



La **EXTINCIÓN DE DOMINIO** en el marco de los estándares e instrumentos internacionales

La publicación *La extinción de dominio en el marco de los estándares e instrumentos internacionales* es un producto de conocimiento elaborado en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a nivel Subnacional en el Perú (2024-2028), que cuenta con el apoyo de Suiza, a través de su Cooperación Económica, y es implementado por el Basel Institute on Governance.

Editado por: Basel Institute on Governance - Sucursal Perú
Av. Jorge Basadre 870, San Isidro
Lima, Perú
T (+51) 977 187 775
www.baselgovernance.org
www.gfpsubnacional.pe

Con apoyo de: Suiza, a través de su Cooperación Económica
Embajada Suiza
Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27
T (+51 1) 264 0305
seco.lima@sdg.net
www.cooperacionsuiza.pe/seco
www.seco.admin.ch

Elaboración de contenidos: Sergio Jiménez Niño,
Jhanira Yamali Morales Aniceto,
Walther Javier Delgado Tovar,
Joseph Celso Domínguez Miñano,
Sergio Enrique Rodríguez Salinas,
Deily Arlene Pereda Rodríguez,
Michel Martin Risco Solís.

Revisión de contenidos: Centro de Gestión de Conocimiento - ICAR Latam

Corrección de estilo: Gerson Rivera Cisneros

Apoyo editorial: Romina Cruz Valencia

Diseño y diagramación: Percy López

ISBN: 978-612-49673-4-4

Primera edición: Lima, mayo de 2026

Publicación digital

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N.º 2026-05935

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se mencione la fuente. Distribución gratuita. Prohibida su venta.

La **extinción de dominio**
en el marco de los estándares e
instrumentos internacionales

Prólogo

Durante 2025, el alcance de la extinción de dominio fue objeto de modificaciones legislativas y su legitimidad, materia de un amplio debate constitucional. Ambos sucesos apuntaron a clarificar los límites de esta figura jurídica, con el propósito de consolidarla como un instrumento legítimo y eficaz dentro de la política criminal frente al crimen organizado.

En este escenario, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a nivel Subnacional en el Perú (2024-2028), de la Embajada Suiza en el Perú, a través de su Cooperación Económica e implementado por el Basel Institute on Governance, elabora el tercer número de esta publicación académica, con el propósito de contribuir al estudio continuo de la extinción de dominio, abordándola, en esta ocasión, desde la perspectiva regional e internacional del decomiso sin condena.

En esa línea, la presente publicación aborda, con rigurosidad y agudeza analítica, el anclaje supranacional de esta vital herramienta. A lo largo de los diferentes artículos, los autores examinan detalladamente cómo diversos instrumentos —tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)—, junto con ordenamientos jurídicos extranjeros, han cimentado las bases normativas para su progresiva adopción global. El texto pone de relieve la importancia de la armonización legislativa para rastrear, asegurar y recuperar activos ilícitos en un mundo interconectado.

Entregar a la comunidad jurídica un estudio de esta envergadura resulta no solo oportuno, sino indispensable para el debate contemporáneo. Esta publicación se erige como una brújula dogmática y práctica para jueces, fiscales, legisladores y estudiosos del derecho que se enfrentan a la compleja tarea de interpretar, adaptar y aplicar estos estándares globales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, invito al lector a adentrarse en estas páginas con la certeza de que encontrará en ellas un análisis exhaustivo, crítico y propositivo, destinado a fortalecer la figura de la extinción de dominio.

Sergio Jiménez Niño

Coordinador temático del Componente
de Recuperación de Activos
Programa GFP Subnacional

Embajada Suiza en el Perú y su Cooperación Económica

Presentación

La recuperación de activos ilícitos se ha consolidado, en las dos últimas décadas, como la columna vertebral de la política criminal contemporánea frente al crimen organizado, la gran corrupción y la criminalidad económica transnacional. En ese desarrollo, el decomiso sin condena —y, en su expresión latinoamericana, la extinción de dominio— ha pasado de ser una herramienta de aplicación incipiente a constituir un estándar internacional reconocido por las convenciones de las Naciones Unidas, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹ y la práctica constante de los Estados. Esta evolución ha sido fruto del esfuerzo paralelo de los ordenamientos domésticos por traducir esos estándares en marcos normativos operativos, capaces de afectar la economía ilícita con eficacia y, a la vez, dentro de los límites del Estado constitucional de derecho.

El Perú ocupa, en esa cartografía regional, un lugar singular. Su subsistema especializado de extinción de dominio se erigió, desde la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1373, como una de las experiencias más destacadas de la región, generando casos emblemáticos de cooperación judicial internacional con jurisdicciones como Suiza y Luxemburgo, así como una jurisprudencia doméstica progresivamente consolidada. No obstante, los acontecimientos legislativos y constitucionales de 2025 —la Ley 32326 y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00008-2024-PI/TC— han reabierto el debate sobre el alcance, la naturaleza y los límites del instituto, planteando interrogantes que exigen ser abordados con rigor técnico y con una mirada atenta a la experiencia comparada.

Es en este escenario que se inscribe el tercer número de la presente publicación académica, *La extinción de dominio en el marco de los estándares e instrumentos internacionales*, producida en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a nivel Subnacional en el Perú (2024-2028), de la Embajada Suiza, a través de su Cooperación Económica, e implementado por el Basel Institute on Governance. Los siete trabajos que la integran abordan, desde distintas aristas, el anclaje supranacional de la extinción de dominio: su relación con las convenciones de Viena, Palermo y Mérida; su correspondencia con la Ley Modelo de la UNODC; su compatibilidad con la recomendación 4 del GAFI (decomiso y medidas provisionales); el diálogo con figuras afines, como el decomiso preventivo (*confisca di prevenzione*) italiano y el *civil forfeiture* estadounidense; y, finalmente, su examen constitucional a la luz de la experiencia regional latinoamericana.

¹ United Nations Office on Drugs and Crime.

El valor agregado de esta obra reside en la reconstrucción ordenada de los estándares internacionales aplicables —tarea de por sí necesaria— y, principalmente, en el esfuerzo deliberado de sus autores por identificar, comentar y poner a prueba los casos locales a la luz de esos estándares. Cada capítulo articula, con rigurosidad, el plano normativo internacional con la realidad operativa peruana: las medidas cautelares concretas reguladas por la ley nacional, los problemas reales de administración de bienes incautados a cargo del PRONABI, las decisiones del subsistema especializado, las salidas que ofrece la cooperación judicial internacional en casos emblemáticos y los efectos prácticos de la reciente reforma. Este anclaje en la práctica doméstica es, precisamente, lo que distingue al volumen de un comentario exegético al uso y lo convierte en una herramienta útil para jueces, fiscales, procuradores, legisladores y académicos enfrentados a la tarea concreta de aplicar, interpretar o reformar la figura.

La obra reúne a profesionales con trayectorias consolidadas en la asistencia técnica internacional y la formación de operadores de justicia, junto con autores jóvenes que aportan miradas frescas, hipótesis críticas y aproximaciones comparadas novedosas. Convergen, además, la experiencia de la práctica —forjada en el trabajo cotidiano con fiscalías, procuradurías y juzgados— y la reflexión académica nutrida por estudios de posgrado en universidades peruanas y extranjeras. Esta combinación es la garantía de que los argumentos vertidos en estas páginas no se quedan en la abstracción dogmática ni se reducen al pragmatismo del expediente. El intercambio entre generaciones y entre roles produce, en cambio, un análisis que recoge la complejidad real del fenómeno y propone soluciones técnicamente viables.

La extinción de dominio peruana atraviesa, sin duda, un momento de redefinición. En ese tránsito, contar con una obra que dialoga con el derecho internacional, examina críticamente la experiencia comparada y, sobre todo, somete las decisiones y los problemas locales al escrutinio de los estándares globalmente reconocidos constituye un aporte oportuno e indispensable. El lector encontrará en estas páginas, más que respuestas cerradas, un marco analítico riguroso para seguir construyendo, con cautela y con consensos, una política de recuperación de activos a la altura del compromiso internacional que el Perú ha asumido.

Oscar Solórzano

Director del International Centre for Asset Recovery (ICAR)
del Basel Institute on Governance - Latinoamérica

Contenido

5	Prólogo
7	Presentación
9	Contenido
11	Colaboradores
13	El decomiso sin condena en las convenciones de las Naciones Unidas
25	El modelo peruano de extinción de dominio ante la Ley Modelo de la UNODC
37	Extinción de dominio en Perú: cumplimiento, brechas y agenda de reforma en el marco de las recomendaciones del GAFI
51	La preservación del valor de los bienes incautados en la extinción de dominio: a propósito de la recomendación 4 del GAFI
63	La extinción de dominio de ganancias ilícitas como mecanismo preventivo. Reflexiones a partir de la <i>confisca</i> antimafia italiana
77	Extinción de dominio y <i>civil forfeiture</i>
89	Extinción de dominio y derecho de propiedad en el Perú: análisis constitucional a la luz de la experiencia regional

Colaboradores

**Walther
Delgado**



Magíster en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente, es subdirector para Latinoamérica del Centro Internacional para la Recuperación de Activos (ICAR, por sus siglas en inglés). Brinda asistencia técnica en investigación financiera y patrimonial, así como estrategias de recuperación de activos a operadores de justicia en diferentes países de Latinoamérica.

**Joseph
Domínguez**



Abogado por la Universidad César Vallejo. Actualmente, es especialista sénior en recuperación de activos del ICAR del Basel Institute on Governance. Desde allí, brinda asistencia técnica y jurídica a operadores de justicia en materia de recuperación de activos ilícitos en casos emblemáticos de la región.

**Sergio
Jiménez**



Magíster en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, y magíster en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad César Vallejo. Actualmente, se desempeña como especialista sénior en recuperación de activos del Basel Institute on Governance y como coordinador temático del Componente de Recuperación de Activos del Programa GFP Subnacional, impulsado por Suiza, a través de su Cooperación Económica e implementado por el instituto. Brinda asistencia técnica en lucha contra la corrupción, lavado de activos y recuperación de activos provenientes de estos y de delitos medioambientales.

**Jhanira
Morales**



Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo. Actualmente, es consultora en recuperación de activos del Programa GFP Subnacional. En su rol, brinda asistencia técnica y jurídica a los operadores de justicia mediante el diseño y propuesta de estrategias de investigación en casos de recuperación de activos ilícitos vinculados a delitos de corrupción de funcionarios.

**Deily
Pereda**



Magíster en Derecho Penal por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es consultora en recuperación de activos del Programa GFP Subnacional. En este cargo, proporciona asesoría técnica y jurídica a los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley de diferentes regiones del país, a través de análisis legales, diseño de estrategias jurídicas e investigativas, capacitación técnica y elaboración de instrumentos de mejora de gestión.

**Michel
Risco**



Magíster en Gestión Pública por la Universidad de San Martín de Porres. Actualmente, se desempeña como consultor en recuperación de activos del Programa GFP Subnacional. En dicho cargo, brinda asistencia técnica y jurídica a operadores de justicia mediante el análisis legal y el desarrollo de estrategias orientadas a la recuperación de activos vinculados a delitos de corrupción de funcionarios, delitos medioambientales y lavado de activos.

**Sergio
Rodríguez**



Magíster en Sistema Penal y Criminalidad por la Universidad de Cádiz, y magíster en Docencia Universitaria por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es especialista en recuperación de activos del Basel Institute on Governance y forma parte del equipo de entrenamiento de ICAR. Desde allí, desarrolla e imparte programas de capacitación en investigaciones financieras y recuperación de activos para América Latina y otras regiones donde ICAR tiene presencia. Además, desarrolla productos de conocimiento en materia de recuperación de activos.



El decomiso sin condena en las convenciones de las Naciones Unidas

Sergio Jiménez Niño

Resumen

El artículo examina si la extinción de dominio peruana tiene una base convencional directa en las convenciones de Viena, Palermo y Mérida. A partir de las reglas de interpretación de los tratados y de sus trabajos preparatorios, se sostiene que las dos primeras no reconocen el decomiso sin condena, mientras que la Convención de Mérida lo contempla como una medida facultativa y vinculada a la cooperación internacional. En consecuencia, se concluye que la extinción de dominio no deriva de un mandato convencional, aunque ello no afecta su validez constitucional ni su legitimidad como herramienta de política criminal.

Sumario

Introducción

1. Interpretación de las convenciones.
2. El decomiso sin condena en las convenciones de Viena y Palermo.
3. El decomiso sin condena en la Convención de Mérida.
4. Excurso: ¿sin convenciones no hay extinción?

Conclusiones

Referencias



Introducción

Es posible que la llamada constitucionalización del derecho (Landa Arroyo 2013, 13) motive a los operadores del sistema de justicia a buscar la armonía entre un determinado instituto material o procesal y alguna regla o principio constitucional, a fin de dotar de mayor solidez su existencia o a su aplicación.

Esta tendencia, más que una buena práctica, constituye un mandato imperativo, pues reconoce a la Constitución como fuente suprema del derecho y permite construir un ordenamiento jurídico sólido, no solo de forma vertical, sino también transversal, en tanto exige que todas las normas armonicen entre sí al hacerlo con la Constitución.

A este trabajo se suma uno adicional: buscar la correspondencia o "base" en alguna convención que, de manera directa o indirecta, haga referencia a un determinado instituto o procedimiento objeto de estudio. Una vez más, saludamos esta tendencia.

Por lo expresado, es posible que algunos textos de la especialidad y operadores del subsistema de extinción de dominio señalen a las convenciones internacionales (Viena², Palermo³ y Mérida⁴, entre otras), no solo como base del instituto del decomiso sin condena, sino del Decreto Legislativo 1373. Esta idea ha sido recibida de forma unánime por las tres salas de apelaciones del subsistema de extinción de dominio en el Perú.

Así pues, el análisis de la frase "la extinción de dominio tiene base convencional" ocupará estas líneas, con énfasis en la Convención de Mérida, donde se hace referencia expresa al decomiso sin condena.

² Convención de las Naciones Unidas Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988).

³ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

⁴ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

1 Interpretación de las convenciones

Un buen punto de partida para determinar si una regla o principio contenido en una convención internacional tiene el alcance que se le atribuye consiste en responder la siguiente pregunta: ¿cómo se interpretan las convenciones internacionales? La Convención de Viena⁵, en sus artículos 31 y 32, establece ciertas directrices:

31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios.

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31 o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con dicho artículo: a) deje ambiguo u

oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

De las reglas de Viena se puede concluir que existe una clara tendencia hacia la interpretación textual (Novak Talavera 2013, 74), lo cual, por la especial naturaleza de los tratados, parece sensato. En efecto, resultaría altamente complejo que los Estados, luego de las mesas de trabajos, las negociaciones, las firmas y otros actos propios del proceso convencional, pretendan dotar de un contenido distante del texto finalmente conciliado.

Ahora bien, a la luz de los artículos indicados, no es exacto concluir que la Convención de Viena consagra la interpretación textual como único y exclusivo método de interpretación. Se trata, más bien, de una regla de prioridad: si el texto es claro, no se debe buscar más (Villiger, citado en Novak Talavera 2013, 74). Esta tendencia que ha sido ratificada en opiniones consultivas donde se aprecia la siguiente idea: "La Corte considera que la disposición es suficientemente clara; por consiguiente, sigue la práctica constante de la Corte Permanente de la Justicia Internacional y declara que no hay motivo para recurrir a los trabajos preparatorios a fin de interpretar su significado" (Naciones Unidas 1992, 14).

Mención especial merecen los medios de interpretación complementarios, que son, en la línea de lo mencionado, un mecanismo que permite encontrar el sentido común y ordinario de los textos. Así, si las reglas primarias no resultan suficientes, las actas donde consten las intervenciones de las delegaciones podrán contribuir a esclarecer el sentido de algún artículo de la convención. Una vez más, ello será pertinente siempre que el texto no sea lo suficientemente claro.

⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), conocida como el "tratado de los tratados".

2 El decomiso sin condena en las convenciones de Viena y Palermo

2.1 Convención de Viena

En el preámbulo de esta convención encontramos lo siguiente:

Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles,

Decididas a privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad,

Del texto transcrito se advierte la preocupación de los Estados por las fortunas que genera la actividad delictiva de tráfico de drogas, así como la intención de privar a las organizaciones criminales de esas ganancias.

Dentro de los artículos de la convención encontramos las siguientes referencias:

Artículo 1. Definición

[...]

f) Por "decomiso" se entiende la privación con carácter definitivo de algún bien por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente.

Artículo 5. Decomiso.

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) del producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto;

A partir de los artículos identificados, surge la

siguiente pregunta: ¿el decomiso al que se refiere la Convención de Viena es, o puede ser, el decomiso sin condena? Para responderla, consideramos importante, aunque parezca obvio, situarnos en 1988, momento en el que, si bien algunas legislaciones comenzaron a desarrollar reglas sobre el decomiso en el marco del proceso penal⁶, estas aún se encontraban en una etapa experimental (Naciones Unidas 1999, 98). Así las cosas, difícilmente podría haberse promovido con claridad teórica la posibilidad del decomiso sin condena.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que el apartado a) del numeral 4 del artículo 3 de la Convención de Viena reconoce el decomiso como una sanción⁷ (Naciones Unidas 1999, 98):

4. a) Cada una de las Partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso.

Por lo expuesto, desde nuestra óptica, una lectura en los términos de la Convención de Viena (1969) sobre el derecho de los tratados recomendaría una interpretación restrictiva, según la cual el decomiso al que se hace referencia es un decomiso penal.

Adicionalmente, si revisamos las actas de las jornadas preparatorias, encontraremos que la propuesta del artículo 5 (que, antes de la redacción final, era el artículo 3) tenía el siguiente texto:

Artículo 3. Identificación, localización, congelación, incautación y confiscación del producto del tráfico ilícito

⁶ En el Perú se encontraba vigente el Código Penal de 1924, conocido como Código de Maura, en el que se hacía referencia a la confiscación como una de las medidas aplicables en el marco del proceso penal.

⁷ El decomiso como sanción no constituye una premisa sobre la cual se erige la extinción de dominio, entendida como decomiso sin condena.

[...]

3. Teniendo debidamente en cuenta sus sistemas constitucional, jurídico y administrativo, cada una de las Partes:

[...]

b) Dará autorización para que un tribunal de la jurisdicción penal o civil disponga la confiscación del producto, esté o no dicho producto sometido a una orden de congelación o incautación:

[...]

ii) Aunque no exista ningún enjuiciamiento o condena, cuando el tribunal, a petición de la Parte o, de otra Parte, considere que hay pruebas suficientes de que el propietario sabía que el producto procedía directa o indirectamente del tráfico ilícito en alguna jurisdicción o de que era utilizado para dicho tráfico en alguna jurisdicción.

Esta redacción, que promovía la ejecución de incautaciones o confiscaciones aun cuando no existiera enjuiciamiento ni condena, pero sí pruebas suficientes de la vinculación ilícita, fue rechazada en las jornadas preparatorias (Naciones Unidas 1994, 19). Así se desprende de sus actas, donde se encuentra la siguiente anotación:

101. Varios representantes consideraron inaceptable lo dispuesto en cuanto al decomiso del producto en casos en que no existiera ningún juicio ni condena, dado el carácter fundamental que se atribuía al derecho de propiedad en sus países, donde estaba garantizado por la Constitución y las leyes. Esa disposición se consideró además contraria al principio de la presunción de inocencia.

En razón de lo expuesto, el apartado ii) del inciso b) del párrafo 3 del artículo 3 inicial de la Convención de Viena, que de alguna manera podría estar relacionado con el decomiso sin condena, fue retirado.

Ahora bien, es cierto que el numeral 9 del artículo 5 de la Convención recoge una fórmula general en los siguientes términos:

9. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará al principio de que las medidas que en él se prevén serán definidas y aplicadas de conformidad con el derecho interno de cada una de las Partes, y con arreglo a lo dispuesto en él.

Esta regla, en estricto, no constituye un compromiso ni una obligación, sino un recordatorio de la posibilidad soberana de cada Estado Parte de regular las medidas vinculadas al decomiso en armonía con su derecho interno. En ese sentido, en nuestra opinión, los trabajos preparatorios evidencian un tránsito desde un intento de incorporar un requisito obligatorio para los Estados hasta la inclusión de una fórmula general de remisión a la decisión de estos.

Así las cosas, desde nuestra lectura, cuando la Convención de Viena hace referencia al decomiso, alude al decomiso penal, no a alguna forma de decomiso sin condena.

2.2 Convención de Palermo

La situación en la Convención de Palermo sigue la misma lógica, en tanto recoge una definición y un desarrollo del decomiso similares a los de la Convención de Viena (en el artículo 2, literal g, y en el artículo 12, respectivamente). Es decir, no contempla una forma alternativa al decomiso en el marco del proceso penal.

En los trabajos preparatorios (Naciones Unidas 2008), no hemos encontrado una referencia exacta a discusiones sobre el decomiso sin condena. Sin embargo, existen referencias bibliográficas que dan cuenta de que sí hubo discusiones sobre su inclusión, aunque finalmente se prefirió una concepción tradicional.

Esa ausencia de reconocimiento expreso ha permitido al Tribunal Constitucional peruano sostener que la extinción de dominio no es una figura prevista en esta convención (Tribunal Constitucional del Perú 2025).

3 El decomiso sin condena en la Convención de Mérida

La Convención de Mérida recoge una regla sobre el decomiso sin condena en los siguientes términos:

Artículo 54. Mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso

1. Cada Estado Parte, a fin de prestar asistencia judicial recíproca conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Convención con respecto a bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención o relacionados con ese delito, de conformidad con su derecho interno:

(...)

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.

A diferencia de las convenciones mencionadas anteriormente, en la Convención de Mérida sí encontramos una referencia al decomiso sin condena. Por ello, suele indicarse que el artículo 54.1.c constituye el punto de partida y el único instrumento que contiene dicho instituto de forma expresa (Iniciativa StAR 2009, 15; Santander Abril 2018, 93).

Esa referencia al decomiso sin condena ha llevado a cierto sector de la doctrina a indicar que allí estaría la base convencional de la extinción de dominio peruana (Castillo León 2023) o que esta última materializa el compromiso internacional allí reconocido (Sala de Apelaciones de Lima 2026). A continuación, abordaremos ambas cuestiones.

¿El artículo 54.1.c de la Convención de Mérida recoge un compromiso internacional de implementar un proceso de decomiso sin condena?

Para dar respuesta a la interrogante, se debe tener en cuenta que la Convención se estructura en tres tipos de disposiciones: a) requisitos obligatorios, que implican la obligación de adoptar medidas legislativas o de otra índole; b) requisitos facultativos, relacionados con la obligación de considerar su cumplimiento; y c) medidas facultativas, que son disposiciones que los Estados parte tal vez deseen aplicar (UNODC 2012a, 1). El artículo 54.1.c forma parte del segundo grupo (UNODC 2012a, 232). En ese sentido, de plano, podemos sostener que no existe un deber u obligación de implementación.

Esta lógica, además de estar reconocida en las guías (UNODC 2012a), emerge del propio texto de los apartados del numeral 1 del artículo 54. Así, los apartados a) y b) inician con el verbo "adoptará", a diferencia del apartado c), cuyo tenor comienza con la frase "considerará la posibilidad de adoptar". Ello, en términos del Tribunal Constitucional, evidencia que de la Convención no se deriva una obligación de prever esas reglas (Tribunal Constitucional del Perú 2012). En todo caso, lo que se exige a los Estados es dar explicaciones (una obligación de justificar), pero resulta válido que, luego de "considerarlo", decidan no implementar la medida.

En consecuencia, a partir de lo mencionado, desde nuestra óptica, está claro que la implementación de alguna forma de decomiso sin condena no es una obligación convencional derivada del artículo indicado.

Ahora bien, ¿el artículo 54.1.c de la Convención de Mérida recoge o constituye la base de la extinción de dominio peruana?

En nuestra opinión, no debe perderse de vista que este artículo identifica los escenarios para aplicar el decomiso sin condena en el contexto allí

reconocido. Estos son el fallecimiento, la fuga o la ausencia del delincuente; es decir, supuestos en los que el proceso penal ya no puede continuar, lo que evidencia una clara subsidiariedad de la herramienta. Ahora bien, es cierto que el artículo utiliza la fórmula "o en otros casos apropiados"; sin embargo, estos "otros" deben guardar la misma lógica que los supuestos mencionados previamente, como la prescripción u otros de naturaleza análoga, cuya nota esencial es que el delincuente no pueda ser enjuiciado (UNODC 2012a, 224).

Por lo expresado, el Tribunal Constitucional es impreciso al mencionar que la Convención de Mérida reconoce la extinción de dominio (Tribunal Constitucional del Perú 2025). Consideramos que lo correcto sería señalar que reconoce el decomiso sin condena o, en todo caso, que hace referencia a la derogada pérdida de dominio, dado que la característica esencial de la extinción de dominio —que el propio Tribunal Constitucional identifica en el fundamento jurídico 76 de su sentencia— es la autonomía, la cual no se reconoce en la Convención de Mérida.

Ahora bien, un aspecto trascendente, que suele dejarse de lado, es la sistemática de la Convención de Mérida. El artículo 54 no reconoce esta herramienta como un mecanismo interno de recuperación de activos —materia regulada en el artículo 31—, sino, como su propio texto indica, como parte de los "mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso". Es decir, lo que la Convención de Mérida solicita a los Estados es que consideren la posibilidad de implementar mecanismos que permitan ejecutar sentencias de decomiso, con o sin condena, que reciban en su calidad de Estados requeridos. Esto se desprende del propio numeral 1 del artículo 54, que indica que los mecanismos previstos en los apartados a), b) y c) se implementan "a fin de prestar asistencia judicial recíproca conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Convención". Para ello,

no es necesario implementar una ley de extinción de dominio en sede nacional, sino que bastaría con establecer un procedimiento para ejecutar este tipo de decisiones.

Sobre este último particular, es posible que se sostenga que la extinción de dominio no necesariamente emerge del artículo 54.1.c de la Convención de Mérida, sino del artículo 31, donde, si bien se identifica el "decomiso", ello no excluiría la posibilidad de interpretar que se hace referencia tanto al decomiso penal como al decomiso sin condena. Aquí, una vez más, corresponde acudir a la regla de interpretación de los tratados: si la propia Convención ha identificado el "decomiso" y el "decomiso sin que medie condena" como dos supuestos diferenciables en el marco de su texto, resulta inadecuado fusionarlos.

En consecuencia, la extinción de dominio, como señala el Tribunal Constitucional, ha sido implementada de buena fe o, en todo caso, en atención a la recomendación 4 del GAFI, pero no como resultado de un deber internacional emanado del derecho internacional público, pues este no existe (Tribunal Constitucional del Perú 2025).



4 Excurso:

¿sin convenciones no hay extinción?

En primer lugar, es fundamental precisar que, si bien la extinción de dominio en el Perú se ha desarrollado en sintonía con la lógica de las convenciones de Viena, Palermo y Mérida, su validez jurídica no depende de una subordinación jerárquica a dichos tratados. Sostener que una herramienta político-criminal requiere de un "permiso" o reconocimiento previo en el plano internacional para ser constitucionalmente válida en sede nacional constituye un error de interpretación sobre la soberanía legislativa. La legitimidad de esta figura no emana del cumplimiento de un mandato supranacional, sino de su capacidad para responder a la necesidad interna de combatir el crimen organizado y proteger el orden público económico, con observancia de los límites constitucionales correspondientes.

Desde una perspectiva de política criminal, el proceso de creación de estándares internacionales suele seguir una lógica ascendente. Históricamente, son los Estados los que, ante la ineficacia de los mecanismos tradicionales, diseñan e implementan herramientas disruptivas en sus fueros domésticos. Cuando estas innovaciones demuestran ser buenas prácticas, con resultados tangibles en la recuperación de activos ilícitos, comienzan a ser observadas por la comunidad internacional.

Bajo esta premisa, la promoción y eventual aceptación global de una figura jurídica constituye la etapa final de un ciclo que inicia con la experimentación local. Una vez que estas herramientas domésticas se consolidan y demuestran su eficacia, se transforman en estándares que, posteriormente, pueden ser codificados en tratados o convenciones. En consecuencia, la extinción de dominio en el Perú posee una existencia plenamente justificada por su finalidad constitucional y no necesita tener como fuente originaria de legitimidad o validez un instrumento internacional.

A partir de lo expresado en las presentes líneas, defendemos la idea de que la extinción de dominio peruana no tiene base directa en las convenciones de Viena, Palermo y Mérida ni ha sido emitida en cumplimiento de estas. Sin embargo, como lo hemos sostenido en otro lugar (Basel Institute on Governance 2024), dicha circunstancia nada dice sobre la validez de su existencia o legitimidad, ni la invalida ni merma su justificación.

Conclusiones

- Las convenciones de Viena (1988) y Palermo (2000) demuestran que el decomiso sin condena fue expresamente debatido y, en el caso de Viena, rechazado por colisionar con conceptos tradicionales de propiedad y presunción de inocencia de diversos Estados. Por tanto, no existe en estos instrumentos un mandato que obligue a crear un sistema de extinción de dominio autónomo ni que lo sustente directamente.
- La Convención de Mérida (2003) menciona el decomiso sin condena en su artículo 54.1.c, pero lo hace bajo una fórmula de requisito facultativo. Además, está previsto como un mecanismo de cooperación internacional en escenarios de imposibilidad de enjuiciamiento (fallecimiento, fuga o ausencia), lo que dista de la autonomía y el carácter real que definen la extinción de dominio en el modelo peruano actual.
- La ausencia de una base convencional directa no invalida ni deslegitima la existencia del Decreto Legislativo 1373. La potestad del Estado peruano para diseñar herramientas de política criminal es soberana, independientemente de si los tratados internacionales las imponen o no como una obligación de cumplimiento.

Referencias

Basel Institute on Governance. 2024. "Episodio 1: La ley de extinción de dominio como herramienta para la recuperación de activos en Perú". YouTube, 4 de noviembre de 2024. Video. https://www.youtube.com/watch?v=mlV_R8FOYNw

Castillo León C. 2023. "El derecho de extinción de dominio: una mirada convencional, constitucional y legal". *LP Derecho*, 1 de setiembre de 2023. <https://lpderecho.pe/derecho-extincion-dominio-mirada-convencional-constitucional-legal/>

Landa Arroyo, César. 2013. "La constitucionalización del derecho peruano". *Derecho PUCP* 71: 13-36. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>

Naciones Unidas. 1992. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia: 1948-1991*. Naciones Unidas. Consultado el 2 de abril de 2026. https://legal.un.org/icsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1_add5.pdf

Naciones Unidas. 1994. *Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas: Documentos oficiales*. Vol. 1. Naciones Unidas. Consultado el 2 de abril de 2026. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Commentaries-officialRecords/1988Convention/1988_OFFICIAL_RECORDS_Volume_I_sp.pdf

Naciones Unidas. 1999. *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988*. Naciones Unidas. Consultado el 2 de abril de 2026. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Commentaries-OfficialRecords/1988Convention/1988_OFFICIAL_RECORDS_Volume_I_sp.pdf

Novak Talavera, Fabián. 2013. "Los criterios para la interpretación de los tratados". *THEMIS Revista de Derecho* 63: 71-88. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8991>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2008. *Travaux préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Naciones Unidas. Consultado el 2 de abril de 2026. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2010. *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Naciones Unidas. Consultado el 5 de abril de 2026. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-3541_Ebook_s.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2012a. *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 2.ª ed. rev. Naciones Unidas. Consultado el 14 de abril de 2026. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_S.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2012b. *Travaux préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux-Preparatoires/08-56112_S.pdf

Santander, Abril, Gilmar. 2018. *Naturaleza jurídica de la extinción de dominio: fundamentos de las causales extintivas*. Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás. https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20210208_01.pdf

Stolen Asset Recovery Initiative. 2009. *Decomiso de activos sin condena previa: guía de buenas prácticas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Banco Mundial. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Non-conviction-based_Asset_Forefeiture_S.pdf

Jurisprudencia

Corte Superior de Justicia de La Libertad. Sala de Apelaciones de La Libertad en Extinción de Dominio. 2025. Resolución 40. Expediente 0031-2022-0-1601-JR-ED-01. 25 de noviembre de 2025.

Corte Superior de Justicia de Lima. Sala de Apelaciones Permanente Especializada en Extinción de Dominio. 2026. Resolución 03. Expediente 00102-2024-2-5401-SP-ED-01. 31 de marzo de 2026.

Tribunal Constitucional del Perú. 2012. Sentencia del Pleno. Expediente 00017-2011-PI/TC. 3 de mayo de 2012. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. 2025. Sentencia del Pleno. Expediente 00008-2024-PI/TC. 27 de junio de 2025. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/07/Exp.-00008-2024-PI-TC-LPDerecho.pdf>

Convenciones

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. 20 de diciembre de 1988. Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. 15 de noviembre de 2000. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. 31 de octubre de 2003. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_S.pdf



El modelo peruano de extinción de dominio ante la Ley Modelo de la UNODC

Jhanira Morales Aniceto

Resumen

El presente artículo analiza el actual régimen de extinción de dominio en el Perú en relación con la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entendida como un instrumento de *soft law* orientador en materia de recuperación de activos. Se examinan los principales elementos del modelo —naturaleza patrimonial, autonomía del proceso, actividad ilícita y alcance temporal— con el objetivo de identificar puntos de correspondencia y divergencia.

Sumario

Introducción

1. Antecedentes internacionales que condujeron a la formulación de la Ley Modelo
2. La Ley Modelo como marco de análisis
 - 2.1. Gestación y elaboración de la Ley Modelo
 - 2.2. Naturaleza de la Ley Modelo: *¿hard law o soft law?*
 - 2.3. Elementos característicos de la extinción de dominio en la Ley Modelo
3. Análisis del modelo peruano ante la Ley Modelo
 - 3.1 Contexto normativo de la extinción de dominio en el Perú
 - 3.2. Naturaleza patrimonial: punto de correspondencia
 - 3.3. Autonomía del proceso: modulación del modelo
 - 3.4. Actividad ilícita: delimitación conceptual
 - 3.5. Alcance temporal de la extinción de dominio

Conclusiones

Referencias



Introducción

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con la publicación de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (2011), ofrece a los Estados una orientación para su incorporación en sus ordenamientos internos la extinción de dominio como un mecanismo eficaz en la lucha contra el crimen organizado, a través de la recuperación de activos ilícitos.

En el Perú, la regulación de la extinción de dominio ha experimentado un proceso de evolución normativa que se inició en 2007 con la figura de la pérdida de dominio, pasó por un quiebre de paradigma con el Decreto Legislativo 1373, que instauró un modelo autónomo, y llegó hasta la reciente reconfiguración operada por la Ley 32326 y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00008-2024-PI/TC.

La normativa reciente generó reacciones significativas entre los operadores de justicia^{8,9} respecto del alcance de las modificaciones introducidas y su incidencia en la configuración del modelo peruano de extinción de dominio, especialmente en relación con la autonomía del proceso y la delimitación del concepto de actividad ilícita. Estos aspectos constituyen elementos neurálgicos del modelo adoptado con el Decreto Legislativo 1373, inspirado en la Ley Modelo¹⁰.

En ese marco, surge la interrogante que orienta el presente trabajo: ¿cómo se ha configurado el modelo peruano de extinción de dominio en relación con el diseño previsto en la Ley Modelo de la UNODC?

En ese contexto, el objeto del presente trabajo es analizar dicha configuración a partir de la identificación de los principales puntos de correspondencia y variación entre ambos modelos.

Para ello, se adopta un enfoque comparativo centrado en cuatro elementos característicos previstos en la Ley Modelo: i) naturaleza patrimonial, ii) autonomía del proceso, iii) concepto de actividad ilícita y iv) aplicación temporal de la norma.

⁸ Véase Poder Judicial del Perú, "Comunicado de posición institucional sobre la Ley 32326, que modifica la Ley de Extinción de Dominio", 9 de mayo de 2025, Facebook, <https://www.facebook.com/photo?fbid=10859442668994968;set=a.246241560869775>

⁹ Véase Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, "La Junta de Fiscales Supremos se pronuncia sobre la Ley 32326, que modifica la Ley de Extinción de Dominio y que pone en riesgo la lucha contra la corrupción, el crimen organizado, el lavado de activos y los delitos medioambientales", 12 de mayo de 2025, Facebook, <https://www.facebook.com/watch/?v=1901766906894546>.

¹⁰ Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1373.

1 Antecedentes internacionales que condujeron a la formulación de la Ley Modelo

La configuración contemporánea de los mecanismos de extinción de dominio se vincula con el desarrollo evolutivo de instrumentos internacionales orientados a la recuperación de activos ilícitos. En una primera etapa, las convenciones internacionales establecieron obligaciones dirigidas principalmente al decomiso penal de bienes vinculados con actividades ilícitas.

En este contexto, la Convención de Viena de 1988, la Convención de Palermo de 2000 y la Convención de Mérida de 2003, en vigor desde 2005, consolidaron un modelo en el que la afectación al patrimonio se encontraba vinculada al proceso penal, aunque esta última incorporó la posibilidad de establecer mecanismos de decomiso sin condena penal en supuestos excepcionales en los que la persecución penal no pudiera continuar (Convención de Mérida, art. 54).

Paralelamente, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) promo-

vieron la adopción de medidas dirigidas a asegurar la identificación y el decomiso de activos ilícitos, consolidando estándares internacionales en materia de recuperación patrimonial (GAFI 2012, rec. 4; sobre decomiso sin condena).

A nivel regional, la experiencia colombiana constituyó un antecedente relevante, al incorporar en la Constitución Política de 1991 la acción de extinción de dominio como un mecanismo dirigido directamente contra bienes de origen ilícito, desarrollado posteriormente mediante la Ley 333 de 1996 (Asobancaria 2018, 27; COPOLAD 2024, 69-70).

En este escenario, la UNODC publicó en 2011 la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, concebida como un instrumento técnico destinado a servir de referencia para los Estados interesados en incorporar esta figura en sus ordenamientos jurídicos.

2 Ley Modelo como marco de análisis

2.1 Gestación y elaboración de la Ley Modelo

La Ley Modelo sobre Extinción de Dominio fue promovida por la UNODC en el marco del Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe (LAPLAC). Con ella se introdujo en la región la extinción de dominio como una vía alternativa¹¹ para decomisar activos originados en la delincuencia organizada, la corrupción y otras formas de criminalidad compleja (COPOLAD 2024, 13). Asimismo, se esperaba que fuera de utilidad

para los países que contemplaran incorporar esta figura en su legislación nacional.

Según su introducción, la Ley Modelo recoge buenas prácticas a nivel internacional y retoma experiencias domésticas desarrolladas para llegar al mejor modelo posible en la materia. Así, su proceso de elaboración se desarrolló mediante la convocatoria de un grupo de doce expertos provenientes de distintos países y organismos internacionales, lo que habría permitido integrar conocimientos técnicos y experiencias diversas en

¹¹ Rosas Castañeda, citando a Cavada Herrera, señala que, frente al decomiso civil subsidiario y dependiente del proceso penal, recogido en la Convención contra la Corrupción y en las 40 Recomendaciones del GAFI, la Ley Modelo de 2011 se plantea como un tipo de decomiso civil diferente, con plena autonomía del proceso penal y paralelo a este (Rosas Castañeda 2021, 57).

materia de extinción de dominio. Dichos expertos sostuvieron tres sesiones de trabajo, realizadas entre agosto de 2010 y enero de 2011 en la ciudad de Bogotá, Colombia.

Estas reuniones contaron con el apoyo técnico de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA), así como con el financiamiento de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y Reino Unido.

2.2 Naturaleza de la Ley Modelo: *¿hard law o soft law?*

A partir de su origen institucional, su elaboración mediante procesos técnicos cooperativos y su finalidad orientada a facilitar la adopción de la extinción de dominio como mecanismo patrimonial contra la criminalidad, resulta necesario determinar la naturaleza jurídica de la Ley Modelo.

En ese sentido, corresponde establecer si nos encontramos ante un instrumento jurídicamente vinculante, propio del denominado *hard law*, o si, por el contrario, se trata de una manifestación del denominado *soft law*. Esta distinción es relevante, en tanto permite precisar el alcance jurídico del instrumento y el modo en que puede influir en los ordenamientos jurídicos internos.

En el derecho internacional, el *soft law* se entiende como un conjunto de instrumentos normativos¹² no jurídicamente vinculantes que expresan preferencias de conducta estatal y buscan promover la cooperación funcional entre los Estados para alcanzar objetivos internacionales (Shelton 2009, 68). Las leyes modelo, junto con las recomendaciones, los códigos de conducta y otros instrumentos similares, se sitúan entre las manifestaciones del *soft law*, conformando una "zona fronteriza próxima al derecho" (Iniesta 2024, 3).

En ese contexto, a diferencia de los instrumentos convencionales (tratados y convenciones), la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio no posee carácter jurídicamente vinculante ni genera obligaciones internacionales directas para los Estados. Su propia introducción lo confirma al señalar: "[...] se espera que la Ley Modelo sea de utilidad para aquellos países que proyectan incorporar esta figura en su legislación interna [...]". De ello se desprende que su finalidad consiste en actuar como un instrumento orientador y no imperativo, que facilite a los Estados la implementación de la extinción de dominio en su ordenamiento interno.

En consecuencia, la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio debe ser comprendida como un instrumento típico de *soft law*, cuya relevancia jurídica no radica en la imposición de obligaciones vinculantes, sino en su capacidad para orientar la toma de decisiones normativas y promover la armonización legislativa entre distintos Estados. Así, está disponible para que estos la adopten y adapten voluntariamente con el propósito de fortalecer sus marcos normativos e institucionales frente a la criminalidad compleja.

2.3 Elementos característicos de la extinción de dominio en la Ley Modelo

En cuanto a su estructura, la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio está compuesta por nueve capítulos: "I. Aspectos generales", "II. Garantías procesales", "III. Aspectos procesales", "IV. Procedimiento", "V. Pruebas", "VI. Nulidades", "VII. Administración y destinación de bienes", "VIII. Cooperación internacional" y "IX. Disposiciones finales". En ellos se contemplan de manera integral aspectos sustantivos, procesales y operativos, incluida la administración de bienes y la cooperación internacional.

¹² Un sector de la doctrina sostiene que el *soft law* está compuesto por instrumentos normativos no vinculantes (Iniesta Delgado 2025).

En el ámbito conceptual, la Ley Modelo, además de señalar en su introducción que la extinción de dominio es un instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita, la define en los siguientes términos:

[...] una consecuencia patrimonial *sui generis* y que el procedimiento es autónomo e "independiente de cualquier otro juicio o proceso". En síntesis, se requiere de un procedimiento especial, sin el cual los países tardarían mucho en poder llegar a una aplicación efectiva y eficiente del mecanismo.

Así también, en su artículo 2 establece lo siguiente:

Artículo 2. Concepto: La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real en cuanto se dirige contra bienes, y se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso.

a) Naturaleza patrimonial

La Ley Modelo concibe la extinción de dominio como un mecanismo de naturaleza jurisdiccional y carácter real (*in rem*) que, a diferencia del decomiso tradicional —configurado como una consecuencia accesoria vinculada a la responsabilidad penal individual—, se orienta exclusivamente a los bienes y no en las personas que alegan ser titulares de derechos reales sobre ellos.

En consecuencia, el objeto del proceso no radica

en la determinación de responsabilidad personal, sino en examinar la relación jurídica real que vincula al titular con el bien (Salinas 2025, 29). La extinción de dominio persigue declarar la pérdida del derecho de propiedad y transferir la titularidad del bien al Estado cuando este se encuentra vinculado, por su origen o destinación, a actividades ilícitas (García 2021, 179; Hanco 2021, 170), en consonancia con el principio según el cual el patrimonio ilícito no merece protección jurídica.

b) Autonomía procesal

En este esquema, el proceso de extinción de dominio se configura como autónomo, de modo que puede desarrollarse de manera independiente de cualquier otro juicio o proceso, conforme al artículo 2 de la Ley Modelo. En consecuencia, la determinación judicial sobre la procedencia ilícita de los bienes no depende necesariamente de la existencia de una sentencia penal condenatoria. Esta autonomía funcional, coherente con la naturaleza patrimonial y el carácter real de la figura, es necesaria para la recuperación eficaz de activos ilícitos y la lucha contra el crimen organizado.

c) Concepto de actividad ilícita

La Ley Modelo define a la actividad ilícita como toda actividad tipificada como delictiva, aun cuando no se haya dictado sentencia, así como cualquier otra actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley. Esta definición abarca dos dimensiones:

- 1) La procedencia del proceso no depende de la existencia de una sentencia penal condenatoria, sino de la acreditación de la vinculación entre el bien y una actividad tipificada como delito. Esto se encuentra íntimamente relacionado con la autonomía del proceso.

- 2) Incorpora una cláusula abierta —“cualquier otra actividad”—, que permite ampliar el ámbito material de la extinción de dominio a otras actividades capaces de generar activos ilícitos, conforme a la decisión del legislador.

d) Aplicación temporal

Otro elemento que caracteriza al instituto diseñado en la Ley Modelo es su retroactividad, contemplada en el artículo 3: "La extinción de dominio se declarará con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia de esta Ley".

Esta disposición refleja la lógica según la cual los

bienes adquiridos con capital ilícito no adquieren legitimidad con el transcurso del tiempo ni pueden consolidar una situación jurídica protegible¹³, en la medida en que su origen resulta incompatible con el orden jurídico.

A partir de lo expuesto, se advierte que la Ley Modelo diseñó un esquema basado en la naturaleza patrimonial del proceso, su autonomía respecto del proceso penal, la amplitud del concepto de actividad ilícita y la ausencia de limitaciones temporales.

Estos elementos constituyen el marco que se empleará para analizar la configuración del modelo peruano y evaluar su grado de correspondencia con la Ley Modelo.

3 Análisis del modelo peruano ante la Ley Modelo

3.1 Contexto normativo de la extinción de dominio en el Perú

La regulación de mecanismos orientados a afectar, fuera del proceso penal, el patrimonio vinculado con actividades ilícitas responde en el Perú a un proceso de evolución normativa que condujo a la configuración actual del instituto de extinción de dominio.

En una primera etapa, el ordenamiento jurídico incorporó la figura de la pérdida de dominio mediante el Decreto Legislativo 992 (2007), inicialmente concebida con autonomía. Sin embargo, su configuración fue modificada posteriormente por la Ley 29212 (2008), que la vinculó con el proceso penal. Esta tendencia se mantuvo con el Decreto Legislativo 1104 (2012), bajo el cual la pérdida de dominio operaba de

manera residual o subsidiaria frente al decomiso penal (Taboada 2025, 24).

Ante ese escenario, el 4 de agosto de 2018 se produjo un punto de inflexión con la promulgación del Decreto Legislativo 1373¹⁴, que instauró formalmente el régimen de extinción de dominio como un modelo autónomo, de naturaleza patrimonial, alineado con tendencias internacionales en materia de recuperación de activos reflejados en instrumentos como la Ley Modelo o las recomendaciones del GAFI. No obstante, este régimen fue posteriormente modificado por la Ley 32326¹⁵ (2025) y objeto de interpretación constitucional por parte del Tribunal Constitucional, lo que ha generado tensiones en su configuración respecto del modelo de extinción de dominio inicialmente adoptado.

¹³ Es preciso señalar que este criterio no es aplicable a los instrumentos, cuya legitimidad para extinguir el dominio sobre ellos no radica en la ilicitud de su origen, sino en la destinación que se les da. Sin embargo, en el presente trabajo no se profundizará sobre el particular.

¹⁴ Meses después, en febrero de 2019, dicho instrumento sería complementado con su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 007-2019-JUS, el cual desarrolló aspectos procedimentales necesarios para su aplicación práctica.

¹⁵ 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, publicada el 9 de mayo de 2025 en el diario oficial El Peruano.

Este contexto permite advertir que el modelo peruano es el resultado de un proceso de reconfiguración normativa.

3.2 Naturaleza patrimonial: punto de correspondencia

En el Perú, la extinción de dominio se configura como una acción de naturaleza real (*in rem*) dirigida contra bienes cuya procedencia o destinación resulta incompatible con el orden jurídico. Esta configuración desplaza el foco desde la responsabilidad personal hacia el vínculo entre el titular y el bien, lo que coincide con el diseño previsto en la Ley Modelo.

El Decreto Legislativo 1373 incorporó expresamente esta lógica al establecer que la acción recae directamente sobre bienes vinculados con actividades ilícitas (artículo 2 del Decreto Legislativo 1373). A su vez, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 00008-2024-PI/TC¹⁶, reafirma como uno de los elementos propios de la extinción de dominio su carácter real y contenido patrimonial (fundamento jurídico 239).

En ese sentido, este es el punto de mayor convergencia entre la Ley Modelo y la regulación peruana sobre extinción de dominio, en la medida en que ambos conciben la figura como un mecanismo orientado a afectar bienes cuya vinculación con actividades ilícitas impide su protección.

Sin embargo, esta correspondencia no es uniforme. Mientras que, en los supuestos de bienes de origen ilícito, el análisis se mantiene en una dimensión patrimonial —enfocada en la relación jurídica patrimonial entre el titular y el bien—, en los casos de bienes instrumentalizados, el examen se desplaza hacia el uso del bien y su

vinculación con la actividad ilícita, lo que exige considerar la conducta personal. En estos supuestos, la extinción de dominio no opera de manera puramente *in rem*, sino bajo una lógica que combina elementos patrimoniales y conductuales.

3.3 Autonomía del proceso: modulación del modelo

En la Ley Modelo, la autonomía del proceso constituye un elemento estructural que permite su desarrollo independiente del proceso penal, sin supeditar su ejercicio a la existencia de una sentencia penal condenatoria.

En el Perú, uno de los rasgos más relevantes introducidos por el Decreto Legislativo 1373 fue el reconocimiento expreso de la autonomía del proceso, configurándolo como un procedimiento independiente del proceso penal y dotado de reglas propias. Ello permitió superar limitaciones estructurales y funcionales previas; así, la autonomía se erigió como una característica esencial del modelo (García 2023, 191). En este primer momento, se evidenciaba una plena correspondencia con la Ley Modelo.

No obstante, la Ley 32326 reconfiguró este elemento al establecer, como regla general, que el ejercicio del proceso de extinción de dominio se encuentra sujeto a la existencia de una sentencia firme o laudo emitido en un proceso jurisdiccional o arbitral previo. Si bien prevé un régimen excepcional aplicable a determinadas actividades ilícitas (tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas, contrabando, entre otras), en las cuales no se exige la emisión previa de sentencia o laudo, la regla general introduce un condicionamiento significativo a la actuación autónoma del instituto. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la extinción de dominio debe gozar de autonomía respecto del proceso penal, pero

¹⁶ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 00008-2024-PI/TC, caso de la extinción de dominio, 2025. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00008-2024-AI.pdf>.

esta no es absoluta, sino relativa, en tanto debe ejercerse dentro de los límites constitucionales (fundamentos jurídicos 78 y 108). Este desarrollo, aunque aún requiere mayor profundización, refuerza la idea de una autonomía jurídicamente modulada.

Así pues, el actual marco normativo en el Perú contempla una autonomía diferenciada y selectiva, en la cual la actuación autónoma e independiente del proceso se encuentra jurídicamente condicionada por el tipo de actividad ilícita involucrada. Esto constituye una variación relevante respecto del modelo adoptado con el Decreto Legislativo 1373 y, por ende, respecto de la Ley Modelo, así como un factor determinante para su eficacia (Guimaray 2025, 56).

3.4 Actividad ilícita: delimitación conceptual

En la Ley Modelo, el concepto de actividad ilícita, como ya se ha visto, se caracteriza por su amplitud y flexibilidad, en tanto se define como toda actividad tipificada como delictiva y cualquier otra actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de la ley.

En el Perú, el Decreto Legislativo 1373 estableció una definición más amplia que la prevista en la Ley Modelo, al entender por actividad ilícita **toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico** relacionada con el ámbito de aplicación establecido en el artículo I del título preliminar. Esta definición estaba acompañada de un catálogo de actividades ilícitas que habilitaban la procedencia del proceso de extinción de dominio. Esta formulación fue objeto de control por parte del Tribunal Constitucional, que declaró su inconstitucionalidad al considerar que su excesiva amplitud vulneraba el derecho de propiedad. Asimismo, precisó que la extinción de dominio debe concentrarse en el combate de delitos graves y el crimen organizado (Tribunal Constitucional 2025, fundamento jurídico 190).

A su vez, la Ley 32326 restringió el concepto de actividad ilícita a toda acción u omisión delictivas contraria al ordenamiento jurídico penal, lo que, en principio, mantiene coherencia con la referencia a conductas delictivas presente en la Ley Modelo.

No obstante, la incorporación de la exigencia de una sentencia judicial penal firme y consentida introduce un elemento adicional que no se encuentra en dicho instrumento, en la medida en que condiciona la operatividad del mecanismo a la existencia de un pronunciamiento jurisdiccional previo.

En consecuencia, el modelo peruano evidencia en este punto una correspondencia parcial con la Ley Modelo: coincide en limitar el concepto de actividad ilícita a conductas delictivas, pero se aparta de ella al supeditar su aplicación a la existencia de una sentencia judicial previa.

3.5 Alcance temporal de la extinción de dominio

La Ley Modelo contempla la posibilidad de declarar extinguido el derecho de dominio¹⁷ en cualquier tiempo, aun cuando el hecho que configura la causal de extinción haya ocurrido antes de la entrada en vigor de la Ley de Extinción de Dominio (Martínez 2015, 10).

En el ordenamiento peruano, el Decreto Legislativo 1373, en su artículo 3, adoptó inicialmente una aproximación compatible con dicho enfoque, toda vez que no establecía restricciones temporales que condicionaran la extinción de dominio. Ello permitía una intervención amplia sobre bienes vinculados a actividades ilícitas, en correspondencia con la Ley Modelo.

Sin embargo, la Ley 32326 incorporó una delimitación temporal del instituto al introducir reglas de prescripción de la acción de extinción de

¹⁷ En la fuente citada se emplea la expresión "derecho de dominio", propia de otros ordenamientos, como el colombiano. En el ordenamiento jurídico peruano, se emplea la expresión "derecho de propiedad".

dominio. A ello se suma que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la aplicación retrospectiva del instituto y estableció que la extinción de dominio no puede aplicarse a situaciones anteriores a la vigencia del Decreto Legislativo 1373 (febrero de 2019), pues su aplicación a esas situaciones contravendría la Constitución (Tribunal Constitucional 2025, fundamentos jurídicos 249 y 250).

En conjunto, estas modificaciones configuran una doble restricción en cuanto a su dimensión temporal, que incide especialmente en la capa-

cidad para recuperar activos de origen ilícito. Por un lado, se limita su aplicación respecto de hechos anteriores a su vigencia; por otro, se introducen límites al ejercicio de la acción a través de la prescripción. Esto se aparta del diseño contemplado en la Ley Modelo.

Cabe precisar que el análisis sobre la legitimidad de estas restricciones constituye un debate de mayor profundidad y complejidad que, por razones de extensión, excede el objeto del presente trabajo y amerita un desarrollo independiente.

Tabla de correspondencia entre la Ley Modelo y el modelo peruano de extinción de dominio			
Elemento	Ley Modelo sobre Extinción de Dominio - UNODC	Modelo peruano vigente (D. L. 1373 + Ley 32326 + STC Exp. 00008-2024-AI/TC)	Nivel de correspondencia
Naturaleza	Acción <i>in rem</i> .	Se reafirma su carácter real y su contenido patrimonial.	Alto
Autonomía	Proceso independiente y autónomo respecto del proceso penal y de la responsabilidad personal.	Autonomía condicionada a sentencia previa en determinados supuestos.	Parcial
Actividad ilícita	Concepto amplio y flexible.	Concepto restringido a delitos con sentencia penal firme, salvo excepciones.	Reducido
Aplicación temporal	Sin límites temporales.	Límite a la aplicación retrospectiva y reglas de prescripción.	Bajo

Conclusiones

- El ordenamiento peruano evidencia una recepción selectiva y fragmentada de la Ley Modelo, en la que se integran algunos de sus elementos junto con una configuración normativa propia.
- Se ha identificado un alto nivel de correspondencia entre el modelo peruano y el contenido de la Ley Modelo en cuanto a la concepción de la extinción de dominio como una acción de carácter real (*in rem*) y contenido patrimonial.
- El modelo peruano establece una autonomía condicionada, en la medida en que, como regla general, el ejercicio del mecanismo se encuentra vinculado a la existencia de una sentencia judicial previa.
- El concepto de actividad ilícita en el modelo peruano se encuentra delimitado a conductas delictivas (delitos) y condicionado, en su operatividad, a la existencia de una sentencia penal firme.
- El modelo peruano vigente incorpora criterios de delimitación temporal no previstos en la Ley Modelo, tales como la restricción de su aplicación a hechos posteriores a su entrada en vigor y la introducción de plazos de prescripción.
- Las diferencias identificadas entre el modelo peruano y la Ley Modelo no constituyen un incumplimiento de obligaciones internacionales, en la medida en que esta carece de carácter vinculante, aunque sí reflejan una configuración diferenciada respecto de dicho instrumento.

Referencias

Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria).

2018. *ABC de la extinción de dominio*. Bogotá: Asobancaria.

COPOLAD y GAFILAT. 2024. "Guía de buenas prácticas sobre extinción de dominio y decomiso no basado en condena. Experiencia regional con los países del GAFILAT". Madrid: COPOLAD.

https://copolad.eu/wp-content/uploads/2024/07/COPOLAD_Publicaciones_Guia_de_Buenas_Practicas_sobre_Extincion_de_Dominio.pdf

Fernández de Cevallos y Torres, José. 2020. "Influencia del derecho internacional en la ley nacional de extinción de dominio". *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal*, VIII (31): 17-41.

García Caveró, Percy. 2024. "Aspectos básicos del proceso de extinción de dominio". *Actualidad Penal* 117: 177-206.

Guimaray Mori, Erick. 2025. "La autonomía de la extinción de dominio frente a otras decisiones jurisdiccionales". En *La extinción de dominio desde sus principios*, 53-63. Lima: Basel Institute on Governance Sucursal Perú.

Hanco Llocle, Ronal. 2021. "La extinción de dominio en Perú: aspectos sustantivos y procesales del Decreto Legislativo 1373". *Gaceta Penal & Procesal Penal* 143: 165-180.

Herrera Guerrero, Mercedes. 2019. "La extinción de dominio conforme al Decreto Legislativo 1373". *Actualidad Penal* 60: 197-213.

Iniesta Delgado, Juan José. 2025. "La relevancia jurídica del *soft law*". *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho* 19. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2025.19.19489>.

Iniesta Delgado, Juan José. 2025. "Soft law, término y realidad: explorando la definición y la referencia de una noción en evolución". En *Soft law: Aspectos teóricos y problemas prácticos*, 19-59. Madrid: Marcial Pons. <https://doi.org/10.37417/soft-law/01>.

Martínez Sánchez, Wilson Alejandro. 2015. "La extinción de dominio y la acción de extinción de dominio en Colombia. Perspectiva general". En *Extinción del derecho de dominio en Colombia. Nuevo Código de Extinción de Dominio colombiano*. Bogotá: CITpax; UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2011. *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*. Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe.

https://www.unodc.org/documents/legaltools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf.

Rodríguez Salinas, Sergio. 2025. "La aplicación en el tiempo de la extinción de dominio: una cuestión de coherencia normativa". En *La extinción de dominio desde sus principios*, 23-38. Lima: Basel Institute on Governance Sucursal Perú.

Rosas Castañeda, Juan Antonio. 2021. *Decomiso y extinción de dominio: la nueva política criminal de recuperación de activos de origen ilícito*. Lima: Gaceta Jurídica.

Santander Abril, Gilmar. 2018. *Naturaleza jurídica de la extinción de dominio: fundamento de las causales extintivas*. Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás de Aquino.
<https://doi.org/10.15332/tg.mae.2018.00168>.

Shelton, Dinah. 2009. "Soft law". En *Handbook of International Law*, editado por David Armstrong. Londres: Routledge. <https://meddialogue.eu/wp-content/uploads/2021/04/HANDBOOK-OF-INTERNATIONAL-LAW-2009-Syrian-Network-for-Human-Rights.pdf>

Taboada Pilco, Giampol. 2025. "Análisis de la Ley 32326 que redefine la autonomía y la actividad ilícita en la Ley de Extinción de Dominio". *Gaceta Penal & Procesal Penal* 191: 9-68.

Normativa y jurisprudencia

Congreso de la República del Perú. 2025. 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 de mayo de 2025. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2397811-5>

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2018. *Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio*. 4 de agosto de 2018.
<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01373.pdf>

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2019. *Decreto Supremo 007-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1373*. 1 de febrero de 2019
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1737282-3>

Tribunal Constitucional del Perú. 2025. Sentencia del Pleno. Expediente 00008-2024-PI/TC. 27 de junio de 2025.



Extinción de dominio en Perú: cumplimiento, brechas y agenda de reforma en el marco de las recomendaciones del GAFI

Walther Javier Delgado Tovar

Resumen

El presente trabajo analiza la compatibilidad de la norma peruana de decomiso sin condena con los estándares formulados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en sus cuarenta recomendaciones, específicamente en la recomendación 4 y sus notas interpretativas.

Sumario

Introducción

1. Cumplimiento de los estándares del GAFI
 - 1.1. Medidas de aseguramiento
 - 1.2. Decomiso
2. Aspectos pendientes
 - 2.1. Política prioritaria
 - 2.2. Incorporación de las víctimas
 - 2.3. Medidas de suspensión de transacciones
 - 2.4. Reconocimiento y ejecución de órdenes extranjeras de congelación, incautación o confiscación

Conclusiones

Referencias



Introducción

El Grupo de Acción Financiera (GAFI¹⁸), creado en 1989 por el G-7¹⁹, es el organismo intergubernamental encargado de establecer los estándares globales para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Se encarga de promover normas internacionales para mitigar los riesgos asociados a los delitos antes citados y formula evaluaciones para identificar si los países han adoptado medidas eficaces de prevención, investigación y sanción.

Desde 1990, el GAFI ha formulado un conjunto de cuarenta recomendaciones²⁰, que buscan ofrecer a los países planes de acción. En suma, constituyen estándares internacionales que los países deben implementar para, entre otros objetivos, identificar riesgos de lavado de activos en sus sistemas financieros, identificar activos ilícitos y, sobre todo, aplicar medidas para su decomiso. Cada cierto tiempo, estas recomendaciones son actualizadas. Así, inicialmente estaban dirigidas al lavado de activos y, posteriormente, se incluyeron recomendaciones referidas al financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Si bien, como ha reconocido el Tribunal Constitucional peruano, las recomendaciones del GAFI no son vinculantes y que su finalidad es persuasiva, por lo que califican como *soft law*²¹, no es menos cierto que su implementación es materia de evaluación por este organismo. Las evaluaciones mutuas son el mecanismo diseñado por el GAFI para verificar si los países cumplen las cuarenta recomendaciones. Esta evaluación comprende un análisis del cumplimiento técnico, esto es, si existe regulación normativa que recoja los estándares internacionales, y de su efectividad, es decir, de sus resultados. En este último caso, las calificaciones pueden reflejar un nivel alto, sustancial, moderado o bajo.

¹⁸ También conocido por sus siglas en inglés, FATF (Financial Action Task Force).

¹⁹ El G7, o Grupo de los Siete, es un foro político y económico informal integrado por siete de las economías más avanzadas y democráticas del mundo.

²⁰ Véase FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

²¹ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00008-2024-PI/TC, fundamento jurídico 75.

En caso de que los resultados sean deficientes, el país evaluado ingresará a un proceso de seguimiento intensificado. Si su situación no mejora, podría ser incorporado en una lista gris, que implica una vigilancia incrementada, o en una lista negra, que supone ser calificado como país de alto riesgo. Estar incluido en alguna de estas listas puede traer consecuencias económicas y reputacionales serias para el país. Así, por ejemplo: a) las transacciones internacionales se complejizan y ralentizan, dado que los bancos de otros países deberán aplicar una debida diligencia reforzada; b) puede producirse fuga de capitales, pues muchos inversores podrían decidir no permanecer en un país con déficits o riesgos de cumplimiento; c) podría limitarse o dificultarse la obtención de préstamos de organismos internacionales; d) podrían imponerse restricciones legales al comercio por parte de otros países; y e) podrían generarse afectaciones al comercio internacional, entre otras consecuencias²².

En tal sentido, el incumplimiento de los estándares internacionales sobre prevención del lavado de activos y medidas de decomiso no puede ser tratado con simplicidad, dados los elevados costos que ello implica en el ámbito internacional. Además, deja expuesto al país a que los riesgos de lavado de activos se concreten y a que se distorsionen la economía nacional y su seguridad.

En el presente artículo, dada su finalidad, extensión y objeto de estudio, nos limitaremos al análisis de la legislación nacional, preferentemente la de extinción de dominio, y su compatibilidad con la recomendación 4 del GAFI.

²² La recomendación 19 señala que se debe exigir a las instituciones financieras la aplicación de medidas de diligencia debida reforzada a las relaciones comerciales y transacciones con personas naturales y jurídicas, así como con instituciones financieras, de países para los que así lo requiera el GAFI. Los países miembros deben adoptar contramedidas para proteger el sistema financiero internacional frente a los países identificados en sus listas. Recientemente, en febrero de 2026, el GAFI hizo un llamado para aplicar contramedidas contra Corea del Norte e Irán. Véase <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-february-2026.html>.

1 Cumplimiento de los estándares del GAFI

1.1 Medidas de aseguramiento

La recomendación 4 prevé que los países deben contar con medidas, incluidas medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes aplicar, sin demora, medidas provisionales como la congelación y el embargo, a fin de impedir cualquier operación, transferencia o enajenación de bienes delictivos²³ y bienes de valor equivalente²⁴.

La Ley de Extinción de Dominio, aprobada mediante el Decreto Legislativo 1373 (en adelante, la ley), prevé diversas medidas cautelares reales para el aseguramiento de activos ilícitos, las cuales son dispuestas por el juez, previo requerimiento del fiscal. El éxito de una medida cautelar depende de la posibilidad de que esta se conceda y ejecute *inaudita parte*; en caso contrario, el riesgo para su eficacia será muy alto, pues el afectado con la medida podría esconder, consumir, destruir o transferir los bienes. En esta línea, las notas interpretativas a la recomendación 4 precisan que debe posibilitarse que el requerimiento de la medida se realice sin previo aviso a la parte afectada.

Con la dación de la Ley 32326, que modificó la Ley de Extinción de Dominio, el factor sorpresa en la aplicación de las medidas cautelares ha quedado en discusión, puesto que su redacción resulta incongruente. Por un lado, prevé que el juez resuelve el pedido de medida cautelar dentro de las veinticuatro horas de recibida la solicitud; pero, inmediatamente después, señala que el auto que admite la medida cautelar es oponible dentro de los cinco días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la notificación. La oposición debe ser resuelta en audiencia. Finalmente, en el mismo apartado, se indica que, de manera excepcional, se puede dictar una medida cautelar sin necesidad de ponerla en conocimiento del requerido, cuando se justifique la necesidad de no hacerlo para garantizar que la eficacia de la medida no se frustre.

Una interpretación literal podría llevarnos a pensar que lo que el legislador exige es que, por regla general, toda medida cautelar sea resuelta previo traslado a la parte afectada y discutida en audiencia, y que solo de manera excepcional pueda dictarse sin su conocimiento previo. Sin

²³ Según el Glosario General de las recomendaciones señala:

"El término bienes delictivos se refiere a las siguientes categorías:

- a) producto del lavado de activos o delitos precedentes (incluyendo los ingresos u otros beneficios derivados de dicho producto);
- b) instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en el lavado de activos o delitos precedentes;
- c) bienes lavados;
- d) bienes que son utilizados o se intentan usar o son asignados para el uso en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas;
- e) el producto del financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas".

²⁴ La recomendación 4 señala lo siguiente:

"4. Decomiso y medidas cautelares

Los países deben garantizar que cuentan con políticas y marcos operativos que den prioridad a la recuperación de activos tanto en el contexto nacional como internacional.

Teniendo en cuenta la Convención de Viena, la Convención de Palermo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra la Financiación del Terrorismo, los países deben contar con medidas, incluidas medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes:

- a) identificar, rastrear y evaluar los bienes delictivos y los bienes de valor equivalente;
- b) suspender o denegar el consentimiento para una transacción;
- c) adoptar las medidas de investigación que sean adecuadas;
- d) aplicar sin demora medidas provisionales, como la congelación y el embargo, para impedir cualquier operación, transferencia o enajenación de bienes delictivos y bienes de valor equivalente;
- e) decomisar los bienes delictivos y los bienes de valor equivalente mediante el decomiso basado en la condena;
- f) decomisar los bienes delictivos mediante el decomiso sin condena;
- g) ejecutar la orden de decomiso resultante; y
- h) garantizar la gestión eficaz de los bienes congelados, incautados o decomisados".

embargo, esta interpretación no solo implica la pérdida total de eficacia de cualquier medida cautelar, sino que, además, carece de coherencia. Así, ¿cómo podría el juez resolver dentro de las veinticuatro horas de recibida la solicitud si debe correr traslado a la parte afectada, quien tendría un plazo de cinco días hábiles para oponerse? Asimismo, no se explica cómo se podría compatibilizar esta norma con lo previsto en el artículo 15.8 de la ley, que prevé que, una vez ejecutadas las medidas cautelares, recién se notifique al afectado en el plazo de cinco días hábiles.

Al parecer, lo que ha querido incorporar el legislador es el reexamen, tal como está previsto en los artículos 318 y 319 del Código Procesal Penal, referido a la incautación con fines cautelares. Esto es, la posibilidad de que quien se sienta afectado con la medida cautelar, por ejemplo, por considerarse tercero de buena fe, pueda oponerse a ella; o, que lo haga quien alegue un derecho de propiedad sobre el bien afectado, siendo persona distinta del imputado, como ocurre con los terceros ajenos al delito. Incluso, aparentemente, el legislador habría querido ampliar los supuestos de oposición o reexamen, admitiendo, por ejemplo, su ejercicio en los casos de cuestionamiento a la proporcionalidad o razonabilidad de la medida.

Sin embargo, pese a esta buena intención del legislador, la redacción es cuestionable e inoperativa. La oposición, en definitiva, es un estándar internacional, como se reconoce en el pie de página 7 de la nota interpretativa (párrafo 5) a la recomendación 4, en la que se sostiene que los procedimientos *ex parte* podrán estar sujetos a las garantías adecuadas previstas en la legislación nacional, incluida la notificación o la apertura de un procedimiento de revisión *inter partes* tras la aplicación de la medida provisional. Sin embargo, es una buena práctica que esta revisión se produzca una vez ejecutada la orden, para aumentar

la posibilidad de una eficaz recuperación de activos (FATF 2025, 171).

De otro lado, la ley prevé que, por motivos de urgencia, el fiscal está facultado para ejecutar, excepcionalmente y sin previa autorización judicial, medidas cautelares como la inmovilización, la incautación, la inhibición de enajenar o gravar bienes, o la inscripción de bienes (art. 15.2). Posteriormente, el fiscal debe solicitar la confirmatoria judicial. Esta exigencia resulta evidente, en tanto se trata de una intrusión en un derecho fundamental y, por ende, requiere de control judicial, aun cuando sea posterior. Además, guarda relación con lo señalado en la nota interpretativa de esta recomendación del GAFI, en cuanto se reconoce que, cuando sea necesario actuar con la mayor celeridad posible, los países deben facultar a las autoridades competentes para que puedan trabar una medida de aseguramiento sin necesidad de una orden judicial; medida que podrá ser revisada mediante un procedimiento judicial en un plazo determinado²⁵.

Ahora bien, el plazo para la confirmatoria judicial, esto es, veinticuatro horas desde la ejecución de la medida, no parece razonable, en tanto, muchas veces, la medida cautelar puede haberse practicado en el marco de una actuación investigativa más amplia, por ejemplo: el acopio de elementos de convicción mediante allanamiento, lo que demandará tiempo y concentración por parte del fiscal y el equipo investigador. Además, puede requerir una argumentación reforzada y la adjunción de numerosos medios probatorios que sustenten sus presupuestos.

Las notas interpretativas a la citada recomendación también precisan que se debe garantizar que las medidas provisionales no estén sujetas a condiciones irrazonables o indebidamente restrictivas para su aplicación efectiva, como aquellas relativas a la demostración del riesgo de

²⁵ Por nuestra parte, consideramos que esta facultad también debería estar prevista para la policía, tal como está regulado en el artículo 316 del Código Procesal Penal, por ejemplo, en casos de flagrancia delictiva.

disipación²⁶. En la legislación nacional, respecto de los presupuestos para la dación de las medidas cautelares reales, su regulación normativa y aplicación concreta resultan razonables, pues se exige la apariencia de vinculación con la actividad ilícita penal, el peligro en la demora y la aplicación del test de proporcionalidad.

En cuanto a la duración de las medidas cautelares, la ley prevé que estas se mantienen hasta que se resuelva definitivamente el proceso de extinción de dominio. La única limitación establecida es que, cuando la medida cautelar se dicte en la etapa de indagación patrimonial, el fiscal está obligado a pronunciarse de fondo (presentando la demanda de extinción de dominio o disponiendo el archivo de la investigación) dentro del plazo máximo de vencimiento de dicha etapa, bajo sanción de levantarse la medida e, incluso, de aplicarse medidas disciplinarias, administrativas o penales por la omisión. Finalmente, todas las medidas cautelares están sujetas al principio de provisionalidad, con lo cual, de variar los presupuestos que sirvieron para su dación, la medida debe ser levantada, ya sea a pedido del fiscal o del afectado. Aun cuando la ley no prevea expresamente lo antes citado, será de aplicación lo previsto en el Código Procesal Penal y en el Código Procesal Civil, lo que guarda coherencia con los estándares internacionales y con el respeto de los derechos fundamentales.

En cuanto a las medidas cautelares en concreto, la recomendación 4 señala que los países deben contar con medidas como el congelamiento y la incautación, a fin de impedir cualquier operación, transferencia o enajenación de bienes delictivos y bienes de valor equivalente.

El congelamiento de fondos o activos no está previsto en la Ley de Extinción de Dominio ni es

competencia del fiscal su solicitud o ejecución. En el Perú, la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (en adelante, UIF) tiene la facultad de disponer el congelamiento de fondos o activos en casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 27693. En los casos de extorsión, las unidades especializadas de la Policía Nacional pueden requerir a la UIF el congelamiento de fondos o activos, poniendo en conocimiento de ello al Ministerio Público²⁷. Se trata de una medida administrativa que requiere confirmatoria judicial.

Con el congelamiento de fondos se busca que el afectado no pueda transferir, retirar, convertir, usar, movilizar ni realizar cualquier operación bancaria con dichos fondos. En el plazo de veinticuatro horas desde la disposición de la medida, se debe dar cuenta al juez, quien, en el mismo término, puede convalidar o disponer su inmediata revocación. En caso de convalidación, se establece un plazo de duración de la medida, durante el cual el Ministerio Público podrá solicitar o ejercer las medidas cautelares previstas en la legislación procesal penal vigente para su aseguramiento.

Una vez notificada, la entidad bancaria o financiera está obligada a mantener los fondos y los respectivos intereses hasta que el juez disponga levantar la medida o ponerlos a disposición del Estado.

De otro lado, el estándar del GAFI hace referencia a la medida cautelar, pero, más allá de su denominación, alude a la existencia de una medida cautelar real que permita asegurar los activos con fines de decomiso (con o sin condena) e impedir su venta a terceros de buena fe, su destrucción u ocultamiento. En el caso de nuestro

²⁶ "El problema potencial que la nota interpretativa pretende abordar es cuando los países imponen requisitos adicionales, onerosos o poco prácticos para que la autoridad competente obtenga una medida provisional. Determinar qué puede constituir una 'condición irrazonable' o 'indebidamente restrictiva' para obtener medidas provisionales dependerá del análisis de la legislación específica y del contexto del ordenamiento jurídico en cuestión" (FATF 2025b, 183).

²⁷ Artículo único de la Ley 32209, publicada el 20 de diciembre de 2024, y Decreto Supremo 007-2025-JUS. La UIF también tiene la facultad de disponer el congelamiento inmediato de fondos o activos de las personas naturales o jurídicas comprendidas en: a) las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas elaboradas de conformidad con sus resoluciones en materia de terrorismo y financiamiento del terrorismo; y b) las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas elaboradas de conformidad con sus resoluciones en materia de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, conforme al numeral 12 del artículo 3 de la Ley 27693, incorporado por la Ley 30437.

país, si bien el Código Procesal Civil regula la medida de embargo, esta no es la medida adecuada para cautelar activos con fines de decomiso, sino la incautación.

La incautación consiste en la aprehensión y toma bajo custodia de bienes muebles o en la ocupación de bienes inmuebles por parte de la autoridad, con la correspondiente desposesión del detentador o poseedor. Así, el afectado queda impedido de ejercer todo derecho sobre el bien y, especialmente, de realizar actos de disposición o gravamen. Con esta medida se priva al agente del delito o a eventuales terceros de realizar actos de posesión, uso, usufructo, disfrute, disposición (transferencia, donación, constitución en patrimonio familiar, anticipo de legítima), gravamen (hipoteca, prenda) o cualquier otro que implique el ejercicio de un derecho real.

Por su parte, el embargo es una medida cautelar real orientada a una futura ejecución forzada, esto es, a asegurar el cumplimiento de la obligación contenida en una sentencia. Prieto-Castro conceptualiza el embargo como "un acto del órgano jurisdiccional, por el cual los bienes y derechos del deudor, a los que se refiere, se declaran y quedan adscritos a la satisfacción del crédito del acreedor" (Prieto-Castro 1974, 180).

A través de esta medida se afecta una parte del patrimonio del presunto obligado con el propósito de resguardarlo, de tal manera que se posibilite la ejecución posterior de la sentencia que pudiera emitirse.

El embargo está regulado en el artículo 642 del Código Procesal Civil, el cual prevé que, cuando la pretensión principal es apreciable en dinero, se puede solicitar esta medida. El embargo consiste en la afectación jurídica de un bien o derecho del presunto obligado, aunque se encuentre en posesión de tercero, con las reservas que para este supuesto señala la ley.

En resumen, la concesión de un embargo requiere lo siguiente:

1. La existencia de una relación jurídica obligatoria entre un deudor y un acreedor.
2. Una obligación dineraria o valorizable en dinero.
3. Los requisitos generales de cualquier otra medida cautelar: peligro en la demora y verosimilitud en el derecho, sustentada en medio de prueba documental.

El embargo recae sobre bienes de titularidad del afectado; es decir, no existe cuestionamiento sobre la titularidad del derecho real, como sí ocurre en el caso del decomiso de los productos del delito. En esta línea, la Corte Suprema de Justicia de la República, en el Recurso de Nulidad 943-2019-Lima, ha señalado que el embargo recae sobre bienes lícitos, por lo que no puede aplicarse para asegurar bienes de origen o destinación ilícita. En resumen, en nuestra legislación, la medida cautelar idónea para garantizar el decomiso no es el embargo, sino la incautación, aunque existen otras medidas menos gravosas que también podrían ser aplicables con igual nivel de eficacia, según las circunstancias del caso concreto.

Finalmente, el párrafo 7 de la nota interpretativa a la recomendación 4 prevé que los países deben contar con medidas, incluidas medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes adoptar medidas destinadas a impedir o anular aquellas acciones que menoscaban la capacidad del país para congelar, incautar o confiscar bienes de origen delictivo y bienes de valor equivalente. Según el GAFI, se trata de medidas que pueden utilizarse para detener acciones que pongan en peligro la capacidad del Gobierno para confiscar bienes. Como ejemplos se citan las medidas orientadas a impedir la venta de activos, evitar ejecuciones hipotecarias, cancelar préstamos contraídos sobre los activos que

puedan mermar su valor, declarar la nulidad de transferencias o considerar delito la negociación de bienes que sean objeto de una orden de decomiso provisional dictada por un tribunal, o de bienes cuyo decomiso haya sido ordenado, pero aún no ejecutado (FATF 2025, 181).

Al respecto, la ley y su reglamento²⁸ prevén la medida de inhibición de enajenar bienes, mediante la cual se limita la facultad de disposición, con el fin de evitar que, durante el proceso, el requerido venda, transfiera, traslade o grave los activos. También contemplan la medida de intervención en administración, en el supuesto de que se busque extinguir las acciones de personas jurídicas, y la medida de anotación de la demanda de extinción, orientada a publicitar la existencia del proceso y evitar cualquier alegación de buena fe con base en el registro. De otro lado, consideramos que no es necesario regular un tipo penal específico para sancionar la negociación de bienes sujetos a decomiso, pues estas conductas podrían subsumirse en el delito de lavado de activos, salvo en los casos en que se trate de bienes de origen lícito, por ejemplo, bienes de valor equivalente.

1.2 Decomiso

La recomendación 4 del GAFI insta a los Estados a contar con diversas medidas de recuperación de activos, tanto de decomiso con condena como de decomiso sin condena. El primer caso es el más amplio y comprende el decomiso de instrumentos, productos, el decomiso por valor equivalente y el decomiso ampliado; este último es uno de los estándares recientemente incorporados en las recomendaciones. El decomiso sin condena, por su parte, se aplica en los casos de bienes de origen

delictivo y de destinación ilícita. Los países disponen de flexibilidad en cuanto a la forma de aplicar la confiscación sin condena.

Nuestro país tiene previsto el decomiso con condena y sin condena de bienes de origen delictivo en el artículo 102 del Código Penal y en la Ley de Extinción de Dominio. Los niveles de coordinación entre una y otra medida no están suficientemente definidos, lo que ha llevado a cierto sector de la doctrina²⁹ y la jurisprudencia a entender, supuestamente, que la extinción de dominio es preferente al decomiso penal, posición que hemos cuestionado³⁰. Ahora bien, después de la dación de la Ley 32326 y de la sentencia de inconstitucionalidad emitida por el Tribunal Constitucional³¹, ya no podría afirmarse dicha prevalencia.

Como se advierte de los estándares del GAFI, no solo es posible recuperar activos mediante la extinción de dominio u otro mecanismo de decomiso sin condena, sino que debe existir una amplia gama de mecanismos que converjan en una política eficiente. La elección de las medidas, o la combinación de estas, dependerá de las circunstancias de cada caso. Lo más recomendable es que dicha elección responda a la naturaleza de la acción (*in rem* o *in personam*), al tipo de activos sobre los cuales recaigan y a criterios de eficiencia. Así, por ejemplo, conforme a los estándares del GAFI, se pueden recuperar productos del delito tanto mediante el decomiso con condena como sin condena. En efecto, en algunos casos, podría resultar más eficiente el decomiso penal, conforme a los siguientes criterios³²:

- En los estándares del GAFI, el decomiso sin condena debe estar reservado a activos

²⁸ Decreto Supremo 007-2019-JUS.

²⁹ Rosas Castañeda 2021, 295.

³⁰ Delgado Tovar 2025, pp. 93-108. Sobre la prevalencia del decomiso frente a la extinción de dominio, véase. García, 2018, p. 128.

³¹ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00008-2024-PI/TC.

³² Para mayores detalles, véase Delgado Tovar 2025, 93-108. En la Guía de mejores prácticas en recuperación de activos del GAFI se reconoce lo siguiente: "A efectos de lograr la eficacia, cabe destacar que no existe una jerarquía de medidas de decomiso en la R.4 o la INR.4. La Norma del GAFI es agnóstica y solo exige a los países que dispongan de un conjunto de medidas, cuyo uso será determinado por las autoridades al considerar las particularidades de cada caso. Las normas del GAFI no establecen ninguna preferencia por la CBC frente a la NCBC u otros tipos de AR, ni viceversa, pero se puede examinar el uso, el no uso o la dependencia excesiva de los tipos de confiscación dentro de la 'gama completa de medidas de recuperación de activos', como se menciona en las características de un sistema eficaz en la IO8. Esto se debe a que cada medida de AR tiene ventajas, inconvenientes y casos de uso cuando se sitúa en el contexto del país y sus instituciones" (FATF 2025b, 225).

vinculados al blanqueo de capitales, delitos precedentes o financiación del terrorismo. Incluso, las mismas recomendaciones señalan que los países pueden limitar su aplicación a los delitos graves. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la extinción de dominio es un instrumento destinado a 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 delictivas³³.

En este sentido, quedan al margen de los estándares internacionales las posiciones doctrinarias que pretenden aplicar el decomiso sin condena a supuestos de ilícitos administrativos o, peor aún, a supuestos en los que las actividades ilícitas generadoras de los activos sean lesivas a la moral o la salud pública, como se pretende insistir hoy en día, a pesar del contenido de la sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional³⁴.

- Cuando se trate de la aplicación del derecho penal premial y de la justicia consensuada, como en los casos de colaboración eficaz, terminación anticipada, entre otros.
- Cuando existan mecanismos de aceleración del proceso, por ejemplo, cuando se formula una acusación directa o en los procesos inmediatos.
- Cuando concurren otros criterios de eficiencia, por ejemplo, atendiendo a los plazos de investigación, la complejidad del caso, los recursos humanos disponibles, entre otros.

Debemos remarcar que, en los estándares del GAFI, el decomiso por valor equivalente está reservado al decomiso con condena. En esta línea, nos hemos manifestado anteriormente sosteniendo lo siguiente³⁵: i) la extinción de bienes equivalentes en el proceso de extinción de dominio no tiene una base legal que la habilite, puesto que el artículo 33.1 de la ley solo regula la consecuencia jurídica, pero no el supuesto de hecho que habilita la aplicación de dicha consecuencia; ii) si bien el fundamento político-criminal del decomiso de bienes equivalentes es evitar que el crimen produzca provechos económicos, al recaer sobre bienes lícitos y basarse en aspectos comportamentales y subjetivos, su naturaleza es sancionatoria, lo que no sería compatible con un proceso que se predica *in rem* y que niega cualquier naturaleza aflictiva; y iii) el decomiso de bienes equivalentes a los de destinación ilícita no tiene amparo legal en nuestro ordenamiento jurídico y, además, su imposición podría significar una medida confiscatoria.

También constituye un estándar del GAFI la aplicación del decomiso de bienes de origen delictivo a activos de propiedad de terceros, con respeto de los derechos de terceros de buena fe. El reconocimiento de los derechos de los terceros de buena fe en nuestra legislación de extinción de dominio es expreso y taxativo, conforme a lo previsto en los artículos 2.1, 2.4, 2.10, 31.2 y 33.1 de la ley. Ahora bien, en algunos casos de la jurisprudencia nacional, resultan discutibles la aplicación de estas normas, así como la carga probatoria exigida.

³³ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00008-2024-PI/TC, fundamento jurídico 57. Ahora bien, por nuestra parte, debemos precisar que, a pesar de haber destacado este fundamento de la sentencia del Tribunal Constitucional, consideramos que la extinción de dominio puede y debe ser aplicada a delitos graves, y no solo a los de criminalidad organizada. Así, por ejemplo, los casos graves de corrupción no necesariamente son cometidos en el marco de una organización criminal; sin embargo, pueden producir altísimas ganancias, involucrar el empleo de centros financieros internacionales y sofisticados esquemas de ocultamiento de activos. Sin duda, estos activos deben ser perseguidos patrimonialmente y recuperados mediante el decomiso sin condena.

³⁴ En un reciente proyecto de ley elaborado por el Poder Judicial, que pretende modificar el Decreto Legislativo 1373, se propone que el ámbito de aplicación de la ley esté referido a determinadas actividades ilícitas delictivas taxativamente previstas y a otras actividades delictivas especialmente graves que sean lesivas para la sociedad o el Estado peruano, en cuanto a la moral, la salud o la seguridad pública, vinculadas a la criminalidad organizada.

³⁵ Delgado Tovar 2024, 51-62.

2 Aspectos pendientes

2.1 Política prioritaria: incidencia de la Ley 32326 y la sentencia del Tribunal Constitucional

Recuperar activos es más que una simple declaración o la emisión de una norma; implica la necesidad de un régimen integral que desarrolle marcos normativos y políticas en las diferentes fases del proceso, esto es, la identificación, el aseguramiento, la confiscación y la repatriación, con la cooperación internacional como medida transversal que facilita dicho proceso, así como una adecuada gestión y administración de los activos.

La recomendación 4 prevé que "los países deben garantizar que cuentan con políticas y marcos operativos que den prioridad a la recuperación de activos tanto en el contexto nacional como internacional". Las notas interpretativas de esta recomendación precisan que, para dar cumplimiento a dicho estándar, es necesario garantizar la eficacia continua del régimen de recuperación de activos, contar con recursos suficientes, establecer marcos de cooperación y coordinación nacionales, así como estructuras institucionales que permitan el uso eficaz de las medidas de recuperación de activos.

En nuestro país, quizá la problemática más seria en esta materia se centra en el marco legal, a partir de las modificaciones introducidas por la Ley 32326, que ha negado la autonomía del decomiso sin condena al exigir una sentencia penal firme y consentida como presupuesto para su aplicación, limitarla a determinados delitos e impedirla para delitos emblemáticos como la corrupción de funcionarios y el lavado de activos³⁶.

Aún más, al haberse establecido el plazo de prescripción de la acción de extinción de dominio en cinco años, contados a partir de que la sentencia queda firme y consentida, se ha limitado la recuperación de activos en muchos casos concluidos antes de dicho plazo, pero que, por defectos procesales o por la complejidad de la investigación financiera (por ejemplo, la necesidad de obtención de información procedente de otras jurisdicciones mediante cooperación judicial internacional en materia penal), no han podido ser demandados o, incluso, habiendo sido demandados, no han concluido en sede de extinción de dominio.

Esta situación se agravó cuando el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 00008-2024-AI³⁷, conminó a los jueces del subsistema nacional de extinción de dominio a archivar *ipso facto* todas las demandas sustentadas en delitos no comprendidos en la modificación introducida por la Ley 32326 o en casos en los que se considere que existe una aplicación retroactiva de la Ley de Extinción de Dominio a supuestos anteriores a su vigencia. Ello ocurrió incluso a pesar de que el propio Tribunal reconoció que el ordenamiento jurídico solo puede reconocer y proteger derechos, como la propiedad, surgidos bajo su amparo y no en su contravención, al señalar lo siguiente: "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". En estos casos, quienes detentan los bienes no califican, en rigor, como propietarios, por lo que no pueden exigir ser tratados como tales ni gozar de la protección que la Ley

³⁶ Sin duda, en casos como estos podría recurrirse al decomiso penal. Sin embargo, debemos reconocer que la mayoría de los fiscales penales no están formados en investigación financiera, no tienen una cultura de recuperación de activos y, por motivos de carga procesal, entre otros, el decomiso es una de las pretensiones más olvidadas del proceso penal. Generalmente, toda su atención se concentra en la investigación criminal y en la acreditación de la pretensión punitiva.

³⁷ Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la redacción original del numeral 2.1 y la inconstitucionalidad del numeral 2.5 del artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373. Aun cuando coincidimos con gran parte de la fundamentación de esta sentencia, el resultado final no parece del todo acorde con su argumentación.

Fundamental les suministra. Si esto es así, el ordenamiento jurídico no puede tolerar o mantener esta supuesta titularidad y debe tomar medidas para limpiar del tráfico jurídico bienes de origen espurio, sea cuando fuere que lo hayan adquirido.

También constituye un retroceso el hecho de que el Tribunal Constitucional haya cuestionado la causal prevista en el literal f) del artículo 7 del Decreto Legislativo 1373; esto es, cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal, y 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. Esto resulta contradictorio, por cuanto el mismo Tribunal sostiene que la extinción de dominio es una figura de aplicación residual. Sin embargo, cuestiona su aplicación a los únicos supuestos residuales³⁸ previstos en la ley y en los que su aplicación es más necesaria.

Siendo esto así, frente a los efectos que viene causando la modificatoria normativa y la sentencia de inconstitucionalidad, sumados a la escasa y compleja aplicación del decomiso penal y a las deficiencias en el sistema de gestión y administración de activos, cabe discutir si en realidad existe una política prioritaria de recuperación de activos. Probablemente, esta situación pueda revertirse si se legisla una nueva norma de recuperación de activos que: i) viabilice la aplicación armónica de las diferentes formas de

decomiso; ii) regule su aplicación con respeto de los derechos fundamentales; iii) genere una cultura de recuperación de activos al interior de las instituciones de aplicación de la ley —una buena iniciativa podría implicar la implementación de la Unidad de Recuperación de Activos del Exterior (URAE) al interior del Ministerio Público³⁹—; y, iv) reforme el sistema de administración de activos para hacerlo realmente eficiente, entre otros aspectos.

2.2 Incorporación de las víctimas

Las notas interpretativas de la recomendación 4 precisan que los países deben disponer de mecanismos para devolver los bienes decomisados a sus propietarios legítimos anteriores o para utilizarlos con el fin de indemnizar a las víctimas de delitos. Sin embargo, nuestro sistema de recuperación de activos, incluido el decomiso sin condena, no ha desarrollado mecanismos de incorporación de la víctima ni de reconocimiento de su derecho a ser indemnizada. Incluso, en algunos casos emblemáticos, se ha procurado la extinción de dominio de bienes (con lo cual el Estado adquiere la titularidad) que debían servir para garantizar la indemnización de víctimas⁴⁰, ya sea directamente o a través de la generación de fondos destinados a múltiples víctimas identificadas.

³⁸ Recuérdese que la derogada Ley de Pérdida de Dominio estaba expresamente dirigida a estos supuestos, por lo que su aplicación tenía carácter residual.

³⁹ Creada por Resolución de Gerencia General n.º 427-2023.

⁴⁰ En la sentencia del Exp. 061-2023, el Juzgado Permanente de Extinción de Dominio de Lima, se extinguió el dominio de un inmueble valorizado en S/ 136,637,080.95, ubicado en la Hacienda Cazaderos vinculado al caso Orellana. Lo particular del caso es que conforme se desprende de la sentencia se trataba de un activo adquirido con dinero producto de la venta de un bien apropiado indebidamente, el cual debió servir para indemnizar a las víctimas, no para ensanchar las arcas del estado. Así se señaló: "La organización denominada "Clan Orellana", generó cuantiosos ingresos de dinero que devenían de sus actividades ilícitas correspondientes a los negocios inmobiliarios (apoderamiento ilícito de inmuebles - saneamiento o "blanqueo" de inmuebles con "problemas") (...) a fin de obtener resoluciones favorables mediante actos de corrupción y la legitimación de activos con dinero y ganancias de origen ilícito.

Sobre los fondos para adquirir el bien objeto de demanda, la Fiscalía sostiene que, la referida organización criminal, se apropió fraudulentamente de diversos inmuebles (...), habiendo recibido por este, la suma de US \$ 1'200,000.00 dólares americanos, a través de la testaferra Rosa María Ledesma Vela viuda de Reyna, habiendo ingresado a la caja bóveda de la organización criminal la suma de US \$480,000.00 dólares americanos, en el mes de agosto del 2012 y la suma de US \$ 720,000.00 dólares, el 14 de enero de 2013; registrando dichos ingresos en los cuadros Excel de la administración, siendo preciso señalar que este último monto, fue cobrado mediante cheque de gerencia no negociable (...), después de lo cual, los hermanos Rodolfo y Ludith Orellana Rengifo, dispusieron que dicho dinero debía ser reinsertado, adquiriendo para ello el inmueble ubicado en la Hacienda Cazaderos".

2.3 Medidas de no consentimiento de transacciones

En la última versión de las recomendaciones, se ha incorporado a la recomendación 4 la medida de suspender o negar el consentimiento para una transacción. Sobre esta medida, las notas interpretativas precisan que los países deben permitir que la UIF u otra autoridad competente adopte medidas inmediatas, directa o indirectamente, para denegar el consentimiento o suspender una operación de la que se sospeche que está relacionada con el blanqueo de capitales, los delitos subyacentes o la financiación del terrorismo.

No se trata propiamente de un congelamiento de fondos, sino de una medida por la cual se impide que se concrete una determinada operación, alegando aspectos administrativos, sin informar al afectado las razones que sustentan la sospecha sobre dicha operación, a fin de cautelar los fondos hasta que las autoridades adopten las medidas necesarias.

Nuestro país todavía no ha implementado esta medida y deberá hacerlo en los próximos meses. Previamente, deberá analizar y determinar no solo el modelo que adoptará (directo o indirecto), sino también la autoridad competente para ello, el plazo de duración y el procedimiento aplicable.

2.4 Reconocimiento y ejecución de órdenes extranjeras de congelación, incautación o confiscación

La recomendación 38 prevé que los países deben contar con medidas que permitan a los países reconocer y ejecutar órdenes extranjeras de congelación, incautación o confiscación.

Se trata del reconocimiento y la ejecución de órdenes extranjeras de decomiso, con o sin condena. Hoy en día, nuestra legislación de extinción de dominio no contiene regulación sobre el particular. En la experiencia nacional, el Perú ha logrado el reconocimiento de sentencias de decomiso con y sin condena en Suiza y Luxemburgo, países que, a pesar de tampoco tener una regulación específica sobre la materia, han valorado que el tribunal de origen fue competente, que se respetó el debido proceso y que la orden no vulnera el orden público⁴¹.

⁴¹ Para mayores detalles, véase Solórzano 2026.

Conclusiones

1. La recomendación 4 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) insta a los Estados a implementar medidas, incluidas medidas legislativas, que permitan a sus autoridades ordenar el decomiso con o sin condena y aplicar medidas cautelares. La no implementación de las recomendaciones en materia de prevención de riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva puede conllevar que el país sea incorporado en una lista gris o negra, lo que implicaría la aplicación de medidas económicas perjudiciales, como la debida diligencia reforzada u otras.
2. En los estándares del GAFI, el decomiso sin condena está reservado para instrumentos y bienes de origen delictivo en casos de delitos graves. El decomiso con condena, por su parte, se aplica a instrumentos y productos del delito, así como al decomiso por valor equivalente y al decomiso ampliado.
3. La Ley de Extinción de Dominio peruana se ajusta a los estándares establecidos por el GAFI, tanto en la recomendación 4 como en sus notas interpretativas. No obstante, en algunos casos se ha pretendido aplicarla de una forma que desborda el contenido de los estándares internacionales, por ejemplo, en supuestos de actividades ilícitas administrativas o de decomiso por valor equivalente.
4. Para que pueda afirmarse, categóricamente, que en el país existe una política prioritaria de recuperación de activos, se requiere una urgente modificación legislativa que permita una aplicación coherente del decomiso con y sin condena, en el marco del respeto de los derechos humanos; que, además, permita superar el retroceso generado para el decomiso sin condena a partir de la Ley 32326 y de la sentencia de inconstitucionalidad; y que propicie, desde el Ministerio Público, una cultura de recuperación de activos, especialmente en los casos de criminalidad más apremiantes para el país.

Referencias

Delgado Tovar, Walther Javier. 2024. "Reflexiones sobre la extinción del dominio de bienes equivalentes". En *La extinción de dominio de bienes instrumentalizados*. Lima: Basel Institute on Governance.

Delgado Tovar, Walther Javier. 2025. "Principio de prevalencia: una mirada crítica". En *La extinción de dominio desde sus principios*. Lima: Basel Institute on Governance.

FATF. 2025a. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Octubre de 2025.

FATF. 2025b. *Asset Recovery Guidance and Best Practices*. Noviembre de 2025.

García Caveró, Percy. 2018. "El decomiso de bienes relacionados con el delito en la legislación penal peruana". *Derecho PUCP*. 81. 113-146.

Prieto-Castro y Fernández, Leonardo. 1974. *Derecho procesal civil*. Tomo II. 2.^a ed. Madrid: Tecnos.

Rosas Castañeda, Juan Antonio. 2021. *Decomiso y extinción de dominio: la nueva política criminal de recuperación de activos de origen ilícito*. Lima: Gaceta Jurídica.

Solórzano, Oscar. 2026. "Enforcing Foreign Non-Conviction Based Forfeiture Orders: FATF Standards and Asset Recovery Practice in Latin America and Financial Centres". *Policy Brief* 16. Basel Institute on Governance.



La preservación del valor de los bienes incautados en la extinción de dominio: a propósito de la recomendación 4 del GAFI

Joseph Domínguez Miñano

Resumen

El artículo analiza la administración y preservación de bienes incautados en el Perú a la luz de la recomendación 4 del GAFI. Examina el marco normativo y el sistema de gestión del PRONABI, con el fin de evaluar su adecuación a los estándares internacionales. Se sostiene que la administración de estos bienes constituye un componente clave de la recuperación de activos, en la medida en que la incautación, sin una gestión adecuada, puede convertirse en un factor de pérdida de valor. En ese sentido, se proponen medidas orientadas a mejorar la eficacia en la preservación de dicho valor durante el proceso.

Sumario

Introducción

1. La administración de bienes incautados en el Perú: marco normativo y diseño institucional
2. Problemas en la gestión de bienes incautados: entre la preservación y la pérdida de valor
3. Estándares internacionales sobre la administración y disposición de bienes incautados
4. Propuestas para fortalecer la administración y la preservación de bienes incautados en el Perú a partir de las recomendaciones internacionales

Conclusiones

Referencias



Introducción

Es una constante que las organizaciones criminales busquen obtener un provecho ilícito de sus actividades, no solo con la finalidad de incrementar su patrimonio, sino también de fortalecer y dotar de eficacia sus estructuras delictivas. En ese contexto, resulta frecuente la compra de voluntades de funcionarios públicos, actores políticos y autoridades en general, lo que permite a estos grupos criminales adquirir cuotas de poder dentro del propio aparato estatal. Frente a ello, en un sistema de administración de justicia que aspire a ser legítimo y eficaz, resulta indispensable contrarrestar este fenómeno mediante una política criminal orientada no solo a la imposición de sanciones penales, sino también a atacar la economía ilícita que sostiene a estas organizaciones.

En este contexto, los Estados han desarrollado diversos mecanismos de respuesta, entre los que destacan aquellos orientados a atacar la economía ilícita mediante el uso de herramientas procesales para la recuperación de activos. Entre ellos pueden identificarse, por un lado, la incautación de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito, como medida cautelar real destinada a asegurar los bienes hasta el momento en que se defina su situación jurídica mediante una decisión definitiva; y, por otro lado, la declaración del decomiso, ya sea en el marco de un proceso penal con condena o a través de procesos autónomos de extinción de dominio.

Sin embargo, la recuperación de activos no se agota en su incautación o decomiso, sino que exige, además, atender a la forma en que estos bienes son administrados y preservados, especialmente cuando aún no se ha definido su situación jurídica, lo que, según la complejidad del caso, puede tomar varios años. Surge entonces una cuestión fundamental: ¿el sistema vigente contempla mecanismos adecuados para la administración y preservación del valor de los bienes incautados mientras se define su situación jurídica? Y, más aún, ¿resulta efectivo el cumplimiento de dicha función? Estas interrogantes adquieren particular relevancia en aquellos supuestos en los que los activos están expuestos a procesos de depreciación

o deterioro con el transcurso del tiempo y requieren la adopción de medidas oportunas o una gestión especializada para mantener su valor.

A partir de esta problemática, el presente trabajo se estructura en cuatro ejes principales. En primer lugar, se examina el marco normativo peruano en materia de administración de bienes incautados, con especial énfasis en el diseño institucional del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI).

En segundo lugar, se analizan los principales problemas en la gestión de estos activos, particularmente aquellos vinculados a la depreciación de su valor, las limitaciones en su administración y las dificultades que surgen en los supuestos de devolución.

En tercer lugar, se desarrollan los estándares internacionales en materia de administración y disposición de bienes incautados, a la luz de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), con especial atención a la necesidad de preservar el valor de los activos durante el proceso.

En cuarto lugar, se formulan propuestas orientadas a fortalecer el sistema peruano, a partir de la identificación de brechas entre el diseño normativo y su implementación práctica.

Finalmente, se presentan las conclusiones que sintetizan los principales hallazgos del estudio.

1 La administración de bienes incautados en el Perú: marco normativo y diseño institucional

El sistema peruano, en una clara manifestación de la política de lucha contra las organizaciones criminales y de recuperación de activos ilícitos, ha optado por la creación de un organismo especializado encargado de la gestión de los bienes incautados y decomisados, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta decisión responde a la intención del legislador de dotar de mayor coherencia y eficacia al régimen de incautación y decomiso —tanto en el ámbito penal como en los procesos de extinción de dominio—, así como a la necesidad de concentrar en una sola entidad funciones técnicas que no se limiten a la mera custodia, sino que comprendan también la administración y disposición de activos de origen ilícito.

En ese contexto, el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI), anteriormente denominado CONABI⁴², fue creado mediante el Decreto Supremo 011-2017-JUS, del 15 de mayo de 2017⁴³. Su establecimiento supone un esfuerzo por dotar al Estado de una estructura institucional especializada capaz de gestionar de manera integral los bienes vinculados a actividades ilícitas, tanto en el marco de procesos penales como en procesos de extinción de dominio.

Desde una perspectiva funcional, el PRONABI tiene a su cargo un conjunto amplio de competencias que abarcan todo el ciclo de gestión de los activos. Entre ellas se encuentran la recepción, el registro y la calificación de los bienes; su custodia, aseguramiento y conservación; así como su administración, arrendamiento, asignación en uso —temporal o definitiva— y, finalmente, la gestión de su disposición, que incluye la venta mediante subasta pública. Estas

funciones recaen sobre bienes, instrumentos, efectos y ganancias que han sido objeto de medidas cautelares reales, decomiso penal o declaración de extinción de dominio.

Este diseño institucional revela que el modelo peruano no se limita a una lógica de mera custodia pasiva de los bienes incautados, sino que incorpora, al menos a nivel normativo, un enfoque de gestión activa de bienes. En efecto, la posibilidad de administrar, arrendar o disponer anticipadamente de determinados bienes evidencia un intento por preservar su valor económico e incluso generar rendimiento durante el tiempo que dure el proceso judicial correspondiente.

No obstante, la amplitud de competencias asignadas al PRONABI también plantea importantes desafíos en términos de capacidad operativa, especialización técnica y eficiencia en la gestión. La diversidad de activos bajo su administración —que puede incluir bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles— exige no solo recursos logísticos y humanos adecuados, sino también criterios diferenciados de gestión que no siempre se encuentran claramente desarrollados en la normativa vigente.

En esa línea, si bien el marco normativo peruano ha avanzado en la consolidación de un modelo institucional centralizado, resulta necesario analizar si dicho diseño permite una administración eficiente y orientada a resultados, especialmente en lo que respecta a la preservación del valor de los activos y a la reducción de riesgos asociados a su deterioro, pérdida o eventual devolución.

⁴² Creada a partir del Decreto Legislativo 1104, del 19 de abril de 2012, que modifica la legislación sobre pérdida de dominio.

⁴³ Modificada posteriormente por el Decreto Supremo 001-2021-JUS, del 7 de febrero de 2021, y por la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1373, del 4 de agosto de 2018.

2 Problemas en la gestión de bienes incautados: entre la preservación y la pérdida de su valor

El Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) enfrenta diversos desafíos para una adecuada gestión de los activos bajo su administración, especialmente en un contexto en el que la diversidad, complejidad y volumen de los bienes incautados exigen respuestas institucionales no solo especializadas, sino también oportunas.

Desde esta perspectiva, entre los problemas que se presentan en la gestión de bienes incautados destaca uno particularmente relevante por su estrecha vinculación con el factor tiempo: la depreciación acelerada de determinados activos en el mercado. En efecto, mientras algunos bienes pueden mantener o incluso incrementar su valor con el transcurso del tiempo, otros —especialmente aquellos de naturaleza mueble o tecnológica— experimentan una rápida pérdida de su valor inicial si no son gestionados de manera adecuada y oportuna.

La falta de uso, el almacenamiento inadecuado o la demora en la adopción de decisiones sobre su administración o disposición generan una pérdida progresiva de su valor económico. En estos casos, la incautación, lejos de cumplir su finalidad de aseguramiento, puede traducirse en el deterioro del activo, lo que resulta contradictorio con el objetivo de preservar su valor para un eventual decomiso o, en su caso, para su restitución.

Este problema no solo supone dificultades operativas, sino que genera impactos directos en la eficacia de la política de recuperación de activos, en la preservación del valor económico incautado y, eventualmente, en la responsabilidad del Estado frente a terceros, especialmente en aquellos supuestos en los que corresponde la devolución de los activos.

En este escenario, cabe plantear una cuestión central: ¿el sistema vigente cuenta con mecanismos adecuados para preservar el valor de los bienes incautados? Y, más aún, ¿resultan estos mecanismos efectivos en su aplicación práctica?.

En principio, como se ha señalado, el PRONABI cuenta con competencias no solo para la administración de los bienes, sino también para su preservación⁴⁴, lo que implica la adopción de medidas orientadas a mantener, en la mayor medida posible, su valor económico. En ese marco, la normativa contempla mecanismos como la venta en subasta pública de aquellos bienes que constituyen objeto, instrumento, efecto o ganancia del delito, especialmente en supuestos en los que su mantenimiento genera costos elevados o riesgos de deterioro.

En un escenario en el que exista una decisión firme sobre la situación jurídica del bien, la aplicación de mecanismos de disposición como la subasta no presenta mayores dificultades. No obstante, la problemática adquiere mayor complejidad cuando se trata de bienes incautados sujetos a una medida cautelar, cuya finalidad no solo es asegurar su existencia, sino también su valor al momento de adoptarse una decisión definitiva. En estos casos, la adopción de medidas de disposición anticipada —como la venta— plantea una tensión entre la necesidad de evitar la depreciación del activo y la obligación de garantizar los derechos de propiedad de sus titulares, especialmente cuando aún no se ha determinado de manera definitiva —a través de una sentencia— su origen ilícito.

En relación con ello, cabe precisar que, tanto en el

⁴⁴ El Manual de Operaciones del Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI, aprobado mediante Resolución Ministerial 143-2021-JUS, del 26 de julio de 2021, prevé en su artículo 2 lo siguiente: "En el marco de sus atribuciones, el Programa Nacional de Bienes Incautados - PRONABI [...] desarrolla acciones de administración de los bienes que comprende la recepción, registro, calificación, custodia, conservación, administración, arrendamiento, asignación en uso temporal o definitiva, la venta en subasta pública y supervisión, así como todos aquellos actos inherentes a sus funciones y objetivos". Asimismo, en su artículo 4, prevé como funciones generales, respecto de los bienes, instrumentos, efectos y ganancias que son materia de extinción de dominio, o de las investigaciones y procesos penales por delitos cometidos en agravio del Estado, la siguiente: "k) Proponer el presupuesto y los recursos destinados a su mantenimiento, conservación y custodia".

ámbito del proceso penal como en el de extinción de dominio⁴⁵, existen disposiciones que permiten la venta por subasta de bienes incautados, previa autorización del juez o fiscal, de acuerdo con la etapa en que se encuentren. En esa misma línea, el PRONABI ha establecido lineamientos⁴⁶ para la venta anticipada por subasta en supuestos en los que los bienes sean fungibles, perecibles o, por su naturaleza, susceptibles de pérdida o deterioro, incluidos los semovientes, los vehículos en condición de chatarra o aquellos cuya custodia o conservación resulte particularmente onerosa⁴⁷.

Sin embargo, en el ámbito de la extinción de dominio, la modificación introducida por la Ley 32326 ha restringido el alcance de esta facultad. En efecto, a partir de una interpretación de los artículos 35.1 y 2.3 de dicha norma, la procedencia de la subasta anticipada ha quedado limitada a supuestos vinculados a determinados ilícitos, tales como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el patrimonio.

Esta restricción normativa al proceso de extinción de dominio reduce significativamente el margen de actuación para adoptar medidas oportunas de disposición anticipada en otros supuestos, incluso cuando los bienes presentan un alto riesgo de depreciación o generan costos elevados de mantenimiento. Como consecuencia, se limita la capacidad del sistema para preservar el valor económico de los activos incautados, lo que afecta la eficacia de la política de recuperación de activos. A ello se suma un elemento reciente de particular relevancia: la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Extinción de Dominio, que ha delimitado la aplicación temporal de la normativa vigente y establecido criterios sobre su alcance respecto de hechos anteriores a su entrada en

vigor. Esta línea jurisprudencial ha tenido un impacto directo en la tramitación de diversos procesos, pues ha generado el archivo de múltiples casos y, como consecuencia, la obligación de devolver los bienes previamente incautados. Ello ha incidido, a su vez, en una mayor cautela al momento de disponer la venta anticipada de dichos bienes mediante subasta, ante el riesgo de afectar de manera arbitraria los derechos de propiedad en supuestos en los que la ilicitud no ha sido finalmente declarada.

En el plano práctico, esta problemática se evidencia con especial claridad en la incautación de bienes muebles, particularmente vehículos. Según el registro de bienes activos administrados por el PRONABI e inscritos en el RENABI⁴⁸ a febrero de 2026⁴⁹ se contabilizan 8302 vehículos, de los cuales 459 cuentan con decomiso penal y 1214 con sentencia de extinción de dominio, mientras que 6629 permanecen bajo medida cautelar de incautación. Este dato revela la magnitud del universo de bienes –solo vehiculares– cuya administración debe mantenerse durante el periodo que dure el proceso, bajo riesgo constante de depreciación. Ello pone en evidencia que, sin una gestión efectiva de activos, la incautación puede convertirse en un factor de pérdida de valor, en lugar de operar como un mecanismo de administración y preservación.

En este escenario, la combinación de restricciones normativas en la disposición anticipada y decisiones jurisdiccionales que inciden en la devolución de bienes acentúa las deficiencias del sistema. En efecto, la imposibilidad de gestionar oportunamente activos susceptibles de depreciación, sumada a la eventual obligación de restitución, incrementa el riesgo de que los bienes sean devueltos en condiciones deterioradas, lo que compromete no solo la eficacia del sistema, sino también la responsabilidad patrimonial del Estado.

⁴⁵ Artículo 21.3 del Reglamento del Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2019-JUS.

⁴⁶ Lineamiento N.º 01-2024-JUS/DM, denominado *Lineamiento para la venta de bienes mediante subasta pública por el PRONABI*, aprobado mediante Resolución Ministerial 174-2024-JUS, del 8 de julio de 2024.

⁴⁷ Artículo 7.2.1 del Lineamiento N.º 01-2024-JUS/DM.

⁴⁸ Registro Nacional de Bienes de Procedencia Ilícita (RENABI).

⁴⁹ Véase <https://www.gob.pe/institucion/pronabi/informes-publicaciones/7985566-registro-de-vehiculos-febrero-2026>

3 Estándares internacionales sobre la administración y disposición de bienes incautados

A nivel internacional, la administración y disposición de bienes incautados se conciben como un momento clave dentro del proceso de recuperación de activos, entendido este último como "el proceso de identificación, localización, evaluación, congelación, incautación, confiscación y **ejecución de una orden resultante para la gestión y disposición** (incluida la devolución o el reparto) de los bienes de origen delictivo y los bienes de valor equivalente"⁵⁰ (el resaltado es nuestro).

En esa línea, para que exista una recuperación de activos efectiva, resulta indispensable reconocer que la administración, custodia y preservación del valor de los bienes incautados constituyen elementos esenciales del sistema. Sin una gestión adecuada de estos activos, la recuperación pierde contenido material, en la medida en que los bienes pueden deteriorarse o depreciarse antes de la adopción de una decisión definitiva.

Desde esta perspectiva, la recuperación de activos no se agota en la identificación e incautación de bienes, sino que se proyecta hacia una adecuada gestión durante todo el proceso y, cuando corresponda, hacia su disposición final. La administración de los bienes incautados deja de ser una etapa meramente instrumental para convertirse en un componente relevante del sistema, en tanto condiciona la eficacia del decomiso a una adecuada gestión y conservación del valor económico de los activos.

Este entendimiento ha sido recogido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). En particular, su recomendación 4 establece que "los

países deben tener medidas, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes: [...] h) garantizar una administración eficaz de los bienes congelados, incautados o decomisados"⁵¹. En su nota interpretativa, el GAFI refuerza este mandato al señalar que "los países deben contar con mecanismos efectivos para administrar, preservar y, cuando sea necesario, disponer de los bienes congelados, incautados o decomisados. Cuando corresponda, la preservación del valor de los bienes debe incluir la venta anticipada antes del decomiso" (el resaltado es nuestro).

En esa misma línea, la doctrina internacional ha enfatizado que "una gestión provisional eficaz de los activos embargados es esencial para evitar su deterioro [...] "⁵², siendo su objetivo principal la preservación del valor. Ello exige equilibrar los costos de mantenimiento con una gestión eficiente de los recursos, así como considerar, cuando resulte necesario, mecanismos como la venta anticipada, también conocida como venta interlocutoria⁵³, siempre bajo control judicial y con las debidas garantías.

De este modo, se advierte que la administración de los bienes incautados no solo persigue evitar su deterioro, sino asegurar que, al término del proceso —que en muchos casos puede prolongarse en el tiempo—, los activos conserven un valor significativo, ya sea para su decomiso o para su devolución.

En ese sentido, los estándares internacionales instan a las autoridades a concentrar sus esfuerzos en mantener el valor de los activos hasta su enajenación definitiva o, en su defecto, en mitigar

⁵⁰ FATF. 2025. *Asset Recovery Guidance and Best Practices*. Noviembre de 2025, 2.

⁵¹ Véase la Guía general de las recomendaciones del GAFI, contenida en el informe *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva*. FATF, traducción de GAFILAT, actualización a agosto de 2025, 13.

⁵² Grupo de Acción Financiera Internacional. 2025. *Asset Recovery Guidance and Best Practices*. Noviembre de 2025, 6.

⁵³ *Ibíd.*, 195.

las pérdidas. Sin embargo, los criterios para adoptar una venta previa a la confiscación varían entre los distintos ordenamientos jurídicos. Algunos sistemas la restringen a supuestos excepcionales, mientras que otros adoptan enfoques más flexibles, permitiendo su aplicación en función de la naturaleza del bien, su nivel de depreciación o los costos asociados a su mantenimiento.

En términos generales, los criterios que justifican la adopción de una venta anticipada suelen vincularse a la naturaleza perecible o depreciable del bien, así como al factor tiempo y a la necesidad de evitar una pérdida significativa de su valor. En todo caso, se recomienda que estas decisiones cuenten con control judicial, a fin de salvaguardar los derechos de propiedad y garantizar la legalidad de la medida.

A la luz de estos estándares, puede advertirse que, si bien el ordenamiento peruano incorpora mecanismos de venta anticipada, su aplicación práctica no resulta plenamente eficaz. Ello se evidencia en el elevado número de bienes incautados que permanecen bajo administración durante largos periodos —como ocurre con los miles de vehículos incautados—, pese a que, por su naturaleza, podrían ser objeto de medidas de disposición anticipada para evitar su depreciación.

Asimismo, los recientes cambios normativos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de extinción de dominio parecen haber generado un efecto de cautela en la adopción de estas medidas, lo que incide en la gestión de los activos y en la efectividad del sistema en su conjunto.

4 Propuestas para fortalecer la administración y preservación de bienes incautados en el Perú a partir de las recomendaciones internacionales

Como se ha expuesto, el sistema peruano cuenta con un marco normativo que habilita la incautación, administración y disposición de bienes vinculados a actividades ilícitas. Sin embargo, la evidencia demuestra que la sola existencia de estas herramientas no garantiza su eficacia. Por el contrario, persisten importantes deficiencias en su aplicación práctica, lo que se traduce en la pérdida de valor de los activos, en una gestión ineficiente y, en algunos casos, en la generación de responsabilidades para el Estado frente a terceros. En ese sentido, el problema no radica únicamente en la ausencia de normas, sino también en la falta de lineamientos claros, criterios uniformes y capacidades institucionales que permitan su implementación efectiva.

En este contexto, resulta necesario fortalecer el sistema a partir de los estándares internacionales, particularmente aquellos promovidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que enfatizan la importancia de una gestión activa, oportuna y orientada a la preservación del valor de los bienes incautados. Ello implica, en primer lugar, el desarrollo de lineamientos más claros y precisos para la adopción de medidas de disposición anticipada, especialmente en lo que respecta a la venta por subasta.

Actualmente, si bien el ordenamiento jurídico peruano contempla la posibilidad de realizar ventas anticipadas, su aplicación se encuentra limitada por restricciones normativas y por la

ausencia de criterios operativos mejor estructurados que orienten su uso. Por ello, resulta fundamental establecer parámetros objetivos que permitan identificar los supuestos en los que la venta anticipada no solo es viable, sino necesaria. Entre estos criterios podrían considerarse el tipo de bien susceptible de esta medida, su naturaleza perecible o depreciable, los costos de mantenimiento, el riesgo de deterioro, la duración estimada del proceso y la relación costo-beneficio de su conservación.

Asimismo, como consecuencia lógica, resulta indispensable desarrollar protocolos específicos para la devolución de bienes incautados, especialmente en aquellos casos en los que la acción estatal no prospere. Estos lineamientos deben establecer estándares de custodia, conservación y trazabilidad que garanticen que los bienes sean restituidos en condiciones razonablemente equivalentes a aquellas en las que fueron incautados, reduciendo así el riesgo de responsabilidad patrimonial del Estado.

En esa misma línea, y con el fin de equilibrar la necesidad de preservar el valor de los activos con la protección de los derechos de propiedad, podría evaluarse la incorporación de mecanismos alternativos a la venta anticipada. En particular, resulta pertinente considerar, en determinados casos, la posibilidad de que el afectado por la medida pueda, antes del remate judicial y de forma alternativa, constituir una garantía suficiente —como una fianza o caución— que permita sustituir el bien incautado. Este mecanismo permitiría al titular recuperar el uso del bien,

mientras que el Estado mantendría asegurado el valor económico del activo en caso de una eventual decisión favorable a la pretensión de decomiso.

La implementación de este tipo de mecanismos no solo contribuiría a reducir los costos de administración y los riesgos de depreciación, sino que también permitiría mitigar las tensiones existentes entre la eficacia del sistema y la protección de los derechos de propiedad, reforzando así la legitimidad de la intervención estatal.

Finalmente, resulta imprescindible fortalecer las capacidades institucionales del PRONABI, dotándolo de mayores recursos técnicos y humanos, así como de herramientas de gestión que permitan una administración diferenciada según la naturaleza de los activos. Ello incluye la incorporación de perfiles especializados, el uso de sistemas de información que aseguren la trazabilidad de los bienes y la adopción de enfoques estratégicos orientados a maximizar el valor de los activos administrados.

En suma, el fortalecimiento del sistema peruano de administración y preservación de bienes incautados requiere no solo ajustes normativos, sino también una transformación en la forma en que se concibe y ejecuta la gestión de estos activos. Solo a través de una implementación efectiva de los estándares internacionales será posible garantizar que la recuperación de activos cumpla realmente con su finalidad, evitando que la incautación se convierta, paradójicamente, en un factor de pérdida de valor.

Conclusiones

- La administración y preservación de los bienes incautados constituye un componente esencial dentro del sistema de recuperación de activos, en tanto condiciona directamente la eficacia del decomiso, la conservación del valor económico de los activos y, en su caso, su adecuada restitución. En consecuencia, no se trata de una fase accesoria del proceso, sino de un elemento estructural cuya adecuada implementación resulta determinante para el éxito de la política criminal orientada a combatir la economía ilícita.
- En el caso peruano, si bien existe un marco normativo que habilita la incautación, administración y disposición de bienes —así como lineamientos específicos a cargo del PRONABI—, la evidencia demuestra que persisten importantes deficiencias en su aplicación práctica. La depreciación de los activos, la limitada utilización de mecanismos como la subasta anticipada, la sobrecarga institucional y la falta de criterios técnicos uniformes evidencian la existencia de una brecha entre el diseño normativo y su implementación efectiva.
- Desde una perspectiva comparada, los estándares internacionales —particularmente los promovidos por el GAFI— enfatizan la necesidad de una gestión activa, oportuna y orientada a la preservación del valor de los activos, incluida la posibilidad de recurrir a mecanismos como la venta anticipada bajo control judicial. En este sentido, el sistema peruano no presenta una ausencia normativa, sino una insuficiente implementación práctica de estos estándares.
- En definitiva, la recuperación de activos no puede medirse únicamente por la cantidad de bienes incautados, sino por la capacidad del Estado para preservar su valor y gestionarlos de manera eficaz hasta la adopción de una decisión definitiva. De lo contrario, la incautación corre el riesgo de convertirse en un mecanismo formal que, lejos de afectar la economía ilícita, termina generando pérdida de valor y debilitando los objetivos de la política criminal.

Referencias

Grupo de Acción Financiera Internacional. 2025. Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. URL: <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Recomendaciones-metodologia-actDIC2023.pdf>

Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. 2025. Guía de buenas prácticas regionales para la recuperación de activos y la efectiva administración, disposición y destinación de bienes decomisados. URL: <https://biblioteca.gafilat.org/?p=7998>

Grupo de Acción Financiera Internacional. 2025. Asset Recovery Guidance and Best Practices. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/asset-recovery-guidance-best-practices-2025.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Banco Mundial. 2011. Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners. Stolen Asset Recovery Initiative. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication-Asset_Recovery_Handbook.pdf

Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de Políticas de Drogas. 2024. Recuperación, administración y destinación para uso público, social y comunitario de activos decomisados al narcotráfico y crimen organizado. Experiencias de América Latina y Europa. URL: <https://copolad.eu/es/recuperacion-administracion-y-destinacion-para-uso-publico-social-y-comunitario-de-activos-decomisados-al-narcotrafico-y-crimen-organizado/>

Normativa y jurisprudencia

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2017. *Decreto Supremo 011-2017-JUS, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de Bienes Incautados*. 15 de mayo de 2017.

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2018. *Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio*. 4 de agosto de 2018.

Congreso de la República del Perú. 2025. *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 de mayo de 2025.

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2019. Decreto Supremo 007-2019-JUS. Aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1373, Decreto Legislativo de Extinción de Dominio. 01 de febrero de 2019.

Poder Ejecutivo de la República del Perú. 2021. Decreto Supremo 001-2021-JUS, Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la administración y disposición de bienes a cargo del Programa Nacional de Bienes Incautados, en el marco del Decreto Legislativo N° 1373 - Decreto Legislativo sobre extinción de dominio y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2019-JUS. 07 de febrero de 2021.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2021. Resolución Ministerial 143-2021-JUS Manual de Operaciones del Programa de Bienes Incautados. 26 de julio de 2021.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2024. Resolución Ministerial 0174-2024-JUS. "Lineamientos para la venta de bienes mediante subasta pública por el PRONABI". 09 de julio de 2024.

Tribunal Constitucional del Perú. 2025. *Sentencia del Pleno*. Expediente 00008-2024-PI/TC del 27 de junio de 2025.



La extinción de dominio de ganancias ilícitas como mecanismo preventivo. Reflexiones a partir de la *confisca* antimafia italiana

Sergio Rodríguez Salinas

Resumen

El presente artículo analiza la extinción de dominio de ganancias ilícitas desde una perspectiva preventivo-patrimonial, tomando como referencia el modelo italiano de *confisca di prevenzione* desarrollado en la legislación antimafia. A partir de una aproximación político-criminal a la recuperación de activos, se sostiene que la criminalidad organizada responde a una lógica económica basada en la obtención, acumulación y reinversión de beneficios ilícitos, lo que justifica mecanismos orientados a neutralizar la peligrosidad objetiva-económica de determinados bienes.

Sobre esa base, el trabajo examina los principales rasgos del decomiso preventivo italiano, especialmente su autonomía respecto del proceso penal, la ausencia de condena previa y la utilización de criterios como la peligrosidad social y la desproporción patrimonial. Asimismo, se analizan las principales discusiones doctrinales sobre su naturaleza jurídica y sus límites frente a las garantías fundamentales.

Posteriormente, se evalúa la regulación peruana de la extinción de dominio prevista en el Decreto Legislativo 1373, proponiendo entenderla como un mecanismo de prevención patrimonial antes que como una manifestación de potestad sancionadora. Finalmente, se sostiene que la legitimidad constitucional de esta institución depende de su vinculación con fenómenos de criminalidad organizada y corrupción grave, cuya operatividad requiere financiamiento y capacidad de reinversión.

Sumario

Introducción

1. La recuperación de activos como mecanismo de política criminal frente a la criminalidad organizada
2. El decomiso preventivo en la legislación antimafia italiana
3. Otra mirada a los fines (y naturaleza) de la extinción de dominio
 - 3.1. Los rasgos preventivos en el Decreto Legislativo 1373
 - 3.2. La extinción de dominio como medida de prevención

Conclusión

Referencias



Introducción

Como parte de la respuesta del Estado frente a la criminalidad organizada, la recuperación de activos emerge como un instrumento central de la política criminal contemporánea, en la medida en que permite incidir directamente sobre la motivación económica que subyace a dicha criminalidad, así como sobre su capacidad de reinversión y sostenimiento en el tiempo. Este cambio de enfoque, frente a las formas tradicionales del derecho penal, implica, a su vez, una reconfiguración de las categorías jurídicas clásicas, particularmente en lo que respecta a la relación entre decomiso, sanción penal y medidas de prevención.

El modelo italiano de la *confisca di prevenzione* constituye una de las experiencias más desarrolladas en esta materia. A partir de una lógica de intervención patrimonial autónoma respecto del proceso penal, el ordenamiento italiano ha construido un sistema que permite la privación de bienes con base en criterios de peligrosidad social y desproporción patrimonial, prescindiendo de una condena penal previa. Este modelo ha generado un intenso debate doctrinal y jurisprudencial en torno a su naturaleza jurídica, sus fundamentos y sus límites desde la perspectiva de las garantías fundamentales.

Sobre esta base, el presente trabajo tiene por objeto analizar el decomiso preventivo en la legislación antimafia italiana, con el fin de identificar sus rasgos estructurales, su fundamento político-criminal y las principales críticas que suscita, para luego evaluar en qué medida esta lógica preventiva puede servir como marco interpretativo para la extinción de dominio en el Perú.

La hipótesis que guía este estudio es que tanto la confisca antimafia italiana como la extinción de dominio peruana pueden ser comprendidas, de manera más coherente, como mecanismos de prevención patrimonial orientados a neutralizar la peligrosidad económica de determinados bienes, antes que como manifestaciones de un poder punitivo encubierto. Esta lectura no solo permite dotar de mayor coherencia sistemática a estas instituciones, sino también establecer criterios más precisos para evaluar su legitimidad y sus límites.

El artículo se estructura en tres partes: en la primera, se examina la recuperación de activos como herramienta de política criminal frente a la criminalidad organizada; en la segunda, se analizan los elementos centrales del decomiso preventivo en la legislación antimafia italiana; y, finalmente, en la tercera, se propone una reinterpretación de la extinción de dominio en el Perú desde una lógica preventiva.

1 La recuperación de activos como mecanismo de política criminal frente a la criminalidad organizada

En contextos como el peruano, caracterizados por la alta persistencia de fenómenos criminales tan lesivos como el sicariato, la extorsión, la corrupción o la trata de personas, entre otros, resulta frecuente que tanto el legislador como la opinión pública recurran al derecho penal como principal herramienta de respuesta. En este marco, la creación de nuevos tipos penales —como la llamada criminalidad sistemática o terrorismo urbano— o el incremento de penas —hasta niveles extremos como la cadena perpetua— suelen presentarse como soluciones inmediatas frente al problema criminal.

Sin embargo, estas medidas no hacen más que revelar los rasgos de una política criminal y de un derecho penal populista —al simular una supuesta exigencia y respaldo ciudadano— y simbólico, dada la ausencia real de idoneidad de dichas medidas para afrontar el problema de la criminalidad, aunque sí resulten funcionales para sostener o solventar los problemas de legitimidad de los poderes públicos.

Precisamente, el reproche a la lucha contra la criminalidad, o al menos al discurso en torno a esta, puede reconducirse hacia la propia concepción o entendimiento del término política criminal. Si se parte, como aquí se hace, de la política criminal como una auténtica política de Estado, esto es, como el conjunto de medidas, herramientas y recursos que pone a disposición el Estado para hacer frente a un problema público, entonces no puede prescindirse de dos aspectos esenciales de esa política pública enfocada en el control de los comportamientos desviados en la sociedad: el conocimiento y entendimiento —de la mano de la criminología— de las características del fenómeno criminal como problema público, y la

autolimitación del poder público, de manera tal que la política criminal se convierte, a su vez, en la forma de disciplinar el uso del poder y la violencia estatal frente a la criminalidad (Binder 1997, 43).

Autodisciplina y conocimiento deberían llevar al legislador a comprender que la política criminal no puede asimilarse al derecho penal o, lo que es lo mismo, que la solución al problema criminal no reside únicamente en el recurso a medidas de corte punitivo. Estas, por su alta incidencia no solo en la libertad de los ciudadanos, sino también por su efecto estigmatizante y desocializador, podrían generar incluso un impacto adverso al que, en teoría, se pretende alcanzar, lo que exige, a su vez, una reflexión sobre la responsabilidad del Estado en el uso del derecho penal.

En suma, no hay otra forma de concebir la política criminal que no sea de manera integral, expresada en el empleo tanto de mecanismos coercitivos como preventivos y de promoción, tanto del derecho penal como de mecanismos extrapenales e incluso extrajurídicos, en la medida en que el estudio del fenómeno lo haga aconsejable. Dicho con otras palabras, una política criminal debe ser, como toda regulación, auténticamente responsiva, dócil ante los diferentes usos que se les pueden dar a distintas herramientas, según los fines que persiguen y las cambiantes lógicas que subyacen a cada una de ellas (Baldwin y Black 2008, 92).

Dicho ello, uno de los consensos más relevantes está referido a la incidencia de la criminalidad organizada, no solo a nivel internacional, sino también nacional. No en vano, en Palermo, en el año 2000, la comunidad internacional mostró su preocupación y reafirmó su compromiso de

combatir, a partir de ciertos estándares, la delincuencia organizada. En el Perú, al menos en el papel, el Estado ha identificado como problema público "la incidencia de acciones delictivas cometidas por organizaciones criminales que operan en los ámbitos nacional y transnacional".

Como se ha resaltado, entender y comprender el fenómeno delictivo es el punto de anclaje para toda verdadera política criminal. El preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional expresa la preocupación de los Estados por "las adversas repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades de la delincuencia organizada". En esa misma línea, la definición del artículo 2 de la Convención, referida al grupo delictivo organizado, pone de manifiesto que un elemento medular de su concepción radica en la obtención de un beneficio económico o cualquier otro de orden material, hasta el punto de que esta característica permite excluir del concepto a otros grupos organizados, como las organizaciones terroristas o subversivas.

A partir de esta primera aproximación, cobra sentido un enfoque de la criminalidad organizada como fenómeno ligado a la lógica empresarial, como forma de llevar a cabo o emprender un negocio, ciertamente ilícito. Así, tal como sucede con las iniciativas de emprendimiento lícito, las personas asumirán ciertos riesgos con la finalidad de obtener las mayores ganancias posibles, lo que requiere una serie de capacidades y destrezas que crean una aptitud para el éxito del negocio (Dean et al. 2010, 6). Estas capacidades tienen que ver, precisamente, con la movilización de recursos, la cooperación entre distintas personas —ya sea de manera directa o indirecta, activa o pasiva— y la maximización de las ganancias.

Con todo ello, la criminalidad organizada podrá entenderse como una de las tantas formas que pueden adoptar ciertos negocios o economías

ilícitas para alcanzar una mayor rentabilidad y que responderá, por lo tanto, a esa necesidad económica. Así, en contextos de macro-criminalidad o gran corrupción, por ejemplo, delimitados por la alta rentabilidad económica de sus operaciones, no solamente será necesaria la selectividad de los agentes públicos y privados que intervengan, sino también la necesidad de controlar los procesos y operaciones a cargo del Estado, capturando tanto al agente regulador como al agente controlador (Guimaraes 2021, 45). Otras formas menos lesivas de corrupción, menos selectivas precisamente por las menores cuotas de poder que se transan y, por ende, con menores réditos económicos, no requerirán movilización de recursos, cooperación ni, mucho menos, mecanismos complejos de maximización de ganancias.

Asumir, como aquí se hace, un modelo económico o empresarial de la criminalidad organizada, basado en la idea de una línea de continuidad de la criminalidad empresarial o de beneficios (Dean et al. 2010, 170), tiene como consecuencia poner de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de política criminal (Dean et al. 2010, 18) y la necesidad de apelar a herramientas que, precisamente, buscan incidir sobre las capacidades que permiten o facilitan el emprendimiento criminal. Una de ellas, indefectiblemente, debe estar enfocada en la maximización de recursos, atacando el proceso racional de toma de decisiones al reducir el valor neto resultante de las actividades criminales (Klimczak et al. 2021, 213).

He aquí la justificación, en el marco de la lucha contra la criminalidad organizada, de los mecanismos de recuperación de activos: la identificación de las ganancias criminales no solo como motivaciones que necesitan ser reducidas o desincentivadas mediante la amenaza y el efectivo retiro de los réditos económicos ilícitos del patrimonio de los integrantes de las organizaciones criminales, sino además como recursos que estas utilizan o movilizan para autofinanciar o

gestionar sus negocios criminales a manera de reinversión. Piénsese, por ejemplo, en la propia lógica de la gran corrupción en proyectos de inversión, donde los sobornos pagados a altos funcionarios a cambio de la adjudicación de una obra provienen, en la práctica, de los sobrecostos o las sobrevaloraciones de las mismas obras adjudicadas.

Uno de los ejemplos más claros de una política criminal que parte del modelo empresarial de la criminalidad organizada está constituido por las normas elaboradas a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado para hacer frente a la mafia en Italia. A partir de los años setenta comenzó a imperar el modelo de empresa o negocio mafioso, caracterizado por la asunción de una estructura de tipo empresarial que permitía mejorar la eficiencia

y, por ende, la maximización de recursos. Al mismo tiempo, ello posibilitaba la penetración de la criminalidad organizada en negocios lícitos, que le permitían no solo generar mayores ganancias, derivadas de la ventaja competitiva frente a otros, sino también enmascarar sus ganancias ilícitas, toda vez que eran estas últimas las que financiaban los negocios en apariencia formales (Panzavolta y Flor 2015, 120).

A partir de este entendimiento, el legislador italiano introdujo una serie de reformas a la legislación antimafia que, paulatinamente, fueron dando forma tanto al régimen general del decomiso como al llamado decomiso antimafia o de prevención, regulado actualmente en el Código Antimafia y conocido por la doctrina y la jurisprudencia como *confisca di prevenzione*.

2 El decomiso preventivo en la legislación antimafia italiana

El objetivo de este apartado no es realizar una exégesis del artículo 24 del Decreto Legislativo 159, del 6 de septiembre de 2011, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*. Ello no solo porque un trabajo de ese tipo no encuentra lugar en una contribución como esta, sino además por la dificultad que supone desarrollar una normativa ajena a la propia. Lo que se planteará a continuación tiene una orientación menos ambiciosa: identificar los rasgos principales de la *confisca* antimafia, que permitan entender su naturaleza y su lugar dentro de la política criminal antimafia, así como las críticas que se esgrimen contra ella.

Lo primero que debe señalarse es que el régimen de decomiso del artículo 24 del Codice Antimafia

presenta una dificultad adicional: las constantes referencias normativas a otras partes del mismo cuerpo normativo (Trinchera 2024, 4). Así, el dispositivo legal indica que el tribunal dispone el decomiso de los bienes secuestrados a las personas que, habiéndoseles instaurado el procedimiento, no puedan justificar su legítima procedencia y que, incluso por interpósita persona física o jurídica, resulten titulares o tengan la disponibilidad, bajo cualquier título, en valor desproporcionado a sus propias ganancias o actividad económica, o bien respecto de bienes que sean fruto de actividades ilícitas.

En consecuencia, la primera duda por dilucidar es el ámbito de aplicación subjetivo de la *confisca*. Para ello, debe acudir al artículo 16 del mismo

cuerpo normativo, que regula los sujetos destinatarios de las llamadas *misure di prevenzione patrimoniali* o medidas preventivas patrimoniales. Sin perjuicio de una discusión más profunda sobre la naturaleza jurídica del decomiso antimafia, basta señalar aquí que se trata de medidas introducidas en 1982, a través de la llamada ley Rognoni-La Torre, para complementar las medidas de prevención personal ya existentes en la legislación, con el objeto de impedir u obstaculizar la acumulación de riqueza por parte de las organizaciones mafiosas y reforzar así la eficacia preventiva de la disciplina antimafia (Fiandaca y Musco 2019, 931). Como medidas patrimoniales se incorporaron tanto el secuestro, de naturaleza provisoria y cautelar, como el decomiso, en cuanto medida definitiva; de ahí la referencia a los bienes previamente secuestrados.

Volviendo sobre los sujetos destinatarios de estas medidas, el citado artículo 16 del Código Antimafia remite, a su vez, al artículo 4 de la misma ley, el cual establece una serie de supuestos, entre los que cabe resaltar: personas sobre las cuales existan indicios de pertenecer a alguna organización o asociación mafiosa del artículo 416 bis del Código Penal; personas sobre las cuales existan indicios de haber cometido alguno de los delitos graves previstos en el artículo 53, párrafo 3 bis, del Código de Procedimiento Penal —delitos vinculados a la criminalidad organizada—; personas sobre las que existan indicios de comisión del delito de fraude agravado para la obtención de prestaciones públicas u organización criminal destinada a cometer delitos contra la administración pública; así como personas que, por su nivel de vida y conducta, se considere que viven habitualmente del fruto de actividades ilícitas, entre otras categorías que no necesariamente se vinculan de manera directa con la criminalidad organizada o mafiosa.

Debe destacarse que, a pesar de la mención expresa a los sujetos destinatarios, ello solo busca

individualizar la relación de los bienes con un determinado contexto delictivo. Y es que, desde las reformas de 2008 y 2009, las medidas de naturaleza patrimonial son independientes no solo de las medidas personales, sino también del propio proceso penal, por lo que se prescinde de categorías estrictamente procesales y se menciona únicamente a sujetos sobre los que recaigan indicios. En esa línea, la referencia incide en "la necesidad de probar, aunque sea solo a nivel indiciario, que la persona afectada por la medida ha realizado en el pasado actividades delictivas vinculadas con alguna de las múltiples categorías identificadas por la ley" (Trinchera 2024, 5).

Respecto a los bienes que pueden ser objeto de secuestro y posterior decomiso, estos pueden ser bienes muebles, inmuebles, dinero e incluso la participación social totalitaria en empresas. Procederá también el secuestro y el decomiso por valor equivalente cuando la persona no tenga disponibilidad, directa o indirecta, sobre los bienes, incluso por transferencia legítima a terceros de buena fe.

El artículo 24 establece dos categorías de bienes: aquellos que son de origen ilícito y, alternatively, aquellos respecto de los cuales se establezca una desproporción frente a los ingresos lícitos declarados o la actividad económica. En este último caso, se requerirá que la persona no pueda justificar la legítima procedencia de los bienes.

Como puede advertirse, esta hipótesis revelaría claramente la opción del legislador antimafia por cierta forma de decomiso sin condena previa (Trinchera 2024, 6). Esta hipótesis se confirmaría, a su vez, a partir del procedimiento que establece el propio Código para la imposición de las medidas preventivas. Como se ha señalado, no solamente se trata de un procedimiento independiente del proceso penal, por lo que es posible incluso que no se haya ejercitado la acción penal (art. 29), y, en

particular, de las medidas de prevención personales (art. 18.1), sino que además procede en caso de muerte del sujeto propuesto (art. 18.2) o en caso de ausencia de este, por ejemplo, por residencia en el exterior (art. 18.3). Aunado a ello, se señala la posibilidad de que las medidas de prevención patrimonial recaigan sobre bienes que ya se encontraban sujetos a secuestro dentro del proceso penal correspondiente (art. 30.1).

Ahora bien, tomando en cuenta estas características, corresponde cerrar este análisis abordando el problema referido a la naturaleza jurídica del decomiso en la legislación antimafia. Ello no sin antes señalar que se trata de un asunto que, a pesar del desarrollo doctrinal y principalmente de la toma de postura de la jurisprudencia italiana, aún es discutible, por lo que lo que se pueda decir aquí estará lejos de agotar el debate.

Como se ha señalado, el decomiso en el Codice Antimafia ha sido clasificado formalmente como una medida preventiva, una medida singular del ordenamiento italiano de naturaleza tradicionalmente administrativa, que cumple fines preventivo-especiales y que tiene como característica esencial ser ante o *praeter delictum*; esto es, prescinde de la comisión de un delito precedente y, por ende, de la peligrosidad concreta del sujeto respecto del cual se aplica, lo que la diferencia de las medidas de seguridad (Fiandaca y Musco 2019, 922), enfocándose, por el contrario, en la llamada peligrosidad social.

Se trata de medidas propias de una legislación de emergencia (Costantini 2022, 6), diseñadas para atacar fenómenos delictivos, como la criminalidad organizada o de tipo mafioso, de creciente alarma social y peligro para el orden público. Así, en el diseño de la política criminal frente a estas manifestaciones de criminalidad colectiva, el legislador contaría con herramientas extrapenales dirigidas a limitar o evitar que la citada peligrosidad se concrete en la comisión de actos ilícitos, dejando así para el derecho penal la función de

reprimir hechos delictivos ya cometidos (Fiandaca y Musco 2019, 922). En ese sentido, y tomando como referencia la jurisprudencia de legitimidad italiana, el derecho de prevención sería una herramienta necesaria frente a organizaciones criminales complejas y su capacidad de acción (Mantovani 2015, 659).

La Corte Suprema de Casación italiana ha ratificado esta postura en su sentencia 4880 de 2015, al señalar que la opción legislativa no implica la incorporación de una medida *in rem*, por lo demás impracticable tratándose de un producto del delito que no puede reputarse, *per se*, como culpable (Trinchera 2020, 184), sino que parte de la idea de la neutralidad de los bienes, que solo se pierde en referencia a la fuerza externa o acción de su titular. De esta manera, la peligrosidad social de quien adquiere o posee un bien, por su vinculación indiciaria con alguna de las categorías de delitos previstas en la norma, se proyecta de manera objetiva y dinámica sobre aquel, debido a la peligrosidad objetiva que representa que el sujeto pueda mantener en su patrimonio bienes ilícitamente adquiridos.

Es este juicio de peligrosidad objetiva del bien el que permitiría explicar que el decomiso antimafia pueda proceder incluso en caso de muerte o transmisión de bienes mortis causa o a terceros (respetando, claro está, los derechos de terceros de buena fe), en tanto su presumible origen ilícito, derivado de su adquisición por sujetos socialmente peligrosos, justifica su remoción del sistema de circulación legal. Con todo ello, el Estado busca impedir al sujeto peligroso la posibilidad de disponer de dichos bienes y destinarlos a ulteriores actividades ilícitas y, con ello, disuadirlo de la comisión de actividades ilícitas y, en general, de un modo de vida que no sea coherente con el pacto social.

En suma, el aspecto medular de las medidas preventivas no será el delito o el origen delictivo de los bienes, sino la calidad peligrosa del sujeto

vinculado con estos, a partir de indicios objetivos y sintomáticos de criminalidad y de la forma de adquisición de aquellos, descartando así todo efecto sancionatorio.

No obstante, para cierto sector de la doctrina, no sería razonable calificar al decomiso antimafia como una medida preventiva, toda vez que, por indicación expresa del artículo 18.1 del *Codice*, las medidas preventivas se impondrían con independencia de la peligrosidad social del sujeto al momento de su solicitud, con lo cual se descartaría el objetivo de prevenir o conjurar el riesgo de comisión de futuros delitos (Trinchera 2024, 8). Empero, este argumento ha sido rebatido expresamente por la Corte de Casación italiana: lo único que habilitaría el citado artículo 18 sería prescindir de la actualidad de la peligrosidad social, de manera tal que es solo el presuntivo origen de los bienes,—por la vinculación, en determinado momento, con una categoría delictiva y, por ende, con la peligrosidad del sujeto— lo que se irradia sobre el bien, convirtiéndolo así en inmanentemente peligroso.

De esta manera, también se descartaría el argumento según el cual la *confisca* antimafia no se referiría a bienes que pudieran ser utilizados en el futuro, sino solo a su presunta procedencia ilícita (Trinchera 2024, 8). La operativización de las reglas previstas en cualquier legislación dependerá de la labor del intérprete, quien deberá tener en cuenta el objetivo de política criminal que la ley

persigue. Así, entendiendo el fenómeno de la criminalidad organizada como se ha planteado, el origen ilícito de los bienes —que, en ausencia de condena penal, solo podría establecerse preliminarmente— no negaría la naturaleza preventiva del decomiso, ya que es la propia lógica de la criminalidad de beneficios la que serviría de máxima de la experiencia para vincular aquel origen con el estatus peligroso del bien.

Por otro lado, se ha señalado que, si bien el régimen de la *confisca* antimafia estaría más orientado hacia finalidades preventivas, ello solo podría lograrse prescindiendo del vínculo con un sujeto y conectando el bien directamente con un delito, lo que implicaría una transformación hacia una forma más pura de *actio in rem* (Panzavolta y Flor 2015, 146). Empero, es este vínculo referencial el que permite construir la idea de peligrosidad del bien sin recurrir a artificios o ficciones como el de la llamada propiedad culpable, que no solo no se corresponde con su propia razón de ser —vinculada únicamente a la propiedad instrumentalizada—, sino que además pierde de vista la finalidad de toda política criminal como mecanismo de regulación de los comportamientos de los ciudadanos. Por lo demás, la idea de la neutralidad del bien o de las cosas sería, bajo esta visión, la que mejor comulga con la llamada cláusula social de la propiedad, en tanto serán las personas, titulares de las relaciones y situaciones jurídicas que se establezcan en torno a los bienes, quienes doten a estos de una finalidad social.

3 Otra mirada a los fines (y naturaleza) de la extinción de dominio

3.1 Los rasgos preventivos en el Decreto Legislativo 1373

No es el objetivo de este apartado encontrar coincidencias entre el régimen de decomiso de la legislación antimafia italiana y la regulación de la extinción de dominio, como mecanismo de decomiso sin condena, en el Perú. De hecho, de encontrarse características similares, podría tratarse solamente de eso: coincidencias, en tanto no se puede afirmar que el legislador peruano haya tenido en cuenta, como antecedente directo, el Codice Antimafia. Por el contrario, el objetivo aquí es verificar si, por un lado, la actual regulación deja espacio para una lógica preventiva y, por otro, si esta lógica permite justificar la inconveniencia de las recientes modificaciones a la extinción de dominio.

Como se ha señalado, un imprescindible punto de partida debe ser la orientación político-criminal fijada por el legislador, la cual ha sido materia de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en la sentencia 135/2025. En ella, ha señalado la irracionalidad e ilegitimidad de aplicar la extinción de dominio a cualquier forma de criminalidad, toda vez que se trataría de 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 financiamiento para llevarse a cabo" (fundamento jurídico 187), pues la propia marcha y operatividad de las organizaciones criminales descansaría en los recursos económicos que obtienen a partir de su accionar delictivo (fundamento jurídico 95).

No obstante, la modificación implementada por la Ley 32326 desvirtuaría, en parte, este objetivo. Así,

a partir de dicha ley, el proceso de extinción de dominio pende del destino final del proceso penal —sentencia firme y consentida—, salvo para una serie de fenómenos delictivos que, si bien serían manifestación del crimen organizado, como el tráfico ilícito de drogas, el secuestro, la extorsión o la trata de personas, deja de lado otros, como los delitos contra la administración pública o la propia tipificación de la criminalidad organizada, aunque este último supuesto podría cubrirse con una mayor amplitud de sus manifestaciones delictivas o delitos fin.

El artículo 7 del Decreto Legislativo 1373 establece los presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio. Este puede recaer, de manera general, sobre objetos, instrumentos, efectos o ganancias de la comisión de actividades ilícitas, así como sobre aquellos que sean fruto de la enajenación o permuta, tengan un origen directo o indirecto con los primeros, o sean objeto de sucesión mortis causa. Aplicada la finalidad político-criminal como criterio de interpretación, lo que debería descartarse es que la extinción de dominio se decrete por la comisión de estos delitos, lo que negaría su naturaleza sancionatoria o punitiva, al menos cuando una sentencia condenatoria previa no ha sido dictada. Por lo tanto, al establecerse una vinculación preliminar e indiciaria entre el bien y la comisión presunta de un delito por parte de una persona, se estaría dotando de ilegitimidad a dichos bienes, debido a su peligrosidad.

Así, aun cuando el texto de la ley no prevea expresamente un catálogo de sujetos considerados socialmente peligrosos, vincular un bien a la comisión de un delito no puede hacer otra cosa que incorporar al sujeto que actúa a la ecuación. La

peligrosidad social en el Código Antimafia no se establece en abstracto ni *ex post* al delito, sino por su vinculación *incidenter tantum* con ciertas categorías delictivas. Similar razonamiento deberá seguirse en sede de extinción de dominio cuando se establezca la vinculación entre sujeto, conducta delictiva y bien.

Asimismo, el supuesto de incremento patrimonial no justificado, a la luz de la citada sentencia constitucional, no haría más que reforzar esta conclusión, ya que, a decir del Tribunal Constitucional, su aplicación solo resultaría constitucional en tanto se encuentre vinculado con actividades realizadas por el crimen organizado (fundamento jurídico 213). Incluso, la propia definición del incremento patrimonial no justificado, presente en el artículo 3.11 del título preliminar del Decreto Legislativo 1373, permitiría una vinculación con un régimen preventivo.

3.2 La extinción de dominio como medida de prevención

Como puede verse, la actual regulación del Decreto Legislativo 1373 sería un campo fértil para entender el proceso de extinción de dominio como una medida preventiva patrimonial. Antes de proseguir con las consecuencias ulteriores de aplicar un razonamiento de este tipo, es necesario realizar algunas reflexiones sobre la compatibilidad de un régimen de prevención que, como se ha indicado, pertenecería más al derecho administrativo que al derecho penal.

Lo primero que debe señalarse es que, como se ha insistido, la actividad del Estado y las diferentes herramientas que este utilice para hacer frente a la criminalidad deben estar gobernadas por la política criminal y, como tal, por principios generales aplicables a toda actuación estatal. De esta manera, no se trata de sustraer una medida concreta de los límites y principios infranqueables

y más rígidos del derecho penal, sino de ubicar una herramienta específica dentro de los márgenes de aquello que el derecho y el Estado están legitimados a hacer según la gravedad y el nivel de incidencia en la libertad de los ciudadanos. Menos derecho penal, por ende, no significa necesariamente menos garantías, ya que estas son inherentes a todo ejercicio del poder estatal, sino un nivel de protección proporcional al grado de afectación de los derechos fundamentales.

Dicho ello, un régimen administrativo de intervención no significaría una intervención desprovista de garantías estrictas, principalmente en lo que se refiere a las garantías procedimentales. Y es que un régimen de prevención se encontraría estrechamente vinculado con cierta forma de inocuización como objetivo de política criminal, en la medida en que busca "incapacitar" a determinados sujetos a partir de un proceso de selección —*selective incapacitation*— (Silva Sánchez 2006, 161). De esta manera, se prescinde de la concreta realización de hechos delictivos para dar paso a una proyección que permita, de manera más individualizada, sustraer a las personas de aquellos espacios o contextos en los que, precisamente, la posibilidad de cometer actos delictivos crecería.

Cuando esta inocuización se realiza no sobre la persona —como la muy controvertida medida de libertad vigilada poscondena—, sino sobre determinados bienes, a pesar de su imprescindible vinculación con un determinado sujeto —por la propia lógica de la política criminal y del derecho como mecanismo de regulación—, el derecho penal y sus garantías tradicionales, como el principio de culpabilidad, retroceden, no con el objetivo de dotar de mayor eficacia a la extinción de dominio, sino como necesario corolario de la ausencia de una lógica represiva. Otras herramientas, indiscutiblemente administrativas, como el régimen de control y supervisión de sustancias peligrosas o de insumos fiscalizados o, por

ejemplo, las medidas aplicadas para limitar el uso de líneas telefónicas en la extorsión o para evitar el uso de teléfonos celulares robados o cuyo origen no haya sido declarado, son manifestaciones de un régimen preventivo, siempre en relación con conductas ilícitas futuras y, por ende, parte de la política criminal.

Entender así el proceso de extinción de dominio de ganancias ilícitas ofrecería importantes argumentos —si bien no los únicos— para justificar, por ejemplo, la llamada retrospectividad, aunque, en puridad, se trata de una consecuencia natural del principio de aplicación inmediata de la ley en el tiempo. Así, la peligrosidad objetiva del bien, derivada de las condiciones de su adquisición por parte de un sujeto de peligrosidad social, por su vinculación con actividades ilícitas, tendría una proyección dinámica que va más allá de su propio origen y, por lo tanto, sería independiente del momento de vigencia de la ley y dependería, más bien, del momento de su aplicación.

Asimismo, es esta misma peligrosidad objetiva la que permitiría justificar, de mejor manera, el límite a la persecución de los bienes en los llamados terceros de buena fe. Contrariamente a una tesis según la cual la condición de tercero de buena fe —exento de culpa o con buena fe cualificada— haría nacer *ex novo* un derecho de propiedad previamente inexistente, se sostendría que la presencia de una persona desvinculada del origen

delictivo pero, sobre todo, de la posibilidad de reinversión o refinanciamiento de la actividad criminal, y que, como tal, se comporta como el sistema jurídico espera de toda persona conforme a derecho, haría insostenible una medida de prevención, así como una medida de seguridad perdería todo sentido frente a un sujeto no peligroso. Bajo los mismos argumentos, se podría justificar *ex ante* la legitimidad de la transferencia de los bienes al Estado, ya que, si el crimen no paga, no debería hacerlo para nadie, ni siquiera para el Estado. Empero, una legitimidad posterior deberá encontrarse en los fines a los cuales se destinarán dichos bienes, vinculados necesariamente al mismo cometido político-criminal.

Finalmente, bajo esta lógica, se podría ofrecer una justificación adicional al decomiso por valor equivalente en la extinción de dominio, que no encuentra su reconocimiento en los presupuestos del proceso, sino solo en los elementos de la sentencia. Así, ya no se trata únicamente de una justificación moral y restaurativa —evitar que la persona siga beneficiándose del delito y hacer que su patrimonio neto regrese a la situación previa al delito—, sino de advertir que, aun cuando el bien originario haya desaparecido, por haberse convertido, transformado o destruido, el mismo nexo de peligrosidad, desde la persona vinculada a una actividad delictiva, se extiende hasta su patrimonio lícito, manteniendo así la justificación para una medida preventiva patrimonial.

Conclusiones

La experiencia italiana de la *confisca di prevenzione* evidencia la consolidación de un modelo de intervención patrimonial que responde a una lógica preventiva, orientada a neutralizar la peligrosidad económica asociada a determinados bienes y a las estructuras criminales que los generan y utilizan.

Este modelo se sustenta en una concepción de la criminalidad organizada como fenómeno económico, en el que la obtención, acumulación y reinversión de ganancias ilícitas constituye un elemento central. En consecuencia, la intervención estatal sobre dichos activos no se justifica en términos de reproche por un hecho pasado, sino en la necesidad de impedir la continuidad y expansión de actividades delictivas futuras. Desde esta perspectiva, la peligrosidad social del sujeto y la desproporción patrimonial operan como criterios de conexión distintos de los propios del derecho penal clásico.

A la luz de este desarrollo, la extinción de dominio en el Perú puede ser reinterpretada, de manera más coherente, como un mecanismo de prevención patrimonial. Esta lectura permite explicar aspectos problemáticos de su regulación, como la ausencia de condena previa, la autonomía respecto del proceso penal o la posibilidad de aplicación retrospectiva, no como excepciones o anomalías, sino como consecuencias propias de su naturaleza.

Sin embargo, esta misma lógica impone límites claros. La legitimidad de la extinción de dominio depende de su vinculación con fenómenos de criminalidad que, por su estructura y funcionamiento, requieren financiamiento y generan riesgos sistémicos, como la criminalidad organizada y la corrupción grave. Su extensión indiscriminada a cualquier forma de criminalidad no solo desnaturaliza la institución, sino que compromete su justificación constitucional.

En definitiva, el desplazamiento desde una lógica punitiva hacia una lógica preventiva en materia de decomiso no implica una reducción de las garantías, sino su reconfiguración en función del tipo de intervención estatal. El desafío radica, por tanto, en construir un marco normativo e interpretativo que permita compatibilizar la eficacia en la lucha contra la criminalidad organizada con el respeto de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Referencias

Binder, Alberto. 1996. *Política criminal: de la formulación a la praxis*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Costantini, Anna. 2022. *La confisca nel diritto della prevenzione*. Turín: Giappichelli.

Dean, Geoff, Ivar Fahsing y Petter Gottschalk. 2010. *Organized Crime: Policing Illegal Business Entrepreneurialism*. Oxford: Oxford University Press.

Fiandaca, Giovanni, y Enzo Musco. 2019. *Diritto penale. Parte generale*. 8.^a ed. Bolonia: Zanichelli.

Klimczak, Karol Marek, Alejo José G. Sison, María Prats, y otros. 2022. "How to Deter Financial Misconduct if Crime Pays?" *Journal of Business Ethics* 179: 205-222.

Mantovani, Ferrando. 2015. *Los principios del derecho penal*. Lima: Ediciones Legales.

Panzavolta, Michele y Roberto Flor. 2015. "A Necessary Evil? The Italian 'Non Criminal System' of Asset Forfeiture". En *Non-Conviction-Based Confiscation in Europe: Possibilities and Limitations on Rules Enabling Confiscation without a Criminal Conviction*, editado por Jon Petter Rui y Ulrich Sieber, 111-150. Berlín: Duncker & Humblot.

Silva Sánchez, Jesús-María. 2006. *La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. 2.^a ed. ampliada. Buenos Aires: B de F.

Trinchera, Tommaso. 2020. "Civil Forfeiture e confisca di prevenzione: quale comparazione possibile?" *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista Trimestrale* 2: 164-188.

Trinchera, Tommaso. 2024. "Comiso sin condena previa en el ordenamiento italiano: naturaleza jurídica y estatuto de garantía". *Política Criminal* 20 (29): 306-333.



Extinción de dominio y *civil forfeiture*

Deily Pereda Rodríguez

Resumen

El presente ensayo tiene por objeto realizar un análisis comparado de los mecanismos de recuperación de activos sin condena penal en Estados Unidos y el Perú; específicamente, el *civil forfeiture* estadounidense y la extinción de dominio peruana. Para tal efecto, se examinan las convergencias y divergencias entre ambos modelos y su operatividad en contextos institucionales asimétricos, con el propósito central de identificar áreas de enriquecimiento mutuo que permitan, desde una perspectiva crítica y propositiva, plantear recomendaciones o formular reparos respecto de la concepción del decomiso sin condena en el Perú.

Sumario

Introducción

1. El decomiso en el ordenamiento estadounidense

- 1.1 Algunos apuntes históricos
- 1.2 Clases de decomiso
- 1.3 Finalidad: ¿por qué decomisar?

2. Del *civil forfeiture* a la extinción de dominio peruana

- 2.1 Estado actual de la extinción de dominio en el Perú
- 2.2 La pretensión de la víctima frente a la extinción de dominio
- 2.3 Incentivos y desnaturalización de la herramienta

3. Conclusiones

Referencias



Introducción

La labor legislativa en países considerados de cultura jurídica débil —como podría ser el nuestro— tiende a recurrir a productos jurídicos foráneos en busca de legitimidad, práctica que puede tener especial impacto si el ordenamiento de referencia emana, por ejemplo, de un país hegemónico como Estados Unidos de América.

Frente a ello, la comparación jurídica como método de análisis resulta sumamente útil para comprender y mejorar nuestro derecho interno. Dentro de esta, la taxonomía ocupa un lugar importante, pues facilita una comunicación fluida cuando se discuten problemas que comparten diversas sociedades, con la finalidad de proponer soluciones derivadas de principios análogos (Saavedra 2015, 198).

Dicho esto, en la clasificación habitual de los sistemas jurídicos, *common law* y *civil law* —familias a las cuales pertenecerían el sistema estadounidense y el sistema peruano, respectivamente— se presentan como grupos antitéticos, lo que podría anticipar pocos espacios en común entre uno y otro. En cambio, una clasificación basada en patrones de interacción entre operadores y fuentes normativas preponderantes —como la propuesta por Mattei (1997, 12)— permite reconducir ambos sistemas jurídicos a una categoría común: un sistema en el que impera el derecho generado por los profesionales —hegemonía profesional o *rule of professional law*— y que se legitima en su naturaleza técnica, por oposición a aquellos sistemas influidos significativamente por estructuras sociales alternativas, como la intervención política o la tradición (Saavedra 2015, 202).

Por consiguiente, al constatar que pertenecen a una misma familia, la comparación jurídica entre el sistema estadounidense y el sistema peruano para resolver problemas similares resulta perfectamente viable. Esta deberá comprender las analogías entre ambos —al presentar un menor grado de heterogeneidad en sus estructuras— y, a su vez, sus diferencias, propias de subfamilias —*common law*, *civil law* y sistemas mixtos— integradas dentro de un mismo tronco categorial.

1 El decomiso en el ordenamiento estadounidense

1.1 Algunos apuntes históricos

Es bien sabido que, actualmente, el sistema jurídico estadounidense se erige como uno de naturaleza mixta, que combina un sistema de precedentes –*common law*– y un sistema legislado o codificado. El primero de ellos, heredado del derecho anglosajón, invita a que, aún ahora, el estudio de instituciones jurídicas estadounidenses recurra a las fuentes originarias y a los antecedentes normativos del derecho inglés.

En esta línea, en diferentes pronunciamientos⁵⁴, la Corte Suprema de los Estados Unidos identificó tres tipos de decomiso vigentes en Inglaterra al momento de la ratificación de la Octava Enmienda en los Estados Unidos de América⁵⁵: El *deodand*, el decomiso derivado de una condena por delito grave o traición, y el decomiso legal.

Respecto del primero, derivado del latín *dandum* ('que debe ser entregado a dios'), el *deodand* presenta orígenes bíblicos y judeocristianos (Hockstad 2022, 735). En virtud de este, si un objeto inanimado –es decir, sin vida, como una carreta o una rueda– causaba directa o indirectamente la muerte de un súbdito del rey, su valor era decomisado en favor de la Corona, como una forma de expiar la culpa del objeto. En sus inicios, este valor era empleado para celebrar misas por el alma del difunto o destinado a fines caritativos. Posteriormente, cesados los fines religiosos o caritativos, el *deodand* se convirtió en una fuente de ingresos para la Corona (*Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* 1974, 681).

Sobre el *deodand*, existe consenso en afirmar que no pasó a formar parte del derecho consuetudinario estadounidense (*Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* 1974, 682).

En cuanto al decomiso derivado de una condena por delito grave o traición, el condenado por un delito grave perdía sus bienes muebles a favor de la Corona⁵⁶, mientras que el condenado por traición perdía también sus inmuebles. En ambos casos, el decomiso de los bienes se sostenía sobre la idea –propia de una sociedad feudal– de que la tierra y la propiedad pertenecían, en última instancia, a la Corona, por lo que la violación de la ley penal constituía una ofensa a la paz del rey y, por tanto, se negaba a los condenados el derecho a poseer propiedades (*Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* 1974, 682). En el antiguo derecho inglés, como se apunta en *United States v. Grande* (1980), una condena por delito grave o traición "corrompía" la sangre del acusado, de manera que cualquier transmisión de herencia a su linaje quedaba impedida.

Al respecto, hoy en día, la sección 3 del artículo III de la Constitución estadounidense, al consagrar el espíritu de justicia individual, declara que la sentencia por delito de traición –levantarse en armas contra el país o aliarse con sus enemigos– no implicará la corrupción de la sangre ni impondrá decomiso alguno, salvo durante la vida de la persona sentenciada.

En último lugar, y posiblemente como resultado de la confluencia de los dos anteriores, el derecho inglés preveía el *statutory forfeiture* –decomiso legal– de los objetos utilizados en violación de las leyes aduaneras y fiscales. Como se señala en *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.* (1974, 682), los decomisos legales se ejecutaban con mayor frecuencia mediante el procedimiento *in rem* utilizado en el Tribunal del Tesoro Público para confiscar los bienes de los infractores.

⁵⁴ *Austin v. United States*; *Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co.*

⁵⁵ Propuesta en 1789 y promulgada en 1791.

⁵⁶ Los bienes inmuebles (tierras), en cambio, revertían al Señor.

Dentro de las leyes más notables, señala Gurulé (1995, 157), se encontrarían las leyes de navegación de 1660, las cuales exigían que la mayoría de las mercancías se transportasen en buques ingleses; de lo contrario, las mercancías transportadas ilegalmente, así como el buque utilizado para transportarlas, eran materia de decomiso. Bajo estas leyes, el decomiso se justificaba como una sanción por negligencia, en razón de la cual, aun tratándose de un acto individual realizado sin conocimiento del capitán o del propietario, este último era considerado responsable de las infracciones cometidas y podía sufrir el decomiso de todo el buque.

1.2 Clases de decomiso

Al igual que en nuestro país, el decomiso es concebido como un instrumento a través del cual el Estado puede apropiarse de forma permanente de bienes presuntamente relacionados con actividades delictivas (Peay 2025, 2588).

En esta línea, diversos autores coinciden en señalar que el decomiso de bienes es una parte fundamental de la aplicación de la ley penal federal en Estados Unidos. Al igual que en el ordenamiento jurídico peruano, en dicho país procede bajo vías de acción claramente diferenciadas, cuyo repaso será materia de los siguientes párrafos.

1.2.1 Decomiso administrativo

De acuerdo con la legislación federal estado-unidense, el *administrative forfeiture* —también llamado nonjudicial *civil forfeiture*— es un

procedimiento llevado a cabo por un organismo federal encargado de hacer cumplir la ley, como asunto administrativo o no judicial (U.S. Department of Justice 2025, cap. 6, 2).

Se trata de un mecanismo que tiene lugar luego de la incautación de bienes respecto de los cuales existe causa probable de que están relacionados con una actividad delictiva —porque sirvieron como instrumentos para tal fin o constituyen productos ilícitos de esta—, siempre que su incautación no sea controvertida por alguna parte interesada. Para ello, la agencia u organismo de aplicación de la ley notifica su intención de decomisar la propiedad a cualquier persona que pueda tener interés en impugnar dicha acción y, asimismo, publica la intención de decomisarla en nombre de los Estados Unidos de América, en un plazo no mayor de sesenta días después de la incautación⁵⁷. Para Peay (2025, 2590), se trataría de una forma en que las fuerzas del orden adquieren bienes por falta de respuesta de los posibles reclamantes.

En cambio, en caso de que la incautación sea materia de impugnación o reclamación válida dentro del plazo establecido —treinta y cinco días desde recibida la notificación, o treinta días desde la publicación del aviso, en caso de que no se haya recibido notificación alguna⁵⁸—, este procedimiento se tendrá por culminado y la agencia u organismo que realizó la incautación remitirá la causa al U.S. Attorney's Office (USAO⁵⁹), que optará por recurrir al decomiso judicial —civil o penal— para obtener la titularidad de los bienes.

En cuanto a los activos susceptibles de esta vía, en primer término, no está autorizado el

⁵⁷ 18 U.S.C. § 983(a)(1)(A)(i):

Except as provided in clauses (ii) through (v), in any nonjudicial civil forfeiture proceeding under a civil forfeiture statute, with respect to which the Government is required to send written notice to interested parties, such notice shall be sent in a manner to achieve proper notice as soon as practicable, and in no case more than 60 days after the date of the seizure.

⁵⁸ 18 U.S.C. § 983(a)(2)(B):

A claim under subparagraph (A) may be filed not later than the deadline set forth in a personal notice letter (which deadline may be not earlier than 35 days after the date the letter is mailed), except that if that letter is not received, then a claim may be filed not later than 30 days after the date of final publication of notice of seizure.

⁵⁹ Traducido como Oficina del Fiscal de los Estados Unidos, agencia gubernamental encargada de representar al Gobierno federal en el sistema de justicia penal y civil.

decomiso administrativo de bienes inmuebles, sino únicamente por vía judicial⁶⁰. En cambio, sí es posible decomisar mercancías cuya importación está prohibida, medios de transporte utilizados para importar, exportar, transportar o almacenar una sustancia controlada, instrumentos monetarios por cualquier importe u otros bienes muebles cuyo valor no exceda los 500 000 dólares (U.S. Department of Justice 2025, cap. 6, 3).

1.2.2 Decomiso *in personam*

También llamado decomiso penal —*criminal forfeiture*—, se trata de una acción dirigida contra el dueño de la propiedad y se basa en la determinación de culpabilidad personal.

Como consecuencia, siempre que pese sobre el acusado una sentencia condenatoria o un *guilty plea*⁶¹ en el marco de un proceso penal, el fiscal —*federal prosecutor*— solicitará el decomiso (Peay 2025, 2591). Se trata, pues, de una privación de los bienes del acusado ordenada solo luego de la condena, siempre que estos guarden relación con dichas actividades delictivas.

En la lógica de un proceso dirigido contra una persona determinada en una causa penal, tienen lugar mayores garantías procesales como, por ejemplo, un estándar probatorio más estricto (Peay 2025, 2591). Asimismo, los bienes susceptibles de este decomiso son, únicamente, aquellos que pertenecen al acusado —no así los bienes de terceros—. Además, el tribunal puede dictar una sentencia monetaria por el valor de los activos u ordenar el decomiso de activos sustitutivos si aquellos no pueden localizarse.

1.2.3 Decomiso *in rem*

A diferencia del anterior, el decomiso *in rem* —*civil forfeiture o decomiso civil*— encuentra sus bases en la ficción proveniente del derecho inglés, de acuerdo con la cual las cosas son culpables de las infracciones cometidas (Hughes 1984, 617)⁶². Bajo esta ficción, el proceso se dirige contra el bien mismo —*in rem*— y no contra el propietario —*in personam*—, lo que explica que estos procesos tengan denominaciones como *United States v. 144,774 Pounds of Blue King Crab*.

Como su nombre lo indica, no se trata de un proceso penal, ni la emisión de una condena penal es requisito previo para su orden. Se trata de un procedimiento civil de carácter alternativo, promovido por el fiscal al margen de cualquier proceso penal. Al dirigir la acción contra los bienes mismos, estos son nombrados como demandados —*defendants*—, mientras que el Gobierno es la parte demandante —*plaintiff*— y las personas que se oponen al decomiso son consideradas reclamantes —*claimants*— (Casella 2008, 3).

En este punto, se hacen notar diferentes voces críticas, al igual que sucede con la extinción de dominio peruana. Entre las principales, se señala, por un lado, que la ley federal impone al Gobierno una menor carga probatoria que en el ámbito penal, por cuanto solo debe demostrar, por *preponderance of the evidence*, que los bienes se utilizaron en la comisión de un delito o que constituyen el producto de un delito. Frente a esta ventaja, no es de extrañar que las fuerzas del orden opten por esta vía, por ser la más sencilla.

Por otro lado, se cuestiona si, efectivamente, la administración de justicia puede mantenerse imparcial, de acuerdo con los principios que rigen el sistema legal estadounidense, cuando

⁶⁰ 18 U.S.C. § 985(a):

Notwithstanding any other provision of law, all civil forfeitures of real property and interests in real property shall proceed as judicial forfeitures

⁶¹ Declaración de culpabilidad.

⁶² Para Casella (2008), el decomiso civil ya no se sostendría en esta teoría, sino que se consideraría un mecanismo procesal para resolver todas las objeciones al decomiso de bienes en un único procedimiento.

se permite a las fuerzas del orden mantener ingresos provenientes del decomiso. A decir de varios autores, muy lejos de sus orígenes, el decomiso civil se habría convertido, principalmente, en una "herramienta de recaudación de fondos del Gobierno" que, mediante incentivos perversos, fomenta el uso indiscriminado del decomiso de todo lo que las fuerzas del orden puedan encontrar (Peay 2025, 2585). A modo de ejemplo, señala el mismo autor, entre 2002 y 2018, solo el Gobierno federal junto con veinte estados recaudaron más de 63 000 millones de dólares a partir de acciones de decomiso civil.

De esta forma, en virtud del *Equitable Sharing Program* —Programa de Reparto Equitativo, un componente importante tanto del Department of Justice Asset Forfeiture Program como del Department of the Treasury Assets Forfeiture Program—, los activos decomisados son repartidos entre diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley, convirtiéndose, en la práctica, en un cuestionable complemento presupuestario (Gurulé 1995, 159). En tal sentido, las fuerzas del orden estatales y locales pueden incautar bienes y remitirlos a las autoridades federales para que procuren el decomiso y, por esta forma de colaboración, pueden recibir hasta el 80 % de los ingresos procedentes de decomisos obtenidos en operaciones conjuntas (Knepper et al. 2020, 6).

A la luz de los cuestionamientos expuestos, los sectores críticos del decomiso *in rem* advierten la manifiesta inidoneidad de combinar la aparente flexibilidad procesal para decomisar activos con los incentivos financieros subyacentes, toda vez que dicha convergencia podría propiciar prácticas abusivas institucionalizadas.

1.3 Finalidad: ¿por qué decomisar?

De acuerdo con la bibliografía estadounidense, coexisten múltiples razones que legitiman y propician el decomiso de bienes (Casella 2004, 347), muchas de las cuales, además, suelen ser expuestas también cuando se trata de sustentar la existencia de la extinción de dominio en el Perú.

Así, por ejemplo, consideraciones de orden preventivo justifican que los instrumentos empleados en la comisión de delitos sean despojados de sus propietarios o tenedores, con el propósito de evitar que puedan ser utilizados nuevamente en futuras actividades criminales (Casella 2004, 347). En la misma línea, distintos sectores resaltan la capacidad disuasiva que puede tener el decomiso, al privar a los delincuentes de las ganancias y beneficios que pudieran obtener del delito y socavar, de esta forma, la base económica de las organizaciones criminales (Gurulé 1995, 156). Desde una perspectiva criminológica, ello implica retirar o suprimir los incentivos económicos que motivan estos comportamientos desviados, lo cual, a nivel de prevención general, debilita ante la sociedad la idea de que el crimen es rentable.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, y reconociendo el poder que tiene la legislación federal sobre decomiso para localizar, incautar y decomisar los productos del delito, uno de sus propósitos fundamentales es la reparación de la víctima, en aquellos casos en que esta pueda ser identificada (Casella 2004, 347). Teniendo en cuenta que, de acuerdo con diversas fuentes, en la mayoría de los procesos penales el imputado carece de solvencia económica para satisfacer simultáneamente una orden de reparación civil y una de decomiso, emplear los bienes decomisados resulta fundamental para garantizar que las víctimas obtengan una restitución completa y oportuna, tal como lo exige la *Crime Victims' Rights Act*.

De esta forma, en casos por delitos contra el patrimonio, por ejemplo, el decomiso de bienes resulta ser el medio más eficaz para recuperar aquellos que puedan utilizarse para indemnizar a las víctimas. De acuerdo con diversas fuentes estatales, la devolución de bienes es una prioridad del Department of Justice Asset Forfeiture Program al momento de distribuir los bienes decomisados, por lo que se destinan vastos

recursos a garantizar que los activos del infractor se conserven en espera del juicio, de modo que sigan estando disponibles para ser utilizados con este fin una vez que el caso haya concluido.

Para estas agencias estatales, priorizar la restitución es la única forma de garantizar un reparto verdaderamente justo y equitativo del patrimonio decomisado.

2 Del *civil forfeiture* a la extinción de dominio peruana

Siete años han transcurrido desde la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, cuerpo normativo que recoge las dimensiones sustantivas y adjetivas de la extinción de dominio en nuestro país. Así, se constata que existe un amplio desarrollo doctrinal y jurisprudencial —y, quizá, consenso— respecto de sus elementos característicos, de manera que no es necesario realizar una exégesis o recuento sobre ellos en este espacio.

En su lugar, propongo examinar en los apartados subsiguientes determinados aspectos medulares que, a criterio de la suscrita, emergen del ejercicio comparativo frente al *civil forfeiture* estadounidense, con la finalidad de que estos coadyuven a reflexionar sobre nuestra herramienta político-criminal y fortalecerla.

2.1 Estado actual de la extinción de dominio en el Perú

De acuerdo con la definición prevista en la norma de la materia⁶³, la extinción de dominio se erige como una consecuencia jurídico-patrimonial que permite al Estado, a través de una sentencia

emitida dentro de un proceso con las debidas garantías, trasladar a su esfera determinados bienes.

Desde su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, la extinción de dominio fue considerada por muchos sectores como un mecanismo latinoamericano de decomiso sin condena, toda vez que prescindía de la declaración de culpabilidad previa del titular del bien. Sin embargo, luego de la entrada en vigor de la Ley 32326⁶⁴, en mayo de 2025, esta figura ha quedado supeditada, como regla general⁶⁵, a la existencia de una sentencia firme y consentida dictada en un proceso penal u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. Si bien este precepto se encuentra actualmente sometido a control de constitucionalidad, lo cierto es que la mencionada norma goza de plena vigencia y, con ello, también los presupuestos materiales y procesales que tal disposición acarrea.

Frente a este escenario, y más allá de los reparos teóricos que puedan formularse en torno al *civil forfeiture* norteamericano, resulta evidente que, a diferencia del diseño actual de la extinción de dominio peruana, aquel sí constituye una vía

⁶³ Inciso 3.10 del artículo III del Título Preliminar del Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Se trata de una regla general que emerge del principio de autonomía -artículo II del Título Preliminar, numeral 2.3- y del concepto de actividad ilícita -artículo IV del Título Preliminar, inciso 3.1-.

plenamente autónoma y diferenciable del decomiso penal, tanto en su concepción como en la práctica, mientras que la nuestra, podría decirse, ha sufrido un revés en ese sentido.

En todo caso, no pretendo postular la autonomía del proceso de extinción de dominio de manera mimética sobre la base de la experiencia estadounidense —hacerlo resultaría, por demás, falaz—, sino poner de relieve que su eficacia se optimiza cuando se estructura como una vía alterna, individualizada y no residual dentro de la amplia gama de formas de recuperar activos. En consonancia con ello, el Tribunal Constitucional (2025, 30) ha enfatizado que "para que realmente funcione la extinción de dominio, esta tiene que necesariamente gozar de cierta autonomía respecto del derecho penal".

2.2 La pretensión de la víctima frente a la extinción de dominio

Un aspecto que encuentro destacable en la legislación extranjera bajo análisis es la prioridad otorgada a la reparación integral de las víctimas a través del decomiso civil⁶⁶.

En el plano nacional, el estado de la cuestión respecto de la eventual confluencia de ambas pretensiones presenta un desarrollo aún incipiente. A nivel legislativo, una iniciativa en esta dirección se materializó en 2021, con la promulgación de la Ley 31146⁶⁷, norma que incorporó los artículos 9 y 10 a la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

A tenor de estos, la reparación civil aplicable a los delitos contra la dignidad humana abarca conceptos restitutorios, rehabilitadores e indemnizatorios (artículo 9). Asimismo, se instituye un mecanismo de garantía para las víctimas ante la

eventual insolvencia patrimonial del condenado (artículo 10). Para tal efecto, se dispone que el órgano jurisdiccional ordene al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) que el dinero obtenido de la subasta de los bienes decomisados u objeto de extinción de dominio derivados de dichos delitos sea destinado, de manera proporcional, al pago de tales reparaciones.

Por su parte, a nivel jurisprudencial, el Juzgado Especializado en Extinción de Dominio con sede en Lima (2025, 31) ha establecido, con sólido criterio y rigor académico, en un caso derivado de un acto de corrupción, cómo las diferencias sustanciales entre la extinción de dominio y la reparación civil permiten determinar que el patrimonio afectado por esta última es únicamente el patrimonio lícito del responsable del delito, mientras que los efectos del delito —producto directo de la acción delictiva—, al ser bienes obtenidos con la realización de la conducta típica, no se incorporan lícitamente al patrimonio del investigado. Por tanto, estos activos no pueden ser comprendidos en el concepto de "restitución de bienes despojados a la víctima".

Ciertamente, existen distancias insoslayables entre los supuestos normativos y jurisprudenciales reseñados. Sin perjuicio de ello, me permito preguntar al lector, a modo de reflexión, por qué la vía para recuperar activos —específicamente, el decomiso penal, la extinción de dominio o la reparación civil— tendría que definir el destino final de los bienes.

En todo caso, si bien el ordenamiento peruano contempla mecanismos orientados a resarcir los daños ocasionados por el delito y restaurar la situación patrimonial ilícita generada por este —la reparación civil, sea actuada en sede civil o penal—, resulta imperativo reflexionar por qué la víctima debe asumir los costos de una pretensión

⁶⁶ Existe un sector crítico en la doctrina, sin embargo, respecto de si esta previsión de prelación efectivamente se materializa en la práctica judicial en la mayoría de los casos.

⁶⁷ Ley 31146, Ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, con la finalidad de sistematizar los artículos referidos a los delitos de trata de personas y de explotación, y considerar estos como delitos contra la dignidad humana.

individual —tanto en su promoción, impulso, probanza y eventual ejecución— cuando el Estado podría asumir un rol más protagónico en casos en que los recursos del condenado son insuficientes para responder tanto a las pretensiones de la víctima como a las del propio Estado. Lo mencionado no solo por ser un acto de justicia hacia las víctimas, amparado en el derecho-garantía a la tutela jurisdiccional efectiva, sino también en reconocimiento de la corresponsabilidad del Estado frente al fenómeno criminal.

En otros términos, la naturaleza jurídica de la vía elegida para la recuperación de activos nada dice —o debería decir— sobre el destino final de los bienes, en estricta observancia de los fines protectores que rigen un Estado constitucional de derecho.

2.3 Incentivos y desnaturalización de la herramienta

En la legislación federal estadounidense, la figura del decomiso civil no ha estado exenta de cuestionamientos por parte de aquellos sectores que, al denunciar los incentivos perversos que, en el camino, podrían ensombrear la razón de ser de la herramienta, la denominan "una gran amenaza a la propiedad privada y al debido proceso". Se sostiene, por ejemplo, que un posible abuso por parte de las fuerzas del orden estaría motivado por su particular interés en los bienes decomisados, toda vez que estos activos pueden representar ingresos distribuibles a través del *Equitable Sharing Program*.

Al respecto, tal como fue apuntado en otro espacio en referencia a la extinción de dominio peruana (Pereda 2024, 33), resulta razonable que el patrimonio criminal transferido a la esfera estatal contribuya a solventar los gastos derivados de la lucha contra la criminalidad. Sin embargo, instaurar una lógica recaudadora y orientada a la

autosostenibilidad del subsistema corre el riesgo de tergiversar su concepción original, reduciendo la extinción de dominio a una fuente financiera del Estado. Ello, además de pervertir sus fines y fundamentos político-criminales, obstaculiza cualquier intento de consolidar una sociedad más justa y pacífica, motivo por el cual cualquier directriz orientada hacia dicho propósito debe ser descartada categóricamente.

En la misma línea, al analizar la eficacia, eficiencia y efectividad de la extinción de dominio, el Tribunal Constitucional (2025, 39) ha concluido que resulta irrelevante examinar las cifras recaudadas a través de esta y que, además, resulta inconstitucional asumir que dicha herramienta persigue fines recaudatorios. De manera muy gráfica, señala que "dicho problema [la cultura de la sospecha] se agrava [...] si se asume que un mayor número de bienes extinguidos es, per se, un mérito. [...] Es un craso error, porque la extinción de dominio no tiene una finalidad recaudatoria, porque para eso existen los tributos". En el mismo sentido, concluye que "es errado pensar [...] 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".

Conclusiones

El estudio de la legislación federal estadounidense en materia de decomiso, así como la sucinta exposición de su tratamiento a lo largo del presente trabajo, conduce inexorablemente a trazar un paralelo con el ordenamiento jurídico y la práctica peruana, lo que invita a reflexionar acerca de posibles oportunidades de corrección y mejora para nuestro país.

Por un lado, reevaluar la extinción de dominio a la luz de las tendencias de reparación integral presentes, por ejemplo, en la legislación estadounidense, podría ser un acierto. Así, bajo el paradigma del Estado constitucional de derecho, la tutela jurisdiccional efectiva exige que el Estado asuma un rol más protagónico en la satisfacción de las pretensiones resarcitorias, especialmente ante la insuficiencia de recursos del condenado. En última instancia, la naturaleza jurídica del mecanismo empleado –ya sea el decomiso, la extinción de dominio o la reparación civil– no debería condicionar el destino final de los activos recuperados, los cuales deben priorizar, en todo escenario, la restitución de los derechos de las víctimas sobre el interés puramente estatal.

Por otro lado, las críticas al *Equitable Sharing Program* advierten sobre el riesgo de instaurar incentivos que puedan subordinar el proceso a una lógica recaudadora de autosostenibilidad presupuestaria. Frente a ello, resulta indispensable proscribir cualquier directriz que priorice el rendimiento pecuniario sobre los fines de justicia y paz social, evitando con ello que la recuperación de activos se convierta en una práctica que, bajo el velo de la legalidad, erosione los pilares del Estado constitucional de derecho.

Referencias

- Burke, Edmund W. 1930. "Deodand: A Legal Antiquity That May Still Exist". *Chicago-Kent Law Review* 8 (3): 15-32.
<https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol8/iss3/2>
- Casella, Stefan D. 2004. "Overview of Asset Forfeiture Law in the United States". *South African Journal of Criminal Justice* 17 (3): 347-367. <https://assetforfeiturelaw.us/wp-content/uploads/2025/09/Overview-of-Forfeiture.pdf>
- Casella, Stefan D. 2008. "The Case for Civil Forfeiture: Why In Rem Proceedings Are an Essential Tool for Recovering the Proceeds of Crime". *Journal of Money Laundering Control* 11 (1): 8-14. <https://assetforfeiturelaw.us/wp-content/uploads/2025/09/Case-for-Civil-Forfeiture.pdf>
- Gurulé, Jimmy. 1995. "Introduction: The Ancient Roots of Modern Forfeiture Law". *Journal of Legislation* 21 (2): 155-173.
https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/888
- Hockstad, Trayce. 2022. "The Wrong, the Wronged, and the Wrongfully Dead: Deodand Law as a Practice of Absolution". *Nebraska Law Review* 101: 731-772.
<https://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol101/iss3/4>
- Hughes, William J. y Edward H. O'Connell Jr. 1984. "In Personam (Criminal) Forfeiture and Federal Drug Felonies: An Expansion of a Harsh English Tradition into a Modern Dilemma". *Pepperdine Law Review* 11 (4): 613-634.
<https://digitalcommons.pepperdine.edu/plr/vol11/iss4/1>
- Knepper, Lisa, Jennifer McDonald, Kathy Sanchez y Elyse Smith Pohl. 2020. *Policing for Profit: The Abuse of Civil Asset Forfeiture*. 3.^a ed. Arlington, VA: Institute for Justice.
<https://ij.org/wp-content/uploads/2020/12/policing-for-profit-3-web.pdf>
- Mattei, Ugo. 1997. "Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems". *The American Journal of Comparative Law* 45: 5-44.
- Pereda Rodríguez, Deily Arlene. 2024. "El valor económico de los bienes instrumentalizados". En *La extinción de dominio de bienes instrumentalizados*, 29-36. Lima: Basel Institute on Governance Sucursal Perú.

Peay, Richard J. S. 2025. "To Be Given to God: Contemporary Civil Forfeiture as a Taking". *The Yale Law Journal* 134 (7): 2578-2644.
https://yalelawjournal.org/pdf/134.7.Peay_k737mfxj.pdf

Saavedra Velazco, Renzo E. 2015. "El método y el rol de la comparación jurídica: observaciones en torno a su impacto en la mutación y en la adaptación jurídica". *Advocatus* 25: 193-244.

Sheth, Darpana. 2016. "Incentives Matter: The Not-So-Civil Side of Civil Forfeiture". *The Federal Lawyer*: 46-66. <https://www.fedbar.org/wp-content/uploads/2019/12/Civil-Forfeiture-pdf.pdf>.

U.S. Department of Justice. 2025. *Asset Forfeiture Policy Manual*.
<https://www.justice.gov/criminal/criminal-afmls/file/839521/dl>.

U.S. Department of Justice and U.S. Department of the Treasury. 2024. *Guide to Equitable Sharing for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*.
<https://home.treasury.gov/system/files/246/2024-Justice-Treasury-Joint-EQS-Guide-final-equitable-sharing.pdf>.

Jurisprudencia

Austin v. United States. 1993. Justia U.S. Supreme Court.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/509/602/>

Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing Co. 1974. Justia U.S. Supreme Court.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/416/663/>

United States v. Grande. 1980. FindLaw. <https://caselaw.findlaw.com/court/us-4th-circuit/2191053.html>



Extinción de dominio y derecho de propiedad en el Perú: análisis constitucional a la luz de la experiencia regional

Michel Risco Solis

Resumen

El artículo analiza la constitucionalidad de la extinción de dominio en el Perú a partir de una interpretación sistemática del derecho de propiedad reconocido en la Constitución. Sostiene que la validez del instituto no depende de su incorporación expresa en el texto constitucional, sino de la delimitación del ámbito de protección del derecho de propiedad, entendido no como una garantía absoluta sobre cualquier manifestación patrimonial, sino como una tutela de poderes jurídicos legítimamente constituidos y ejercidos conforme al ordenamiento jurídico. En esa línea, se argumenta que la extinción de dominio no opera como una excepción implícita a la inviolabilidad de la propiedad, sino como un mecanismo que recae sobre bienes vinculados a actividades ilícitas situados fuera de su ámbito de tutela constitucional. Asimismo, el trabajo examina la experiencia regional en materia de recuperación de activos y sostiene que la constitucionalización expresa de la extinción de dominio no constituye una condición necesaria para su validez, aunque sí puede generar diferencias relevantes en la configuración constitucional del instituto.

Sumario

Introducción

1. El derecho de propiedad en la Constitución peruana y su ámbito de protección
2. La extinción de dominio y el derecho de propiedad: delimitación constitucional
3. La experiencia regional en materia de recuperación de activos y la constitucionalización expresa de la extinción de dominio
 - 3.1. Diversidad de modelos de recuperación de activos en la región
 - 3.2. La constitucionalización expresa y sus implicancias constitucionales

Conclusiones

Referencias



Introducción

La extinción de dominio se ha consolidado como uno de los instrumentos más relevantes de política criminal patrimonial, en tanto se dirige directamente contra los bienes vinculados a actividades ilícitas y permite afectar la base económica que sostiene las operaciones criminales. En el caso peruano, su implementación ha evidenciado resultados significativos en la recuperación de activos ilícitos. Así, entre junio de 2019 y diciembre de 2023, el subsistema especializado logró 929 sentencias fundadas, lo que permitió recuperar bienes por un valor superior a los S/291 millones en favor del Estado (Procuraduría General del Estado 2024, 5).

No obstante, la relevancia de este mecanismo no puede evaluarse únicamente en términos cuantitativos. Su capacidad para afectar derechos patrimoniales sin indemnización y, en determinados supuestos, al margen de una condena penal (Ley 32326, 2025)⁶⁸, plantea interrogantes desde una perspectiva constitucional, particularmente en relación con el derecho de propiedad. En esa medida, el análisis de la extinción de dominio exige no solo valorar su eficacia como herramienta de política criminal, sino también examinar críticamente los límites que el orden constitucional impone a su aplicación.

En este contexto, la discusión adquiere especial relevancia a partir del reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional del Perú, 2025)⁶⁹, que, al analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1373, ha advertido que la Constitución peruana no contiene una habilitación expresa de la extinción de dominio, a diferencia de

⁶⁸ Perú, Ley 32326, que modifica el Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, artículo II, numeral 2.3:

2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, pero sujeto a una sentencia firme y consentida o a un laudo que se emita en 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, 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.

⁶⁹ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 27 de junio de 2025, expediente 00008-2024-PI/TC, fundamentos jurídicos 10-17 y 123-132.

otros ordenamientos de la región, como Colombia o México, donde la figura ha sido incorporada explícitamente en el texto constitucional (Tribunal Constitucional del Perú 2025).

A partir de ello, surge una interrogante central: ¿es constitucionalmente indispensable una reforma del derecho de propiedad —reconocido en el artículo 2, inciso 16⁷⁰ y desarrollado en el artículo 70⁷¹ de la Constitución— para legitimar plenamente la extinción de dominio en el Perú? La respuesta a esta pregunta no es meramente técnica, sino estructural, pues compromete la comprensión misma del derecho de propiedad y su ámbito de protección

El presente trabajo sostiene que la constitucionalidad de la extinción de dominio en el ordenamiento peruano no depende de su consagración expresa en el texto constitucional. Por el contrario, su validez puede fundamentarse en una interpretación sistemática del derecho de propiedad, a partir de los artículos 2, inciso 16, y 70 de la Constitución, en la medida en que este protege únicamente aquellos patrimonios legítimamente constituidos conforme al ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la extinción de dominio no constituye una excepción implícita a la inviolabilidad de la propiedad ni una mutación constitucional, sino que opera como un mecanismo de delimitación del ámbito de protección frente a bienes de origen o destinación ilícita, siempre que dicha condición sea determinada mediante un proceso con garantías.

Para desarrollar esta tesis, se analizará, en primer lugar, el contenido y alcance constitucional del derecho de propiedad en el Perú, con el objetivo de delimitar su ámbito de protección. En segundo término, se examinará la relación entre la extinción de dominio y el derecho de propiedad, a fin de determinar si el instituto opera como una excepción constitucional o como una consecuencia derivada de los límites que condicionan el reconocimiento y ejercicio de dicho derecho. Finalmente, se abordará la experiencia regional en materia de recuperación de activos y constitucionalización expresa de la extinción de dominio, con el propósito de evaluar las diferencias que genera su incorporación directa en el texto constitucional.

⁷⁰ Perú, Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 16: “Toda persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia”.

⁷¹ Perú, Constitución Política del Perú, artículo 70: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza [...]”.

1 El derecho de propiedad en la Constitución peruana y su ámbito de protección

El derecho de propiedad en el ordenamiento constitucional peruano se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 16, de la Constitución como derecho fundamental, y desarrollado en el artículo 70, que establece su inviolabilidad. Este último agrega que el Estado lo garantiza y que solo puede privarse a una persona de su propiedad mediante expropiación por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago de indemnización justipreciada. Una lectura literal de esta disposición podría conducir a entender que toda afectación patrimonial sin indemnización resulta incompatible con la Constitución; sin embargo, los derechos fundamentales no se interpretan de manera aislada, sino de forma sistemática con el texto constitucional.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de propiedad constituye un poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, la persona propietaria podrá servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y asignarles el destino o condición conveniente a sus intereses, siempre que ejerza tales actividades en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley (Tribunal Constitucional del Perú 2003, fundamento jurídico 26).

Asimismo, sobre la referencia al bien común establecida en el artículo 70 de la Constitución, el Tribunal ha precisado que esta permite reconocer la función social que el orden reserva a la propiedad. En ese sentido, ha señalado que dicha función no solo supone el derecho del propietario

a generar, mediante la explotación del bien, su propio beneficio individual. Tampoco se restringe a aceptar la existencia de límites externos que impidan al titular utilizar los bienes en perjuicio de terceros, sino que exige reconocer en la propiedad la funcionalidad social que le es consustancial. Ello se debe a que en la propiedad no solo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues solo de esa manera estará garantizado el bien común⁷².

En esta misma línea, el Tribunal también ha precisado que la función social de la propiedad no constituye un límite externo al derecho, sino un elemento inherente a su contenido esencial, en virtud del cual el ejercicio del derecho de propiedad debe realizarse en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley. En ese sentido, el derecho de propiedad no solo confiere facultades al titular, sino que también impone deberes y obligaciones en atención a los intereses colectivos, de modo que su ejercicio resulta legítimo únicamente cuando se ajusta a dicha función social (Tribunal Constitucional del Perú, fundamentos jurídicos 76-81 y 84). En ese sentido, la propiedad no es una categoría meramente fáctica, sino una institución cuyo reconocimiento presupone conformidad con el ordenamiento jurídico. La garantía de inviolabilidad protege los poderes jurídicos legítimamente constituidos que recaen sobre los bienes, no cualquier situación patrimonial existente en la realidad social. Interpretado sistemáticamente, el derecho de propiedad no consagra una esfera

⁷² Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del Pleno, Expediente 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 26, literal a):

Ahora bien, la referencia al bien común establecida en el artículo 70 de la Constitución es la que permite reconocer la función social que el orden reserva a la propiedad.

El funcionamiento del sistema económico en armonía con los principios constitucionales depende de que los bienes sean destinados a los fines económicos y sociales que su naturaleza exige. La propiedad no solo supone el derecho del propietario a generar, con la explotación del bien, su propio beneficio individual. Tampoco se restringe a aceptar la existencia de límites externos que impidan al titular de los bienes utilizarlos en perjuicio de terceros. Acorde con la Constitución, es fundamental que el propietario reconozca en su propiedad la funcionalidad social que le es consustancial. Así, en la propiedad no solo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues solo de esa manera estará garantizado el bien común. Ello requerirá la utilización de los bienes conforme a su destino natural en la economía [...].

inmune a toda intervención, sino un ámbito de protección condicionado a su ejercicio conforme a la legalidad y en coherencia con el bien común.

Esta lectura se refuerza al integrar el artículo 70 con el artículo 103⁷³ de la Constitución, que establece que la Carta no ampara el abuso del derecho, así como con el artículo 44⁷⁴, que impone al Estado el deber de garantizar el bienestar general fundamentado en la justicia. En consecuencia, la protección constitucional de la propiedad no puede extenderse a titularidades patrimoniales cuyo origen resulte contrario al orden jurídico ni tampoco a aquellas que, aun habiendo sido válidamente adquiridas, sean utilizadas de manera incompatible con su función social. En este último caso, la afectación no se explica por la inexistencia del derecho, sino por el incumplimiento de las condiciones constitucionales que legitiman su ejercicio dentro del sistema jurídico.

Desde esta perspectiva, la inviolabilidad de la propiedad no equivale a la protección de cualquier bien, sino a la tutela de aquellos poderes jurídicos legítimamente constituidos y ejercidos conforme al ordenamiento jurídico. Siendo así, la Constitución no protege los bienes en sí mismos, sino las facultades jurídicas que vinculan a las personas con estos, en tanto se encuentren conformes a derecho. La cláusula de armonía con el bien común y la sujeción a los límites de la ley operan, así, como criterios de delimitación del ámbito constitucionalmente protegido. Por ello, antes de examinar la necesidad de una habilitación constitucional expresa para la extinción de dominio, resulta indispensable determinar si los poderes jurídicos sobre bienes vinculados a actividades ilícitas pueden considerarse comprendidos dentro del objeto de tutela del derecho de propiedad o si, por el contrario, se sitúan fuera de su ámbito de protección.

2 La extinción de dominio y el derecho de propiedad: delimitación constitucional

Como se ha desarrollado en el apartado precedente, el derecho de propiedad no protege cualquier manifestación patrimonial, sino únicamente aquellos poderes jurídicos que se insertan legítimamente en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, el problema no radica en determinar si el Estado puede introducir excepciones a la inviolabilidad de la propiedad, sino en establecer si los bienes cuya extinción se

persigue constituyen, en estricto sentido, objeto de tutela del derecho de propiedad constitucionalmente protegido.

En esta misma línea interpretativa, en el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, emitido en la sentencia sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1373⁷⁵, se ha señalado que la extinción de dominio se orienta a verificar la

⁷³ Perú, Constitución Política del Perú, artículo 103: "La Constitución no ampara el abuso del derecho".

⁷⁴ Perú, Constitución Política del Perú, artículo 44: "Son deberes primordiales del Estado [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia [...]".

⁷⁵ Tribunal Constitucional del Perú, voto singular del magistrado Monteagudo Valdez en la Sentencia del 27 de junio de 2025, expediente 00008-2024-PI/TC, fundamento jurídico 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 vitiat*, 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 transgredir 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.

licitud y validez de los derechos patrimoniales que recaen sobre un bien, de modo que, acreditado su origen ilícito, tales derechos carecen de justo título y no llegan a configurarse jurídicamente como situaciones protegidas por el derecho de propiedad. Este criterio se complementa con la exigencia de que tanto la adquisición como el uso del bien se realicen dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, en coherencia con la función social de la propiedad (Tribunal Constitucional del Perú 2025, voto singular del magistrado Monteagudo Valdez, fundamento jurídico 17).

Esta caracterización permite, además, diferenciar la extinción de dominio de otras figuras, como la expropiación o el decomiso. A diferencia de la primera, no existe una privación de propiedad legítima por razones de interés público ni una obligación de indemnizar; y, a diferencia del segundo, no se trata de una sanción penal fundada en la responsabilidad del titular, sino de una herramienta autónoma que atiende a la relación entre el bien y una actividad ilícita.

En este punto, resulta necesario precisar el alcance de lo señalado por el Tribunal Constitucional en relación con la eventual necesidad de una reforma constitucional. En el fundamento jurídico 158, el Tribunal señala lo siguiente:

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.

Asimismo, en el fundamento jurídico 14, precisa lo siguiente:

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 [...]. Si se quiere proceder de otra manera, es necesaria una reforma constitucional.

Estas consideraciones evidencian que la referencia a una eventual reforma constitucional se formula en un contexto específico, vinculado a los alcances materiales y temporales del instituto, sin que ello implique, por sí mismo, un desconocimiento de su compatibilidad con el marco constitucional vigente, cuyo análisis detallado —por razones de extensión— excede los alcances del presente trabajo.

En consecuencia, la discusión sobre la necesidad de una habilitación constitucional expresa no puede resolverse únicamente a partir del texto constitucional peruano, sino también considerando la forma en que otros ordenamientos han articulado constitucionalmente mecanismos equivalentes de recuperación patrimonial.

3 La experiencia regional en materia de recuperación de activos y la constitucionalización expresa de la extinción de dominio

3.1 Diversidad de modelos de recuperación de activos en la región

La experiencia comparada en América Latina evidencia que la recuperación de activos ilícitos no responde a un modelo normativo uniforme, sino a una pluralidad de mecanismos que varían en su configuración jurídica, naturaleza y grado de vinculación con el proceso penal. En este contexto, la extinción de dominio constituye una de las técnicas empleadas en la región, pero no la única ni necesariamente la predominante en todos los ordenamientos.

En efecto, el análisis comparado muestra que los Estados han desarrollado diversos instrumentos para enfrentar patrimonios vinculados a actividades ilícitas, los cuales presentan configuraciones normativas heterogéneas, que van desde mecanismos vinculados al proceso penal hasta modelos autónomos de carácter patrimonial, como la extinción de dominio. Estas diferencias no son meramente terminológicas, sino que reflejan distintas formas de estructurar la recuperación de activos en la región, particularmente en lo que respecta a su autonomía, su relación con el proceso penal y su diseño procedimental.

Así, mientras algunos ordenamientos han optado por configurar la extinción de dominio como un proceso autónomo de naturaleza *in rem*, desvinculado de la responsabilidad penal del titular —como ocurre en Colombia, México, El Salvador, Guatemala o República Dominicana—, otros han desarrollado mecanismos funcionalmente equivalentes a través de figuras distintas, como el comiso sin condena en Chile, la pérdida de dominio en Bolivia, los procesos por improbidad

administrativa en Brasil (GAFILAT 2024, párr. 137) o regímenes especiales como el de capitales emergentes en Costa Rica (GAFILAT 2024, párrs. 156-157). Incluso en aquellos sistemas que reconocen la extinción de dominio, su configuración no es uniforme, pues puede presentar modelos híbridos o condicionados, como sucede en el caso ecuatoriano.



Cuadro 1. Modelos de recuperación de activos en América Latina⁷⁶

País	Figura principal	Tipo de acción	Autonomía respecto del proceso penal	Reconocimiento constitucional expreso
Argentina	Extinción de dominio / decomiso administrativo	<i>In rem</i>	Sí	No
Bolivia	Pérdida de dominio	<i>In rem</i>	Si, pero requiere existencia de proceso penal	No
Brasil	Improbidad administrativa	<i>In rem</i>	No	No
Chile	Comiso sin condena	<i>In rem</i>	Sí	No
Colombia	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí	Sí
Costa Rica	Capitales emergentes	<i>In rem</i>	Sí	No
Cuba	Confiscación	<i>In rem</i>	Sí	No
Ecuador	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	No	No
El Salvador	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí	No
Guatemala	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí	No
Honduras	Privación de dominio	<i>In rem</i>	Sí	No
México	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí	Sí
Paraguay	Comiso autónomo / especial	Vinculado al proceso penal	No	No
Perú	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí (parcial, Ley 32326)	No
República Dominicana	Extinción de dominio	<i>In rem</i>	Sí	No

⁷⁶ GAFILAT, Guía de buenas prácticas sobre extinción de dominio y decomiso no basado en condena: experiencia regional con los países del GAFILAT, 2024, capítulo III.

Como se aprecia en el cuadro precedente, las diferencias entre los ordenamientos no solo se manifiestan en la denominación de las figuras, sino también en la forma en que cada sistema articula la intervención estatal sobre los bienes vinculados a actividades ilícitas. Esta diversidad pone de relieve que la respuesta jurídica frente a estos fenómenos no ha seguido un único modelo en la región, sino que se ha construido a partir de instituciones heterogéneas.

En este escenario, la constitucionalización expresa de la extinción de dominio, como ocurre en los casos de Colombia (Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 34) y México (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, reformada en 2019, artículo 22), no constituye una exigencia estructural del instituto, sino una opción normativa adoptada por determinados ordenamientos. La existencia de múltiples modelos funcionalmente equivalentes, desarrollados a nivel infraconstitucional —como sucede en Perú, Guatemala, El Salvador o República Dominicana—, evidencia que la validez de estos mecanismos no depende necesariamente de su incorporación en el texto fundamental, sino de su compatibilidad con los principios y derechos reconocidos por la Constitución.

En tal sentido, la experiencia regional no debe ser entendida como un parámetro uniforme que obligue a replicar determinados modelos constitucionales, sino como un marco de referencia que pone de relieve la existencia de múltiples vías de articulación entre el derecho de propiedad y los mecanismos de recuperación de activos.

3.2 La constitucionalización expresa y sus implicancias constitucionales

No obstante, la constitucionalización expresa de la extinción de dominio sí parece producir una

diferencia relevante en el plano de la configuración constitucional del instituto. En modelos como el colombiano, la incorporación de la extinción de dominio en el propio texto constitucional no solo cumple una función de reconocimiento formal, sino que amplía el margen constitucional de intervención estatal sobre el patrimonio y redefine el fundamento jurídico que sostiene la procedencia del instituto.

Ello puede advertirse con claridad en el artículo 34 de la Constitución colombiana, que permite extinguir el dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. La amplitud de estos supuestos revela que la intervención estatal no queda restringida a bienes vinculados estrictamente a la comisión de delitos ni a mecanismos de reparación frente a un daño patrimonial determinado, sino que responde a una lógica constitucional autónoma de exclusión de bienes ilícitos del tráfico jurídico.

Precisamente, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, incluso antes de la Constitución de 1991, la legislación colombiana ya contemplaba mecanismos orientados a extinguir el dominio de bienes adquiridos a instancias del delito. Sin embargo, precisó que la pretensión del constituyente no fue circunscribir la extinción de dominio únicamente a hechos constitutivos de delitos ni limitarse a otorgar fundamento constitucional a mecanismos previamente existentes, pues, de haber sido esa la finalidad, la regulación constitucional expresa del instituto habría resultado innecesaria. Por el contrario, la verdadera novedad del artículo 34 de la Constitución consistió en consagrar un mecanismo constitucional que conduce a desvirtuar la legitimidad de los bienes, indistintamente de que la ilegitimidad del título sea o no penalmente relevante, ampliando así el ámbito de procedencia de la extinción de dominio más allá de la estricta comisión de conductas

penales (Corte Constitucional de Colombia 2003)⁷⁷.

Desde esta perspectiva, la constitucionalización expresa no solo fortalece el fundamento constitucional del instituto, sino que puede ampliar su alcance de procedencia. Como lo advierte la propia Corte Constitucional colombiana, la incorporación de la extinción de dominio en el texto constitucional no tuvo por finalidad reproducir mecanismos previamente existentes para enfrentar bienes provenientes de delitos, sino consagrar una institución de alcance más amplio, orientada a desvirtuar la legitimidad de determinados bienes incluso con independencia de que la ilegitimidad del título sea o no penalmente relevante. En tal sentido, la constitucionalización expresa amplía el espacio constitucional de

intervención patrimonial y permite que la extinción de dominio opere a partir de una habilitación contenida directamente en la Constitución.

En contraste, en sistemas no constitucionalizados como el peruano, la legitimidad del instituto no deriva de una cláusula constitucional expresa de intervención, sino de una construcción interpretativa vinculada al contenido y los límites del derecho de propiedad. De este modo, la diferencia entre ambos modelos no radica únicamente en una cuestión de técnica legislativa o jerarquía normativa, sino en la forma en que cada Constitución configura el fundamento, alcance y justificación de la intervención estatal sobre el patrimonio vinculado a actividades ilícitas.

⁷⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-740/03, 2003, fundamento jurídico 10:

Esta situación permite realizar una importante observación: el constituyente de 1991 no se limitó a suministrar un marco normativo a aquellas hipótesis de extinción de dominio por ilegitimidad del título que hasta entonces habían sido consagradas en la ley. Si se hubiese limitado a ello, no hubiese hecho nada nuevo, ya que ese efecto había sido desarrollado legalmente desde hacía varios años en algunos ámbitos específicos. En lugar de eso, lo que hizo fue consagrar de manera directa una institución que permite el ejercicio de la extinción de dominio a partir de un espectro mucho más amplio que la sola comisión de delitos. Esta es la verdadera novedad, en esa materia, de la Constitución Política de 1991. Lo que esta hace es extender el ámbito de procedencia de la acción a una cobertura mucho más amplia que la comisión de conductas penales, pues la acción procede cuando el dominio se ha adquirido por actos de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, y ello es así con independencia de la adecuación o no de tales hechos a un tipo penal [...].

Conclusiones

El examen de la extinción de dominio en el ordenamiento constitucional peruano pone de relieve que su análisis no puede reducirse a la ausencia de una habilitación expresa en el texto fundamental, sino que exige situar el problema en la delimitación del ámbito de protección del derecho de propiedad. Desde esta perspectiva, el derecho de propiedad no opera como una garantía absoluta sobre cualquier manifestación patrimonial, sino como una tutela de poderes jurídicos legítimamente constituidos y ejercidos conforme al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la extinción de dominio no actúa sobre derechos constitucionalmente consolidados, sino sobre poderes jurídicos que, por su vinculación con actividades ilícitas —ya sea por su origen o por su destinación—, se sitúan fuera del ámbito de tutela constitucional, al no resultar compatibles con el ordenamiento jurídico ni con las exigencias derivadas de la función social de la propiedad. En tal sentido, su operatividad no supone una restricción de un derecho fundamental, sino una consecuencia derivada de los límites que condicionan su reconocimiento y ejercicio en el orden constitucional.

La experiencia regional refuerza esta conclusión al evidenciar que la incorporación expresa de la extinción de dominio en el texto constitucional no constituye un presupuesto necesario para su validez. La coexistencia de modelos diversos —tanto con reconocimiento constitucional expreso como desarrollados a nivel infraconstitucional— demuestra que la legitimidad del instituto no depende de su positivización formal, sino de su coherencia con los principios que estructuran el sistema de derechos fundamentales.

No obstante, la experiencia comparada también evidencia que la constitucionalización expresa de la extinción de dominio sí puede generar diferencias relevantes en el plano de la configuración constitucional del instituto. Como muestra el caso colombiano, la incorporación de la extinción de dominio en el propio texto constitucional no se limitó a reconocer mecanismos previamente existentes para enfrentar bienes vinculados a delitos, sino que permitió configurar una institución de alcance más amplio, orientada a desvirtuar la legitimidad de determinados bienes incluso cuando la ilegitimidad del título no sea necesariamente penalmente relevante. En tal sentido, la constitucionalización expresa no constituye únicamente una forma de reconocimiento del instituto, sino que puede ampliar el espacio constitucional de intervención patrimonial.

Referencias

Constitución Política de Colombia. 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

Constitución Política del Perú. 1993.

GAFILAT. 2024. *Guía de buenas prácticas sobre recuperación de activos y extinción de dominio en América Latina*.

Procuraduría General del Estado. 2024. *Aspectos fundamentales de la extinción de dominio: notas constitucionales, derecho de propiedad, diferencias con el comiso penal y garantías procesales*.

Jurisprudencia citada

Corte Constitucional de Colombia. 2003. Sentencia C-740/03. 28 de agosto de 2003.

Tribunal Constitucional del Perú. 2003. Sentencia del Pleno. Expediente 0008-2003-AI/TC. 11 de noviembre de 2003.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Sentencia del Pleno. Expediente 0048-2004-AI/TC. 1 de abril de 2005.

Tribunal Constitucional del Perú. 2025. Sentencia del Pleno. Expediente 00008-2024-PI/TC. 27 de junio de 2025.

La **EXTINCIÓN DE DOMINIO** en el marco de
los estándares e instrumentos internacionales

ISBN: 978-612-49673-4-4



GFP
Suiza apoyando al Perú

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

 BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE