

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ACTIVIDAD ILÍCITA EN LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PERUANA

Miguel Ángel Sánchez Mercado¹

Sumilla

El presente trabajo aborda el ámbito de aplicación de la frase “actividad ilícita” en la ley de extinción de dominio peruana, y su relación con otros tipos de ilícitos, especialmente, el ilícito administrativo.

Palabras clave

Lícito civil, ilícito administrativo, ilícito penal, actividad ilícita, extinción de dominio.

1. Introducción

En el Perú, el Decreto Legislativo 1373 señala que la acción de extinción se aplica a todos los activos vinculados a “actividades ilícitas” por origen o destinación; asimismo, su título preliminar (Art. II, numeral 3.1) define la “actividad ilícita” como “toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico, relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar”. Al respecto, como se sabe, el término “ilícito” abarca varias categorías de ilícitos:

- Ilícito “penal” (faltas y delitos)
- Ilícitos de menores infractores de la ley penal (que por definición no son faltas o delitos)
- Ilícitos “administrativos” (ilícito aduanero, ilícito tributario, ilícito ambiental, etc.)
- Ilícito “civil”

2. Técnica legislativa del “origen ilícito” empleada por la legislación peruana

El legislador peruano menciona el término “actividad ilícita” en su

1 Procurador Público Especializado en delito de Lavado de Activos, magíster en Ciencias Penales y doctor en derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, msanchezm@mininter.gob.pe

artículo III². Es así que la define como toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, en su artículo I³ indica que ella debe tener capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito, y en su reglamento, específicamente, su artículo 2⁴ reitera lo antes dicho.

Con respecto al ámbito de aplicación de concepto actividad ilícita en la acción de extinción, podemos diferenciar las siguientes tesis:

2.1. Tesis de la limitación a actividades delictivas

Este sector sostiene que, si se parte del texto escrito de la norma, esta no menciona a los ilícitos administrativos. Es así que el legislador peruano habría usado la técnica de los ejemplos, la cual suele ser empleada cuando el legislador quiere evitar dudas en cómo aplicar una norma; para ello, ofrece una definición general, y luego la acompaña de ejemplos sobre cómo aplicar esa idea general.

Por lo mencionado, se sostiene que, como el legislador tenía la posibilidad de colocar algunos ejemplos como el ilícito tributario o aduanero, habría colocado intencionalmente, de forma única y exclusiva, referencias a ilícitos penales. Así, al terminar su idea con la frase “u otras con capacidad de generar bienes de origen ilícito”, sólo cabría completar la lista con infracciones penales, y nunca con infracciones administrativas.

-
- 2 Decreto Legislativo N.º 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio (3 de agosto de 2018), Diario Oficial El Peruano, Artículo III. Definiciones.- Para los efectos del presente decreto legislativo se entenderá como: **3.1. Actividad ilícita: toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico** relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del presente decreto legislativo.
 - 3 Decreto Legislativo N.º 1373, Artículo I. - El presente decreto legislativo se aplica sobre todo bien patrimonial (...) que tienen relación o que se derivan de las siguientes **actividades ilícitas**: contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal y **otras** con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.
 - 4 Decreto Supremo N.º 007-2019-JUS, Reglamento de la Ley de Extinción de Dominio (31 de enero de 2019), Diario Oficial El Peruano, **Artículo 2.-** El presente Reglamento es de aplicación (...) respecto a bienes patrimoniales que constituyan objeto, instrumento, efectos o ganancias que tienen relación o que se derivan de **actividades ilícitas** contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal y **otras con capacidad de generar** dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.

A favor de esta tesis se tienen los siguientes argumentos:

- 1.- Nuestra ley no tiene por escrito la referencia expresa a ilícitos administrativos.
- 2.- El legislador tenía la posibilidad de incluir en sus listas los ejemplos de los ilícitos administrativos, como las infracciones administrativas ambientales, administrativas tributarias, administrativas aduaneras, etc.
- 3.- Los procedimientos administrativos sancionadores dejarían de ser usados y se reemplazan por el proceso de extinción de dominio.
- 4.- El ciudadano no abogado tiene derecho a saber previamente a qué consecuencia legal se expone en la forma en que maneja su patrimonio.
- 5.- Las limitaciones de derechos son proporcionales a la gravedad de lo que se quiere evitar. Y, si la ley de extinción posee medidas fuertes limitaciones como el secreto de la indagación, carga dinámica de la prueba, medidas cautelares aplicables directamente por el fiscal para su posterior convalidación, etc. no sería proporcional querer aplicarlo a infracciones administrativas.
- 6.- La exposición de motivos de la ley no se publicó en el diario oficial *El Peruano*.
- 7.- La Ley Modelo de Extinción de Dominio, en su artículo 1, literal “a”, en su primera parte señala que la “actividad ilícita” equivale a la actividad delictiva, aunque a continuación abre una doble vía para extenderlo a “otras actividades” que el legislador considere necesario. Ello también niega que en la interpretación histórica se haya negado dar cabida a los ilícitos administrativos.

Ley Modelo de Extinción de Dominio, de abril de 2011

Capítulo I Aspectos generales

Artículo 1. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se entenderá como:

a. “Actividad ilícita”: “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**” (UNODC, 2011).

Sin embargo, no todo ilícito penal va a activar la acción de extinción de dominio. Por ejemplo, en el hurto o la estafa, donde se agravian a privados, estos no pueden perder el disfrute de su propiedad dos veces. La primera pérdida se da cuando es despojado por un tercero, y la segunda es cuando se lo extingue el Estado. No obstante, estos casos quedan extramuros de la acción de extinción por mandato del artículo 93 del código penal, que profesa en su inciso uno lo siguiente: “La reparación comprende: 1. La restitución del bien (...)”, y en su artículo 94 señala que “La restitución se hace con el mismo bien aunque se halle en poder de terceros (...)”.

Si bien la ley de extinción peruana, ha incorporado en su título preliminar, artículo I, al “secuestro”, es decir, cuando se entrega bienes o dinero bajo violencia o amenaza, y también a la “extorsión”, cuando el privado entrega dinero al mal funcionario del Estado, dentro del proceso penal se tiene derecho a que se le retorne lo que entregó o de lo que se le privó en estas circunstancias. Así lo dispone el artículo 102 del código penal peruano: “Los objetos del delito son decomisados cuando (...) no corresponda su entrega o devolución”, es decir, sólo cuando ya no se trate de los objetos sobre los cuales recayó la acción (dinero o bienes); ello sucede de forma distinta con los instrumentos (la casa donde se lo tuvo secuestrado) o los efectos (ganancias).

2.1.1. Marco histórico internacional

Otro sector postula seguir una interpretación histórica de instrumentos internacionales, donde se limitaría el decomiso sólo a lo vinculado a delitos, sin admitir lo administrativo. De esta forma, lo haría la Convención de Viena de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (art. 5, decomiso), la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de Palermo del 2000 (art. 12, decomiso e incautación), la Convención contra la Corrupción de Mérida del 2003 (art. 31, embargo preventivo, incautación y decomiso), el GAFI en su recomendación 4⁵, y el compromiso de Lima del 2018 “Gobernabilidad democrática

5 **Recomendación 4.-** “Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, (...) Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del

frente a la corrupción”, literal “E” 41⁶ y 42⁷ (Organización de Estados Americanos, OEA, 2018). Debido a esta última, el Perú se comprometió a dar atención al decomiso y recuperación de activos, y a la interpretación global del documento sobre los delitos de corrupción, crimen organizado y lavado de activos.

Sin embargo, esta postura no explicaría satisfactoriamente por qué la Ley Modelo de Extinción de Dominio de la ONU para Latinoamérica permite que se amplíe a casos no penales. Tampoco, explica por qué la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1373 emplea la categoría “injusto extremo” cuando, por ejemplo, en Colombia se usa la categoría “deteriorar la moral social”.

2.2. Tesis de la apertura a ilícitos administrativos

En contra de la tesis limitante, se encuentra la tesis de la apertura al patrimonio originado o adquirido mediante infracciones administrativas. Esta sostiene que la palabra “actividades ilícitas” abarca también los ilícitos administrativos como los ilícitos de contrabando, tributarios, aduaneros, etc.

A favor de esta tesis se sostiene lo siguiente:

- Aunque no se publicó y no es una norma legal, la exposición de

Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan (...) congelar o incautar y decomisar (...), sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.

(...) incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.

(...) considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales”.

6 41 “Impulsar la adopción o fortalecimiento de medidas a través de las instituciones competentes, para permitir el embargo preventivo, la extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción”.

7 42 “Profundizar la participación de nuestros Estados en las redes e iniciativas multilaterales contra el lavado de activos, a través de la prestación de la más amplia y pronta asistencia en la identificación, rastreo, embargo preventivo, confiscación, decomiso y recuperación de activos”.

motivos de la ley indica que “esa injusticia extrema (...) se verifica (...) también con todo acto que, sin llegar a configurar un delito, es contrario al ordenamiento jurídico (como lo serían, por ejemplo, las faltas administrativas) (...)”, postulando una interpretación histórica.

- La Ley Modelo de Extinción de Dominio (art. 1, literal “a”) señala que la acción de extinción se aplica a “Toda actividad tipificada como delictiva (...) así como cualquier otra actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley”.
- Literalmente, la ley se refiere a “actividades ilícitas”, no a “actividades delictivas”.

Al respecto, hay dos niveles de admisión:

2.2.1. Sub tesis de la admisión limitada de infracciones administrativas

Esta técnica legislativa no admite que sean equivalentes ilícito penal a ilícito administrativo. Por ello, no deja en manos de los jueces el dar acceso ilimitado a todas y cualquier infracción administrativa para iniciar una acción de extinción, sino que, previamente, el legislador debe haber recogido en una norma expresa cada caso en el que le quiere dar ese acceso. A favor de esta postura se tiene que ello sería más compatible con el principio de seguridad jurídica.

Así, esta postura es acogida en **Honduras**, que ha previsto expresamente, el caso de la infracción a la obligación administrativa de declarar que se va a ingresar bienes o dinero al país.

Decreto N.º 27-2010, de fecha 26 de junio de 2010

Art. 11.- Procedencia de la acción de privación definitiva de dominio
9.- Cuando se trate de **bienes**, productos, instrumentos, **tarjeta de débito**, cheques de viajero u otros instrumentos monetarios que no hayan sido declarados al salir o ingresar a la República de Honduras o cuando habiéndose **realizado la declaración**

exigida por ley, exista falsedad en la misma respecto a los bienes, de acuerdo a lo que establezca la ley contra el delito de lavado de activos (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2010).

Esta misma línea es la seguida por Ley de Extinción de **Guatemala** que activa la acción de extinción ante ese mismo tipo de infracción administrativa.

Decreto N.º 55-2010

Artículo 14. “(...) en los casos de omisión o de falsedad en la **declaración jurada** (...) [del dinero trasladado], el Ministerio Público iniciará la acción de extinción (...), luego de haber dado la oportunidad en un plazo de ocho (8) días, (...) a toda persona que reivindique un derecho sobre ese dinero (...) para demostrar su procedencia lícita” (Congreso de la República de Guatemala, 2010).

2.2.2. Tesis de la admisión sin límites a las infracciones administrativas

No se ha encontrado antecedentes en la legislación o jurisprudencia comparada que siga esta tendencia, salvo los pronunciamientos de algunas cortes peruanas como se observa líneas adelante.

2.2.2.1. El caso del deterioro de la moral social

El código de extinción de dominio colombiano (Ley 1708 de 2014) señala en su definición de actividad ilícita (artículo 1, numeral 2), además de la actividad criminal, que **“así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social”** (Congreso de Colombia, 2014). Ello ha sido convalidado como legal por su Corte Constitucional en la Sentencia C-958 de 2014.

Ley N.º 1708

Artículo 1º. Definiciones.- Para la interpretación y aplicación de esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

2.- Actividad Ilícita. Toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de

aplicación de esta ley por deteriorar la moral social (Congreso de Colombia, 2014).

Lo anterior solo ratifica que se debe tener cuidado cuando se intenta usar legislaciones foráneas para explicar el texto peruano, ya que, por ejemplo, la referencia a la moral social se encuentra escrita también en su Constitución Política como un supuesto de extinción de dominio. Es así que el artículo 34° señala lo siguiente: (...) por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o **con grave deterioro de la moral social**"; sin embargo, hay que tener presente que su Corte Constitucional equipara moral pública a la moral administrativa desprovista de contenido religioso.

2.3. Extinción de dominio sin actividad ilícita

Como un caso particular, encontramos que existe una legislación donde no es necesario contar con un ilícito administrativo, ni civil, ni penal, para activar la acción de extinción. Ello ocurre en Ecuador donde solo se toma en cuenta la ubicación geográfica del bien, cuando el patrimonio se ubica en un paraíso fiscal, y luego ya el requerido deberá de justificarlo:

Ley Orgánica de Extinción de Dominio del Ecuador

Artículo 19° numeral "I) El bien (...) existente en el Ecuador de propiedad **de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal**, jurisdicción de menor imposición o que esté sujeta a un régimen fiscal preferente, a menos que el beneficiario o los beneficiarios finales justifiquen fehacientemente que la interposición de cualquier sociedad dentro de la cadena de propiedad tiene motivos económicos válidos o cuando la sociedad revele que la residencia de su beneficiario o beneficiarios finales no es Ecuador" (Asamblea Nacional de Ecuador, 2021).

3. El caso peruano

Ahora bien, en el Perú, se han encontrado tres casos, donde la sala de revisión convalidó emplear como base de la extinción de dominio, una infracción administrativa.

Sala de Apelaciones Transitoria Especializada en Extinción de Dominio de La Libertad, de fecha 04 de diciembre de 2020.

Expediente N.º 00020-2019-0-1601-JR-ED-01 / LA LIBERTAD

18.- “Este colegiado superior e instancia final del proceso de extinción de dominio, encuentra que la legislación especializada de extinción de dominio (LED) ha brindado a los bienes que constituyen instrumentos de actividades ilícitas (artículo III del Título preliminar, numeral 3.8), una **definición más amplia que la utilizada en la teoría general del delito**, y por tanto se consideran como tales a “todos aquellos que fueron, son o serán utilizados como medios, de cualquier forma, en la total o en parte, para la comisión de actividades ilícitas”.

En una resolución, debe ser materia de reflexión que, cuando se refiere a vulnerar cualquier área del orden jurídico, en su nota al pie incluya al “ilícito civil” (pie de página 64.- Dependiendo de cuál sea, será así: un ilícito penal (delito), un ilícito civil, un ilícito tributario, un ilícito aduanero, un ilícito administrativo, etcétera.).

Sala de Apelaciones Transitoria Especializada en Extinción de Dominio de La Libertad, de fecha 21 de enero de 2021.

Exp. N.º: 004-2019-47-0401-SP-ED-01

64. “(...) delito y actividad ilícita no son lo mismo (...) el primero exige que la conducta (...) sea una acción voluntaria y consciente, típica, antijurídica, culpable o reprochable penalmente y de consecuencia punitiva; la actividad ilícita es una perturbación jurídica que puede tener como referencia la vulneración al ordenamiento jurídico **en cualquiera de sus áreas** (64), siendo susceptible de extinción cualquier acto antijurídico que se encuentre fuera de los límites legales o afecte el bien común”.

En otra resolución, resalta el admitir que ya existían varios procedimientos administrativos sancionadores. Ello lleva a la pregunta de si por este medio dejarán de tener vigencia el uso de los procedimientos administrativos y serán en adelante reemplazados por los procesos de extinción de dominio.

Sala de Apelaciones Transitoria Especializada en Extinción de Dominio de La Libertad, de fecha 19 de abril de 2021

Exp. N.º: 00028-2021-1-1601-SP-ED-01/ PIURA

5.2.1. (...) del comunicado N.º 01-2015-DGP [Dirección General

de Políticas de Desarrollo Pesquero] y del contenido y alcance de la pesca ilegal (...) regulado (...) en el Decreto Legislativo N.º 1393, (...) la embarcación (...) tenía permiso, (...) para pescar solo a partir de la milla marina 3.5 y fue hallada pescando en la milla marina 1.37.

(...) fue hallada realizando labores de pesca en la milla marina prohibida (...). Este punto nos permite (...) establecer la existencia (...) de la actividad ilícita consistente en realización de pesca en área no permitida o restringida, habiendo instrumentalizado para ello la embarcación (...) lo que se corrobora con (...) **la existencia de cinco procesos administrativos sancionadores (...)**”.

Finalmente, de esta última resolución, resalta el uso de la frase “contraria al ordenamiento jurídico en general”. Si bien sería similar a la empleada por la ley de extinción, en su artículo 3.1, al definir actividad ilícita “toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico”, pero entenderla de esa manera, sería muy amplia y podría abarcar los ilícitos civiles.

Sala Especializada en Extinción de Dominio de la Arequipa, de fecha 09 de agosto de 2021.

EXP. 00016-2021-1-0401-SP-ED-01

Auto de Vista N.º 17-2021

4.1.- “(...). El Juez (...) precisa que los hechos expuestos en la demanda no se configuran (...) como actividad ilícita del contrabando el transportar mercancías inferiores a 4 UITs (...) limita su análisis a la actividad ilícita de índole penal. Sin embargo, (...) el concepto de actividad ilícita comprende toda acción u omisión **contraria al ordenamiento jurídico en general (...)**”.

Sala de Extinción de Dominio de Arequipa, de fecha 29 de septiembre de 2022.

Expediente N.º. 00055-2022-230-0401-SP-ED-01

Auto de Vista N.º 42-2022

3.1.2 “(...) la juzgadora precisó: “(...), si bien la mercadería (...), no había superado las 4 UIT para considerar la faz objetiva del delito de Contrabando, (...) la extinción de dominio alcanza a todo acto o actividad ilícita que, con configurar delitos, sean incompatibles con el ordenamiento jurídico, tal como las infracciones administrativas aduaneras”.

(...)

3.1.3 Observando el método de interpretación histórica (...) se recurrió a la revisión de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1373, verificando que el propósito de la misma, es comprender a situaciones que, sin llegar a configurar una acción como delito, son contrarias al ordenamiento jurídico e incluso engloba el caso de la falta administrativa; (...) abarca a toda actividad ilícita con determinadas características, que no siempre se va a tipificar un delito, reiterando que conforme al artículo III del Título Preliminar del Decreto Legislativo, actividad ilícita es toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar.

(...) el propósito y espíritu del Decreto Legislativo 1373, no se limita a considerar los delitos, (...) por voluntad de los gestores de la norma, el concepto de actividad ilícita no comprende delitos únicamente, sino cualquier actividad que contravenga el ordenamiento jurídico”.

Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio -Puno, de fecha 28 de octubre de 2022.

Expediente N.º 00042-2021-0-2101-JR-ED-01

19. “(...) mínimamente ya está acreditado la infracción administrativa aduanera, por ello, igual constituye actividad ilícita de relevancia para la legislación de extinción de dominio, porque el hecho es contrario al ordenamiento jurídico, pues está regulado reñido con la Ley 28008 y en la Ley General de Aduanas, que obliga la declaración de mercadería de procedencia extranjera a nuestro país.

La interpretación de que las infracciones administrativas, también constituyen actividad ilícita (...) ha sido materia de pronunciamiento por la Sala de Apelaciones de Arequipa, (...) expedientes 004-2019-47-0401-SP-ED-01, en el auto de vista 15-2020, resolución 16-2020 del 22 de octubre del 2020, (...) que (...) se motivó en el siguiente sentido: “5.1.2. (...) el origen ilícito no solo proviene de una actividad contra el ordenamiento penal, sino también es posible encajar dentro del ordenamiento administrativo, pues la norma no precisa que debe ser un delito- típico del proceso penal, sino que tenga relación o se derive de una actividad ilícita, que puede incluir un ámbito penal y administrativo”.

A favor de la tesis de prohibir abrir las puertas de cualquier forma general de infracciones no penales, sino admitirlas solo regulando expresamente los casos o penales, se tiene que se incorporó por norma expresa un caso de ampliación a un ilícito civil. Esto hace referencia a que, cuando se demuestra el origen o uso conforme a ley y se declara infundada la demanda de extinción, pero el titular no vino a llevárselo, generando costos de almacenamiento y administración al Estado, se lo extingue a su favor.

Decreto Legislativo N.º 1373

Art III. 3.4. Bienes abandonados: (...)

También lo son aquellos en que habiéndose establecido la titularidad mediante **sentencia que declara infundada la demanda** de extinción de dominio, no hayan sido reclamados por el titular en el plazo de treinta (30) días hábiles contados desde la notificación de la sentencia”.

4. Otros tipos de ilícitos (ilícitos de menores de edad)

Los menores de edad no tienen capacidad de acción. Por ello, no se puede profesar que cometan ilícitos penales, ni siquiera un injusto penal. No obstante, pueden dedicarse a la venta de drogas o el sicariato, lo cual puede formar un patrimonio susceptible de acción de extinción.

5. Conclusiones

Aunque existen dos teorías marcadamente opuestas, es decir, la que limita la actuación a ilícitos penales y la de la apertura a ilícitos de otra naturaleza, la exposición de motivos, admite la tesis de la apertura. No obstante, ello no dice cómo se debe operativizar esta ampliación por los órganos de juicio.

Primera propuesta.- La frase “injusticia extrema” y la referencia a las “faltas administrativas” de la exposición de motivos no deberían entenderse como autorización para admitir cualquier infracción administrativa de forma ilimitada, sino que lo único que autoriza es que el legislador pueda incorporar estos casos, usando normas expresa para cada infracción administrativa, es decir, que el modelo peruano se adhiera al modelo de Honduras y Guatemala.

Segunda propuesta.- Si se rechaza la primera propuesta, se podría pensar en que la solución viene de la mano de rechazar la admisión de cualquier ilícito administrativo, y exigirle requisitos, como una reiteración en la infracción o usar la “teoría del hermano mayor”. Así, la infracción administrativa de contrabando tiene como hermano mayor al delito de contrabando, la infracción administrativa de pesca al delito de “extracción ilegal de especies acuáticas”⁸, y la infracción administrativa tributaria al delito tributario. De esta forma, se evitaría el riesgo de iniciar una acción de extinción de dominio de los vehículos parqueados en zonas prohibidas, por pasarse la luz roja, por no tener el SOAT al día, o por exceder los límites de velocidad.

Sin embargo, debe rechazarse la tesis del hermano mayor, ya que, como ocurre con la conducción en estado de ebriedad, tiene su hermano mayor en el delito de conducción bajo los efectos del alcohol o estupefacientes, y así existen, en la legislación peruana, varias infracciones administrativas que son a su vez ilícito administrativo y delito, y no se sostendría por ese simple hecho, la acción de extinción.

Tercera propuesta.- Si bien lo ideal es seguir la técnica de la ley modelo sobre Extinción de Dominio, que en su Artículo 1º, indica “así como cualquier otra actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley”, y dejar en manos del legislador su incorporación caso por caso, hay que tener en cuenta que, en la ley de extinción peruana, no se admitiría cualquier infracción administrativa. Es así que se limita únicamente a aquellas con capacidad de generar ganancias, bienes o efectos, pues ello lo exige su artículo 1º, y su reglamento, en su artículo 2º¹⁰. Ello que excluye casos de infracciones administrativas

8 Art. 309.- “El que extrae especies de ...fauna acuática en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas; o captura especies sin contar con un Límite de Captura por Embarcación atribuido de acuerdo con la Ley de la materia o lo hace excediendo... o utiliza procedimientos de pesca (...) prohibidos, o métodos ilícitos (...) [pena de 2 a 5 años].

9 **Decreto Legislativo 1373. Artículo I. Ámbito de aplicación.-** “(...) se aplica sobre todo bien patrimonial (...) que tienen relación o que se derivan de las siguientes actividades ilícitas: contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal **y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito** (...)”.

10 Decreto Supremo N.º 007-2019-JUS, Reglamento de la Ley de extinción de dominio. Artículo 2º.- Ámbito de aplicación.- “(...) es de aplicación (...) [al] proceso (...) respecto a bienes patrimoniales (...) que tienen relación o que se derivan de actividades ilícitas contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal **y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito** (...)”.

como conducir en estado de ebriedad, cruzar la luz roja, no tener SOAT vigente, entre otros.

Bibliografía

Asamblea Nacional de Ecuador. (14 de mayo de 2021). *Ley Orgánica de Extinción de Dominio*. http://www.pge.gob.ec/images/2021/marcoLegal/ley_organica_de_extincion_de_dominio_.pdf

Congreso de Colombia. (20 de enero de 2014). *Código de Extinción de Dominio, Ley 1708 de 2014*. <https://www.funcionpublica.gov.co/evalgestornormativo/norma.php?i=56475#:~:text=La%20extinción%20de%20dominio%20es,naturaleza%20alguna%20para%20el%20afectado>

Congreso de la República de Guatemala. (23 de diciembre de 2010). *Ley de Extinción de Dominio, Decreto N.º 55-2010*. https://www.senabed.gob.gt/2020/images//Pdf/LeydeExtinciondeDominio/LeyExtincionDominio_1.pdf

Congreso Nacional de la República de Honduras. (31 de mayo de 2010). *Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito, Decreto N.º 27-2010*. http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Ley%20de%20Privacion%20de%20Dominio%20-%20Honduras.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la droga y el Delito - UNODC. (Abril de 2011). *Ley modelo sobre extinción de dominio*. https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf

Organización de los Estados Americanos - OEA (2018). *Compromiso de Lima. Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción*. http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf.