

ACTUAL NORMATIVA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO EN PERÚ

*Carmen Victoria Huayre Proaño**

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco Normativo. 2.1. Principios Rectores. 2.2. Presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio. 2.3. Procedimiento de Extinción de Dominio. 2.4. Etapas. 2.5. Cooperación. 2.6. Cooperación interinstitucional. 2.7. Cooperación jurídica internacional. 2.8. Asistencia y cooperación internacional. 3. Propuesta de modificatoria. 4. Demanda de inconstitucionalidad. 5. Conclusiones.

Resumen

El presente trabajo aborda el proceso de Extinción de dominio, tema que se encuentra en el centro del debate público al pretenderse su modificatoria radicando su importancia en que tal constituye un mecanismo jurídico que permite al Estado recuperar bienes adquiridos a través de actividades ilícitas. Caso de decomiso de bienes ilícitos inicialmente vinculados al proceso penal, originalmente los referidos al tráfico ilícito de drogas a través del Decreto Legislativo 736, para posteriormente incorporar otros delitos de alta complejidad.

Así, mediante la promulgación del Decreto Legislativo N° 1373 y su Reglamento el Decreto Supremo N° 007-2019-JUS vigente desde el 02 de febrero del 2019 queda establecido que ésta es una consecuencia jurídico-patrimonial a través de la cual se declara la titularidad de algún bien patrimonial a favor del Estado por sentencia de autoridad jurisdiccional emanada de un debido proceso. Siendo su finalidad desincentivar la criminalidad organizada y garantizar la integridad del sistema económico.

Este artículo analiza el actual marco normativo, los principios rectores, y su procedimiento, así como su efectividad en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, finalmente desarrollaremos su pretendida modificatoria.

**Abogada por la Universidad Mayor de San Marcos. Fiscal Superior Titular*

1. Introducción

La necesidad de establecer un marco legal especializado paralelo al proceso penal, que permita focalizarse en la recuperación de bienes y evitar que la riqueza o ganancia ilícita se integren a la economía legal que reclama un mercado sano y competitivo, hizo necesaria la reforma normativa del año 2018, la misma que ha permitido al Estado luchar eficazmente contra la delincuencia organizada. Tal problemática constituye una responsabilidad compartida entre lo público y lo privado, tenemos en primer lugar la regulación en el sector financiero que ha establecido mecanismos de prevención y control. La autorregulación empresarial basada en el compromiso, en la responsabilidad social, muchas veces a través del compliance.

Otro extremo a considerar es la responsabilidad de los notarios, quienes en razón de su labor diaria deben informar, respecto a operaciones sospechosas ante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Todo ello considerando el control permanente de sus potenciales riesgos y reportando las operaciones sospechosas a las autoridades competentes.

Mediante el proceso de extinción de dominio el Estado puede reclamar la titularidad de bienes que son considerados producto de actividades ilícitas, sin necesidad de que exista una condena penal previa. Este artículo se centra en el análisis del Decreto Legislativo N° 1373, que regula este proceso, y su importancia en el contexto jurídico peruano.

2. Marco Normativo

El Decreto Legislativo N° 1373, publicado el 4 de agosto de 2018 y vigente al día siguiente de la publicación de su Reglamento establece las bases para el proceso de extinción de dominio. Su ámbito de aplicación es todo bien patrimonial (susceptible de valoración económica) que constituya objeto, instrumento, efectos y ganancias de actividades ilícitas. Menciona la ley, delitos contra la administración pública, contra el medio ambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal y otras con capacidad de generar dinero.

2.1. Principios Rectores

El proceso de extinción de dominio se fundamenta en varios principios:

- **Autonomía:** Es un proceso especial, independiente del proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. Ello permite su desarrollo paralelo sin depender de la resolución de un juicio penal.
- **Nulidad.** Todos los actos que recaigan sobre bienes de origen ilícito son nulos de pleno derecho, protegiendo derechos de terceros de buena fe
- **Especialidad.** Ante algún vacío o ambigüedad de la propia normativa, se resolverá según la propia naturaleza y principios del proceso que regula, ante alguna insuficiencia se acude a la octava disposición complementaria final.
- **Dominio de los bienes.** Queda claro que la protección de derecho de propiedad, se extiende exclusivamente a aquellos que recaigan sobre bienes obtenidos con justo título o estén destinados a fines compatibles con el ordenamiento jurídico.
- **Carga de la prueba.** Para la admisión a trámite de la demanda, corresponde al fiscal ofrecer las pruebas o indicios concurrentes y razonables de origen o destino ilícito del bien.
- **Aplicación en el tiempo.** Se declara con independencia que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia del propio decreto legislativo.
- **Tutela Jurisdiccional y Debido Proceso.** Principio de especial transcendía reconocidos constitucionalmente.
- **Publicidad.** Es público a partir de la notificación del auto que admite la demanda o desde que se materializan las medidas cautelares,
- **Cosa Juzgada.** Se aplica en la medida que exista identidad de sujeto, objeto y fundamento.
- **Carga de la prueba.** Para su admisión a trámite le corresponde al fiscal, admitida a trámite al requerido.

2.2. Presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio

Procede cuando se trata de bienes que constituyen objeto, instrumento, efectos o ganancias de la comisión de actividades ilícitas. Cuando tales constituyan un incremento patrimonial no justificado de persona natural o jurídica.

Aun tratándose de bienes de procedencia lícita cuando tales han sido utilizados o destinados para ocultar, encubrir, incorporar bienes de ilícita procedencia o que se confundan, mezclen o resulten indiferenciables con bienes de origen ilícito. Así mismo cuando se trate de bienes declarados en abandono o no reclamados siendo conocido que guardan relación directa o indirecta con una actividad ilícita. Otro caso, cuando provengan de la enajenación o permuta otros que tengan su origen directo o indirecto en actividades ilícitas.

Cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, uso y destino ilícito no hayan sido objeto de investigación o aun habiéndolo sido no se ha tomado decisión definitiva Finalmente, tratándose de bienes materia de sucesión por causa de muerte, y tales se encuentren dentro de alguno de los presupuestos ya expuestos.

2.3. Procedimiento de Extinción de Dominio

El procedimiento se inicia con la investigación preliminar a cargo del fiscal especializado, quien puede actuar de oficio o a solicitud de otras autoridades. La investigación debe concluir en un plazo no mayor de noventa (90) días, tras lo cual se puede presentar la demanda de extinción de dominio ante el juez competente.

El juez a cargo es el juez especializado en extinción de dominio del distrito judicial donde inicia la investigación fiscal, al admitir la demanda, debe notificar a todas las partes interesadas y garantizar el derecho a la defensa. La sentencia que declare la extinción de dominio debe basarse en pruebas que demuestren el origen ilícito de los bienes.

El infaltable principio a la Tutela Jurisdiccional y el Debido Proceso garantiza y protege los derechos reconocidos en nuestro ordenamiento nacional, por lo cual el Requerido accede al proceso directamente o a través del abogado de su

elección, notificado con el auto que admite la demanda o la materialización de medidas cautelares. Ello le permitirá controvertir, de ser el caso las pretensiones interpuestas por la Fiscalía en contra de los bienes.

2.4. Etapas

2.4.1. Etapa de indagación patrimonial. Corresponde al fiscal especializado, quien notifica a la Procuraduría Pública Especializada para los fines correspondientes y pasará a identificar, individualizar, localizar y ubicar los bienes sobre los cuales podría recaer el proceso, localizar a los supuestos titulares de los bienes materia, incluso a terceros.

Etapa de la recopilación de elementos probatorios o indicios concurrentes y razonables, que acrediten alguno de los supuestos de procedencia, o de aquellos que demuestren el nexo de relación entre cualquiera de los supuestos desarrollados, identificando la actividad ilícita y los bienes pasibles de extinción de dominio. Permitiendo la norma solicitar al juez la ejecución de medidas cautelares (tales como: orden de inmovilización, incautación, inhibición o inscripción), el levantamiento del secreto bancario, secreto de las comunicaciones, reserva tributaria, reserva bursátil, entre otras medidas pertinentes.

Tiene un plazo máximo de (12) doce meses, prorrogables por el mismo término, en caso de complejidad se contempla un plazo máximo de treinta y seis (36) meses prorrogables, mediante decisión motivada.

En lo que respecta a alguna medida cautelar, esta debe ser confirmada o rechazada por el juez dentro de las veinticuatro (24) horas de ejecutada. Al tratarse de bienes inscribibles, el Registrador Público la inscribe bajo responsabilidad, en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral correspondiente, resultando que vigente la cautelar no se anota ni inscribe en la partida registral del bien, ningún acto o contrato, independientemente de su naturaleza, hasta la inscripción de la sentencia. La excepción son aquellos actos de administración o disposición realizados o solicitados por el Programa Nacional de Bienes incautados (PRONABI). Los bienes no inscribibles, pasan a la administración de tal programa, circunstancia que se inscribe en el asiento respectivo. Esta etapa concluye, facultando al fiscal, demandar o archivar.

2.4.2. Etapa judicial. El fiscal formula por escrito ante el juez la demanda de extinción de dominio, notifica al procurador público, quien se incorpora como sujeto procesal en defensa de los intereses del Estado. El requerido absuelve la demanda dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que la admite a trámite.

Durante la Audiencia Inicial el juez verifica el interés y legitimación de las partes procesales, resolviendo de ser el caso, excepciones o nulidades, para proceder a admitir -o rechazar- las pruebas ofrecidas, las que se actuarán en Audiencia.

La Audiencia de actuación de medios probatorios es improrrogable y se realiza en un solo acto, excepcionalmente procede una audiencia complementaria.

Verificados los alegatos de las partes el juez dicta sentencia dentro de un plazo que no exceda de quince (15) días hábiles, salvo el caso revista de complejidad, este plazo se prorroga por quince (15) días adicionales.

Contra la sentencia procede el recurso de apelación interpuesto dentro de los diez (10) días hábiles de notificada, siendo resuelta por la Sala dentro de los quince (15) días de realizada la vista de la causa, prorrogables por el mismo plazo en caso de complejidad.

La sentencia que declara fundada la demanda debe sustentarse en indicios concurrentes y razonables, o en las pruebas pertinentes, legales incorporadas al proceso. Declara 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. Al adquirir la sentencia la calidad de cosa juzgada los bienes pasan a la titularidad del Estado representado por el Programa Nacional de Bienes incautados (PRONABI).

2.5. Cooperación

Importante resaltar que todas las entidades, organismos e instituciones públicas, sus funcionarios, servidores y representantes están obligados a brindar el apoyo requerido por la fiscalía especializada, su omisión constituye una falta disciplinaria.

En particular las personas naturales o jurídicas están obligadas a atender de manera inmediata los requerimientos fiscales como también dar información a esta autoridad al tomar conocimiento de información relevante sobre la existencia de bienes que presuman de origen o destino ilícito, encontrándose garantizada las medidas de protección adecuadas, siendo obligatoria la respectiva reserva.

2.6. Cooperación interinstitucional

La entidad encargada de enviar al fiscal especializado el informe respecto a fondos, bienes u otros activos que haya identificado como sospechosos es la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF), que desde el año 2007 depende de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Entidad que adicionalmente regula el procedimiento para que los notarios cumplan con informar a la UIF las operaciones de las que tengan conocimiento durante el ejercicio de sus funciones.

La Resolución SBS N° 01754-2024, determina las obligaciones aplicables tanto a los notarios y al órgano centralizado de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) en su calidad de sujetos obligados a informar a la UIF-Perú. Contiene la regulación de las diversas funciones del OCP LA/FT, tales como la centralización de la información de las operaciones de los notarios a escala nacional mediante la Base Centralizada de Información (BCI), en virtud de lo cual puede analizar y detectar señales de alerta, operaciones inusuales y operaciones sospechosas a ser comunicadas a la UIF-Perú en representación del notario, debiendo llevar un registro de las operaciones inusuales detectadas.

En cuanto a las funciones de los notarios, se destaca la obligación de integrarse a la BCI, comunicar las señales de alerta u otra operación relevante al OCP LA/FT mensualmente y comunicar informes de riesgos.

2.7. Cooperación jurídica internacional

Para el cumplimiento de los fines de este proceso especial el Ministerio Público recurre a todas las formas de cooperación judicial, policial o administrativa de conformidad con los procedimientos establecidos en los convenios, tratados o

acuerdos suscritos, aprobados y ratificados por el Estado peruano. De igual manera el fiscal requiere y obtiene en forma directa información de las autoridades del Estado, territorio o jurisdicción en donde se ubiquen o se crea que se encuentran bienes susceptibles de extinción de dominio.

2.8. Asistencia y cooperación internacional

El fiscal decreta medidas cautelares u ordena actos de indagación sobre bienes ilícitos que se encuentren en territorio nacional y sean requeridos a través de pedido de asistencia legal mutua por otros Estados, el cumplimiento de tales requerimientos se efectiviza según las convenciones y tratados internacionales suscritos por el Perú.

Desde la implementación del Decreto Legislativo N° 1373, se ha logrado recuperar bienes valorados en millones de dólares, lo que evidencia la efectividad de este mecanismo en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

3. Propuesta de modificatoria.

Actualmente se encuentra en debate el Proyecto de ley 101202024-CR, que busca modificar el Decreto Legislativo N° 1373, sobre extinción de dominio, para incorporar principios rectores en salvaguarda del derecho a la propiedad y otros aspectos clave en su aplicación. Particularmente establece que el proceso de extinción de dominio deberá estar condicionado a una sentencia firme en procesos penales, civiles o arbitrales, excepto en casos de delitos graves como terrorismo, narcotráfico o trata de personas. Adicionalmente pretende el aseguramiento a la protección del derecho de propiedad sobre bienes adquiridos legítimamente antes de cualquier actividad ilícita.

El proyecto introduce modificaciones en los criterios de procedencia del proceso de extinción de dominio. Entre los cambios propuestos se tiene que las medidas cautelares adoptadas por el fiscal especializado deberán ser confirmadas por un juez en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas. En cuanto a los bienes inscribibles, se establece que estos serán custodiados por el PRONABI hasta que se emita una sentencia definitiva.

Estas iniciativas contenidas en el proyecto de ley en comento causan preocupación a los miembros del Ministerio Público, toda vez que se corre el riesgo que se desactiven los procesos de extinción de dominio. Otros fundamentos en contra vertidos en la “Mesa de Trabajo del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio del Poder Judicial” desarrollado en la ciudad de Lima el pasado 10 de febrero 2025, lo constituyen el intento de excluir conductas de alta gravedad tales como el lavado de activos, la corrupción de funcionarios y ciertos delitos medioambientales. La reducción del plazo de prescripción a solo cinco (05) años. Modificaciones que podrán limitar los mecanismos actuales para sancionar y confiscar los bienes ilícitos.

Un punto central del proyecto, también materia de preocupación por parte de los operadores del sistema es la posibilidad que sólo se podría intervenir bienes cuando exista una sentencia firme, lo que generaría el riesgo inminente que los imputados utilicen testaferros para transferir dichos bienes, eludiendo así el alcance de la medida.

4. Demanda de inconstitucionalidad.

A lo ya expresado se suma la posición de la Defensoría del Pueblo, cuyo titular ha presentado ante el Tribunal Constitucional una Demanda de Inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1373. Siendo su pretensión que el TC evalúe la regulación prevista por dicha norma considerando que contraviene diversos principios constitucionales (seguridad jurídica, buena fe registral del tercer adquirente, presunción de inocencia, la no retroactividad de la ley). Asimismo, asegura que la facultad del juez a afectar los bienes y recursos sin que exista una sentencia judicial, de la naturaleza que fuere que declare el origen ilícito de los mismos, lo cual -a su concepto- vulnera los estándares convencionales y constitucionales de nuestro sistema jurídico, afectando además el derecho de propiedad, el principio de buena fe registral y el principio de seguridad jurídica en contra de cualquier ciudadano que se vea inmerso en este singular proceso.

Atentos estamos al pronunciamiento del Supremo Interprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional.



CHASKA
AMARU

5. Conclusiones

Este artículo proporciona un análisis exhaustivo del proceso de extinción de dominio en el Perú.

Siendo que ante un consabido interés tanto público como privado de detectar transacciones sospechosas, con el objeto de identificar a las personas naturales y jurídicas que buscan esconder sus ganancias y ponerlas a buen recaudo de cualquier tipo de fiscalización, se ha regulado en los últimos años la actual normativa de extinción de dominio.

Es un proceso autónomo y especializado para la recuperación de bienes adquiridos a través de actividades ilícitas conforme el Decreto Legislativo N° 1373 y su Reglamento Decreto Supremo 007-2019-JUS.

Esta norma se presenta como una herramienta crucial en la política en contra de la criminalidad en Perú, permitiendo al Estado recuperar bienes de origen ilícito y desincentivar la criminalidad, finalidad que se viene cumpliendo. A medida que se fortalece el actual marco normativo sin limitaciones y se mejora la capacitación de los operadores del sistema, se espera que este proceso continúe contribuyendo a la integridad del sistema económico y a la justicia social en el país.

La normativa establece principios como la nulidad de actos sobre bienes de origen ilícito, la especialidad en la interpretación de la ley, y la carga de la prueba que recae sobre el requerido, quien debe demostrar el origen lícito de los bienes en cuestión.

Desde la implementación de esta normativa, se ha reportado la recuperación de bienes valorados en millones de dólares, lo que evidencia su efectividad en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado en el país.

En resumen, la normativa de extinción de dominio en Perú ha sido diseñada para ser un mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada, permitiendo al Estado recuperar bienes de origen ilícito de manera autónoma y especializada.

REFERENCIAS

1. Decreto Legislativo N° 1373. (2018). Decreto Legislativo sobre extinción de dominio. Presidencia de la República.
2. Decreto Supremo 007-2019-JUS. (2019). Reglamento del Decreto Legislativo sobre extinción de dominio. Presidencia de la República.
3. Proyecto de Ley N°10120/2024-CR. (2025). Congreso de la Republica.
4. Lamas (2016). Lavado de Activos y Operaciones Financieras Sospechosas. Paz editores. S.A.C.
5. Julca, J y Cáceres, R. (2016). Comentario a la Ley contra el Crimen Organizado. Juristas Editores.
6. Poder Judicial (17/02/2025). Reforma de Ley Extinción de Dominio haría retroceder lucha contra criminalidad. Nota de prensa. <https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/1111422-poder-judicial-y-fiscalia-reforma-de-ley-extincion-de-dominio-haria-retroceder-lucha-contra-criminalidad>
7. El Peruano (10/02/2025). Acuerdo en mesa de trabajo interinstitucional. <https://elperuano.pe/noticia/263904-operadores-de-justicia-alistan-proyecto-para-mejorar-aplicacion-de-extincion-de-dominio>
8. Defensoría del pueblo (2024). demanda de inconstitucionalidad al Decreto Legislativo 1373. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/08/Demanda-inconstitucionalidad-contra-ley-extincion-de-dominio-LPDerecho.pdf>
9. Valdés, R. Vera, D y Basombrío C. (2022). Las economías criminales y su impacto en el Perú.
10. Corte Suprema De Justicia De La República. (2022). Sala Penal Permanente. Recurso de Queja NCPP N° 971-2022/Lima.
11. La Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (2024). Resolución SBS N° 01754-2024.
12. El Peruano (14/05/2024). SBS aprueba nueva norma sobre lavado de activos. Fortalecen función notarial en la lucha contra el crimen.