Existencia de un derecho de propiedad**

La función social de la propiedad implica que titular del bien deba armonizar el ejercicio de su interés individual con el interés social de la comunidad, haciendo una distribución equitativa de los beneficios y cargas del propietario, en lugar de una defensa irrestricta de la propiedad privada (Usco Rutti, 2022, pp. 321–322). De esta forma, el Estado no regula el uso de la propiedad en función de objetivos beneficiosos para sí, sino para toda la sociedad, pero esta regulación hace una diferencia entre quien tiene un derecho legítimo de uno aparente.

Por ejemplo, la expropiación impone al Estado el pago de una indemnización a raíz de un derecho de legítimo que se ha visto afectado; por el lado contrario, quien pierde la propiedad por extinción de dominio no recibe ningún resarcimiento, porque se demuestra que su título no era válido, y su propiedad era en realidad aparente. En referencia al decomiso de ganancias de delictivas, Blanco Cordero indica que una ley de este tipo no extingue un derecho adquirido legalmente, sino que declara que el derecho ni siquiera ha nacido, es así como no se lesiona derecho alguno, más bien se afirma su inexistencia (Blanco Cordero, 2024, p. 29).

---

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

Tal afirmación también la tiene la Corte Constitucional de Colombia, que declara imposible legitimar un título viciado en su momento originario y que no genera ningún derecho (*Sentencia C-740/03*, 2003, p. 63). De igual modo, al pronunciarse sobre el artículo 33 de la Ley 333 de 1996, sostiene que la norma no desconoce derechos adquiridos consolidados, porque la obtención de la propiedad fue en clara transgresión del Derecho vigente, vulnerando los derechos de la colectividad, de manera que la mala fe de los presuntos titulares de la propiedad no puede crear algún derecho (*Sentencia C-374/97*, 1997, pp. 85–86). En este punto difiere la extinción de dominio latinoamericana del decomiso sin condena europeo, puesto que este último no cuestiona la constitucionalidad del origen de la propiedad adquirida ilícitamente, limitándose a afectar la propiedad cuando se concreten los supuestos legales (Urbina Mendoza, 2023, pp. 272–273).

Para explicar las limitaciones a la adquisición de propiedad, Urbina Mendoza trae a colación el término “corrección patrimonial constitucional”. Este concepto explica que el Estado, como garante de los valores constitucionales de la propiedad, corrige la ilicitud patrimonial, no para quedarse con aquellos bienes, sino para que puedan ser reintroducidos en el sistema económico y cumplan con los valores de generación de riqueza y de honestidad en su consecución, teniendo el ED su lugar como instituto instrumental (Urbina Mendoza, 2024, pp. 74–75). Esto además es el fundamento del decomiso civil, el cual es evitar que las personas que se enriquecen por medios ilícitos se conviertan en modelos sociales, bajo la expectativa de así formar sociedades meritocráticas (Rosas Castañeda, 2021, p. 188). En consecuencia, el ED evalúa la relación patrimonial real<sup>11</sup> entre el bien y el requerido, para corregir su origen si se descubre su ilicitud, teniendo como efecto su nulidad desde su transferencia fraudulenta y reconociendo que el supuesto propietario jamás lo fue.

Nuestro ordenamiento contempla la nulidad de estos actos jurídicos por tener un fin ilícito, estando regulada en el inciso 3, artículo 140 e inciso 4, artículo 219 del Código Civil. Sobre esta causal de nulidad, la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema desarrolla que debe revisarse la causa desde su aspecto subjetivo para determinar cuál era el fin personal que las partes pretendían con la celebración del acto jurídico, siendo necesario que el móvil no sea contrario al ordenamiento jurídico ni al orden público (*Casación 1438-2017, Lima Norte*, 2017, fundamento 4). Asimismo, se ha pronunciado sobre el alcance de esta nulidad a los terceros, cuando buscan aprovecharse de la inexactitud de los datos en Registro Público con la realidad (*Casación 2444-2015, Lima*, 2016, fundamento 11). Con relación a la pérdida de dominio, la Corte Suprema fundamenta su aplicación en que “nuestro ordenamiento legal no avala o legitima la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente un título válido y honesto” (*Casación 1408-2017, Puno*, 2019, fundamento 18).

De esta forma, la nulidad contemplada en el 2.1 del artículo II del D.L N.º 1373 se encuentra fundamentada por la prohibición ya establecida a los contratos celebrados con un propósito contrario a las normas imperativas. Es así como, en un primer momento, el requerido tiene a su favor la presunción de licitud de la propiedad, presunción que va a ser objeto de discusión en el PED. Esta apariencia de licitud del

---

<sup>11</sup> La naturaleza real de la ED se explica no en que el objeto del proceso sean los bienes como tal, sino en que el fondo de la controversia es la relación patrimonial real del supuesto titular del derecho real con el bien, y así determinar si su derecho merece de protección jurídica (Rodríguez Salinas, 2025, p. 29).

acto jurídico que originó la propiedad desaparece al momento en que la sentencia declara la suficiencia probatoria del fin ilícito que tuvieron los contratantes, perdiendo validez cualquier efecto que pudo haber tenido desde la celebración, porque el derecho como tal nunca se creó al no cumplir con los requisitos del acto jurídico.

Queda claro que para bienes obtenidos con un fin ilícito el derecho de propiedad nunca nació, aunque aún queda el otro supuesto de aplicación del D.L N.º 1373: la instrumentalización del bien. Aquí es el caso de un bien lícito, que nació conforme a los requisitos de validez del acto jurídico, y que su celebración no tuvo como causa el infringir normas legales. Posteriormente, este bien lícito fue utilizado en un delito; por ejemplo, una casa apropiadamente adquirida y que tiempo después fue usada para mantener a víctimas de secuestro o un vehículo de uso personal, que luego fue alquilado para cometer sicariato. En estos casos, el propietario tuvo un derecho legítimo y protegido por el ordenamiento hasta que el uso del bien fue redirigido a actos en contra de la ley, perdiendo el reconocimiento de la legitimidad de su derecho a partir del momento en que contravino la función social de su propiedad (Rosas Castañeda, 2021, p. 241). Por lo tanto, su justo título fenece al dejar de tener un fin lícito e ir en contra de los valores constitucionales de la propiedad, como el bien común y de armonía con la ley.

La causal de extinción por instrumentalización se encuentra típicamente fundamentada en la remoción de los instrumentos del circuito criminal y en promover la diligencia del uso de la propiedad (Solórzano, 2024, p. 11). De esta manera, la libertad del titular no es irrestricta, teniendo que ceñirse a la expectativa social de no facilitar la comisión de actos delictivos, eso sí, esta conducta esperable del titular no puede ser ampliamente interpretada, por eso debe medirse en torno a un criterio de exigibilidad y previsibilidad; por ejemplo, como los reglamentos de actividades profesionales y los programas de cumplimiento (sistema de reglas) (Rodríguez Salinas, 2024, pp. 45–48).

La argumentación de este marco de directrices para el propietario deberá estar a cargo de la fiscalía, en quien recae fundamentar en la demanda de ED si el propietario no actuó de acuerdo con los límites de su propiedad, que serían las acciones razonablemente esperables del titular para evitar que el bien sea manipulado ilegalmente. Un caso de ejemplo es el del Expediente N.º 00040-2021-0401-SP-ED-01<sup>12</sup>, el cual trata sobre vehículos alquilados, que el arrendatario utilizó para transportar drogas. El requerido apeló basándose en que sí realizó su debida diligencia como propietario, puesto que firmaron un contrato, con una cláusula que indicaba el no uso para actividades ilícitas, además del GPS que fue instalado en los vehículos para su seguimiento. Sin embargo, para el juez de apelación no fue suficiente, porque el contrato no contaba con la firma del representante legal de la empresa, y el seguimiento por GPS no suponía una delimitación previa del recorrido, habiendo sido necesario que la ruta se consigne en el contrato para una efectiva vigilancia (*Expediente N.º 00040-2021-0401-SP-ED-01*, 2022, fundamento 3.1.9).

Visto todo lo anterior, se concluye que, en el supuesto de origen ilícito del bien, se encuentra un derecho que nunca desplegó efectos al no haberse cumplido con la causa lícita exigida para el acto jurídico en nuestro ordenamiento, siendo el ED una herramienta de corrección de la relación patrimonial para mantener la vigencia de los

---

<sup>12</sup> Resolución N.º 36 – 2022

preceptos del derecho de propiedad. Por otro lado, en el caso de bienes instrumentalizados, hay bienes de origen ilícito y lícito, siendo estos últimos de especial atención, porque en estos el derecho sí nació conforme a derecho, pero la relación patrimonial se volvió ilícita por su involucramiento en un hecho delictivo. Diferente es si se está ante un tercero que alega buena fe, de quien su derecho se fundamenta en la reglas y directrices que le eran exigibles para cuidar diligentemente su propiedad.

## **1.2 Debate sobre la naturaleza del proceso de extinción de dominio**

Existe un gran debate doctrinario y jurisprudencial sobre la naturaleza de un proceso de extinción de dominio. Por un lado, quienes alegan un carácter puramente sancionador, se basan en la pérdida que supone para el requerido el ser despojado de sus bienes. Este carácter sancionador se ha empleado para ver a la ED o al decomiso sin condena como parte de un proceso penal o un procedimiento administrativo sancionador. Por otro lado, quienes apoyan su carácter civil, sostienen que no se analiza la culpabilidad del requerido en el delito vinculado al bien, ya que eso implicaría un juicio anticipado al proceso penal que propiamente está tratando la culpabilidad de los implicados en aquel delito. Es de esta forma que el proceso de ED/decomiso se limitaría a restituir el status quo previo a la adquisición ilícita de dicho bien.

En el ámbito internacional, la controversia no se encuentra zanjada, teniendo cada país una forma particular de implementar las garantías procesales al decomiso sin condena. En Europa, específicamente en Alemania a raíz de la reforma al decomiso de 2017, se ha calificado de “guerra cultural” a la discusión sobre la naturaleza civil o sancionadora del decomiso sin condena, dividiéndose entre funcionalistas y quienes lo ven como un cuerpo extraño dentro del proceso penal (Burchard, 2019, p. 53). Tal reforma en el ordenamiento alemán se hizo con el propósito de compatibilizarlo con lo dispuesto por la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo, el cual se refiere al decomiso en todas sus formas -incluido el sin condena- como una materia del ámbito penal<sup>13</sup>, y dicta normas mínimas de seguimiento para los Estados.

Esta Directiva prevé el decomiso no basado en condena, aunque la limita a dos casos puntuales: la enfermedad y fuga del acusado de un delito (artículo 4.2). Es así que la Directiva del Parlamento Europea le daba una naturaleza penal y sumamente subsidiaria al uso de esta herramienta. Sin embargo, su efectividad y ámbito restringido fue puesta en discusión por la Comisión Europea, la cual observó esta limitación en el “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Recuperación y decomiso de activos: Garantizar que el delito no resulte provechoso” de 2020.

En ella se evaluaron las posibles mejoras que se pueden hacer al decomiso no basado en condena de la Directiva, reconociendo que múltiples Estados han establecido medidas ambiciosas de naturaleza civil (in rem), que han demostrado ser eficaces en la recuperación de activos, y que no han supuesto una afectación de los derechos humanos, destacando los casos de Italia y Alemania, que ya han pasado por el análisis del TEDH (Aguado-Correa, 2023, pp. 29–30). Diez años después, se emite la Directiva (UE) 2024/1260, debido a que el marco vigente hasta el momento no resultaba suficiente para combatir la delincuencia organizada (fundamento 6), además de especificar que

---

<sup>13</sup> “Artículo 1.1: La presente Directiva establece normas mínimas sobre el embargo de bienes con vistas a su posible decomiso y sobre el decomiso de bienes en el ámbito penal”.

regula únicamente el decomiso en materia penal, sin afectar a los mismos que se den en materia civil<sup>14</sup>.

El Parlamento Europeo tiene la posición de que el decomiso no basado en condena debe tener un rol subsidiario, reservado para cuando la acción penal no pueda ser ejercida<sup>15</sup>. A este modelo subsidiario se le asocian comúnmente tanto garantías penales como civiles, y espera a la imposibilidad de tener una sentencia condenatoria para realizar el decomiso, convirtiéndose en la única alternativa para recuperar los activos; por lo tanto, a pesar de no tener sentencia, seguiría vinculada a un proceso penal y a la culpabilidad del requerido (in personam) (GAFILAT, 2024, pp. 29–30). Nuestro ordenamiento nacional no es ajeno a este modelo subsidiario al proceso penal, ya que el D.L N.º 1104 aplicaba la pérdida de dominio en prácticamente los mismos supuestos y solo se acudía él si el decomiso no se pudo discutir en el proceso penal (Rosas Castañeda, 2021, p. 73).

De idéntica forma, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el artículo 54, párrafo 1), c), contempla el decomiso sin condena de forma alineada al modelo subordinado. Los supuestos que recoge son los mismos que las directivas emitidas por el Parlamento Europeo, pero en lugar de dar una lista cerrada, opta por una abierta, permitiendo la posibilidad de añadir otras causas<sup>16</sup>. Asimismo, la Guía Técnica de la UNCAC indica que “recomienda minimis” la adopción en tales casos, lo cual reconoce que este es el grado más bajo de decomiso sin condena, y que dependerá del contexto político-criminal de cada país el ampliar su contenido (UNODC, 2010, p. 226).

Esta posición del Parlamento no es estrictamente compartida por los demás países del continente, siendo los modelos adoptados por el Reino Unido e Italia los mayores exponentes del decomiso fuera de la esfera penal en la región (Fernandez-Bertier, 2017, p. 54). De ahí viene el modelo independiente, que es también el habitualmente elegido para su versión latinoamericana (extinción de dominio), y que evidentemente es el más controvertido por su total apartamiento de los cánones del proceso penal, lo cual ha resultado beneficioso en términos cuantitativos, pues las reglas del proceso civil han ayudado a procesos más rápidos y de menor complejidad (GAFILAT, 2024, p. 31).

A nivel latinoamericano, a falta de un organismo legislativo continental como el Parlamento Europeo, no ha existido una cohesión entre todos los países de la región en la implementación del decomiso sin condena, aunque GAFILAT -a pesar de no tener fuerza vinculante- ha dado ciertas pautas al respecto. Sin dudas, la principal son las

---

<sup>14</sup> “Artículo 1: La presente Directiva establece normas mínimas sobre seguimiento e identificación, embargo, decomiso y gestión de bienes en el marco de un procedimiento en materia penal.

La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de las medidas de embargo y decomiso en el marco de procedimientos en materia civil o administrativa.

<sup>15</sup>

“a) enfermedad de la persona sospechosa o acusada;

b) fuga de la persona sospechosa o acusada;

c) fallecimiento de la persona sospechosa o acusada;

d) el plazo de prescripción de la infracción penal correspondiente establecido por el Derecho nacional es inferior a quince

años y ha expirado después de la incoación del proceso penal.”

<sup>16</sup> c) Considerará la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de esos bienes sin que medie una condena, en casos en que el delincuente no pueda ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga o ausencia, o en otros casos apropiados.

Recomendaciones del GAFI, de donde las recomendaciones 4 y 38 conminan a los Estados al decomiso sin condena, y al apoyo mutuo entre ellos ante peticiones internacionales de decomiso. Asimismo, las evaluaciones mutuas que realizan tienen un apartado sobre la implementación del decomiso, y en la última evaluación a Perú en 2018, se consideró que el marco normativo era apropiado en apariencia, pero con una cantidad limitada de resultados en la realidad, y se recomendó tener una policía y fiscalía mejor preparada para aumentar su eficacia (GAFILAT, 2019, pp. 36–37).

En principio, el GAFI no fija un modelo u otro de decomiso sin condena, es más, en la nota interpretativa de la Recomendación 4 indican que los Estados tienen flexibilidad en la manera en qué implementen este proceso. Sin embargo, la nota Interpretativa de la Recomendación 38 fija como base mínima de asistencia en estos procesos: la muerte, huida, ausencia o desconocimiento del responsable. Esto indica que para GAFILAT el modelo subordinado no es necesariamente el adecuado o suficiente para cumplir con el objetivo, sino el mínimo indispensable que todo sistema debería contar, y que menor cantidad de discordancias puede generar entre los distintos tipos de ordenamientos.

Se entiende que la legislación internacional da una amplia apertura a los Estados para que decidan la naturaleza y garantías que quieran aplicar, dejando al modelo subsidiario (de corte sancionador) como el estándar, y al independiente (de corte civil o administrativo) como un paso adicional no requerido por defecto. Entonces, a primera vista, pareciera que un Estado puede decidir la naturaleza del proceso sin limitaciones, ya que no hay ley vinculante que uniformemente imponga un modelo determinado. Es así que es necesario recurrir a la jurisprudencia de las cortes internacionales para examinar que criterios se han elaborado para definir la verdadera naturaleza de las leyes de decomiso no basado en condena.

El TEDH ha tratado caso por caso cuando un caso de decomiso in rem (civil) ha sido apropiadamente introducido en el ordenamiento de un Estado, y ha identificado cuando estos han tenido una naturaleza penal subrepticia sin aplicar las garantías de un proceso sancionador. Antes de empezar, se debe precisar que en el derecho europeo hay tres modelos de decomiso: el decomiso penal, civil y el ampliado. Este último se usa para decomisar bienes producto de actos ilícitos ajenos a los cuales el propietario fue condenado, basándose en la desproporción de sus ingresos, pero no se consideran sanción penal (Rosas Castañeda, 2021, p. 79). Guarda cierta relación con el decomiso civil, aunque tiene más aproximación con el concepto de enriquecimiento ilícito, y su aceptación no ha sido pacífica en las decisiones del TEDH, con sentencias dispares sobre su naturaleza sancionadora (Blanco Cordero, 2021, pp. 751–753).

Centrándonos en la jurisprudencia del TEDH del decomiso civil, sirve como punto de partida el caso *Engel y Otros v. Países Bajos*. Este caso no trataba sobre decomiso sin condena, sino de la sanción de arresto a oficiales del ejército por infracciones de carácter disciplinario, considerando los agravios que se afectó el debido proceso (*Caso Engel y otros v. Países Bajos*, 1976, pp. 3–4). El fragmento más importante para la materia en revisión es el referido a los criterios para determinar una sanción de naturaleza penal, los cuales son: la clasificación de la ley en el ordenamiento, la naturaleza de la infracción y la severidad de la sanción (párrafo 82).

La primera parece bastante directa y de simple verificación en la ubicación de la norma; asimismo, la última es de orden puramente cuantitativo. Es el segundo criterio el que

verdaderamente importa para saber si la sanción está realmente fuera de la esfera penal. Sobre ello, Michele Panzavolta ha interpretado este criterio de naturaleza bajo la comparación normativa de dos maneras: la comparación interna de la infracción con otras similares de carácter penal en el derecho nacional, y la comparación externa de la infracción con la legislación de los demás Estados (Michel Panzavolta, 2017, pp. 39–40). Si se emplea esta comparación en nuestra región, los datos de GAFILAT muestra que la mayoría de los países miembros muestran una clara predilección por un decomiso in rem<sup>17</sup>, y -en general- autónomo del proceso penal (GAFILAT, 2024, pp. 118–119).

Aunque es de reconocer que dichos criterios son bastante amplios y permiten una amplia discrecionalidad a los Estados en la elaboración de infracciones no penales. La etiqueta que los Estados dan a los diferentes tipos de decomiso no siempre ha sido confirmada por el TEDH, incluso afirmándose que sus pronunciamientos tienen poca predictibilidad, ya que evita hacer una valorización unitaria de la naturaleza del decomiso que pueda servir de modelo para los Estados miembros (Blanco Cordero, 2021, pp. 756–757). De hecho, los casos de decomiso sin condena en Europa comenzaron en 1986<sup>18</sup> -10 años después de Engel- y siguen siendo tema vigente hasta ahora en 2025<sup>19</sup>.

Debido a la diversidad de opiniones del TEDH, se abordará únicamente aquellos que sirvieron de precedente fundamental en el reconocimiento de la naturaleza civil del decomiso sin condena. Estos casos serán *Philips v. Reino Unido*, *Walsh v. Reino Unido*, *Dassa Foundation y otros v. Liechtenstein*, y, por último, *Gogitidze y otros v. Georgia*

El primero, y que ha sido mencionado en posteriores sentencias de este tema, es *Philips v. Reino Unido*, el cual sentó las bases tanto para el decomiso ampliado como del decomiso sin condena. El caso trataba sobre la confiscación de presuntos bienes obtenidos de los beneficios del tráfico de drogas -delito por el cual fue sentenciado el demandante-, debido a la forma en que los adquirió y las artimañas para que se pierda el rastro de los bienes<sup>20</sup>. La justicia británica valoró que todas las posesiones del demandante, en su propiedad al momento de ser condenado o desde 6 años antes de la condena, fueron con las ganancias de este delito, independientemente de si fueron empleadas en la comisión de tal delito.

El TEDH empleó los tres criterios de Engel, determinando que se cumplieron con todos. En primer lugar, la confiscación no era parte de una nueva imputación de la ley penal, sino que es parte del procedimiento para cuantificar una sanción después de la condena. En segundo lugar, la norma no tenía una finalidad sancionadora penalmente, pues el proceso -que tenía características de la extinción de dominio<sup>21</sup>- tenía el objetivo de establecer la cuantía del decomiso. Por último, el decomiso presume que se benefició del tráfico de drogas, más no fue incluida esta presunción en sus antecedentes penales,

---

<sup>17</sup> En los casos de Ecuador y El Salvador, su extinción de dominio es dependiente del proceso penal. Por otro lado, Chile no tiene expresamente extinción de dominio, pero sí comiso sin condena, de naturaleza in rem y autónoma, aunque decidida en sede penal.

<sup>18</sup> *Agosi v. Reino Unido*

<sup>19</sup> *Caso de Păcurar v. Romania*, sentencia emitida el 24/09/2025.

<sup>20</sup> Sus transacciones eran siempre en efectivo, y algunos de sus bienes estaban registrados con nombres falsos (*Caso Phillips v. Reino Unido*, 2001, p. 3).

<sup>21</sup> De acuerdo con el Acta de Tráfico de Drogas de 1994, el estándar de prueba es el balance de probabilidades y hay inversión de la carga de la prueba.

diferenciándolo de una infracción penal (Blanco Cordero, 2021, pp. 752–753). Se entiende que aquí el proceso de confiscación tiene una finalidad ajena a la penal, porque no se determinó la responsabilidad del demandante, sino que sirvió para determinar el monto de su enriquecimiento, parecido al cálculo de una multa o de los años de privación de libertad. Habiéndolo limitado al terreno de la cuantía y no de la responsabilidad por una conducta, el TEDH consideró que no era una imputación criminal, aunque no aclaró si era de naturaleza civil o administrativo.

Donde sí se especificó la naturaleza civil del decomiso sin condena es en el caso *Walsh v. Reino Unido*, donde se empleó la confiscación civil estipulada por el Acta de 2002 de Productos del Delito mediante el cual al demandante se le confiscaron sus bienes en un proceso autónomo, civil y sin sentencia penal. Aquí se dijo que esta forma de confiscación no tiene un propósito punitivo o disuasoria, sino de recuperar los bienes que no le pertenecían legalmente al demandante (*Cecil Stephen Walsh v. United Kingdom*, 2006, p. 5). Adicionalmente, no se determinó culpabilidad por algún delito en específico, pues se aplicó en relación con su enriquecimiento por los delitos pasados cometidos por el demandante<sup>22</sup>, y se tuvo el reparo de no relacionarlo con aquellos delitos por los cuales fue absuelto. De esta forma, el TEDH da la razón a la justicia británica, que afirmó que esta medida es “de naturaleza restitutoria y busca la recuperación de bienes adquiridos por conducta criminal” (*Cecil Stephen Walsh v. United Kingdom*, 2006, p. 2).

En *Dassa Foundation y otros vs. Liechtenstein*, se confiscaron los activos de dos fundaciones que fueron depositados en un banco de Liechtenstein, debido a que el tercer demandante -quien era beneficiario de ambas fundaciones- habría ocultado el producto de sobornos a jueces en Italia usando estas fundaciones. Estos bienes fueron decomisados antes de que termine el proceso penal y siguieron decomisados después de que terminaron las investigaciones, sin sentencia condenatoria de por medio. La justicia nacional aplicó la ley sobre decomiso sin condena emitida en el 2000, a pesar de que los actos investigados a las fundaciones se dieron en 1996, y se decidió su aplicación al caso concreto en función de la condición legal de los bienes en el país, pues era una consecuencia del Derecho Civil a actos criminales (*Dassa Foundation y otros v. Liechtenstein*, 2007, pp. 5–6).

Esta sentencia marca directrices a tomar en cuenta en la formulación legislativa del decomiso sin condena, los cuales son: 1). Limitar el decomiso solo a los bienes que sean producto del enriquecimiento injustificado; 2). La irrelevancia del grado de culpabilidad del propietario para establecer el monto de los bienes a ser decomisados; 3). La no privación de libertad en caso no se pueda ejecutar el decomiso por falta de pago (*Dassa Foundation y otros v. Liechtenstein*, 2007, p. 18). De nuevo el TEDH indica que procesos como estos se asemejan a la restitución por enriquecimiento injustificado del Derecho Civil, figura que también se encuentra en el ordenamiento peruano bajo el nombre de enriquecimiento sin causa en el artículo 1954 del Código Civil. Hasta el momento, los casos vistos por el TEDH se refieren básicamente a las ganancias y al incremento de patrimonio desproporcionado, que son supuestos de procedencia contemplados en el artículo 7.1.a) y b) del D.L N.º 1373.

---

<sup>22</sup> Sobre la valoración de los delitos anteriores al Acta de 2002, también es tema de cuestionamiento la retroactividad que aplicó la legislación británica.

En *Gogitidze y otros v. Georgia* se desarrolló más a fondo el decomiso sin condena, siendo otro caso de enriquecimiento injustificado, pero relacionado a presuntos actos de corrupción de un funcionario estatal. Estos bienes fueron decomisados basados en el valor de dichos bienes y la ostensible discordancia con su sueldo, tomando en cuenta que el periodo en el que tuvo el cargo público estuvo marcado por diversos casos de malversación de fondos y enriquecimiento ilícito en el gobierno (*Gogitidze y otros v. Georgia*, 2015, pp. 20–21). Un aspecto diferente a los demás es que la ley georgiana contempla confiscar no solo bienes del funcionario implicado, sino que además los bienes de familiares y personas cercanas a él, bajo la razón de que es una práctica común el transferir activos delictivos en la esfera social para despistar a las autoridades.

El TEDH determinó en este caso que la ley de decomiso sin condena en Georgia tenía 2 finalidades: compensatorio y preventiva. Por el lado compensatorio, este decomiso obliga a restituir a la parte perjudicada -en ausencia de una, al Estado- al estatus en el que se encontraba antes del enriquecimiento sin causa a través de la devolución de bienes adquiridos ilegalmente. Por el lado preventivo, es un mensaje para los funcionarios corruptos o que piensen serlo, que, aunque no sean sancionados penalmente, no obtendrán las ventajas pecuniarias de los frutos de sus actos delictivos (*Gogitidze y otros v. Georgia*, 2015, p. 26). El TEDH hace énfasis que por su carácter civil las garantías a emplearse deben ser civiles, diciendo que en estos procesos es suficiente la alta probabilidad del origen ilícito y la incapacidad del propietario de probar lo contrario (párrafo 107).

De lo visto hasta el momento, todos los casos relacionan la naturaleza de este proceso con su finalidad, entre los cuales se ha mencionado el evitar la legitimación de los beneficios pecuniarios producto de delitos, y el restituir a la legalidad un estado patrimonial ilícito. Este control del uso de la propiedad que ejercen los Estados tiene que ser proporcional y revisar que las medidas no sean excesivamente gravosas para los demandados como para ser comparables a una sanción penal. Sin embargo, puede resultar controvertido que el TEDH se refiera a la prevención al referirse al decomiso civil, pues es una finalidad comúnmente usada en materia penal.

Sobre la finalidad preventiva, es importante destacar la situación de la confiscación preventiva en Italia, la cual tampoco requiere una sentencia penal, sino ciertos requisitos como la desproporción patrimonial, la vinculación con ciertos delitos de gravedad, y la peligrosidad social del propietario (probabilidad de cometer crímenes) (Francesco Mazzacuva, 2017, pp. 103–104). De acuerdo con el TEDH en el caso *Riela y otros v. Italia*, el decomiso sin condena italiano se enmarca en una política de prevención del delito, que hace necesario que el legislador tenga un considerable margen de acción para aplicar la medida más idónea para remediar un problema de interés público, y no equiparse a una pena, porque no incide en la declaración de culpabilidad del individuo (*Riela y otros v. Italia*, 2001, pp. 6–9). De esta forma, tanto en la justicia interna de Italia como a nivel supranacional en el TEDH, se ha establecido que el principio de proporcionalidad limita los alcances de este fin preventivo, y tal proporcionalidad solo se cumple si los bienes a decomisar derivan de delitos de crimen organizado (Francesco Mazzacuva, 2017, p. 114).

Entonces, la solución para saber si dicha finalidad preventiva va a estribar en una sanción penal o no va a depender del elemento que vaya a ser juzgado: la conducta o la situación. La ley penal castiga conductas, ya sea si su objetivo es disuadir o prevenir,

y en un caso de decomiso civil no se analiza la conducta personal como tal, sino la situación jurídica del bien en relación con un delito. No se centra en una conducta individualizada, ni tampoco intenta ser una instancia paralela de juzgamiento de la responsabilidad penal, sino que intenta evitar la absorción ilegal de ventajas pecuniarias.

Por ello, para verificar la naturaleza real de un decomiso civil, no solo sirve guiarse por la supuesta intención del legislador, que no siempre es simple de identificar, sino que debe centrarse en la función objetiva de la medida. Para tal propósito, se deben responder las siguientes preguntas: “¿está la confiscación supeditada a la acción de un individuo en específico?; ¿depende de la identificación de una persona en específico?; si elimináramos mentalmente la acción de un individuo específico, ¿todavía sería posible y lógico confiscar la propiedad” (Michel Panzavolta, 2017, p. 42). Como dijo el TC en la sentencia, “las cosas no realizan comportamientos”, y tienen toda la razón, porque siempre habrá una conexión con la persona, pero un proceso in rem legítimo verificará el estado de la relación patrimonial entre el objeto y la persona.

La culpabilidad es un tema inconsecuente aquí, pues solo servirá para aumentar la probabilidad de que la relación patrimonial con el bien es de causa ilegal. En el caso del tercero, no se revisa una conducta punitiva, sino el cumplimiento de reglas de carácter civil, manteniéndose la distancia con el área penal.

Aunque debe haber cierta evidencia de los implicados en los delitos vinculados, lo esencial en una ley de decomiso civil es que busque la restitución patrimonial producto de un enriquecimiento delictivo, la prevención de que el crimen no consiga beneficiarse de sus actos, y que sea proporcional. La proporcionalidad se dará siempre y cuando su aplicación se acote a un grupo específico de delitos graves, estipulados en la ley para asegurar la previsibilidad, además de no resultar considerablemente gravosa al requerido, como sería la privación de libertad en caso de imposibilidad del decomiso. Ahora, basándonos en la libertad que da tanto la legislación y jurisprudencia internacional, no hay impedimento para que el TC o el legislador le adjudiquen al decomiso sin condena peruano una naturaleza civil o punitiva, pues las herramientas internacionales le permiten ese margen de apreciación.

El problema con la decisión es la falta de claridad y contradicción<sup>23</sup> al momento de establecer su naturaleza, y por defecto, las garantías que le atañen. Es cierto que la LED en el Perú no está encuadrada únicamente en la esfera civil, pues tiene características únicas que lo hacen diferente a un proceso judicial civil, así como también es distinto a un proceso penal común. En referencia su naturaleza, Mercedes Herrera considera que la naturaleza del LED es sui generis, debido a que no puede subsumirse plenamente ni al proceso civil ni al penal, teniendo características de ambas ramas (Herrera Guerrero, 2019, p. 199). En el mismo sentido, Juan Rosas sostiene que es un “derecho especial y exclusivo, independiente de los derechos, sustantivos y procesales, penal, civil, mercantil, u otras materias jurídicas” (Rosas Castañeda, 2021, p. 260).

A propósito de su naturaleza sui generis, su aplicación está emparentada no solo con el derecho de propiedad, ya que la jurisprudencia nacional ha tratado otros derechos reales y de naturaleza patrimonial. Por ejemplo, se ha decidido sobre la extinción del

---

<sup>23</sup> En el fundamento 239, el TC confirma el carácter real y patrimonial del proceso, pero “relativizado”.

derecho de usufructo (Expediente N.º 00098-2019-0-5401-JR-ED-01), del derecho de posesión (Expediente N.º 00056-2024-0-1601-SP-ED-01/Loreto), de la extinción de hipoteca (Expediente N.º 000035-2024-0-1601-SP-ED-01/SANTA, y extinción de derechos de crédito (Expediente N.º 0000184-2023-0-1601-SP-ED-01/PIURA); por lo tanto, el subsistema ha adoptado el principio de dominio de los bienes, que engloba una variedad de derechos patrimoniales, como el real, crediticio, intelectual, entre otros (Morales Aniceto, 2025, pp. 18–19). Con esto no se quiere decir que el PED sea un proceso netamente civil, sino que su aplicación está más emparentada a la esfera patrimonial del individuo. Por otro lado, conceptos como bien jurídico, privación de la libertad o teoría del delito no son referenciados en este proceso.

Sin embargo, si el TC consideraba que el ED no es sui generis, sino principalmente de naturaleza sancionadora, el curso de acción más apropiado hubiera sido decirlo explícitamente y no dejar un sistema mixto que deja más dudas. No porque se comparta la opinión de que el ED deba ser penal; en realidad, todo lo contrario, sino porque así jueces y fiscales tendrían menos dificultades para aplicar las garantías pertinentes en el proceso. Como argumenta Manuel Luján Túpez, considerarla de naturaleza penal, implicaría una duplicidad de funciones con el decomiso penal clásico, de carácter accesorio, siendo absurdo crear una figura adicional idéntica a otra ya existente (Corte Superior de Justicia de Cusco, 2025, 1:29:30).

### **1.3 Limitación de la autonomía y afectación a la cosa juzgada**

El elemento autónomo es uno de los pilares del PED, siendo recién introducido al decomiso sin condena peruano con el D.L N.º 1373. Una de las pretensiones de la demanda de la Defensoría del Pueblo era declarar su inconstitucionalidad bajo el argumento de que es irrazonable darle juridicidad a una situación arbitraria, refiriéndose al caso de una sentencia penal absolutoria. Aunque el TC no declara la inconstitucionalidad de este apartado, en cierta forma comparte la posición de la Defensoría al estar de acuerdo en que la sentencia penal puede dejar sin efecto lo dispuesto por el juez de extinción de dominio.

El rasgo independiente es la gran diferencia entre un sistema de decomiso sin condena penal y uno civil/administrativo, siendo identificado por la ONU que la gran mayoría de modelos de decomiso sin condena en el mundo son autónomos del proceso penal, e incluso en modelos penales (como el alemán), es posible realizar un decomiso sin condena de forma separada (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2021, p. 9). Es más, en la Exposición de Motivos del D.L N.º 1373 se argumenta que la baja cantidad de carga de procesal e infectividad de la pérdida de dominio era debido a la falta de independencia del proceso penal, ya que esperar a su conclusión supone que las organizaciones criminales puedan infiltrar el dinero delictivo en la economía y aprovecharse de la larga duración del proceso (Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1373, 2018, pp. 2–3). Mismo parecer comparte el TC en la sentencia, puesto que, en el fundamento 276, están de acuerdo en que reprochar constitucionalmente la autonomía conllevaría a la pérdida de efectividad del PED.

En concordancia con su efectividad, la autonomía del PED se fundamenta en la consecución del bien común, representada aquí en la política criminal para obstaculizar la intromisión del crimen organizado en la economía nacional, y la función social de la propiedad, la cual exige deberes y obligaciones al propietario con el propósito de que el

uso de su propiedad vaya acorde a los intereses de la colectividad. A pesar de la oposición del TC a las decisiones de la Corte Constitucional colombiana, es útil aquí referirnos a lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-740/03. En dicha sentencia, se consagra que la autonomía del proceso, tanto del ius puniendi como del derecho civil, deriva de intereses superiores del Estado, **de un legítimo interés público**, y no de la averiguación de la culpabilidad, ni circunscrita a la esfera patrimonial del afectado (*Sentencia C-740/03*, 2003, p. 53). Ambos tribunales reconocen la importancia de la función social de la propiedad, pero, en el caso de Colombia, se hace énfasis en que esta función es la justificación detrás de esta medida especial y única del ordenamiento.

Hasta antes de la Ley N.º 32326 y de la sentencia del TC, la autonomía era importante para determinar el nexo de relación entre el bien y la actividad ilícita. Esto debido a que, al no considerarse la culpabilidad, la vinculación entre ellos dos no puede ser específica, solo requiriéndose acreditar el nexo causal con el delito de forma genérica (Rosas Castañeda, 2021, p. 427). Esto se verá más adelante, pero resulta necesario adelantar que no tiene que acreditarse todos los elementos del tipo penal, ya que eso es un asunto de materia exclusiva del juez penal, estando vedado para el juez de ED el entrometerse en la presunción de inocencia de los involucrados, discusión que no es siquiera aplicable a este proceso.

Como ejemplo de la jurisprudencia nacional, está el Expediente N.º 00033-2021-0-0401-SP-ED-01<sup>24</sup>, en el cual el requerido había alquilado su vehículo, que luego fue usado como instrumento para el tráfico ilícito de drogas. La sentencia del proceso penal no declaró responsabilidad penal alguna del propietario, y ordenó judicialmente que el vehículo materia del PED fuera devuelto al requerido. La Sala de Apelación determinó que la sentencia penal era intrascendente en todo sentido, más aún porque en la vía penal no se hicieron indagaciones sobre el bien, ni hubo un pronunciamiento sobre él (*Expediente N.º 00033-2021-0-0401-SP-ED-01*, 2021, fundamento 2.4). Otro ejemplo es el Expediente N.º 00020-2022-0-5401-SP-ED-01<sup>25</sup>, que involucra a un propietario que dejó su auto para ser limpiado en una lavandería, y a su regreso, el vehículo había sido sustraído sin su conocimiento, siendo encontrado horas después cuando fue intervenido con paquetes de hoja de coca. La Sala de Apelación consideró que, a pesar de que el propietario no fue incluido en la investigación preparatoria del proceso penal, en este proceso no interesa su voluntad delictiva en la realización del delito, sino el deber de cuidado de su propiedad, que no fue satisfecho al no acreditar la existencia de la lavandería, ni haber denunciado posteriormente por apropiación ilícita a quien lo sustrajo (*Expediente N.º 00020-2022-0-5401-SP-ED-01*, 2022, fundamento 14).

Como se dijo anteriormente, el TC relativiza la autonomía del PED, estipulada en el 2.3 del artículo II del Título Preliminar del D.L N.º 1373, bajo la premisa de que “ni el Derecho ni su aplicación pueden contravenir el sentido común” (fundamento 274). Esto significa cambiar el modelo de decomiso sin condena en el país, el cual era manifiestamente independiente, pasando ahora a ser dependiente del proceso. Es necesario repetir que el modelo subsidiario ya ha sido anteriormente implantado en nuestro país en el sistema previo del D.L N.º 1104, en el artículo 4<sup>26</sup>, y en todos sus supuestos de procedencia la

---

<sup>24</sup> Resolución N.º 18-2021.

<sup>25</sup> Resolución N.º 5.

<sup>26</sup> “a) Cuando por cualquier causa, no es posible iniciar o continuar el proceso penal; b) Cuando el proceso penal ha concluido por cualquier causa, sin haberse desvirtuado el origen delictivo de los objetos,

dependencia al proceso penal se constata ex ante al proceso de pérdida de dominio, en consonancia con los instrumentos internacionales mencionados.

El problema con la sentencia no es que vuelve a un modelo subsidiario como el del D.L N.º 1104, el cual implica recurrir al decomiso sin condena cuando no sea posible seguir el proceso penal, y que el mismo TC descalifica al decir que no es factible subordinar la extinción de dominio a la existencia de una sentencia condenatoria, porque para eso se ha pensado al decomiso penal y no la ED (fundamento 275). El asunto radica en que el TC está de acuerdo en mantener el modelo sin condena previa, pero propone la incorporación de un mecanismo de revisión posterior a la decisión del PED, si el proceso penal termina con una sentencia absolutoria o de sobreseimiento<sup>27</sup>. Entonces, no sería un modelo subsidiario clásico, aprobado y desarrollado por la legislación y doctrina internacional, sino un modelo subsidiario especial creado por el TC, que implica no solo relativizar su autonomía, sino que pone en duda la calidad de cosa juzgada de sus sentencias firmes.

Esta no es la primera vez, ni siquiera en el año 2025, que el sistema judicial en el Perú tiene una contraposición de decisiones sobre la dependencia del PED al proceso penal. En el mes de junio del presente año, se llevó a cabo el Primer Pleno Jurisdiccional Superior de Extinción de Dominio, teniendo como una de sus interrogantes la vinculación entre el ilícito penal y el ilícito de extinción de dominio. La respuesta unánime fue que “el proceso es autónomo de una sentencia penal previa y no necesita la acreditación estricta de todos los elementos del tipo penal” (*Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio, 2025, p. 29*).

De hecho, en este Pleno se tuvieron tres posiciones, dos de las cuales apoyaban un PED completamente autónomo del proceso penal (primera y tercera ponencia), mientras que la segunda era la única que se alineaba con un modelo subsidiario. Este resultado es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que para ese momento ya había sido emitida la modificatoria del D.L N.º 1373, la Ley N.º 32326, que modifica la autonomía al exigir una sentencia firme previa para su procedencia, haciendo una lista de excepción para ciertos delitos<sup>28</sup>. De esta manera, se entendería que el acuerdo plenario habría desoído el nuevo requisito legal, ejerciendo su control difuso para restaurar la autonomía original del D.L N.º 1373.

Tanto el modelo vigente en la Ley N.º 32326, el acuerdo plenario del Pleno Jurisdiccional, la anterior versión del D.L N.º 1373 y esta sentencia del TC dan cada uno un modelo distinto de decomiso sin condena, haciendo, la ya muy difícil tarea de los operadores de justicia, más ardua al tener que compatibilizar las distintas decisiones judiciales. Esto puede ocasionar que se incurra en errores de valoración y decisiones arbitrarias, debido a la diversidad de posiciones oficiales contrapuestas que los jueces deben seguir. Tal es la poca claridad del tema, que el Coordinador Nacional del

---

instrumentos, efectos o ganancias del delito o su utilización en la comisión del delito; c) Cuando los objetos, instrumentos, efectos o ganancias se descubriesen con posterioridad a la etapa intermedia del proceso o luego de concluida la etapa de instrucción; d) Cuando habiendo concluido el proceso penal, los objetos, instrumentos, efectos o ganancias se descubren con posterioridad”.

<sup>27</sup> Como excepciones a esta revisión, está la prescripción de la acción penal y la muerte del procesado.

<sup>28</sup> Entre ellos está el tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el patrimonio. Resulta contradictorio que el legislador no haya incluido a los delitos contra la administración pública ni al lavado de activos.

Subsistema Especializado en Extinción de Dominio ha invocado a los jueces del SNEDD que ejerzan el control difuso para inaplicar lo que sería una contradicción en sí misma (Corte Superior de Justicia de Cusco, 2025, 1:26:20).

Por el lado de la dependencia al proceso penal, estaría la Ley N.° 32326 y la sentencia del TC, pero incluso entre ellas hay discordancias. Si el TC sostuvo en el fundamento 275 que no es válido una sentencia previa, se puede interpretar que la exigencia de ésta en la Ley N.° 32326 devendría en inconstitucional o sería reinterpretada cuando emita su decisión sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio Público. En cualquier caso, este sería un primer escollo para el juez de extinción de dominio, quien deberá decidir entre aplicar la ley vigente o, seguir a rajatabla lo dispuesto por el TC, y mantener el modelo autónomo primigenio. El segundo escollo se dará cuando el legislador cree la ley que introduzca la devolución de bienes de sentencias firmes del PED.

En el Reglamento del D.L N.° 1373, artículo 5.4, se reconoce el principio de cosa juzgada en el PED cuando la sentencia firme de otro proceso cumpla la triple identidad: fundamento, sujeto y objeto. De igual manera, es una de las dos excepciones que se pueden interponer, según el artículo 7.1 del Reglamento. En todas ellas se entiende que la sentencia firme de un proceso penal puede ser evaluada en el contexto del PED mientras ésta siga en curso, ya sea en primera instancia o en la apelación. Otro aspecto que evaluarse es “si la sentencia del proceso fenecido ha resuelto la pretensión (objeto) del proceso posterior” (*Sentencia del Expediente N.° 08376-2006-PA/TC*, 2007). Y es que la función de la cosa juzgada, más allá de la firmeza e irrevocabilidad de la sentencia, es la prohibición de reiteración de juicios, debiendo analizarse no aquello que ha sido juzgado, sino los elementos de la decisión que necesitan mantenerse para darle vigencia y estabilidad (Nieva Fenoll, 2016, pp. 119–122).

Habitualmente, la discusión sobre la cosa juzgada en el PED se circunscribía a si en la sentencia firme del proceso se acreditaba fehacientemente la no ilicitud de la actividad, y si hubo una referencia expresa al bien objeto del proceso, que declaraba su desvinculación con el delito.

Un punto controvertido era el artículo 61.1 del Reglamento sobre prueba trasladada, que indica que los fundamentos de la sentencia de otro proceso previo no pueden ser trasladados al PED. Se ha interpretado que esta prohibición solo alcanza a las sentencias que no son firmes, siendo las sentencias en calidad de cosa juzgada perfectamente posibles de ser analizadas<sup>29</sup>, puesto que la autonomía del proceso no puede desconocer estas decisiones, de lo contrario promovería la incertidumbre jurídica (Jiménez Niño, 2023, pp. 71–72). Para determinar si la sentencia penal absolutoria firme debería influir en la decisión del juez de ED, se ha propuesto que si se da por insuficiencia probatoria o in dubio pro reo, entonces será posible obtener una sentencia fundada en el PED, puesto que el juez solo deberá fundamentar su apartamiento en la diferencia de estándares probatorios entre ambos procesos (Morales Aniceto, 2025, pp. 85–86). En conclusión, la cosa juzgada podía ser revisada en el PED, decidiendo sus efectos en la sentencia de ED en base a si el objeto del proceso fue aclarado y dilucidado en la sentencia penal.

---

<sup>29</sup> No como prueba documental, sino adjuntada a la demanda.

Lo dispuesto por el TC va en contraposición con la idea anterior, puesto que pretende quitar la firmeza de la decisión del juez de ED, quien no se rige por las reglas procesales del juez penal y que pone todas sus decisiones pasadas en duda, generando justamente el efecto contrario que se busca con esta institución: la incertidumbre.

Actualmente, hay vías alternativas para levantar la cosa juzgada que el TC pudo haber hecho referencia en lugar de motivar a la creación de una nueva vía. Por el lado civil, pudo haberse invocado a la adopción supletoria del Código Procesal Civil, y adoptar la figura de la nulidad de cosa juzgada fraudulenta del artículo 178. Si quería mantener su posición penalista, pudo mencionarse a la acción de revisión, regulada en el artículo 439 del Código Procesal Penal. También, pudo hacer hincapié en que una sentencia firme de ED puede ser pasible de una demanda de amparo. El punto es que había otros medios para regularizar una decisión arbitraria de ED, en lugar de una nueva figura, que nuestros legisladores sepan elaborar correctamente y no den pie a una mayor congestión y falta de predictibilidad del sistema judicial.

#### **1.4 Aplicación de la extinción de dominio: crimen organizado y delitos graves**

En la sección 4 de la sentencia, el TC desarrolla la lucha del Estado en contra del crimen organizado, referenciando la gravedad de esta problemática global que dio como resultado la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Además, indica la difícil situación nacional producto de estas organizaciones, con los ejemplos del cobro de cupos y extorsiones, indicando que la extinción de dominio es un método válido para desbaratar su estructura criminal desde los recursos económicos que necesitan para subsistir (fundamento 56). En tal sentido, la ED se encontraría justificado solo para este tipo de actos delictivos, y no para cualquier ilicitud, pues el crimen organizado pone en peligro a la población y al mismo Estado de derecho (fundamento 58).

El Tribunal considera que debe aplicarse “a delitos graves, que, a consideración del legislador democrático, sean cometidos por grupos delictivos organizados” (fundamento 59). Y para precisar a qué fuente del derecho se relacionará estos conceptos, recurre a las definiciones planteadas por la Convención de Palermo, más no menciona las definiciones estipuladas en la ley nacional actual. En la sección 14, se trata el cuestionamiento al numeral 2.1 del artículo II del D.L N.º 1373, reafirmando que la ED debe buscar “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” (fundamento 174). Es así que en delitos menores o administrativos no estaría justificado su aplicación al no existir una estructura que desfinanciar (fundamento 175). De esto se puede colegir que supuestos de delitos menores o de carácter administrativo serían desproporcionales al derecho de propiedad, y que para el Tribunal el ED debe ser la forma más gravosa de decomiso, reservándose solo para un reducido grupo de delitos por su afectación a la propiedad.

Así se concluye que una carta indeterminada de actos ilícitos para la ED sería contraproducente al fin político-criminal de esta medida por 2 motivos: la falta de correlación en reducir la tasa de delincuencia y la insuficiencia de predictibilidad para el ciudadano.

Sobre la primera, es evidente que las sanciones administrativas pueden abarcar una variedad de infracciones, que pueden ser tributarias, municipales, de tránsito vial, sectoriales, disciplinarias, y muchas otras, que además se clasifican entre menores, graves y muy graves. Ni en el D.L. N.º 1373, ni en el Reglamento hay alguna mención sobre infracciones administrativas, tampoco si solo debiesen limitarse a las infracciones administrativas muy graves. Por el contrario, tanto en el artículo I del Título Preliminar del D.L. N.º 1373 como en el artículo 2 de su Reglamento se da como ejemplos únicamente a actos delictivos como el secuestro, terrorismo, minería ilegal, trata de personas, entre otros delitos.

Incluso si se interpretara que las infracciones administrativas pueden ser aplicables a la ED, resultaría inocuo a la evitación de la “injusticia extrema”<sup>30</sup> que indica la exposición de motivos de la ley, y que pone como ejemplo el obstaculizar que un condenado (adjetivo propio de los delitos) se aproveche de los bienes ilícitos. Sobre esto, Sánchez Mercado propone que no debería permitirse la apertura a cualquier infracción administrativa, sino solo aquellas que expresamente el legislador determine en una ley posterior y que generen ganancias; por ello, no entrarían aquí infracciones de poca entidad como no parar en la luz roja, no tener SOAT, estacionarse en un lugar indebido, etc. (Sánchez Mercado, 2023, pp. 62–63). En cualquier caso, queda claro que un objetivo tan amplio como el descrito por la ley no tiene utilidad material, ni cumple con aumentar la efectividad del proceso, ya que inevitablemente supondría que los juzgados de ED tengan una mayor carga judicial en casos de bajo impacto en la estrategia estatal frente a la criminalidad.

Acerca de la predictibilidad, es cierto que el legislador tenía la intención de agrupar ilicitudes administrativas, civiles y penales en un solo artículo. Tal propuesta resulta desproporcional en comparación a las medidas disponibles para este tipo de ilícitos (procedimientos administrativos, responsabilidad civil), además de suponer una tarea difícil para la persona promedio discernir cuál posible ilicitud (no penal) podría reputarse como una trasgresión de los límites del derecho de propiedad. Permitir una cláusula de ilicitud general, supondría que gran parte de los bienes del sistema patrimonial podrían ser objeto de extinción, afectando desmesuradamente el dinamismo de la actividad comercial (García Caveró, 2023, p. 14). Solo contando los innumerables casos de incumplimiento contractual e ilicitudes civiles que se dan en la vida cotidiana, el Estado podría convertirse con relativa facilidad en propietario absoluto de la mayoría de los bienes en circulación del tráfico patrimonial, que sería una posibilidad lógicamente irrazonable y que, en el caso administrativo, podría dar cabida a la prohibida confiscación (García Caveró, 2024, pp. 182–183).

Habiendo sido aclarado que la ED debe limitarse a ilícitos penales, la decisión del TC tuvo un razonamiento acertado al declarar su inconstitucionalidad, aunque también pudo salvar la norma e interpretarlo a su parecer como hizo con los otros cuestionamientos. La siguiente interrogante es ahora determinar que quiso decir en el fundamento 59, porque la interpretación textual nos diría: “el título habilitante de la ED es el delito de crimen organizado y/o el delito grave cometido en el marco de una organización criminal”.

---

<sup>30</sup> Este término se encuentra en el punto 3 de la exposición de motivos titulado “alcance patrimonial de la extinción de dominio”.

Subsumirlo únicamente en función a su vínculo a una organización criminal y no de manera independiente ocasionaría dar un espacio de impunidad para otros delitos graves que ponen en peligro el Estado de Derecho, los cuales pueden darse fuera de un grupo criminal, como los delitos contra la administración pública<sup>31</sup>. Sumado a esto, la efectividad de la medida, objetivo apoyado también por el Tribunal, se vería mermada ante la mayor dificultad probatoria de determinar obligatoriamente la existencia de una organización criminal. Tipo penal que ha tenido un contenido inestable últimamente, debido a los espacios de impunidad generados desde la ley 32108, y que seguirá desplegando sus efectos por retroactividad benigna, a expensas de que los jueces interpreten la ley de acuerdo a la Constitución (Chanjan Documet et al., 2025, p. 16).

Sin embargo, para mayor esclarecimiento, resulta pertinente ver el catálogo de delitos habilitantes de las demás legislaciones extranjeras de decomiso sin condena para ver como el legislador de dichos países ha delimitado su aplicación. Estas son las legislaciones de Chile, Argentina y México, que además de compartir esfera regional con el país, son las que mejor ejemplifican la separación entre delitos graves y el delito de crimen organizado en sus leyes.

En la legislación chilena, se ha emitido hasta el momento dos leyes referidas al decomiso sin condena: la Ley 21595 y la Ley 21577. Ambas emplean el modelo subsidiario de decomiso, esto significa que primero se agota la vía penal antes de recurrir a esta medida.

En la ley 21595 (ley de delitos económicos), el artículo 41 detalla en que supuestos se aplica, limitándose a los delitos económicos, que se detallan en los primeros 7 artículos de la norma. La lista de delitos aplicables es bastante amplia, ya que se divide en 4 categorías: delitos puramente económicos (artículo 1), delitos que se cometen en el ámbito financiero o a favor de una empresa (artículo 2), delitos cometidos por un funcionario público a favor de una empresa (artículo 3), y los delitos de receptación y lavado de activos en conexión con una empresa (artículo 4). Ejemplos de estos delitos van desde los delitos contra la administración pública, delitos contra el mercado de valores, delitos contra la propiedad intelectual hasta delitos tributarios. Por otro lado, en la Ley 21577, dirigida a la delincuencia organizada, incorpora al Código Penal chileno el decomiso sin condena en el artículo 294 bis, bajo el mismo modelo subsidiario de la ley 21595, pero con la diferencia de que aquí se limita a las ganancias de una organización criminal, sin admitir otro supuesto delictivo habilitante.

De estas 2 leyes, se puede concluir que el ordenamiento chileno no tiene un cuerpo normativo único donde regule el decomiso sin condena, a diferencia de nuestro país. El legislador chileno lo ha estado añadiendo paulatinamente a los hechos delictivos que considere, sin dejar una clausula abierta como en D.L N.º 1373 original, ni a una interpretable como la dispuesta por el TC, ni a una lista específica de delitos que lo habiliten como la modificatoria de la Ley N.º 32326. Por eso se tendría que en Chile el decomiso puede ser usado en 2 supuestos delictivos independientes: **delitos económicos y, por separado, crimen organizado.**

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, la ley 32138 dejaría ciertos delitos de este tipo fuera del crimen organizado como la colusión simple y el cohecho activo genérico al no tener pena mínima mayor de 5 años. Estos delitos tampoco son incluidos en las excepciones de condena de la Ley N.º 32326.

En la legislación argentina, se introduce la extinción de dominio con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 62/2019, que crea el régimen procesal de esta medida. En sus considerandos pone como objetivo al narcotráfico, trata de personas, delitos contra la administración pública, y “otros delitos graves”, delitos que son mencionados en el artículo 6 sobre procedencia de la acción. Es una lista extensa y detallada de cada delito comprendido en este proceso, que incluye a los delitos económicos como la ley chilena. Aunque la ley hace mención en sus considerandos a la necesidad de usar este proceso para desfinanciar al crimen organizado, no limita su procedencia a que se compruebe primero este delito antes de dar paso a los demás contemplados por la ley. Por lo tanto, se puede entender que en Argentina se usa la ED en: los delitos graves estipulados en el artículo 6 del régimen procesal de ED, independientemente de la presencia de una organización criminal.

En la legislación mexicana, la Ley Nacional de Extinción de Dominio regula en el artículo 1, inciso V, los hechos ilícitos que permiten la ED, comprendiendo en primer lugar a la delincuencia organizada, seguido por el delito de secuestro, delitos relacionados a hidrocarburos, contra la salud, trata de personas y extorsión<sup>32</sup>. A diferencia del D.L N.° 1373, da una lista cerrada de delitos, sin dejar la puerta abierta a otros tipos de delitos graves que puedan ingresar bajo interpretación. Asimismo, reconoce la importancia del crimen organizado al ponerlo como primer supuesto habilitante de ED, más no condiciona los siguientes supuestos a que se verifique la comisión de éste. Al igual que en Argentina y Chile se entendería que habilita al ED: “todo delito contenido en el artículo 1, inciso V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio de manera independiente entre ellos”.

En realidad, la mención a actividades ilícitas del D.L N.° 1373 fue una copia idéntica a lo mencionado en el artículo 1, inciso 2 del Código de Extinción de Dominio de Colombia, que explícitamente menciona el adjetivo “delictivo”<sup>33</sup> para los actos que habilitan la ED. El tratar de abarcar una gran cantidad de supuestos puede resultar útil, pero el mejor camino para la exigibilidad y predictibilidad se da en una lista específica de actos delictivos que directamente puedan ser relacionados a la política criminal del Estado, ayudando a un control efectivo de estos delitos y su seguimiento estadístico. Por eso, la decisión del TC estuvo parcialmente correcta, ya que supo reconocer esta falencia de la ley.

El TC cometió la imprecisión de no aclarar si la acción de ED puede ser ejercida solo si existe una organización criminal de por medio o es simplemente un supuesto más. Una interpretación literal nos diría que solo con la acreditación de una organización criminal se puede accionar la ED. Sin embargo, una interpretación así no cubriría el objetivo de una política criminal integrada y omnicompreensiva de todos los riesgos presentes en nuestra realidad nacional. Sin olvidar que el artículo 44 de la Constitución<sup>34</sup> obliga al Estado a mantener la seguridad de la población y promover el bienestar general, lo cual

---

<sup>32</sup> Solía incluirse otros delitos como los delitos de corrupción, pero fueron eliminados del texto por la decisión de la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019 de la Suprema Corte de Justicia de México.

<sup>33</sup> “2. Actividad Ilícita. Toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social”.

<sup>34</sup> Es bastante llamativo que el TC no haya hecho referencia al artículo 44 en la sentencia, apareciendo solamente en el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich.

no se daría si se permite que los beneficios de los delitos graves pululen en el tráfico comercial, avalando un orden injusto de generación de riqueza.

Aunado a lo anterior, la Convención de Mérida, que es la base vinculante de derecho internacional sobre decomiso sin condena, no tenía como objetivo específico el crimen organizado, sino al “fenómeno de la corrupción”, delito que no necesita de una organización detrás para su comisión. Ubicándose el Perú en la parte alta del Índice de Percepción de la Corrupción (puesto 127 de 180 países) y con la peor puntuación en este rubro en más de diez años (31/100) (Transparencia Internacional, 2025), sería contraproducente para la política criminal estatal el ignorar la gravedad de los delitos contra la administración pública. Inaplicar la ED en estos casos, si no se le vincula a una organización criminal, desconocería la identidad de la corrupción como una modalidad de criminalidad económica<sup>35</sup>, para la cual se hace necesaria una apropiada intervención estatal en la dinámica económica como parte de una política preventiva eficaz (Terradillos Basoco, 2015, p. 21).

En síntesis, la interpretación más apropiada, que no limite excesivamente las funciones del proceso, y que tiene concordancia con las legislaciones de ED de la región, es: “la ED comprende todo delito grave, siendo el crimen organizado un supuesto más que no requiere ser comprobado obligatoriamente para la habilitación del proceso”. Mantener la posición de que la corrección patrimonial solo es posible si hubo participación de una organización criminal sería infructuoso e incompatible con la realidad criminal de nuestro país. Además, daría reconocimiento legal a las múltiples formas en que individuos consiguen introducir ingentes bienes delictivos dentro de su patrimonio, permitiendo que delitos como los vinculados a la corrupción puedan ser aprovechados si los realizan de manera independiente.

- **Segundo problema jurídico secundario**

¿De qué forma el cambio de garantías del debido proceso aplicables a la extinción de dominio podría afectar la persecución a los bienes delictivos?

## **2.1 Reconfiguración de las garantías del debido proceso aplicables al PED**

Uno de los cuestionamientos principales en la sentencia es el aspecto del debido proceso, argumentando el Tribunal que los jueces del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio (SNEED) han vulnerado este derecho repetidamente al hacer un simple silogismo de la ley al emitir sus sentencias, sin tomar en cuenta si condicen con la Constitución (fundamento 139). No solo se critica la labor del Poder Judicial en esta clase de procesos, también se incluye el trabajo de los fiscales del SNEED, a quienes se les exige que la denuncia de ED debe ir aparejada con el suficiente acervo probatorio que demuestre su necesidad en función de desarmar una organización criminal (fundamento 148). Por ello, concluye que las sentencias de ED

---

<sup>35</sup> Según datos de la UIF, entre enero de 2015 a noviembre de 2025, los delitos contra la administración pública fue el delito precedente con mayor cantidad de Comunicaciones de Inteligencia Financiera y el segundo en monto involucrado, después de la minería ilegal. Misma tendencia se muestra en los Informes de Inteligencia Financiera, donde este tipo de delitos comprende el 13% del monto involucrado total en dicho periodo de tiempo. Asimismo, los delitos contra la administración pública supusieron el mayor número de casos de congelamiento de fondos impuestos por la UIF (SBS, 2025, pp. 10–17).

deben tener una justificación cualificada, que las demandas de la fiscalía tengan una base probatoria más allá de la postulación, y que no puede ser un fin del proceso la recaudación de caudales para el Estado (fundamento 153). Resulta claro que el TC tiene una posición sumamente desfavorable del PED en conjunto, tanto de la ley que lo rige - que es el tema en controversia- como de las acciones de los actores estatales que la conducen.

A lo largo de la sentencia, el TC atribuye que el debido proceso ha sido afectado, a la par que la inviolabilidad de la propiedad, en los procesos de ED, debido a cómo se han llevado a cabo hasta el momento. Esta vulneración del debido proceso proviene de tres elementos: 1). La autonomía del PED; 2). La carga dinámica de la prueba; y, 3). La presunción de inocencia. Todas ellas parten esencialmente del punto anterior sobre la naturaleza, ya que de la determinación de la naturaleza civil o sancionadora del proceso parten las garantías que le asistirán a los requeridos.

A pesar de que la sentencia muestra una opinión favorable a la naturaleza sancionadora, en ninguno de los fundamentos opta explícitamente por ésta, manteniendo la naturaleza civil impuesta por el D.L N.º 1373, y le añade ciertos aspectos del proceso penal, como la presunción de inocencia y el estándar de la duda razonable. El resultado termina dejando más dudas que certezas, porque pareciera dejarnos con un proceso de naturaleza mixta: sancionador en beneficio del requerido, y civil para la fiscalía. Si ya se criticaba el trabajo de los fiscales y jueces de la SNEDD antes de la sentencia, es difícil imaginar cómo de ahora en adelante -ante la indecisión del TC- los casos de ED van a resolverse adecuadamente.

En las siguientes secciones, se verá las figuras del proceso penal que han sido añadidas al PED producto de la sentencia: la presunción de inocencia y el estándar de duda razonable. Asimismo, se sostendrá la incompatibilidad de estos parámetros de juicio penales con la presunción civil de buena fe registral simple, la cual es un cambio al proceso que ayuda a preservar el derecho del tercero, pero a costa de desnaturalizar su función al emparentarlo con la presunción de inocencia.

### **2.1.1 Aspectos sancionadores introducidos: “presunción de inocencia” y “estándar más allá de toda duda razonable”**

La demanda de la Defensoría del Pueblo planteó como cuarto cuestionamiento la vulneración de la presunción de inocencia en el PED, argumentando que la buena fe cualificada y la inversión de la carga de la prueba irían contra este principio. En la sentencia, el TC hace un desarrollo ambiguo sobre este apartado en la sección 16, puesto que considera que sí sería aplicable la presunción de inocencia al PED, pero no establece la variación de su naturaleza hacia el ámbito sancionador. En su lugar, añade dos aspectos propios del proceso punitivo: la presunción de inocencia, y la convicción más allá de toda duda razonable.

En primer lugar, El TC introduce la presunción de inocencia, porque considera que es un principio que irradia a todo el ordenamiento, sin hacer distinción en la materia (fundamento 269). Por ello, entiende que sería aplicable a la ED, a pesar de no definir su naturaleza con exactitud, ya que este principio no es exclusivo del derecho sancionador -que el TC nunca define si en el PED sería penal o administrativo

sancionador- sino que es parte de todo proceso que conlleve a consecuencias desfavorables de cualquier tipo (fundamento 268).

Para darle mayor peso a esta posición, el TC solapadamente menciona en ocasiones puntuales que la ED es una muestra del ius puniendi estatal, como lo mencionó para fundamentar el ámbito reducido y tipificado de ilícitos a los que debe concentrarse la ED (fundamento 175 y fundamento 184). Asimismo, considera que la sanción no es el principal objetivo de la ED, más bien es el afectar el financiamiento de las organizaciones criminales para comprometer sus operaciones (fundamento 57). Sin embargo, para el TC la ED resulta ser un perjuicio dinerario para el requerido, comparable a una sanción (fundamento 251), aunque un razonamiento como éste podría entender que incluso el pago indemnizatorio de la responsabilidad civil es también una sanción, pues supone una afectación en el patrimonio del responsable.

En segundo lugar, el estándar probatorio en la extinción de dominio no se encuentra en el D.L N.º 1373, sino que es un producto de la doctrina y jurisprudencia sobre este instituto (Chanjan & Torres Pachas, 2022, p. 70), que le confiere el mismo estándar que el dado en el proceso civil: el balance de probabilidades. En la sentencia no solo se implanta un nuevo estándar probatorio, contraviniendo el desarrollo abundante de los casos vistos en el SNEED, sino que además hace caso omiso al estándar impuesto hasta ahora. No hace mención del balance de probabilidades, ni argumenta el porqué de su reemplazo por el estándar sancionador. En un supuesto hipotético donde el Congreso recoja la iniciativa del TC sobre un mecanismo de revisión de sentencias firmes de ED, podría usarse el nuevo estándar probatorio para invalidar prácticamente cualquier proceso de ED del pasado.

Entonces, lo siguiente es tratar la impertinencia de la presunción de inocencia en un proceso singular y diferente, que recoge las garantías procesales del derecho civil con un fin político criminal y de protección al sistema patrimonial. A continuación, se argumentará que el estándar de duda razonable no es acorde a la naturaleza del proceso y puede significar una sentencia anticipada si se acredita la culpabilidad sin sentencia penal.

### **2.1.2 Incompatibilidad con la presunción de inocencia del Derecho Sancionador**

El derecho fundamental a la presunción de inocencia, abarca dos vertientes: la carga de la prueba en el acusador y la no condena en caso de duda razonable (Higa Silva, 2013, p. 117). En el caso, el TC la aplica para refutar el artículo 2.9 del D.L N.º 1373 sobre carga de la prueba, la cual la demanda de la Defensoría del Pueblo aduce se estaría cometiendo una inversión de la carga probatoria en detrimento del requerido. De igual forma, considera que no debe quedar duda sobre la vinculación delictiva del bien en la motivación de la sentencia de ED, puesto que una decisión de extinción puede acarrear la apertura de un proceso penal (fundamento 261), lo cual implicaría que el PED revisa la culpabilidad del requerido de forma anticipada a la sentencia penal.

Para comenzar, es cierto que la presunción de inocencia ha sido trasladada fuera de la esfera penal, como es el ejemplo de la presunción de licitud en el proceso administrativo sancionador, que lo adapta a la esfera administrativa en el artículo 230, inciso 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En el ámbito administrativo, esta

presunción incluye la valoración de la prueba con una convicción mayor a la duda razonable y se resuelve a favor del administrado en caso de falta de certeza (in dubio pro administrado) (Baca Merino, 2020, pp. 278–279). Por ello, en sede administrativa, es imperativo que ante un procedimiento por ilícitos administrativos se vele por el ejercicio del derecho de defensa del administrado, evitando así malas prácticas como las sanciones directas o de plano que solían ser comúnmente dadas por las autoridades administrativas (Danós Ordóñez, 2019, p. 31).

Teniendo claro que la presunción de inocencia es un principio general, esta figura solo ha sido regulada expresamente para los procesos con fines sancionadores, lo cual no sucede en un proceso de responsabilidad civil, que tiene como fin el resarcimiento de un daño causado y el traslado del coste equivalente del daño a la víctima hacia el responsable (Fernández, 2019, pp. 25–28). En el aspecto civil, la responsabilidad se sitúa en la dimensión económica y patrimonial del daño al orden social, y no conlleva a una aflicción como tal del responsable, sino a la restauración del estado antes del daño. Un traslado directo de este concepto a la esfera civil implicaría que la presunción de inocencia puede ser aplicada en procesos civiles; por ejemplo, que en un caso de responsabilidad civil extracontractual se utilice el estándar de más allá de toda duda razonable para valorar la prueba.

De la misma manera, entenderlo de esta forma desnaturalizaría la acción civil que se lleva a cabo un proceso penal. Es de recordar que el artículo 12 del Nuevo Código Procesal Penal estipula que la sentencia absolutoria o de sobreseimiento no impide el pronunciamiento sobre la pretensión civil. De esto se entiende que en el sistema actual la acción civil es autónoma a la suerte de la pretensión penal y que debe ser determinada sobre las bases del Derecho Civil, que se encuentra en el artículo 1969 del Código Civil (*Casación N.º 1535-2017/Ayacucho*, 2018, fundamento 3). La incongruencia no queda ahí, pues como indica el fiscal de ED Aguirre Naupari, extender esta figura tal cual a otros procesos que resulten en efectos desfavorables para los demandados desdibujaría la práctica procesal en procesos de reconocimiento de paternidad, de desalojo de arrendatario moroso, en procesos de alimentos a deudores alimentarios o en procesos laborales contra empleadores abusivos (Aguirre Naupari, 2025)

Vale reconocer que sería un error decir que la naturaleza de la ED es solo civil o penal. Su naturaleza es una singularidad única del ordenamiento (*sui generis*), porque para alcanzar sus fines -y diferenciarlo del decomiso penal- enlaza distintas ramas del Derecho para su conformación. Es en parte civil, como trata la jurisprudencia del TEDH en la sección 1.2, pues busca restituir un enriquecimiento injusto por medio del delito y aprovechándose del tráfico económico. En parte penal, porque tiene un fin político criminal hacia el combate al crimen desde su dimensión económica<sup>36</sup> y sus beneficios derivados (Guimaray Mori, 2025, p. 58). Y en parte constitucional, pues busca proteger los valores constitucionales del derecho propiedad, como el bien común y el cumplimiento de la ley. Esta última parte le da legitimidad constitucional al instituto, esté o no expresamente consagrado en la Ley Fundamental, teniendo el Estado la potestad

---

<sup>36</sup> Urbina Mendoza considera que el espíritu de la Ley Modelo de ED, que es inspiración de los modelos de ED de la región, es contrarrestar lo que denomina “delincuencia económica 2.0”, ejemplificada por el financiamiento al terrorismo, narcotráfico, corrupción y crimen organizado (Urbina Mendoza, 2023, p. 286).

de corregir la relación patrimonial real para adecuar la situación jurídica al ordenamiento y preservar la integridad del sistema patrimonial (Urbina Mendoza, 2025, pp. 351–352).

Queda establecido que tiene un fin penal y constitucional, regido procesalmente por el derecho civil, aunque con matices como la buena fe cualificada, que aparentemente ya no existiría más, pues la sentencia indica que se debe aplicar la buena fe simple, lo cual -paradójicamente- acerca más al PED a un proceso civil. Para mayor prueba de su relación al proceso civil, la Ley N.º 32326, criticada por haber atribuido una calificación penal a la ED (Urbina Mendoza, 2025, p. 350), estipula en el artículo 40-A.2 que el recurso de casación se puede subsumir supletoriamente al Código Procesal Civil, sin mencionar al Código Procesal Penal como hace la Octava Disposición Complementaria Final, y son las Salas Civiles de la Corte Suprema las encargadas de juzgar estos recursos<sup>37</sup>. Esto denota que, en caso de vacíos normativos, el legislador considera conveniente que el PED se adscriba al proceso civil, porque bien pudo aparejar los recursos de casación a las Salas Penales como otro tipo de decomiso penal, pero tuvo la intención de mantener su lado civil en lo concerniente a las reglas procesales.

A propósito de la Octava Disposición Complementaria Final del D.L N.º 1373, en la jurisprudencia es usual que los requeridos utilicen la subsunción de esta norma a los códigos procesales penal, civil y otros para argüir la entrada de conceptos penales a la ED como el principio de confianza (Expediente N.º 00062-2019-0-0401-JR-ED-01)<sup>38</sup> o el principio de prohibición de regreso (Expediente N.º 00021-2021-0-1601-SP-ED-01)<sup>39</sup>. Sobre esta supuesta apertura, se ha precisado que la aplicación de normas procesales externas solo puede darse si no se oponen a la naturaleza y fines de la ED, y en el caso del principio de confianza, no es aplicable, porque la naturaleza del proceso no se relaciona a la imputación objetiva que se hace en sede penal, con resultados completamente distintos (pérdida del bien frente a pérdida de la libertad) (*Expediente N.º 00062-2019-0-0401-JR-ED-01*, 2021, fundamento 3.6). Además, repetidamente la jurisprudencia ha indicado que en la ED no se juzgan ni atribuyen responsabilidades (*Expediente N.º 00052-2021-0-1601-SP-ED-01*, 2021, fundamento 4.2.5)

Hasta aquí es notoria la incompatibilidad de plantear esta presunción en otros procesos donde haya consecuencias negativas como resultado, porque esta regla de juicio no puede ser aplicada indistintamente a un contexto civil, donde la valoración del juez no tiene los mismos criterios que en el penal. Y es que el concepto de “consecuencias desfavorables” es bastante amplio e indeterminado, que podría ser alegado por cualquier parte demandada en procesos de toda índole. Al igual como el TC acotó el rango de actividades donde aplica la ED -para no socavar la seguridad jurídica-, también debió hacer lo mismo con los tipos de procesos donde no se configuraría una consecuencia desfavorable que active esta presunción de inocencia integral.

Un segundo aspecto de la presunción de inocencia es el estándar riguroso de no haber duda razonable sobre la acusación, imponiendo al juez valorar la probabilidad de culpabilidad como muy alta, sin exigir una completa certeza, pero sí lo más cercano posible (Nieva Fenoll, 2010, p. 86). En la sentencia el TC introduce este estándar de manera general, no solo para acreditar la prueba sobre la vinculación entre el bien y el

---

<sup>37</sup> Artículo Primero de la Resolución Administrativa N.º 000185-2025-CE-PJ.

<sup>38</sup> Resolución N.º 20-2021.

<sup>39</sup> Resolución N.º 4.

delito, sino que incluso esta presunción debe alcanzar al tercero adquirente, de quien desde ahora debe probarse que tuvo alguna participación en el delito de crimen organizado que habilita el PED (fundamento 237). Este cambio va en contracorriente de la jurisprudencia del SNEED, en los cuales el papel del tercero no se juzgaba en torno a su involucramiento -ya sea directo o indirecto- en la actividad delictiva, sino en si logró acreditar su actuar diligente y prudente en el cuidado de la propiedad, y así obtener la calificación de buena fe cualificada (Ministerio Público del Perú, 2023).

Además, hace una comparación peligrosa entre la actuación del tercero y la figura de la complicidad, pues equipara la sentencia de extinción con una prueba de su participación en la comisión del delito de lavado de activos (fundamento 261), lo cual va en oposición a la figura del tercero adquirente, figura que en el derecho civil se creó para incentivar las relaciones de intercambio patrimonial (Solar Labarthe, 1994, p. 160). Con esta reforma, el tercero no tendría ningún interés en ser parte del proceso para defender su derecho, puesto que si el Ministerio Público refuta su buena fe, no solo perdería el derecho real sobre la propiedad, sino que además corre el riesgo de que se determine su culpabilidad en un delito fuera de sede penal y que dicha sentencia sea posteriormente usada en un proceso penal.

Si hay una razón por la cual se emplean las garantías civiles, de menor rigurosidad que las sancionadoras, es porque la única consecuencia jurídica para el requerido es la pérdida del bien a manos del Estado, y no una medida que restrinja su libertad, ni que le imponga una afectación pecuniaria mayor a lo derivado del delito o a la parte lícita de su patrimonio<sup>40</sup>. Acerca de ello, la jurisprudencia del TEDH ha indicado que el decomiso civil tiene una severidad moderada, independientemente del valor del monto decomisado, que no puede compararse con la lesividad de una sanción penal, la cual tiene una severidad más fuerte al no restringirse sus efectos únicamente al ámbito civil (*Garofalo y otros v. Italia*, 2025, p. fundamento 136).

De igual modo, un estándar probatorio igual al penal restaría efectividad al instituto, efectividad que la misma sentencia ha reconocido y preservado al no admitir la obligatoriedad de una sentencia previa como requisito del proceso. La razón de ser de esta medida es no estar atado a las exigencias de la probática penal, que exige plena prueba para actuar y desvirtuar las garantías del derecho sancionador, a cambio de no incidir en la culpabilidad de las personas (Urbina Mendoza, 2024, p. 62). En consecuencia, la ED tendría desde ahora la misma efectividad que un decomiso penal, que espera a tener la mayor certeza posible sobre la culpabilidad para actuar sobre el patrimonio. Cuando antes, en semejanza a como se hace en el proceso de lavado de activos, no era necesario determinar de manera concreta y específica la actividad delictiva, sino que bastaba hacerlo de forma genérica en base a los indicios aportados al proceso (Rosas Castañeda, 2021, p. 436).

Tampoco el TC hizo mención alguna del balance de probabilidades, cuando existe una posición favorable a ella en la jurisprudencia como se demuestra en el Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio, donde se adoptó por unanimidad el criterio de la probabilidad prevalente en el PED a través de los indicios

---

<sup>40</sup> Cierto sector considera que el supuesto de extinción por valor equivalente no sería una medida in rem, sino in personam al afectar el patrimonio lícito del requerido que no está vinculado al crimen (Delgado Tovar, 2025, p. 101).

razonables que presente el fiscal (*Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio*, 2025, acuerdo plenario N° 1). Esto no quiere decir que el estándar civil sea necesariamente el más adecuado. Es de recordar que el balance de probabilidades busca generar una mayor facilidad para demostrar los hechos afirmados, exigiendo que la hipótesis propuesta rebase el 50% de probabilidad para ser verdadera; sin embargo, en un caso límite donde haya una diferencia mínima (1-2%) entre dos posibilidades, dependerá del criterio y prudencia del juez para darle contenido a este concepto indeterminado y elástico (Taruffo, 2012, pp. 279–280).

Teniendo en cuenta esta indeterminación del estándar civil, es que podría darse como alternativa la creación de un estándar que tome en cuenta la particular naturaleza de la extinción de dominio, situando la probabilidad en un grado mayor a la probabilidad prevalente, pero menor al de la duda razonable. Esta opción no es nueva en el debate sobre el estándar probatorio del decomiso civil, puesto que en Reino Unido se ha propuesto reformar este criterio para tener un “estándar civil reforzado” que sea más exigente que el aplicable a un proceso civil ordinario (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2021, párrafo 77).

Otra crítica que pudo hacer el TC es referirse a la legislación y jurisprudencia comparada sobre el estándar de prueba en el decomiso. Por ejemplo, el decomiso independiente de condena alemán (artículo 76a del *Strafgesetzbuch*) asigna el estándar penal a este instituto, basado en la decisión del Tribunal Constitucional Alemán, que considera que este estándar permite que el instituto se concentre en objetos de obtención delictiva demostrable, y así garantizar la corrección del orden patrimonial solo cuando sea absolutamente necesario (*BVerfG, 2 BvR 564/95*, 2004, párrafo 97). Aunque hay propuestas para reformar la legislación alemana para que el estándar sea uno de “probabilidad contundente”, donde el porcentaje de certeza se incline en un 75%, dando espacio a que pueda haber duda razonable pero reducida (Teichmann, 2025, p. 87).

Entonces es claro que el estándar más allá de duda razonable no es el más idóneo para la efectividad de la medida, lo cual no impide que se puedan hacer precisiones sobre el estándar del balance de probabilidades aplicable al PED para que se adecue a un proceso que no es puramente civil. De esta forma se podría implantar un “balance de probabilidades cualificada”<sup>41</sup>, al igual como se hizo con la buena fe cualificada, donde se exigiría una probabilidad mayor que la mínima de que el bien deriva de un delito, aunque este delito no debería ser especificado en detalle para no entrar conflicto con la responsabilidad penal.

Atendiendo a la especial naturaleza del proceso, queda demostrado que el TC no elaboró una apropiada argumentación a favor de la presunción de inocencia y el estándar penal, tomando en cuenta que el PED nunca tuvo la intención de vincular al requerido o al tercero con la comisión de un delito, lo cual sí exigiría la verificación de las garantías del proceso sancionador. Y sobre el estándar de prueba, el estándar civil puede ser perfectible para adaptarlo mejor a las características de este proceso. En lugar de recurrir directamente al estándar probatorio penal, el TC pudo haber servido de guía a los jueces del SNEED, quienes tienen a su juicio una herramienta de corrección patrimonial que debe ser usada proporcionalmente a sus fines político-criminales, y

---

<sup>41</sup> El concepto de balance de probabilidades cualificada ya ha sido tratado para el caso del decomiso ampliado en Europa (Boucht, 2017, p. 133).

donde el grado de probabilidad mayor al 50% no es lo suficiente contundente en ciertos casos.

### **2.1.3 Inexistencia de inversión de la prueba en el PED**

La sentencia considera que, como parte de la presunción de inocencia, la carga de la prueba recae en la Fiscalía al momento de presentar la demanda de ED. Esta idea va en concordancia con la asimilación del PED al proceso penal que hace el TC, otorgándole las características del sistema acusatorio. Sin embargo, lo más problemático es que aduce que esta presunción también supone la presunción de la buena fe, que llevaría a indicar la desaparición de la buena fe cualificada como criterio de supervisión de la propiedad.

En la sección anterior se afirmó la impertinencia de aplicar la presunción de inocencia a la ED, pero eso no quiere decir que de manera automática se considere probado el nexo de relación entre la actividad delictiva y el bien, puesto que una consideración así vulneraría el derecho de defensa del requerido. Para Santander Abril, en el PED se debe emplear desde un inicio la presunción de licitud del origen de los bienes, debiendo el fiscal aportar las pruebas suficientes para desvirtuar esta presunción (Santander Abril, 2021, p. 233). Por ello, el Estado no se encuentra exonerado de demostrar la ilícita procedencia o destinación del bien, ya que no se puede presumir la ilicitud de la relación patrimonial real (Rosas Castañeda, 2021, p. 468).

Esto significa que el Ministerio Público debe acreditar la pretensión de la demanda de ED con pruebas que por sí mismas puedan superar el umbral del estándar del balance de probabilidades, y así poder ser declarada fundada, por lo que no puede considerarse este paso como un mero trámite. Se tiene establecido que el fiscal debe presentar los indicios que prueben la vinculación delictiva del bien, que luego -si se admite la demanda- dará paso a que el requerido tenga que probar su buena fe cualificada (*Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio*, 2025, acuerdo plenario N°1). Sobre esta dinámica, el TC considera que la labor del juez es verificar que el auto de admisión a trámite de la demanda tenga una motivación cualificada que pueda verificar a plenitud el supuesto de procedencia de la ED (fundamento 263), supuesto que debe establecer la urgente necesidad de extinguir el dominio por la vinculación del bien o el propietario con el crimen organizado o delito grave (fundamento 258).

En apariencia, lo expresado por el TC es razonable y congruente, ciertamente reiterativo, pero ayuda a reafirmar que en este proceso no se da una inversión de la carga de la prueba, sino la carga dinámica probatoria, que impone el deber de probar un hecho que interese al proceso a quien este en mejor posición de hacerlo (Herrera Guerrero, 2019, p. 209). Esta figura tiene reconocimiento constitucional, ya que el TC ha indicado en repetidas ocasiones su pertinencia para dar eficacia el ejercicio de los derechos fundamentales (*Sentencia del Expediente N.° 05291-2016-PATFC*, 2019, fundamento 16). En el caso del PED, el requerido, como propietario aparente, tiene información más cercana y detallada sobre el estado del bien y los usos que se le ha dado, más aún si tomamos en cuenta los casos de requeridos con ingresos provenientes de la economía informal, sector donde el fiscal tendrá poca información disponible para verificar si los beneficios que dieron origen al bien son producto de la economía ilegal.

De hecho, el artículo 17.1 del D.L N.° 1373 nos muestra que el Fiscal tiene la carga probatoria en la demanda, puesto que en ese escrito debe probar el nexo de relación entre el bien y el delito (art. 17.1, d); además, de las pruebas para sustentarlo (art 17.1, f). Mientras que el requerido tendrá la oportunidad de defenderse en la contestación (art. 20), respetando así el principio de contradicción reconocido en este proceso (art. 9.2, a del Reglamento del D.L N.° 1373). Esta prueba aportada por el titular aparente no tiene que necesariamente probar la licitud de su bien, que sería lo más deseado, sino que como mínimo debe atacar a la razonabilidad de la prueba presentada en la demanda de la fiscalía (García Cavero, 2024, p. 199).

A este punto, se debe traer a colación los conceptos de carga de la prueba objetiva y subjetiva. Por objetiva, se entiende que opera como regla de juicio final, aplicándose si la prueba aportada en el juicio no supera el estándar de prueba, determinando las consecuencias ante la incertidumbre; mientras que la subjetiva se refiere a qué parte debe aportar las pruebas, siendo ese deber a favor de que la parte consiga un resultado positivo por probar su pretensión (Ferrer Beltrán, 2019, pp. 57–62). En el caso concreto del numeral 2.9 del artículo II del D.L N.° 1373, es evidente que ha contemplado la carga de la prueba subjetiva, al señalar los momentos en qué cada parte le corresponde probar, pero ha omitido expresarse sobre la carga objetiva, que ayudaría al juez de ED a tener clara la decisión cuando la prueba sea insuficiente.

Si comparamos la norma de carga de la prueba de ED peruana con la misma en las legislaciones de México y Colombia, veremos que la nuestra no es la única que establece la carga dinámica de la prueba.

En el caso de la Ley Nacional de Extinción de Dominio de México (LNED), se divide en los artículos 15 y 16 de la ley. La primera indica que solo se presume la buena fe del demandado en tanto presente prueba que lo acredite, pero, a diferencia del D.L N.° 1373, indica expresamente cuales son las formas de hacerlo: documento de fecha cierta previo al delito, comportamiento de propietario, y que conste en registros públicos (art. 15, incisos I, II, III de la LNED). La segunda estipula que la acción de ED se basa en la información que haya recopilado el fiscal, estableciendo que el proceso se guiará de su investigación en la preparación de la acción (art. 16 de la LNED). Aquí se da un caso muy parecido al peruano, donde el legislador solo contempló la carga de la prueba en su sentido subjetivo, aunque tuvo el acierto de precisar qué actos pueden certificar la buena fe.

En el Código de Extinción de Dominio de Colombia, la carga de la prueba es bastante clara, puesto que estipula explícitamente una carga dinámica de la prueba (art. 152 del CED), despejando toda duda de una inversión de la carga de la prueba como sucedió en nuestro país con la demanda de la Defensoría. Otra diferencia con la norma peruana es que no solo se queda en la carga de la prueba subjetiva, sino que añade la carga en sentido objetivo en su último párrafo, donde establece que se le extinguirá el dominio al requerido si su prueba no contradice lo presentado por la Fiscalía, pero esta decisión final dependerá de la prueba presentada en la demanda. Sobre este acierto de la legislación de ED colombiana, Domínguez Miñano considera que es fundamental la incorporación de una regla de juicio al numeral 2.9, porque en su forma actual se asemeja más a una regla de distribución probatoria que a una carga dinámica al no dejar en claro las consecuencias procesales (Domínguez Miñano, 2025, p. 73).

El numeral 2.9 del artículo II del D.L N.º 1373 puede tener deficiencias, las cuales no han sido resueltas por la modificación de la Ley N.º 32326 a este artículo, la cual solo limita a reiterar algo que ya era de general entendimiento: el fiscal debe presentar prueba suficiente para la fundabilidad de su pretensión. Para Jiménez Niño, debería reformarse este artículo para estipular la regla de juicio que determine la fundabilidad de la demanda basándose en el criterio de la suficiencia de la prueba dada por el Ministerio Público en la demanda (Jiménez Niño, 2020, p. 10). De esta forma, se determinaría infundado en cualquier caso de insuficiencia probatoria por parte de la Fiscalía, incluso cuando el requerido no aporta prueba alguna, que en realidad sería lo más acorde a la presunción de licitud del origen de los bienes.

En cualquier caso, aunque la norma puede adolecer de problemas de técnica legislativa, en ningún momento considera que la carga de la prueba, tanto en su sentido objetivo como subjetivo, se encuentre únicamente depositada en el requerido, lo cual desvirtúa la aseveración de la demanda de que se había instalado la inversión de la prueba en el PED. El TC clarifica este tema, al menos en este aspecto, pues deja como criterio para los jueces que la demanda esté apoyada en evidencia sólida y no en meras sospechas (fundamento 259). Sin embargo, esta idea de una demanda sólidamente sustentada en pruebas ya podía vislumbrarse en la jurisprudencia del SNEED, donde incluso se ha llamado la atención al fiscal por presentar prueba mínima basada en un argumento presuntivo (si no demuestra licitud, es ilícito) y sin evidencia alguna que lo apoye (solo documento de intervención), limitándose a esperar que el requerido acredite con toda certeza la legalidad de la relación patrimonial (*Expediente N.º 00016-2021-0-1601-SP-ED-01*, 2021, fundamento 39).

#### **2.1.3.1 Buena fe cualificada y el deber de diligencia: acercamiento del criterio de ED al proceso civil**

Un asunto por resolver de la carga probatoria es en qué estado queda ahora la buena fe exigida al tercero. De una lectura conjunto de los fundamentos 260 y 261 de la sentencia, se entiende que el TC inválida la exigencia de que el tercero acredite su buena fe, siendo aplicable al PED desde ahora su versión civil basada en la inscripción en registros públicos (buena fe registral).

Esto se confirma en el fundamento 226, donde el TC señala que el artículo 66 del Reglamento del D.L N.º 1373 no es de observancia obligatoria por ser una norma que no tiene rango de ley, sino meramente referencial. En su lugar, considera que la norma por la cual se rige la buena fe en el PED debe ser el artículo 2014 del Código Civil, donde se presume la buena fe si la persona de quien adquiere el tercero tiene la potestad de hacerlo, porque su derecho se encuentra inscrito (fundamento 222). Fundamenta esta decisión en que al tercero adquiriente no le es sencillo saber si el bien deriva de un hecho delictivo, más aún cuando previamente pudo haberse ocultado su origen mediante lavado de activos (fundamento 234). Es más, el TC considera que podría incurrirse en prueba diabólica para el tercero, si se le exige demostrar que no tuvo conocimiento del vínculo delictivo que había entre el bien, el vendedor y el crimen que habilita al PED (fundamento 235).

En la práctica, lo expuesto por el TC elimina todo el desarrollo jurisprudencial del SNEED sobre el grado de diligencia y supervisión que debe tener un tercero ante un bien sobre el cual tiene un derecho real, y que una vez más traslada un concepto de un proceso

común, esta vez del derecho civil, al PED sin tomar en cuenta que éste no tiene el mismo fin que un proceso civil ordinario. De igual modo, el pedir que se acredite la diligencia del tercero no es con la expectativa de que tenga plena certeza de que el bien no ha tenido origen o destino delictivo, sino a que pueda sustentar que hizo lo razonablemente posible para asegurarse de la condición lícita del bien, puesto que el tráfico jurídico exige un mínimo de diligencia a los contratantes a fin de obtener seguridad jurídica (*Expediente N.º 00052-2022-0-1601-JR-ED-01*, 2022, fundamento 26).

En primer lugar, la buena fe pública registral tiene como *ratio legis* la protección de la seguridad del tráfico jurídico, pero el sentido del artículo 2014 no es otorgarle protección a comportamientos desleales, puesto que la ley no quiere proteger todo el tráfico jurídico indiscriminadamente, sino al tráfico jurídico leal y honesto (Huerta Ayala, 2013, p. 72). Ello implica que no se puede amparar en el registro para cubrir de legalidad a un acto evidentemente defraudatorio, porque eso significaría que el ordenamiento promueve el intercambio ilícito de bienes en el tráfico comercial. Atendiendo a este objetivo de la norma, la doctrina divide a la fe pública registral en dos sentidos: objetivo, basado en los datos ciertos que puede recabar el tercero sobre el bien, como los que puede encontrar en el Registro; y subjetivo, que se refiere al ámbito personal de convicción del adquirente, exigiendo que no tenga conocimiento del vicio en el asiento registral (Avendaño Valdez & Risco Sotil, 2012, p. 194).

La norma del Código Civil no exige expresamente diligencia por parte del tercero adquirente, de quien se puede inferir que basta con que tenga el convencimiento de que la información detallada en el Registro era correcta. Sin embargo, la jurisprudencia sobre el tercero de buena fe no es pacífica en nuestro país, puesto que hay diversos pronunciamientos de nuestro sistema de justicia que difieren entre primar una buena fe subjetiva o una objetiva.

Entre aquellas que apoyan una buena fe diligente, se encuentra el caso del tercero adquirente que estaba en condición razonable de no desconocer el vicio registral, como es el hecho de mínimamente verificar si el predio a adquirir está poseído por terceros con título de propiedad (*Casación N.º 3505-2018*, Puno, 2020, fundamento 4.5). También se ha indicado que esta conducta diligente del tercero no puede limitarse al registro, sino que incluso debe ampliarse a indagar si el transferente tenía un título legítimo, como se dio en el caso de un transferente que cometió falsificación de documentos y asesinato del anterior propietario para apropiarse del inmueble (*Casación N.º 1583-2018*, Cusco, 2023, fundamento decimo sétimo).

En el mismo sentido, resulta importante mencionar la sentencia del TC sobre el Expediente N.º 0018-2015-PI/TC (Caso del Tercero de Buena Fe), puesto que la doctrina está de acuerdo en que dicha sentencia fijó un nuevo criterio aplicable a la buena fe registral: un estándar de diligencia (Ortega Mejía, 2023, p. 87). En principio, esta sentencia es clara al decir que es necesario contar con un grado diligencia mayor y especial cuando nos encontremos en una situación que tenga relación con delitos u organizaciones criminales (*Sentencia del Expediente N.º 0018-2015-PI/TC*, 2020, fundamentos 48 y 49). De partida nos indica que la exigencia de un grado mayor de diligencia se encuentra justificada en tanto en dicho proceso haya vinculación con el crimen, apartándolo de situaciones cotidianas del proceso civil donde se aplique esta figura. Esto respondería a la preocupación social que supone la intromisión de la

criminalidad en el comercio, que tiene un efecto más grave que la mala fe por ilícitos civiles (García Caveró, 2024, p. 202).

En esa sentencia, se declara la insuficiencia de los requisitos exigidos en el artículo 2014 (revisión de asiento registral y títulos archivados) para el caso de falsificación y suplantación de identidad, siendo necesario adicionalmente llevar a cabo una “conducta diligente y prudente” (*Sentencia del Expediente N.º 0018-2015-PI/TC*, 2020, fundamento 52). De esto, se interpreta que el tercero no puede confiarse totalmente del registro, teniendo que extender el ámbito de su indagación para confirmar lo declarado en el asiento registral, y así evitar adquirir un bien de un transferente con título fraudulento (Ninamancco Córdova, 2021, p. 244). Resulta conveniente resaltar que en el fundamento 56 se llena de contenido a esta conducta diligente a través del artículo 66 del Reglamento del D.L N.º 1373, dando legitimidad a su utilidad en la determinación de la buena fe registral para el ámbito netamente civil.

Vale tener en cuenta que un contexto civil el riesgo de dar entrada a bienes derivados del crimen es menor que en un PED, en el cual -se supone y se exige al fiscal- habría prueba sólida sobre la ilicitud del bien al admitirse la demanda.

Por eso es que resulta contradictorio e incongruente que, mientras en la sentencia del tercero de buena fe se reconoce el criterio usado en el PED, en la presente sentencia se disminuye su importancia e incluso se le da mayor preponderancia al artículo 2014, la cual ha sido considerada como insuficiente por sí sola tanto por la jurisprudencia de la Corte Suprema como del TC. Para confirmar aún más la corriente civilista pro-debida diligencia, en 2022 se llegó al criterio jurisprudencial de que la protección registral del art. 2014 se da en base a la buena fe objetiva, asumiendo el tercero la carga de actuar diligentemente, así como de obtener toda la información posible tanto registral como extra-registral (*Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil*, 2022, acuerdo plenario n°2).

Teniendo en cuenta que en la esfera civil se está apoyando la exigencia de la diligencia del tercero adquirente, nada impide que en el PED se pueda seguir empleando la buena fe cualificada, incluso con mayor razón aquí que no solo se protege al sistema económico, sino que además se apoya a la política criminal en contra de los delitos graves y organizaciones criminales. La única cuestión que sí debe ser evaluada es el grado de diligencia de la buena fe cualificada que el tercero debe probar. Esto debido a que en el Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de ED se tenía como segundo tema el determinar la diligencia del tercero, pero no se llegó a un acuerdo, siendo lo único rescatable que las dos ponencias con mayores votos compartían la opinión de que la diligencia debe ir más de la observancia de requisitos formales o administrativos (Poder Judicial del Perú, 2025, pp. 10–18).

El TC tuvo de nuevo la oportunidad de mejorar el marco de la debida diligencia aplicable al tercero, como ya supo hacer en el caso del tercero de buena fe, dando directrices al juez de ED para que no aplique un grado de diligencia excesivo o imposible de cumplir para la persona promedio. Por ejemplo, la jurisprudencia colombiana ha añadido como límite a la labor de diligencia del tercero adquirente que la indagación se centre en el historial de transferencias del bien y no en la historia del transferente; de lo contrario, sería excesivo que advierta la comisión de una actividad ilícita por parte de éste cuando ni el mismo Estado lo ha hecho (*Sentencia C-327/20*, 2020, fundamento 7.3). Otra forma

de limitarlo es que la diligencia de trazabilidad del bien solo sea en relación del último propietario anterior y no en todos los propietarios anteriores ad infinitum (García Cavero, 2024, p. 204).

## 2.2 La polémica de la retrospectividad y la seguridad jurídica

La aplicación en el tiempo es otro tema central de debate en el decomiso sin condena. Esto se da por dos figuras comúnmente aplicadas a este instituto: la imprescriptibilidad y la retrospectividad. Estas materias ya han sido objeto de demandas de inconstitucionalidad en otros países de la región como Ecuador, donde la Corte Constitucional eliminó la retrospectividad e imprescriptibilidad del proyecto de ley de ED<sup>42</sup>; y en México, donde la Suprema Corte de Justicia eliminó la imprescriptibilidad de bienes de origen ilícito<sup>43</sup>.

En ambas decisiones se sostuvo que esta aplicación temporal indefinida era un acto desproporcional sobre el derecho de seguridad jurídica. En el caso ecuatoriano, se reconoció que la prescripción no es una figura absoluta, pero su limitación requiere de expreso establecimiento de la Constitución o que esté vinculado a la protección de derechos constitucionales (*Dictamen 1-21-OP/21*, 2021, p. 11). Esta misma consideración la tiene la Suprema Corte, pues hace mención de los proyectos de reforma constitucional para adicionar la imprescriptibilidad al artículo 22 (sobre ED) de la Constitución mexicana, más este apartado nunca llegó a aprobarse; por consiguiente, no puede entenderse que este es un tema de libre desarrollo para la legislación ordinaria (*Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019*, 2021, p. 259). Incluso la legislación estadounidense toma partido por una delimitación temporal a la acción de decomiso civil, indicando un plazo de prescripción de 5 años<sup>44</sup> igual al introducido en el Perú con la Ley N.º 32326.

De igual manera, en gran medida las leyes de decomiso sin condena en Latinoamérica son bastante dispares en torno a la aplicación del tiempo en las acciones. Por ejemplo, en Argentina son 20 años de plazo (artículo 16 del Régimen Procesal de ED), en El Salvador de 10 años y 30 años en caso de crimen organizado (artículo 12 de la Ley Especial de ED), y en República Dominicana son 20 años (artículo 9 de la Ley 340-22). Por el contrario, la Ley Orgánica de ED de Venezuela estipula la retrospectividad e imprescriptibilidad de la acción (artículo 6 y 7), en la Ley de ED de Guatemala la acción es imprescriptible (artículo 7), y, como iniciadora de la corriente en la región, Colombia contempla intemporalidad de la acción como un principio del proceso (artículo 21 del Código de ED). Se puede apreciar que no hay una posición unánime sobre el tema, dividiéndose entre 3 grupos: los que aplican la temporalidad, los que lo aplican a medias, y los que eliminan la temporalidad completamente.

Los cambios en nuestra legislación de decomiso sin condena también muestran esta ambivalencia entre las corrientes de temporalidad de la acción. Desde un principio, el D.L N.º 992 no dejaba en claro esta situación al no referirse directamente a este tema, entendiéndose que pudo ser discutido sus efectos en el tiempo cuando la ley estaba vigente. Esta situación cambia con el D.L N.º 1104, el cual estipula la prescripción

---

<sup>42</sup> Dictamen No. 1-21-OP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador.

<sup>43</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019 de la Suprema Corte de Justicia de México.

<sup>44</sup> Introducido por la Civil Asset Forfeiture Reform Act (CAFRA), reforma surgida a raíz de las múltiples críticas políticas y sociales hacia el decomiso civil a lo largo de los años (Prieto del Pino, 2021, p. 1111).

pasados 20 años (artículo). Y ya volviendo a la controversia actual, el D.L N.º1373 estipulaba en el 2.5 del artículo II la intemporalidad de la acción, aplicable tanto para los hechos del pasado como para la imprescriptibilidad. Esta intemporalidad fue en parte invalidada por la sentencia del TC (retrospectividad), y por la Ley N.º 32326 (imprescriptibilidad).

Para aumentar todavía más la diversidad de opiniones, la Ley Modelo sobre ED de la UNODC propone como directriz la intemporalidad de la acción en todo sentido en sus artículos 3 y 4. Es más en el artículo 3 expresamente lo titula como “retroactividad”, y no lo deja indeterminado como lo hace el Código de ED colombiano, ni hace referencia a la retrospectividad para justificar su aplicación a hechos pasados con efectos en el presente. Este apartado es de especial atención, porque el TC indica que “la retrospectividad es un eufemismo para decir retroactividad” (fundamento 251). En pocas palabras, la retrospectividad sería un argumento falaz de las Salas de ED del SNEED y del ordenamiento colombiano para ocultar una inconstitucional aplicación retroactiva de la ED. Su argumento principal es la situación de desconocimiento del tercero de buena fe y la afectación a su derecho por un hecho que no pudo prever al no estar vigente el D.L N,º 1373 (fundamento 249).

Por eso resuelve que a partir de ahora debe entenderse que solo se consideraran los hechos ocurridos con posterioridad a la vigencia del D.L N.º 1373<sup>45</sup> para no someter permanentemente el bien a la duda de su condición legal (fundamento 250). Según el TC, en base a la seguridad jurídica, la adquisición de bienes se da de acuerdo con lo que está **mandado, prohibido y permitido por la ley** (fundamento 252). Sin embargo, conviene preguntarse: ¿a qué se refiere el Tribunal con situación desconocida? ¿al advenimiento de la ley de ED? ¿a la no exigencia de diligencia del propietario? o quizás ¿a la no reacción estatal frente al delito?

El principio de seguridad jurídica vela por una legislación clara y de efectivo conocimiento para el ciudadano y los operadores jurídicos, evitando las confusiones, pues el grado e intensidad del Estado de Derecho en un ordenamiento esta correlacionado con el grado e intensidad de la certeza jurídica ahí presente (Rodríguez-Arana, 2007, pp. 254–255). Una de las principales manifestaciones de la operatividad de la seguridad jurídica es la irretroactividad de las normas, de larga trayectoria en la tradición jurídica, con ejemplos como el “nullum crimen, nulla poena sine lege”. Sin embargo, a opinión de Pérez Luño, este precepto no puede implicar el inmovilismo normativo, ya que en un estado social de Derecho la seguridad debe ser adaptable a las necesidades dinámicas de la sociedad, debiendo persistir si se mantiene la ratio legis de la norma<sup>46</sup>, pero siendo necesario su mutación si las condiciones que dieron origen a la ley cambiaron (Pérez Luño, 2000, p. 32).

En una sentencia previa del TC, se indica que este principio tiene tanto la función de limitar el poder del Estado cuando la ley no le permita, así reaccionar cuando haya una trasgresión del orden jurídico. Este principio comprende que, ante perturbaciones legales, es exigible una respuesta del Estado, que puede estar contemplada en la

---

<sup>45</sup> 3 de febrero de 2019, con la emisión del Reglamento.

<sup>46</sup> Se basa en la cláusula “*rebus sic stantibus*”. Esta cláusula ha sido incluso empleada en la esfera penal por el TC, al indicar que las medidas provisionales se encuentran circunscritas a los presupuestos que dieron motivo a su adopción, siendo necesario su variación cuando estos supuestos cambien (*Sentencia del Expediente N° 01036-2011-HC*, 2011).

legislación vigente, y si no lo estuviera, se deben hacer las modificaciones pertinentes para garantizarla (*Sentencia del Expediente N° 00016-2002-AI*, 2003, pp. 3–4). Por lo tanto, la seguridad jurídica obliga salvaguardar los valores y directrices del ordenamiento constitucional y del Estado de Derecho en tanto ocurra una situación de peligro para su correcta continuidad, puesto que el interés general le demanda un remedio esperable a una situación de amenaza al orden jurídico. Esta aplicación de la seguridad jurídica no puede darse únicamente en función de la norma, la cual en sí misma no tiene gran repercusión en otorgarle seguridad a la sociedad, sino en función del ordenamiento como un todo, donde la norma individual debe revisarse según su participación organizada en el conjunto de normas del sistema (Jiménez Vargas-Machuca, 2019, p. 44).

En relación con lo anterior, el Derecho no es ajeno a una aplicación diferenciada de retroactividad dependiendo de la consumación o no de los efectos del hecho acontecido. Aquí resulta de ejemplo el tema de la retroactividad impropia, término que proviene de la jurisprudencia constitucional alemana, que en 1960 determinó que la retroactividad puede dividirse entre retroactividad genuina (*echte Rückwirkung*) y retroactividad impropia o retrospectiva (*unechte oder retrospektive Rückwirkung*) (*BVerfGE 11, 139*, 1960, fundamento 26). La primera se refiere a cuando la ley afecta situaciones jurídicas establecidas previamente y con efectos concluidos; y la segunda trata situaciones jurídicas que todavía no han concluido al seguir desplegando efectos hasta la actualidad. Sin embargo, en la jurisprudencia y doctrina alemana se ha discutido esta clasificación, con cierto sector proponiendo eliminar esta distinción para pasar a considerar a la retroactividad impropia como un tipo de ley más sin vinculación con la retroactividad (Bacigalupo Saggese, 2003, p. 112).

De hecho, la influencia de la retroactividad impropia ha llegado hasta el TC español (*Sentencia 270/2015*, 2015, fundamento 7), donde se mantiene que, al no haber cambios en los hechos consumados del pasado, se puede incidir en los efectos futuros de una relación jurídica que se sostiene en el tiempo, teniendo el legislador la potestad de variar *ex nunc* el régimen jurídico (Laguna de Paz, 2024, pp. 82–83). Esto significa que las situaciones pueden recibir consecuencias jurídicas en base a los efectos que sigan desplegando desde la vigencia de la nueva norma. Se ha dicho que una diferenciación más apropiada sería decir leyes retroactivas y retrospectivas, con la última referida a aquellas que regulan los efectos pro futuro de una situación nacida con anterioridad y aún si concluir, mientras que una retroactividad prohibida tendría efectos pro pretérito (a hechos consumados) (Bacigalupo Saggese, 2003, p. 117). Con esto nos vamos acercando al debate de si la retrospectividad es un concepto válido, desvinculado de la retroactividad genuina.

En referencia al decomiso de ganancias derivadas del delito, Blanco Cordero considera que se puede aplicar retroactividad, en forma impropia<sup>47</sup>, porque el delincuente cuenta con una tenencia fáctica de las ganancias que carece de protección jurídica, no siendo parte de la previsibilidad objetiva de la seguridad jurídica el pretender que se pueda adquirir la propiedad de los bienes mediante la comisión de un delito (Blanco Cordero, 2024, pp. 29–30). Como se explicó en la sección 1.1.2, el debate sobre el derecho de propiedad en un proceso de ED está en determinar si el derecho siquiera existió, porque

---

<sup>47</sup> Blanco Cordero considera que la retroactividad impropia europea tendría el mismo contenido que la retrospectividad propuesta para la ED en nuestra región.

el fondo del proceso incide en la relación jurídica entre el requerido y el bien, con la consigna de restituir o corregir la legalidad del tráfico económico si se comprueba una situación patrimonial ilícita (Maraver Gómez, 2025, p. 26).

Aceptar esta idea no quiere decir que deba hacerse arbitrariamente a cualquier bien o cualquier ilícito que suceda en la vida cotidiana. Es ahí donde entra a tallar una adecuada redacción de la legislación de ED, que debe dar un correcto contenido a esta corrección patrimonial. Parte de este contenido es delimitar en qué supuestos es necesaria la intervención estatal, contenido que -no se puede negar- no era perfecto en la redacción original del D.L N.º 1373 como se ha comentado en la sección 1.4. Por ello, sí sería cuestionable no limitar el tipo de correcciones patrimoniales a delitos graves, donde los poderes públicos pueden justificar su acción -tanto en la cantidad como en la antigüedad de las transacciones- al no entrometerse desproporcionadamente en el mercado. La legitimidad de la acción no pasa por saber cuándo ocurrieron los hechos, sino en comprobar la validez del título en el transcurso del tiempo (Solórzano et al., 2022, p. 11).

La retrospectividad fue el camino empleado por la doctrina y jurisprudencia para peruana para otorgarle sentido al artículo 2.5 del D.L N.º 1373, acepción directamente extraída de la Corte Constitucional de Colombia, la cual la concibe como “la regulación de los efectos de hechos anteriores que no han implicado la consolidación de derechos ni el perfeccionamiento de situaciones jurídicas bajo la protección del orden jurídico precedente” (*Sentencia C-374/97*, 1997, p. 87). Significado igual al propuesto en Alemania y España para la retroactividad impropia, y que propugna que las consecuencias de la ley le sean inmediatamente aplicadas a hechos previos que perduran hasta hoy. Esta corriente de la Corte colombiana se mantiene sin cambios hasta la actualidad, aseverando que toda ley se aplica inmediatamente y para el futuro, tomando en cuenta la retrospectividad (*Sentencia T-110/11*, 2011, pp. 22–23).

Al fin y al cabo, lo que se intenta es obstaculizar el enriquecimiento injustificado del crimen, reconociendo que no se puede dar legalidad a algo que nunca tuvo tal condición, y si el Estado no actuará, equivaldría a legitimar una especie de “mecanismo legal de lavado de activos”, desestimulando los valores constitucionales e invalidando la justicia en el orden social (Rosas Castañeda, 2021, p. 281). Se trata de detener un hecho injusto, donde no existe un derecho como tal, y que se mantiene vigente al seguir dándole un uso irregular contra el ordenamiento. De todo lo visto, se puede entender que la retrospectividad es una forma de intentar remediar una problemática latente en el tráfico jurídico de bienes, pero no significa que no haya otras alternativas legales para llenar de contenido a este remedio.

En las siguientes secciones se tratará 3 puntos: la teoría de los hechos cumplidos como sustituto de la retrospectividad, los posibles escenarios a darse a partir de la sentencia, y una posible alternativa para la aplicación del tiempo usando la predictibilidad de la causa ilícita como criterio.

### **2.2.1 Teoría de los hechos cumplidos como sustituto de la retrospectividad**

Este apartado se da a propósito de la observación hecha a los dos Compendios de Jurisprudencia sobre ED publicadas hasta el momento, en los cuales la gran mayoría de sentencias de las Salas de Apelación han usado directamente el artículo 2.5 y la

remisión a la doctrina de la retrospectividad cuando han tenido en frente un cuestionamiento al tiempo de los hechos. Sin embargo, de manera muy reducida, algunos no se han detenido ahí, y han empleado la teoría de los hechos cumplidos para explicar la aplicación de ED a hechos que tuvieron lugar antes de su vigencia. En realidad, de las decenas de expedientes en estos Compendios, solo dos han hecho referencia a esta teoría, denotando su uso inusual en la jurisprudencia de ED.

El primero de estos casos es el Expediente N.º 00004-2020-43-0401-SP-ED-01<sup>48</sup>. Es una apelación sobre bienes vinculados al delito de trata de personas, donde el recurrente sostiene que el hecho sucedió en 2015, y por tanto no sería aplicable el D.L N.º 1373, sino el D.L N.º 1104, a menos que el juez hubiera aplicado el control difuso para compatibilizarlo con el artículo 103 de la Constitución. Por otro lado, la Sala considera que para solucionar el debate entre retrospectividad e irretroactividad es necesario recordar que en el Perú se utiliza la teoría de los hechos cumplidos para solucionar las controversias de aplicación temporal de la ley. Al respecto, Morales Luna explica que esta teoría postula que la norma nueva afecta desde su vigencia a los hechos que se estén produciendo en la realidad, sin importar si estos nacieron al amparo de normas anteriores, privilegiando la innovación normativa (Morales Luna, 2004, pp. 279–280).

Claramente, lo importante aquí es determinar si estos hechos están consumados o no, puesto que de ello depende la aplicación de la norma nueva. En el caso de ejemplo, la Sala determina que la teoría de los hechos cumplidos y el artículo 2.5 del D.L N.º 1373 van en consonancia, haciendo que la pretendida aplicación del D.L N.º 1104 se considere como ultraactividad de la norma derogada, lo cual iría en contra del artículo 103 de la Constitución (*Expediente N.º 00004-2020-43-0401-SP-ED-01*, 2020, fundamento 2.1.6). Considera que al no ser una situación consumada, por no haberse creado un derecho válido, los efectos del D.L N.º 1373 van a aplicarse inmediatamente a los bienes comprendidos por la ley. Aunque luego repite la teoría de la retrospectividad como la mayoría de las sentencias de ED, deja constancia que la retrospectividad sirve como un argumento adicional, más no como el único fundamento para aplicar el D.L N.º 1373 a estos casos.

El segundo es el Expediente N.º 00031-2021-0-0401-SP-ED-01<sup>49</sup>, el cual es la apelación sobre 2 inmuebles que fueron objeto de ED al haber sido utilizados para la comisión de tráfico ilícito de drogas. En ella, los recurrentes apelan al hecho de que los acontecimientos sucedieron en enero de 2019, antes de la entrada en vigencia del D.L N.º 1373. La Sala hace una argumentación similar al ejemplo anterior, e indica que el artículo 2.5 en realidad reafirma la adopción del ordenamiento por la teoría de los hechos cumplidos, porque aún no se han ordenado consecuencias jurídicas a una situación sin resolver (*Expediente N.º 00031-2021-0-0401-SP-ED-01*, 2022, fundamento 6.1.6). Distinto sería el caso si nos encontráramos con un proceso que ya haya sido sentenciado por el D.L N.º 1104.

El haber incluido esta teoría a nuestro ordenamiento nos da una alternativa constitucional a la retrospectividad, que ha sido proscrita por el TC en la sentencia al considerarla un artificio lingüístico para aplicar la retroactividad. A través de esta

---

<sup>48</sup> Resolución N.º 27-2020.

<sup>49</sup> Resolución N.º 17-2022.

solución, se evita referirse a la retrospectividad como principal argumento, la cual fue pensada por el Corte Constitucional colombiana como una vía para adaptarla a la teoría de los derechos adquiridos que su ordenamiento sigue<sup>50</sup>. Esta posición tampoco es nueva, pues Rodríguez Salinas observa que el concepto de retrospectividad en el país es un “intruso” del ordenamiento anglosajón, que la justicia colombiana recoge en igual sentido a la teoría de los hechos cumplidos (efecto inmediato a futuro); además, aplicarla nos enfrenta innecesariamente con el concepto de derechos adquiridos, y nos somete a controversias que carecen de sentido cuando la solución ya está dada por el artículo 103 de la Constitución (Rodríguez Salinas, 2025, pp. 32–33).

### **2.2.2 Posibles escenarios a partir de la sentencia**

La sentencia apertura una variedad de escenarios posibles, no solo aplicables a los casos que todavía faltan por conocerse y tramitarse en sede judicial, sino que sus efectos pueden ser aplicables a los procesos que se encuentran actualmente en curso.

#### **Archivamiento de todo proceso en trámite y revisión de procesos concluidos**

Si interpretamos literalmente la decisión del TC, supondría que todo proceso, donde los hechos que dieron origen a la relación patrimonial ilícita sucedieron antes del 2 de febrero de 2019, quedaría archivado. Es más, todo proceso en trámite que no este relacionado a la acreditación de una organización criminal también correría el mismo desenlace. De acuerdo, al profesor Martín Mejorada, los alcances de esta sentencia no solo alcanzarían a los procesos que se dieron con el D.L N.º 1373, sino que incluso podrían alcanzar a aquellos procesos culminados con sentencia firme de los D.L N.º 1104 y D.L N.º 992, ya que entiende que la sentencia convierte a la ED en una materia penal, donde aplicaría la retroactividad benigna para revertir las sentencias que no sigan lo dispuesto por el TC (Mejorada Chauca, 2025).

Tampoco podemos obviar lo discutido en el punto 1.3, pues la afectación a la cosa juzgada por un nuevo instrumento legislativo es una aplicación en el tiempo a un hecho consumado del pasado. La relación patrimonial ilícita sigue vigente mientras no termine el proceso, pero esta relación estaría consumada al momento en que la sentencia de extinción se emita y produzca las consecuencias jurídicas que declaren su nulidad. Sobre este apartado, es pertinente mencionar los dos proyectos de ley presentados por el partido Perú Libre, propuestas en agosto de este año, que tienen como objetivo principal el aplicar los efectos de la sentencia y de la Ley N.º 32326.

El primero, el proyecto de ley 12053/2025-CR, propone la “interpretación auténtica” de la Primera Disposición Complementaria Final<sup>51</sup>. La intención de este proyecto es aplicar inmediatamente todas las disposiciones de la Ley N.º 32326 a los procesos en curso de ED, debido a los cuestionamientos desde el Poder Judicial y Fiscalía sobre la modificatoria, quienes han tenido una posición contraria a la modificación del D.L N.º 1373 desde antes de su promulgación. El proyecto incluso acusa a estas instituciones de tener intereses presupuestarios detrás de estos cuestionamientos a la modificatoria,

---

<sup>50</sup> Estipulado en el artículo 58 de la Constitución de Colombia.

<sup>51</sup> “Por aplicación inmediata de la ley, debe entenderse como aquella disposición que obliga su aplicación a todos los procesos de extinción de dominio en el estadio procesal en que se encuentre, debiéndose inaplicar la norma modificada” (Ley de interpretación auténtica de la primera disposición complementaria final de la ley n.º 32326 que modifica el decreto legislativo 1373, decreto legislativo sobre extinción de dominio, a fin de fortalecer su aplicación, 2025).

que se verían afectados por la disminución de carga procesal. Asimismo, considera que el Pleno Jurisdiccional de ED convocado por el Poder Judicial fue un intento de esta institución de apartarse de la Ley N.º 32326, usando este hecho como argumento para realizar una “interpretación auténtica” de la norma, que impida que los jueces puedan aplicar los criterios jurisprudenciales del Pleno.

El segundo, es el proyecto de ley 12212/2025-CR, plantea una nueva modificación al D.L N.º 1373, fundamentalmente en 2 aspectos: el ámbito de aplicación y la aplicación en el tiempo. Sobre la aplicación en el tiempo, básicamente vuelve a reintroducir el artículo 2.5, pero ahora aclarando que la ley se aplica a su entrada en vigor. Una aclaración que en realidad no resuelve mucho las cosas, si tomamos en cuenta lo previamente discutido sobre la teoría de los hechos cumplidos en nuestro ordenamiento. Adicionalmente, y lo que resulta sumamente controvertido, es que se quiera modificar el ámbito de aplicación del artículo I, en el cual se propone borrar todo resquicio de un proceso sin sentencia previa<sup>52</sup>.

A diferencia de la Ley N.º 32326, que al menos deja abierta la vía para empezar un proceso de ED sin sentencia firme para ciertos delitos, este proyecto de ley pretende que se requiera sentencia previa para todo caso en general, y que dicha sentencia acredite la existencia de una organización criminal. Por un lado, el requerimiento de una organización criminal es un aspecto que la sentencia del TC sí menciona, pero que, como se dijo en el punto 1.4, debe interpretarse de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución, de manera tal que abarque a los delitos graves que ponen en riesgo a la ciudadanía. Por otro lado, algo que el TC nunca mencionó es que deba acreditarse este elemento de manera previa al PED. En realidad, como se hizo notar en el punto 1.3, el TC considera que la exigencia de una sentencia previa afectaría la efectividad de la herramienta, por lo que subsumir el proceso a una decisión condenatoria -como busca este proyecto de ley- no es parte de la decisión. Claramente, los autores de este proyecto de ley están aplicando erróneamente las disposiciones del TC, añadiendo elementos que no fueron considerados.

### **Aplicación del artículo 204 de la Constitución**

Acabamos de ver como los legisladores han intentado restringir las interpretaciones del Poder Judicial sobre el PED, que van en el mismo sentido que la sentencia del TC, la cual buscaría que no se tomen los hechos no consumados/derechos aparentes que se habrían generado antes de la vigencia del D.L N.º 1373. Frente a esta posición de aplicar la sentencia a procesos concluidos y aquellos que se encuentran en curso en el SNEED, se ha insertado en el debate lo indicado en el segundo párrafo del artículo 204 de la Constitución, la cual estipula que una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma no tiene efectos retroactivos. Si interpretamos esta norma constitucional igual como el TC interpreta la retroactividad del D.L N.º 1373, no podría aplicarse la sentencia a ningún caso conocido previamente a la sentencia.

---

<sup>52</sup> “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” (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, 2025).

Esta forma de verlo haría que lo dispuesto sobre el archivamiento inmediato de las demandas de ED previas a la sentencia (Sentencia del Expediente N.º 00008-2024-PI/TC, fundamento 198) y la invocación a una revisión posterior de sentencias firmes resulte en una retroactividad prohibida. Al respecto, el Ministerio Público se ha pronunciado sobre las consecuencias de la sentencia a los procesos y el peligro que puede representar para los casos de corrupción de alto perfil en curso como el de Vladimir Cerrón y Odebrecht (Ministerio Público del Perú, 2025, 6:11). Asimismo, la posición de la fiscalía es que la sentencia no debería aplicarse para los procesos culminados y en trámite, en investigación o con demanda, pues vulneraría la irretroactividad del artículo 204 de la Constitución, sino a los futuros casos que vayan a conocerse, dejando en manos del Poder Judicial decidir caso por caso (Ministerio Público del Perú, 2025, 18:13). Esto nos deja con otra situación poco clara para los operadores de justicia, quienes deberán analizar entre seguir la posición del TC o la del Ministerio Público.

A propósito del tema de procesos en trámite bajo una ley declarada inconstitucional, vale mencionar la sentencia del TC, del Expediente N.º 010-2002-AI/TC, que trata sobre la inconstitucionalidad del delito de traición a la patria. En ella, el TC desarrolla que la inconstitucionalidad de esta ley no trae consigo la anulación automática de los procesados por la ley anterior, sino que la nulidad de estos procesos deberá revisarse posteriormente cuando el legislador realice las modificaciones para volver a realizar estos procesos (*Sentencia del Expediente N.º 010-2002-AI/TC*, 2003, fundamento 230). De este orden de ideas, la nulidad de los procesos en curso de ED recaerá en el Poder Judicial y tendrá que dictar el final de los procesos que no vayan acorde a lo expuesto por el TC, a pesar de las consecuencias adversas en materia de política criminal.

A la luz de la reciente sentencia de apelación ED sobre el caso de Vladimir Cerrón, emitida meses después de la sentencia del TC, vemos que la posición del Poder Judicial ha sido la de negar la nulidad y mantener los procesos abiertos antes de la sentencia de inconstitucionalidad. Se dieron 3 razones: es una situación jurídica consolidada que se hayan cumplido los requisitos materiales de la ED antes de su modificación por la Ley N.º 32326 y la sentencia del TC; la constatación de los supuestos de ED se dieron la sentencia de primera instancia emitida antes de las modificaciones; y al no ser de naturaleza punitiva, no es aplicable la retroactividad positiva (*Expediente N.º 00055-2024-0-5401-JR-ED-ED-01*, 2025, fundamento 4.36 y fundamento 4.40). De ello, se colige que no podría aplicarse a un proceso abierto en segunda instancia o en casación, sino solo a los procesos de primera instancia que hasta el momento no tienen sentencia.

Esto no sería aplicable a los procesos con calidad de cosa juzgada, como pretende el TC con la exhortación al Congreso. Como se ha estado explicando, en una demanda de inconstitucionalidad al TC no le compete la revisión de sentencias, ya que en esos casos las situaciones jurídicas ya se consumaron, incluido sus efectos (Velásquez, 2020, pp. 212–213). La misma opinión comparte uno de los magistrados del TC, Monteagudo Valdez, el único voto en contra del Tribunal, para quien lo dictado sobre la devolución de bienes extinguidos iría en contraposición de la regla de irretroactividad, porque se estaría pidiendo al Congreso reparar una situación anterior finalizada (La República - LR+, 2025, 11:50).

De igual manera, el artículo 82 del Nuevo Código Procesal Constitucional estipula que un proceso concluido no puede reabrirse por una sentencia que declara la

inconstitucionalidad de una norma, a menos que se dé el supuesto de retroactividad penal benigna. Sobre ello, Rubio Correa indica que este artículo busca compatibilizar el artículo 204 y 103 de la Constitución, siendo así que una demanda de inconstitucionalidad solo tendría efectos retroactivos en cuanto se trate de una norma penal más favorable, ya que sería un contrasentido no aplicar esta excepción cuando tanto la modificación de una ley como la inconstitucionalidad tienen el mismo efecto (Rubio Correa, 2013, pp. 38–39). Misma posición ha dejado el TC en la sentencia del Expediente N.º 0004-2004-AI/TC, donde expresa que la inconstitucionalidad solo afecta a hechos no concluidos, aunque los procesos acabados pueden ser revisados si están vinculados a norma penal (Sentencia del *Expediente N.º 0004-2004-AI/TC*, 2004, fundamento 2).

En conclusión, la revisión de sentencias firmes de ED iría en contra de la prohibición de retroactividad. El único supuesto en donde se podría dar es si la sentencia del TC hubiera variado la naturaleza del proceso a una puramente penal. En el caso concreto, ha introducido aspectos del proceso penal, como la culpabilidad, y ha mantenido la naturaleza real y patrimonial, convirtiéndolo en uno de naturaleza mixta. Por ello, al no haber una decisión inequívoca sobre su contenido penal, no podría aplicarse esta excepción.

### **2.2.3 Alternativa de aplicación del tiempo basada en la causa**

Habiendo discutido la aplicación inmediata en procesos en trámite y la no posibilidad de hacerlo en procesos con sentencia firme, es momento de pasar a proponer una mejor fórmula legal para entender la aplicación en el tiempo de la ED. Para empezar, en el marco de las modificaciones efectuadas al D.L N.º 1373, el magistrado español Eloy Velasco Núñez hizo una propuesta sobre cómo se debería entender la irretroactividad en el proceso de decomiso sin condena peruano. Esta propuesta consiste en que, entendiendo que estamos ante un proceso con garantías civiles, debería tenerse como criterio de temporalidad la condición de ilicitud de la causa, esto es si el delito de donde deriva el bien ya se encontraba tipificado como tal -grave o vinculado al crimen organizado- en nuestro ordenamiento con anterioridad a la entrada en vigencia del DL. 137 (Corte Superior de Justicia de Cusco, 2025, 1:18:35).

En concreto, se basaría en la predictibilidad o no de la causa, puesto que el delito fuente de ilicitud de la relación patrimonial sería el elemento de esperable conocimiento para quienes estén involucrados en el origen o destinación de estos bienes. Por ejemplo, si el bien se deriva del delito de especulación, y el origen o destinación fueron antes de 2019 -cuando el tipo penal solo consideraba una pena máxima de 3 años- no podría ser considerada un delito grave retroactivamente por la modificación de 2020 que aumentó la pena máxima a 6 años<sup>53</sup>.

En el TEDH se tiene una posición similar, indicándose que siempre y cuando el decomiso sin condena cumpla con los criterios para no ser una sanción penal, se entenderá que es una consecuencia de derecho civil, consecuencia que no necesitará estar regulada antes de la comisión del delito causal de decomiso (*Dassa Foundation y otros v. Liechtenstein*, 2007, fundamento C). En el mismo sentido, este Tribunal sostiene que mientras haya una norma en el ordenamiento que estipule la ilicitud del crimen

---

<sup>53</sup> A partir de que el TC invoca al legislador a tomar en cuenta la definición de delito grave de la Convención de Palermo, se considera para efectos de este trabajo al delito grave como aquel que sea sancionado con una pena máxima de 4 años para adelante.

relacionado al bien, no habrá impedimento para que el bien pueda ser afectado por un decomiso sin condena que haya sido regulado posteriormente a los hechos que generaron el enriquecimiento (*Gogitidze y otros v. Georgia*, 2015, fundamento 99).

Además, en la jurisprudencia británica, se ha establecido que el artículo 7 de la Convención Europea de Derechos Humanos (sobre irretroactividad) solo puede ser aplicado en un proceso de decomiso sin condena civil si la conducta no estaba tipificada como delito al momento de ser adquirido el bien (*Director of Assets Recovery Agency v. Jia Jin He and Dan Dan Chen*, 2004, fundamento 69). Entonces, en el modelo europeo de decomiso sin condena, se tiene precedente de una irretroactividad basada en la condición de ilicitud de la causa. Se vulneraría la irretroactividad si el decomiso civil se fundamenta en una conducta que no era criminal al momento en que la propiedad se obtuvo, pero no habría tal problema si la conducta era delictiva a pesar de no existir en aquel tiempo la regulación para este tipo de procesos (Consejo de Europa, 2013, pp. 43–44).

Es éste el modelo adecuado para el modelo peruano, porque compatibiliza la predictibilidad y cognoscibilidad exigida por la seguridad jurídica con la efectiva respuesta estatal a la generación de riqueza a través del crimen. Toma en cuenta que es un delito preestablecido por la ley, que se da por conocido para todos los ciudadanos, así que la relación patrimonial siempre fue ilícita, aunque todavía no hubiera un instrumento para ejecutar la corrección patrimonial. Aun así, en caso se considere que esto sigue siendo una aplicación amplia del tiempo, podría añadirse un límite de tiempo antes de la regulación de ED, con el propósito de no dificultar la labor de diligencia y verificación de los terceros de buena fe, quienes por la antigüedad de los hechos pueden ver complicado o hasta imposible conseguir información suficiente para acreditar la supervisión exigida.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

- La sentencia 135/2025 del TC ha incurrido en errores valorativos sobre la naturaleza de la extinción de dominio, instituto que se ha desnaturalizado al haberle sido introducidos conceptos del derecho sancionador. No se ha tomado en cuenta la jurisprudencia internacional que detalla las distintas aristas de esta herramienta político criminal.
- La propiedad no solo es inviolable, sino que además su ejercicio debe ser compatible con el ordenamiento jurídico. El TC en la sentencia ha omitido mencionar la función social de la propiedad, la cual debe ser tomada en cuenta tanto para la consolidación del derecho real como para su vigencia en el tiempo.
- De esta manera, la extinción de dominio es de naturaleza *sui generis* al tener contenida tres áreas del derecho: civil por la relación patrimonial real materia del proceso, penal en la medida de ser instrumento de la política criminal estatal, y constitucional por ser una herramienta de corrección patrimonial basada en los valores constitucionales de la propiedad de bien común y armonía con la ley.
- Uno de los grandes desaciertos de la sentencia fue la relativización de la autonomía del instituto. No porque lo haya convertido al modelo subsidiario, sino porque lo ha utilizado para invocar a la creación de un mecanismo de revisión de sentencias firmes de extinción de dominio, prohibido por la Constitución tanto por ser vulnerar la cosa juzgada como por tener efecto retroactivo hacia hechos consolidados.

- Acerca del ámbito de aplicación, tuvo un acierto parcial, puesto que englobar a toda actividad ilícita dentro del proceso era desproporcional e inefectivo al propósito de esta herramienta. Por otro lado, el error fue condicionarlo a la acreditación necesaria de una organización criminal, cuando existen otros delitos económicos e igual de graves que también deben ser desfinanciados. Esto sin olvidar la dificultad de probar la existencia de una organización criminal. Lo mejor sería que el crimen organizado sea un supuesto más de procedencia y que se exprese un listado de todos los delitos graves que van a ser comprendidos.
- La alegada aplicación de la presunción de inocencia no tiene asidero en la extinción de dominio, debido a que no se analiza la culpabilidad en el delito del requerido o el tercero. Más bien, es el mismo TC que desde ahora está exigiendo a la Fiscalía y al juez de ED a que su motivación de cuenta de la relación no solo entre el bien y el delito, sino también del propietario con el crimen. Además, el argumento de que en todo proceso con “consecuencias desfavorables” se aplique esta presunción no es apropiada por su amplitud y efectos indeterminados en las demás áreas del Derecho. Esto no quiere decir que el estándar de prueba aplicable no esté abierto a mejoras a fin de que el balance de probabilidades tenga una referencia más clara para los jueces.
- No hay inversión de la carga de la prueba puesto que la ley ya señala al fiscal que debe aportar la evidencia suficiente para que su pretensión sea declarada fundada desde la presentación de la demanda. Sin embargo, es necesario una regla de juicio para determinar expresamente qué sucede en caso la prueba de la fiscalía sea insuficiente y el requerido no aporte prueba. En mi opinión, se debe reformar el numeral 2.9 del art II (de nuevo) para señalar que la demanda será infundada en dicho caso.
- El parámetro de debida diligencia de la buena fe cualificada ha sido aceptado por la jurisprudencia civil, que está dirigiéndose hacia una buena fe registral objetiva, en la cual la diligencia no se queda en el registro, sino en toda información extra-registral que el tercero pueda recabar. En el caso de ED, se debería precisar el grado diligencia que el tercero debe realizar para acreditarlo.
- En relación con la temporalidad, si nos atenemos a la teoría de los hechos cumplidos, no sería necesario aplicar la retrospectividad, puesto que no estamos ante situaciones jurídicas consolidadas, ya que son relaciones patrimoniales ilícitas sin protección jurídica. La mejor forma de limitar la aplicación en el tiempo de este instituto es tomando como criterio si la causa ilícita (el delito) estaba tipificado antes o después de la entrada en vigencia del D.L N.º 1373.

## BIBLIOGRAFÍA

Abad Yupanqui, S. (1992). Límites y Respeto al Contenido Esencial de los Derechos Fundamentales: Estudio Preliminar. *THEMIS Revista de Derecho*, 21, 7–15. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10909>

Aguado-Correa, T. (2023). Embargo y decomiso en la propuesta de directiva sobre recuperación y decomiso de activos: Garantizar que el delito no resulte provechoso a costa de las garantías. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9249724>

Aguirre Naupari, L. J. (2025). *Suplemento Jurídica: TC y extinción de dominio: luces, sombras y retos para el derecho constitucional*. <https://elperuano.pe/noticia/282835->

suplemento-juridica-tc-y-extincion-de-dominio-luces-sombras-y-retos-para-el-derecho-constitucional

Avendaño Valdez, J. (1994). El derecho de propiedad en la Constitución. *THEMIS Revista de Derecho*, 30, 117–122. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11406>

Avendaño Valdez, J., & Risco Sotil, L. F. del. (2012). Pautas para la aplicación del principio de fe pública registral. *IUS ET VERITAS*, 45, 188–201. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11997>

Baca Merino, R. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 54, 267–276. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419>

Bacigalupo Saggese, M. (2003). Límites constitucionales a la innovación legislativa: Retroactividad, retrospección y responsabilidad patrimonial del Estado. *Documentación administrativa*, 263, 105–135. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5580/5633>

Bernales Ballesteros, E. (2013). El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 35–46. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8947>

Blanco Cordero, I. (2021). La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de decomiso. En *Contra la política criminal de tolerancia cero: Libro-homenaje al Profesor Dr. Ignacio Muñagorri Laguía* (pp. 745–757). Thomson Reuters Aranzadi. <https://www.ccera-icar.org/wp-content/uploads/2022/12/Comiso-TEDH-Isidoro-Blanco.pdf>

Blanco Cordero, I. (2024). La aplicación retroactiva del decomiso directo de ganancias. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 26(1), 1–38. <https://revistacriminologia.com/manuscript/index.php/RECPC/article/view/15>

Boucht, J. (2017). Extended Confiscation: Criminal Assets or Criminal Owners? En *Chasing Criminal Money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU* (pp. 117–138). Bloomsbury.

Burchard, C. (2019). ¿Decomiso como derecho penal o qué? Sobre cómo el mal enfocado debate acerca de la “naturaleza” jurídica del comiso confunde lo que realmente debe discutirse. *Latin American Legal Studies*, 4, 41–74. <https://doi.org/10.15691/0719-9112Vol4a3>

BVerfG, 2 BvR 564/95, No. 564/95 (Bundesverfassungsgerichts 2004). [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/01/rs20040114\\_2bvr056495.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/01/rs20040114_2bvr056495.html)

BVerfGE 11, 139, Nos. 11, 139 (Bundesverfassungsgerichts 1960).

Casación 1408-2017, Puno, No. 1408-2017 (Corte Suprema de Justicia del Perú 2019).

Casación 1438-2017, Lima Norte, No. 1438-2017 (Corte Suprema de Justicia del Perú 2017). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/09/Cas.-1438-2017-Lima-Norte-LP.pdf>

Casación 2444-2015, Lima, No. 2444-2015 (Corte Suprema de Justicia del Perú 2016).

Casación N.° 1535-2017, Ayacucho (Corte Suprema de Justicia del Perú 2018). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/05/Casacion-1535-2017-Ayacucho-LP.pdf>

Casación N° 1583-2018, Cusco, No. 1583-2018 (Corte Suprema de Justicia de la República 2023). [https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/04/Casacion-1583-2018-Cusco-LPDerecho\\_\\_.pdf](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/04/Casacion-1583-2018-Cusco-LPDerecho__.pdf)

Casación N° 3505-2018, Puno, Nos. 3505– 2018 (Corte Suprema de Justicia de la República 2020). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/04/Casacion-3505-2018-Puno-LPDerecho.pdf>

Caso Engel y otros v. Países Bajos, No. 5100/71 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1976). <https://www.ccera-icar.org/wp-content/uploads/2023/01/CASE-OF-ENGEL-AND-OTHERS-v.-THE-NETHERLANDS.pdf>

Caso Phillips v. Reino Unido, No. 41087/98 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2001). <https://www.ccera-icar.org/wp-content/uploads/2023/01/CASE-OF-PHILLIPS-v.-THE-UNITED-KINGDOM.pdf>

Caso Raimondo v. Italia, No. 57870/21 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1994). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57870>

Caso Rummi v. Estonia, No. 63362/09 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2015). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-150306>

Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2008). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf)

Caso Skrzynski v. Polonia, No. 38672/02 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2007). <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-82202>

Cecil Stephen Walsh v. United Kingdom, No. 43384/05 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2006).

Chanjan Documet, R., Espinoza Marmolejo, O. C., Leyva Avila, S. L., & Navarro Torres, N. A. (2025). Desafíos de la política criminal peruana de mano blanda frente a la criminalidad organizada de cuello blanco. *Derecho & Sociedad*, 64, 1–20. <https://doi.org/10.18800/dys.202501.013>

Chanjan, R., & Torres Pachas, D. (2022). *Lecciones sobre el delito de lavado de activos y el proceso de extinción de dominio*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/publicaciones/lecciones-sobre-el-delito-de-lavado-de-activos-y-el-proceso-de-extincion-de-dominio/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *INFORME SOBRE TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS* (No. OEA/Ser.L/V/II.116). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm>

Consejo de Europa. (2013). *Impact Study of Civil Forfeiture*. Consejo de Europa. <https://rm.coe.int/impact-study-on-civil-forfeiture-en/1680782955>

Corte Superior de Justicia de Cusco (Director). (2025, octubre 21). *Seminario Descentralizado “Extinción de Dominio”* [Video recording]. <https://www.youtube.com/watch?v=rTME0kuM--A>

Danós Ordóñez, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, 17, 26–50. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>

Dassa Foundation y otros v. Liechtenstein, No. 696/05 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2007).

Delgado Tovar, W. J. (2025). Principio de prevalencia: Una mirada crítica. En *La extinción de dominio desde sus principios* (pp. 93–108). Cooperación Económica Suiza – SECO. [https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La\\_extincion\\_dominio\\_principios.pdf](https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La_extincion_dominio_principios.pdf)

Dictamen 1-21-OP/21, No. 1-21-OP (Corte Constitucional del Ecuador 2021). [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic4NGU0YWE4MS1jMWMYLTTRhNjltYTk0MC04NjliZTQyZGQ3NjYucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic4NGU0YWE4MS1jMWMYLTTRhNjltYTk0MC04NjliZTQyZGQ3NjYucGRmJ30=)

Director of Assets Recovery Agency v. Jia Jin He and Dan Dan Chen, No. 3021 (Admin) (Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales 2004). [https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/case-law/gbr/2004/the\\_queen\\_of\\_the\\_application\\_of\\_the\\_director\\_of\\_the\\_assets\\_recovery\\_agency\\_v\\_\\_jia\\_jin\\_he\\_dan\\_dan\\_chen.html/The\\_Queen\\_of\\_the\\_Application\\_of\\_the\\_Director\\_of\\_the\\_Assets\\_Recovery\\_Agency\\_v.\\_Jia\\_Jin\\_He\\_Dan\\_Dan\\_Chen.pdf](https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/case-law/gbr/2004/the_queen_of_the_application_of_the_director_of_the_assets_recovery_agency_v__jia_jin_he_dan_dan_chen.html/The_Queen_of_the_Application_of_the_Director_of_the_Assets_Recovery_Agency_v._Jia_Jin_He_Dan_Dan_Chen.pdf)

Domínguez Miñano, J. (2025). La carga de la prueba en el proceso de extinción de dominio. En *La extinción de dominio desde sus principios* (pp. 65–78). Cooperación Económica Suiza – SECO. [https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La\\_extincion\\_dominio\\_principios.pdf](https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La_extincion_dominio_principios.pdf)

Expediente N.° 00055-2024-0-5401-JR-ED-ED-01, Resolución N.° 2 \_\_\_\_ (Sala de Apelaciones Permanente Especializada en Extinción de Dominio de Lima 2025). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/10/Exp.-00055-2024-0-5401-JR-ED-ED-01-3-LPDerecho.pdf>

Expediente N.° 00004-2020-43-0401-SP-ED-01, Resolución N.° 27-2020 \_\_\_\_ (Juzgado Transitorio Especializado de Extinción de Dominio de Tacna 2020).

Expediente N.° 00016-2021-0-1601-SP-ED-01, Resolución N.° 19 \_\_\_\_ (Juzgado Especializado de Extinción de Dominio de Tumbes 2021).

Expediente N.° 00020-2022-0-5401-SP-ED-01, Resolución N.° 5 \_\_\_\_ (Juzgado de Extinción de Dominio de Ayacucho 2022).

Expediente N.° 00031-2021-0-0401-SP-ED-01, Resolución N.° 17-2022 \_\_\_\_ (Juzgado Especializado de Extinción de Dominio de Tacna 2022).

Expediente N.° 00033-2021-0-0401-SP-ED-01, Resolución N.° 18-2021 \_\_\_\_ (Juzgado Especializado de Extinción de Dominio de Tacna 2021).

Expediente N.° 00040-2021-0401-SP-ED-01, Resolución N.° 36 – 2022 \_\_\_\_ (Juzgado de Extinción de Dominio de Cusco 2022).

Expediente N.° 00052-2022-0-1601-JR-ED-01, Resolución N.° 06 \_\_\_\_ (Juzgado Especializado en Extinción de Dominio del Santa 2022).

Expediente N.° 00052-2021-0-1601-SP-ED-01, Resolución N.° 6 \_\_\_\_ (Juzgado Especializado de Extinción de Dominio de Lambayeque 2021).

Expediente N°. 00062-2019-0-0401-JR-ED-01, Resolución N.° 20-2021 \_\_\_\_ (Juzgado transitorio especializado en ED de Arequipa 2021).  
<https://extinciondedominio.org/web/rb/files/SV%2019-2021.pdf>

Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1373, No. 1373 (2018).  
<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Agosto/04/EXP-DL-1373.pdf>

Fernández, G. (2019). *Introducción a la responsabilidad civil. Lecciones universitarias*. Fondo Editorial PUCP.  
<https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0965b47f-4a48-4bdf-a6ed-60577f18f9cd/content>

Fernandez-Bertier, M. (2017). The History of Confiscation Laws: From the Book of Exodus to the War on White-collar Crime. En *Chasing Criminal Money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU* (p. Bloomsbury).

Ferrer Beltrán, J. (2019). La carga dinámica de la prueba. Entre la confusión y lo innecesario. En *Contra la carga de la prueba* (pp. 53–88). Marcial Pons.

Francesco Mazzacuva. (2017). The Problematic Nature of Asset Recovery Measures: Recent Developments of the Italian Preventive Confiscation. En *Chasing Criminal Money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*. Bloomsbury.

GAFILAT. (2019). *Informe de Evaluación Mutua del Perú (4ta Ronda)*. GAFILAT.  
<https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-PERU.pdf>

GAFILAT. (2024). *Guía de Buenas Prácticas sobre Extinción de Dominio y Decomiso no Basado en Condena Experiencia regional con los países del GAFILAT*. GAFILAT.  
<https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/08/Gui%CC%81a-de-Buenas-Practicas-sobre-Extincio%CC%81n-de-Dominio.pdf>

García Cavero, P. (2023). Los bienes susceptibles de extinción de dominio. *GACETA PENAL & PROCESAL PENAL*, 168, 9–21.  
[https://www.egepud.edu.pe/archivos/GARCIA%20CAVERO-Extinci%C3%B3n%20de%20dominio\\_EGEPUD.pdf](https://www.egepud.edu.pe/archivos/GARCIA%20CAVERO-Extinci%C3%B3n%20de%20dominio_EGEPUD.pdf)

García Cavero, P. (2024). Aspectos básicos del proceso de extinción de dominio. *Instituto Pacífico*, 117, 177–206.  
[https://drive.google.com/file/d/1NRqjt4ZnAhMnvko0Si0FGN8XzW6rDb\\_e/view?usp=sharing&usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1NRqjt4ZnAhMnvko0Si0FGN8XzW6rDb_e/view?usp=sharing&usp=embed_facebook)

Garofalo y otros v. Italia, No. 47269/18 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2025).  
[https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:\[%22001-242037%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:[%22001-242037%22]})

Gogitidze y otros v. Georgia, No. 36862/05 (Tribunal Europeo de Derechos Humano 2015).

Guimaráy Mori, E. (2025). La autonomía de la extinción de dominio frente a otras decisiones jurisdiccionales. En *La extinción de dominio desde sus principios* (pp. 53–64). Cooperación Económica Suiza – SECO. [https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La\\_extincion\\_dominio\\_principios.pdf](https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La_extincion_dominio_principios.pdf)

Herrera Guerrero, M. (2019). La extinción de dominio conforme al D. Leg. N.° 1373: Algunos aspectos fundamentales. *Actualidad Penal*, 60, 197–213.

Higa Silva, C. (2013). El derecho a la Presunción de Inocencia desde un punto de vista constitucional. *Derecho & Sociedad*, 40, 113–120. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/12793>

Huerta Ayala, Ó. A. (2013). *La problemática de la buena fe del tecero registral* / Óscar Huerta Ayala. (1a ed.). Gaceta Jurídica.

Jiménez Niño, S. (2020). Carga de la Prueba en el proceso de extinción de dominio. *Gaceta Penal & Procesal Penal*, 128. [https://aulavirtualcfc.pge.gob.pe/pluginfile.php/45603/mod\\_resource/content/2/Carga%20de%20la%20Prueba%20en%20el%20proceso%20de%20Extinci%C3%B3n%20de%20Dominio.pdf](https://aulavirtualcfc.pge.gob.pe/pluginfile.php/45603/mod_resource/content/2/Carga%20de%20la%20Prueba%20en%20el%20proceso%20de%20Extinci%C3%B3n%20de%20Dominio.pdf)

Jiménez Niño, S. (2023). La autonomía del proceso de extinción de dominio y su relación con la cosa juzgada. En *Cuaderno para la defensa jurídica del Estado N° 1: La extinción de dominio* (pp. 64–74). Procuraduría General del Estado. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5056472/4580835-cuaderno-extincion-de-dominio-24-10-2023.pdf?v=1698177581>

Jiménez Vargas-Machuca, R. (2019). Apuntes sobre la caducidad y la seguridad jurídica. *Forseti. Revista de derecho*, 7(10), 42–54. <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i10.1098>

La República - LR+ (Director). (2025, agosto 9). *ROSA MARÍA PALACIOS ENTREVISTA A MAGISTRADO DEL TC SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO* [Video recording]. [https://www.youtube.com/watch?v=Cq41daJTN\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=Cq41daJTN_M)

Laguna de Paz, J. C. (2024). Cambio normativo, retroactividad y responsabilidad patrimonial de la Administración. *Revista de Administración Pública*, 225, 69–102. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.03>

Ley de interpretación auténtica de la primera disposición complementaria final de la ley n° 32326 que modifica el decreto legislativo 1373, decreto legislativo sobre extinción de dominio, a fin de fortalecer su aplicación, No. 12053/2025-CR (2025). <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzE0Nzcxw/pdf>

Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (2011). [https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley\\_Modelo\\_Sobre\\_Extincion\\_de\\_Dominio.pdf](https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf)

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, No. 12212/2025-CR (2025). <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzE4NTI1/pdf>

Lovatón Palacios, D. (2024, marzo 12). Retorno a la bicameralidad y otras reformas constitucionales: La voz del pueblo ya no es la voz de Dios. *Facultad de Derecho*. <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/ventana-juridica/retorno-a-la-bicameralidad-y-otras-reformas-constitucionales-la-voz-del-pueblo-ya-no-es-la-voz-de-dios/>

Macagno, M. E. (2011). La supervivencia de los delitos de sospecha: El caso del artículo 259 del Código Penal Argentino. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 8, núm. 41*, 179–192. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/20686>

Maraver Gómez, M. (2025). La despenalización del decomiso. *Estudios Penales y Criminológicos*, 46, 1–44. <https://doi.org/10.15304/epc.46.10833>

- Mathieu, B. (2019). La reforma de la Constitución. *Pensamiento Constitucional*, 24(24), 259–275.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/22679>
- Mejorada Chauca, M. (2004). La propiedad y el bien común. *Foro Jurídico*, 03, 128–131.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18345>
- Mejorada Chauca, M. (Director). (2025, septiembre 3). *Efectos en el tiempo de la sentencia sobre extinción de dominio | Martín Mejorada* [Video recording].  
[https://www.youtube.com/watch?v=8T\\_h2Z7wko0](https://www.youtube.com/watch?v=8T_h2Z7wko0)
- Michel Panzavolta. (2017). Confiscation and the Concept of Punishment: Can There be a Confiscation Without a Conviction? En *Chasing Criminal Money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*. Bloomsbury.
- Ministerio del Interior del Perú. (2019). *Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019-2030 (PNMLCCO)*. Ministerio del Interior del Perú.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC\\_MININTER.pdf?v=1578605291](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473340/PLC_MININTER.pdf?v=1578605291)
- Ministerio Público del Perú. (2023). *Compendio de Jurisprudencia de Extinción de Dominio (2021-2022)*. Ministerio Público del Perú.  
<https://www.gfpsubnacional.pe/publicacion/compendio-de-jurisprudencia-de-extincion-de-dominio/>
- Ministerio Público del Perú (Director). (2025, agosto 5). *Extinción de Dominio: Fiscalía detalla consecuencias legales tras sentencia del TC* [Video recording].  
<https://www.youtube.com/watch?v=A4jgPCAEPRs>
- Morales Aniceto, J. (2025). La cosa juzgada en el proceso de extinción de dominio. En *La extinción de dominio desde sus principios* (pp. 79–92). Cooperación Económica Suiza – SECO.  
[https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La\\_extincion\\_dominio\\_principios.pdf](https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La_extincion_dominio_principios.pdf)
- Morales Luna, F. F. (2004). La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. *Derecho & Sociedad*, 23, 275–287.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16899>
- Nieva Fenoll, J. (2010). *La valoración de la prueba*. Marcial Pons.
- Nieva Fenoll, J. (2016). La cosa juzgada: El fin de un mito. *Revista Peruana de Derecho Constitucional: Revista Oficial del Tribunal Constitucional*, 9 (diciembre), 113–134.  
<https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/227>
- Ninamancco Córdova, F. (2021). ¿Dos caras de la fe pública registral? En *Qué es la buena fe en los hechos?: Un enfoque doctrinario, normativo y jurisprudencial sobre la aplicación de la buena fe en el derecho civil* (1a ed.). Gaceta Jurídica.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *Dificultades encontradas, buenas prácticas y enseñanzas extraídas, así como procedimientos que permiten el decomiso del producto de la corrupción sin que medie condena de los Estados partes que hayan adoptado medidas de ese tipo de conformidad con el artículo 54, párrafo 1 c), de la Convención* (No. CAC/COSP/2021/15). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).  
[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC-COSP-2021-15/V2107448\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC-COSP-2021-15/V2107448_S.pdf)

- Ortega Mejía, C. V. (2023). El principio de fe pública registral hoy: ¿todavía existe? *THEMIS Revista de Derecho*, 83, 75–106. <https://doi.org/10.18800/themis.202301.005>
- Pérez Luño, A. E. (2000). La seguridad jurídica: Una garantía del derecho y la justicia. *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 15, 25–38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175549>
- Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil (Poder Judicial del Perú 2022).
- Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio (Poder Judicial del Perú 2025).
- Poder Judicial del Perú. (2025). *Acta del Pleno Jurisdiccional Superior Nacional de Extinción de Dominio*.
- Prieto del Pino, A. M. (2021). El comiso sin condena o “civil asset forfeiture”: Avanzando hacia el pasado. En *Libro homenaje al profesor Luis Arroyo Zapatero: Un derecho penal humanista*, Vol. 2, 2021, ISBN 978-84-340-2777-0, págs. 1103-1114 (pp. 1103–1114). Boletín Oficial del Estado, BOE. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8416982>
- Riela y otros v. Italia, No. 52439/99 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2001).
- Rodríguez Salinas, S. (2024). ¿Instrumentalización de bienes de “terceros”? Extinción de dominio y límites al derecho de propiedad del titular ajeno al delito. En *La extinción del dominio de bienes instrumentalizados* (pp. 37–50). Basel Institute on Governance Sucursal Perú.
- Rodríguez Salinas, S. (2025). La aplicación en el tiempo de la extinción de dominio. Una cuestión de coherencia normativa. En *La extinción de dominio desde sus principios* (pp. 23–38). Cooperación Económica Suiza – SECO. [https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La\\_extincion\\_dominio\\_principios.pdf](https://www.gfpsubnacional.pe/wp-content/uploads/2025/06/La_extincion_dominio_principios.pdf)
- Rodríguez-Arana, J. (2007). Principio de seguridad jurídica y técnica normativa. *Revista de Derecho Administrativo*, 3, 251–268. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16325>
- Roel Alva, L. A. (2022). El derecho a la propiedad en el derecho civil en el marco del constitucionalismo: La constitucionalidad del derecho civil en el Estado constitucional de derecho peruano. *Ius et Praxis*, 055, 47–63. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2022.n055.6092>
- Rojas Liendo, H. W. (2016). *La coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la implementación del proceso de pérdida de dominio por el delito de tráfico ilícito de drogas durante el período 2010-2014* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/8106>
- Rosas Castañeda, J. A. (2021). *Decomiso y Extinción de Dominio. La Nueva Política Criminal y Recuperación de Activos de Origen Ilícito*. Gaceta Jurídica.
- Rubio Correa, M. (2013). *Aplicación de la norma jurídica*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositoriodigital.bnp.gob.pe/bnp/recursos/2/html/aplicacion-de-la-norma-juridica/40/>
- Sánchez Mercado, M. A. (2023). Infracciones administrativas y actividad ilícita en la ley de extinción de dominio peruana. En *Cuaderno para la defensa jurídica del Estado N° 1: La extinción de dominio* (pp. 50–63). Procuraduría General del Estado.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5056472/4580835-cuaderno-extincion-de-dominio-24-10-2023.pdf?v=1698177581>

Santander Abril, G. G. (2021). Fundamentos de legitimación, objeto y límites de las causales de extinción de dominio de bienes ilícitos. En *Extinción de dominio y lucha contra la criminalidad organizada y económica: Homenaje al profesor Carlos Santiago Nino, 2021*, ISBN 9786123223137, págs. 193-264 (pp. 193–264). Instituto Pacífico S.A.C.

SBS. (2025). *Información Estadística de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Enero de 2015 a Noviembre de 2025* (p. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones). SBS. [https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/BoletinUIF\\_nov2025\\_v2.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/BoletinUIF_nov2025_v2.pdf)

Sentencia 270/2015, No. 270/2015 (Tribunal Constitucional de España 2015). <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24757>

Sentencia C-327/20, No. C-327/20 (Corte Constitucional de Colombia 2020). <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Sentencia C-374/97, No. C-374/97 (Corte Constitucional de Colombia 1997).

Sentencia C-740/03, No. C-740/03 (Corte Constitucional de Colombia 2003).

Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019, No. 100/2019 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2021). [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5640305&fecha=06/01/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640305&fecha=06/01/2022#gsc.tab=0)

Sentencia del Expediente N.º 0004-2004-AI/TC, No. 0004-2004-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2004). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00004-2004-AI%20Admisibilidad.html>

Sentencia del Expediente N.º 0014-2015-PI/TC, No. 0014-2015-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00014-2015-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 00016-2002-AI, No. 00016-2002-AI (Tribunal Constitucional del Perú 2003). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00016-2002-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 0018-2015-PI/TC, No. 0018-2015-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2020). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, No. 0048-2004-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2005). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 01036-2011-HC, No. 01036-2011-HC (Tribunal Constitucional del Perú 2011). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/01036-2011-HC.html>

Sentencia del Expediente N.º 05291-2016-PA/TC, No. 05291-2016-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/05291-2016-AA.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 08376-2006-PA/TC, No. 08376-2006-PA/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2007). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/08376-2006-AA.pdf>

Sentencia del Expediente N.º 010-2002-AI/TC, No. 010-2002-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 2003). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

Sentencia T-110/11, No. T-110/11 (Corte Constitucional de Colombia 2011).

Solar Labarthe, S. del. (1994). Protección a terceros adquirentes en el Código Civil: Orientaciones y desorientaciones. *IUS ET VERITAS*, 8, 159–174. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15433>

Solórzano, O. (2024). La extinción de dominio de la propiedad instrumentalizada para cometer crímenes: Entrevista a Oscar Solórzano. En *La extinción del dominio de bienes instrumentalizados* (pp. 9–15). Basel Institute on Governance Sucursal Perú.

Solórzano, O., Cheng, D., & Guimaray, E. (2022, enero 19). *Retrospectividad e imprescriptibilidad en la Extinción de Dominio – un producto de conocimiento de la CCERA*. International Centre for Asset Recovery. <https://baselgovernance.org/publications/retrospectividad-extincion-de-dominio>

Taruffo, M. (2012). *Teoría de la prueba* (1a ed.). ARA Editores.

Teichmann, F. (2025). Non-Conviction-Based Confiscation (NCBC) – A Reform Option for German Asset Recovery Law. *Eucrim – European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution*, 20(1), 84–89. <https://doi.org/10.30709/eucrim-2025-007>

Terradillos Basoco, J. M. (2015). Corrupción, globalización y derecho penal económico. Lección de Apertura del Año Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *Derecho PUCP*, 74, 11–26. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/13585>

Transparencia Internacional. (2025). *Corruption Perceptions Index 2024*. Transparency.Org. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

UNODC. (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. UNODC. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541\\_Ebook\\_s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf)

Urbina Mendoza, E. J. (2023). Los modelos de decomiso sin condena y la extinción de dominio en el Derecho comparado latinoamericano. Origen, tendencias y transformaciones por la Justicia Constitucional. *Estudios de Deusto*, 71(2), 259–299. <https://doi.org/10.18543/ed.2934>

Urbina Mendoza, E. J. (2024). Los valores constitucionales de la propiedad y la aplicación del concepto «interés general» como fundamento de la potestad constitucional de corrección patrimonial en la extinción de dominio: Una interpretación desde la peculiaridad constitucional venezolana. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 12(1), 55–82. <https://doi.org/10.14201/AIS20241215582>

Urbina Mendoza, E. J. (2025). La solución legislativa sobre la “buena fe calificada” en extinción de dominio. Un concepto creado desde la jurisprudencia constitucional latinoamericana. *Revista de Derecho Público*, 181–182, 345–373. [https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2025/10/La\\_solucion\\_legislativa\\_sobre\\_la\\_buena\\_fe\\_calificada\\_en\\_la](https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2025/10/La_solucion_legislativa_sobre_la_buena_fe_calificada_en_la)

[\\_extincion\\_de\\_dominio\\_Un\\_concepto\\_creado\\_desde\\_la\\_jursprudencia\\_constitucional\\_Latinoamericana\\_Emilio\\_Urbina\\_Mendoza.pdf](#)

Usco Rutti, D. (2022). ¡El suelo no es mercancía! Una reflexión sobre los derechos y obligaciones del propietario del suelo en el marco de la función social de la propiedad. *Foro Jurídico*, 20, 311–331. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/30191>

Velásquez, R. (2020). Efectos de la sentencia de inconstitucionalidad: A propósito de la inconstitucionalidad de las infracciones aplicadas por la Contraloría General de la República del Perú. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 8(1), 174–216. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/22580>





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

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
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**



## 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 intencionadamente 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 [...]<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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



delinquentes 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 xenóforo, 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 postulatoria, 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/TC<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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 hermeneúicas 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 Sánchez<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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 proscribía 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

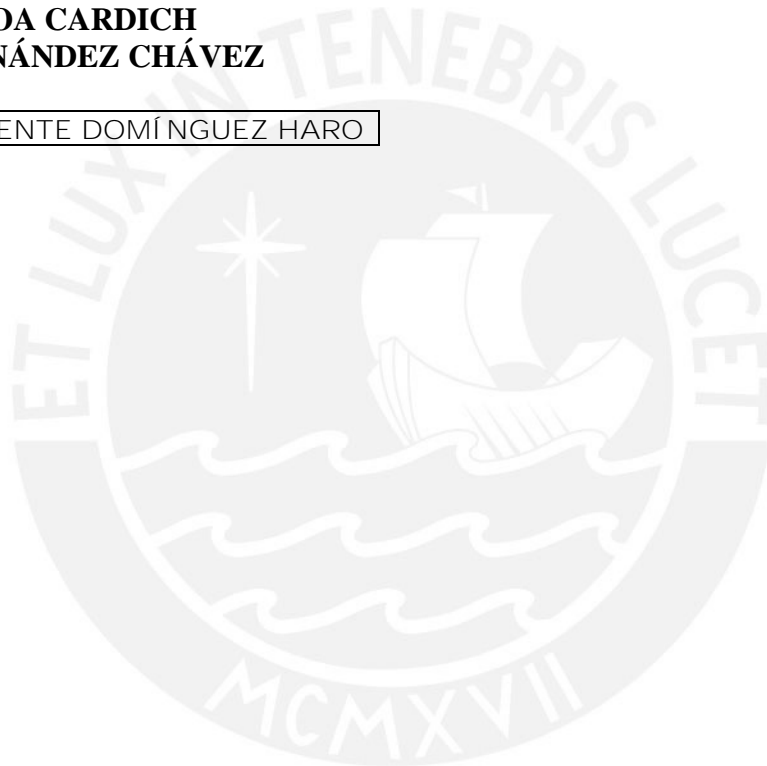
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

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 constitucional<sup>4</sup>”.

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 (...).

---

<sup>4</sup> 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”<sup>5</sup>.

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**



---

<sup>5</sup> 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:

<b>ARTÍCULOS IMPUGNADOS DEL DL 1373</b>	<b>DL 1373</b> <i>(Publicado el 04.08.2018)</i>	<b>LEY 32326</b> <i>(Publicada el 09.05.2025)</i>	<b>ESTADO</b>
Numeral 2.1 del artículo II del Título Preliminar	<b>2.1. Nulidad:</b> 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	<b>2.3. Autonomía:</b> 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



		<p>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</p>	
<p>Numeral 2.4 del artículo II del Título Preliminar</p>	<p><b>2.4. Dominio de los bienes:</b> 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.</p>	<p>No hizo modificaciones.</p>	<p>Se mantiene vigente.</p>
	<p><b>2.5. Aplicación en el tiempo:</b> la extinción de dominio se declara con independencia de que los presupuestos para</p>		



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	<b>2.9. Carga de la prueba:</b> 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	<b>3.10. Extinción de dominio:</b> 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	<b>3.11. Incremento patrimonial no justificado:</b> 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.

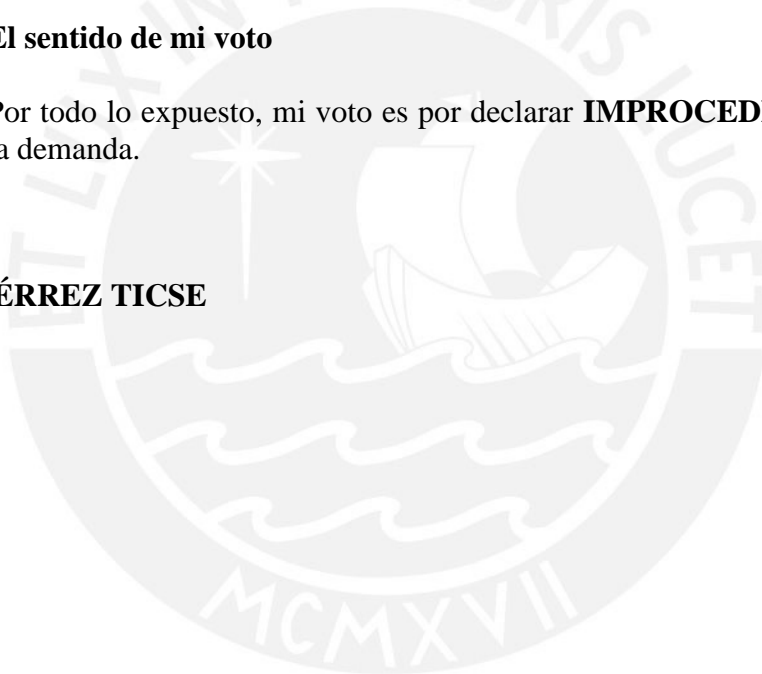
11. Por último, la acumulación también hubiera optimizado el principio de eficacia integradora. Una sentencia de fondo acumulada habría pacificado de manera categórica la controversia constitucional en torno a la extinción de dominio, valorando los argumentos a favor y en contra de ella, máxime si en 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 importante<sup>6</sup>.
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

---

<sup>6</sup> “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 adquirente, 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 proscribe.

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**