CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
10 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 15:58 h.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1010/2021-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 331 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL EN LOS DELITOS DE USURPACIÓN

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Período anual de sesiones 2022 – 2023

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el **Proyecto de Ley Nº 1010/2021-CR**, "Ley que modifica el artículo 331 del nuevo código procesal penal para la actuación policial en los delitos de usurpación", presentado por iniciativa de la Congresista de la República Janeth Milagros Rivas Chacara, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Vigésima Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 26 de abril de 2023, acordó por **UNANIMIDAD**, la **NO APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor de los congresistas: GONZA CASTILLO Américo, PAREDES GONZALES Alex Antonio, ALVA PRIETO María del Carmen, CERRON ROJAS Waldemar José, CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa, CRUZ MAMANI Flavio, ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA Gladys Margot, GUERRA GARCIA Campos Hernando, JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia, LUQUE IBARRA Ruth, MORANTE FIGARI Jorge Alberto, MOYANO DELGADO Martha Lupe, RIVAS CHACARA Janet Milagros, SALHUANA CAVIDES Eduardo, VENTURA ANGEL Héctor José y ZETA CHUNGA Cruz María. (Dieciséis (16) votos)

Con ningún voto en contra (Cero (0) voto) y con ningún voto en abstención (Cero (0) voto).

I. SITUACIÓN PROCESAL

La iniciativa legislativa bajo estudio tiene el siguiente trámite procesal:

I.1. Antecedentes procedimentales

Proyecto de Ley Nº 1010/2021-CR[1] fue presentado ante el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 16 de diciembre del 2021. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como Comisión dictaminadora, el 22 de diciembre de 2021, para su estudio y dictamen.

[1] Véase en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTU4Ng==/pdf/PL%201010%20(JUSTICIA)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2023 16:33:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2023 17:26:35-0500

I.2. Antecedentes legislativos

Habiendo revisado la información publicada del Portal Institucional del Congreso de la República, correspondiente a las iniciativas legislativas presentadas desde el Periodo Parlamentario 2016 a la fecha, se han encontrado proyectos de ley, similares con la materia del proyecto legislativo, y son los siguientes:

Proyecto de Ley 00385/2016-CR; Propone modificar los artículos 202 y 204 del Código Penal y pone en vigencia su artículo 311 sobre usurpación y el desalojo preventivo. (Autógrafa de ley observada del proyecto núm. 288, 568/2011-CR).

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley N° 1010-2021-CR, propone la modificación del artículo 331 del Código Procesal Penal para incorporar el numeral 4 del citado artículo, con la siguiente redacción: "En los delitos de usurpación, la policía deberá solicitar al Registro Público información del propietario del inmueble donde se cometieron los hechos, la misma que deberá remitir en el plazo de 48 horas, y una vez recibido el informe, notificará al ciudadano que aparezca como propietario".

En la exposición de motivos señala que: "Si bien en nuestro sistema jurídico el artículo 331 del nuevo código procesal penal regula la actuación policial, esta vulnera el derecho del propietario del inmueble al no comunicarle lo que está sucediendo con su bien, ya que ante el incremento del delito de usurpación, se vienen aprovechando de esta figura de la posesión, estas personas que comenten dichos delitos, asociándose para ingresar denuncias falsas acordadas entre ellos y generar documentos que se le otorga a favor de uno de ellos, reconociéndose como posesionario, para posteriormente iniciar, el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, sin que el verdadero propietario tome conocimiento, logrando apoderarse de dicho inmueble".

Por ello, el proyecto de ley señala que se busca preservar los derechos del propietario en los casos de usurpación, a efectos que pueda prevenir estos hechos o denunciar otros hechos conexos. Asimismo, se señala que con la modificación propuesta se permitiría a la Policía Nacional del Perú tener mayor conocimiento sobre la propiedad que se encuentra en conflicto.

En tal sentido, la propuesta legislativa busca incorporar el inciso 4° en el artículo 331° del Nuevo Código Procesal Penal, asimismo, la propuesta legislativa en mención, también modificaría el inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Penal, que regula respecto de la titularidad de la acción penal (Ministerio Público), conduciendo la investigación en defensa de la ciudadanía, teniendo el deber de la carga probatoria, regulación que también tiene asidero legal a nivel

constitucional. El proyecto de ley propone establecer de manera especial, la actuación de la Policía Nacional, en el delito de usurpación.

III. MARCO NORMATIVO

III.1. Legislación Nacional

a) Constitución Política del Perú.
b) Decreto Legislativo 635, Código Penal
c) Código Procesal Penal

III.2. Normas Convencionales

IV. OPINIONES SOLICITADAS

La comisión solicitó opinión técnica a las siguientes instituciones:

Proyecto de Ley	Entidad	Nro. De documento	Fecha
Proyecto de Ley N° 3366-2022-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Of. P.O. Nº 475-2021-2022-CJYDDHH/CR	Remitido el 10 de enero del 2022
	Ministerio del Interior	Of. P.O. Nº 476-2021-2022-CJYDDHH/CR	Remitido el 10 de enero del 2022
	Poder Judicial	Of. P.O. Nº 477-2021-2022-CJYDDHH/CR	Remitido el 10 de enero del 2022
	Ministerio Publico	Of. P.O. Nº 478-2021-2022-CJYDDHH/CR	Remitido el 10 de enero del 2022

V. OPINIONES RECIBIDAS

a) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante el OFICIO N° 01509-2022-JUS-SG, de fecha 16 de junio de 2022, remitido por el señor Ramos Fernando Alcalde Poma, secretario general, mediante el cual remite Informe Técnico N.° 050-2022-JUS/DGAC, cursado por Dirección General de Asuntos Criminológicos, emite pronunciamiento siguiente[2]:

- *"El **delito de usurpación** se encuentra regulado en el artículo 202 del Código*

[2] Ver opinión del Poder Judicial en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxMzY=/pdf/MINJUS%20Oficio%201509%20Resulta%20no%20viable

*Penal. Se trata de un delito que protege la posesión, "entendida como el estado de hecho, consistente en mantener el dominio de facto sobre la totalidad o una parte del bien inmueble". En ese sentido , **el delito de usurpación prohíbe la perturbación del ejercicio de este derecho a través del despojo , ya a través de este delito el usurpador desplaza e impide el goce sobre el bien inmueble.***

- *El delito de usurpación no prejuzga los derechos reales que se tienen sobre el bien. El proceso penal solo está orientado a determinar la responsabilidad penal del sujeto, por lo que una sentencia en estos casos solo se pronunciará sobre la tenencia del inmueble - con independencia del título que lo justifique - y la realización de actos de despojo a través de los medios que establece el artículo 202.*
- *A partir de una adecuada comprensión e interpretación del delito de usurpación se puede descartar la situación problemática que recoge el proyecto de ley. A través de este delito no se puede lograr un justo título que acredite la posesión, ni mucho menos la propiedad de un inmueble, ya que esto corresponde ser dilucidado en la vía civil.*
- *En cuanto a la investigación de los delitos, los artículos 60 y 322 del Código Procesal Penal señala que **es el fiscal quien dirige la investigación preparatoria, pudiendo contar con el apoyo de la Policía en las diligencias que el fiscal a cargo determine y encomiende**. En la misma línea, el artículo 67 del mismo código señala que la Policía deberá comunicar inmediatamente al fiscal los presuntos delitos que se hubieran cometido, sin perjuicio de poder realizar las diligencias urgentes e imprescindibles a efectos de individualizar a los autores y partícipes.*
- *El proyecto de ley no se justifica toda vez que, como se ha señalado, la propiedad del inmueble no se encuentra en discusión. **Por lo tanto, no se trataría de un acto urgente e imprescindible que deba ser realizado por la Policía en apoyo del Ministerio Público. Será el fiscal a cargo del caso quien, de considerar lo necesario en ejercicio de sus atribuciones, solicitará directamente o a través de la Policía, la información pertinente a los Registros Públicos que sea pertinente para la averiguación de la verdad.***
- *Es el agraviado del delito, este sea oportunamente notificado a efectos de que ejerza los derechos que el Código Procesal Penal le confiere. Así, el artículo 94 de dicha norma señala que se considerará **agraviado a la persona** que resulte afectada u ofendida por el delito o sus consecuencias. En tal condición, le asisten una serie de derechos como el informado de la investigación y sus resultados, a ser escuchado antes de cada decisión que ponga fin a la acción penal, y a impugnar el sobreseimiento y absolución, para lo cual deberá ser notificado oportunamente".*

En mérito de las consideraciones y argumentos precedentes, el Ministerio de Justicia señala que la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N.° 1010/2021-CR, Ley que modifica el artículo 331 del Nuevo Código Procesal Penal, para la actuación policial en los delitos de Usurpación", **NO RESULTA VIABLE.**

b) Ministerio del Interior

Mediante el Oficio 000533-2022 / IN/ DM, de fecha 29 de junio del 2022[3], remitido por el señor DIMITRI NICOLÁS SENMACHE ARTOLA, Ministro, traslada el Informe Jurídico Especializado Nº 000992-2022 /IN/OGAJ, mediante el cual Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior., emite pronunciamiento, manifestando lo siguiente:

- *La Policía Nacional del Perú señala que habiéndose realizado el análisis del contenido del proyecto de Ley N° 101012021-CR, que propone modificar el **artículo 331 del Nuevo Código Procesal Penal**, para la actuación policial en los delitos de usurpación, no se evidencia controversia en lo opinado previamente por las unidades de organización de la PNP y lo propuesto en contenido del citado proyecto.*
- *La Oficina General de Asesoría Jurídica advierte que, la Policía Nacional del Perú, en el marco y ante la interposición de una denuncia por usurpación, deberá poner en conocimiento del propietario del inmueble que aparece según el Registro Público. De lo indicado por la Policía Nacional del Perú, dicha acción se encontraría enmarcado dentro de las facultades que son de su competencia debiendo precisar que el artículo 166 de la Constitución Política del Perú señala que: "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno.*
- *La PNP Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras", lo cual es concordante con el inciso 4 del artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, el cual indica, que son funciones de la Policía Nacional del Perú, entre otros, "garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado".*
- *Es preciso indicar que la acción de solicitar al Registro Público información del*

[3] Ver opinión del Ministerio del Interior en el siguiente enlace:
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ0Njk=/pdf/MININTER%20Oficio%20533%20Debe%20ser%20reevaluado

propietario del inmueble donde se cometieron los hechos, ***podría generar gasto público a la PNP, el cual no se encuentra sustentado en el Análisis - Costo Beneficio de la exposición de motivos del proyecto de Ley****, el cual señala que: "la presente iniciativa legislativa no irroga egreso alguno al erario nacional"; al respecto ,* ***la propuesta normativa tendría impacto en el presupuesto institucional del Ministerio del Interior, puesto que generaría incremento en el gasto público lo cual contraviene el artículo 79 de la Carta Magna.***

- *El proyecto de ley trasgrede lo dispuesto en el párrafo 4 del numeral 2.2 del artículo 2 (Estabilidad presupuestaria) de la Ley Nº 31366 , Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 , el cual señala que durante el Año Fiscal 2022 , las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas: "Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar como requisito para el inicio de su trámite con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación. así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.*

Por lo expuesto, el Ministerio del Interior considera que la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N.° 3366/2022-CR, **DEBE SER REEVALUADO**.

c) Poder Judicial.

Mediante OFICIO Nº 000060-2022-GA-P-PJ de fecha 07 de febrero del 2022[4], remitido por SILVIA ROSARIO LOLI ESPINOZA, jefe del Gabinete de Asesores, traslada el INFORME 000041-2022-GA-P, mediante el cual emite pronunciamiento, manifestando lo siguiente:

- *"El interés fundamental que el Estado pretende proteger con la tipificación de los comportamientos delictivos de usurpación lo constituye el patrimonio de las personas, específicamente, el pacífico y tranquilo disfrute de un bien inmueble, entendido como ausencia de perturbación en el ejercicio de la posesión o de cualquier otro derecho real sobre el mismo. En este último caso, con la modificación introducida por la Ley 30076, implica que la víctima esté o no en*

[4] Ver opinión del Poder Judicial en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMyNTA=/pdf/PJ%20Oficio%20401%20Resulta%20no%20viable

posesión del inmueble.

- *El delito de usurpación se configura por la violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza que realiza el usurpante, quien procede a despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho. Al respecto, se debe indicar que el* ***bien jurídico protegido está referido a la tutela del patrimonio; con este término, se alude, en general, al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica o afectos a un fin, y son susceptibles de estimación económica.***
- *El delito de usurpación, lo que se protege en forma concreta es el uso y disfrute de los derechos reales, esencialmente la posesión, que se ve mermada y atacada cuando la víctima es desposeída del bien inmueble. Asimismo, el bien jurídico no se protege solo en relación con el título de dominio del inmueble o en referencia con el derecho real, sino, también en relación con el hecho de la tenencia , posesión o cuasi posesión a que el título confiere el derecho, o de la tenencia o posesión ejercida sin título que dé derechos a ellos.*
- *Se debe recalcar que, en las investigaciones o procesos por usurpación, no se discute o decide el derecho de propiedad en sí. Ello, debido a que existen muchos casos en los que tanto el sujeto activo como el pasivo alegan poseer ambos derechos de propiedad sobre el bien mueble; en tal sentido, la vía penal no es la adecuada para dilucidar dicha situación jurídica, sino la civil. Al respecto, se reitera que, en dicho caso, siempre se analizará (en caso se invoquen por ambas partes el derecho de propiedad) cuál de las ambas partes demuestre, dentro de tal derecho de propiedad, haber estado ejerciendo derechos posesorios que le conlleva la propiedad del bien inmueble.*
- ***Se debe recordar que, en las diligencias preliminares, dado su carácter de urgente, las diligencias contempladas como atribuciones de la Policía resultan inmediatas y vinculadas al descubrimiento del hecho delictivo, es decir, en la escena de los hechos y no aquellas que requieran de mayor tiempo****. resulta importante determinar que, dada la naturaleza de las diligencias preliminares, y los actos o atribuciones de la Policía,* ***esta institución deberá limitarse a aquellas acciones concretas directas e inmediatas, con las que se pueda recabar la información, así como medios urgentes y necesarios para determinar la pertinencia de una investigación formalizada.***
- *Sin embargo, es cierto que,* ***en la realidad, existen dos modalidades de seguimiento de la investigación del delito: una efectuada directamente por la fiscalía y otra derivada hacia la Policía Nacional del Perú****; a ello, debe recordarse que no todo hecho delictivo o noticia criminal es denunciado siempre ante la Policía o encontrado por esta de oficio, sino que, también, la parte agraviada puede acudir directamente ante la fiscalía para denunciar el*

hecho. Así, ya sea por denuncia ante la Policía directamente o porque esta se tomó de oficio por conocimiento del hecho, se debe destacar que, ***en ambos casos, la Policía tiene la obligación de poner a conocimiento inmediato de los hechos al fiscal respectivo.***

- ***En caso la investigación fuera hecha directamente ante la fiscalía y esta dispusiera su derivación (bajo supervisión) a la Policía Nacional, claramente se podría establecer como atribuciones de la Policía aquellas más limitadas y tendientes a coadyuvar a la dirección fiscal de la investigación fiscal****. Como fuere que se inicie la investigación, resulta importante destacar que, en cualquier caso,* ***las direcciones y decisiones sobre la misma recaerán siempre sobre el titular de la acción penal, es decir, por el fiscal a cargo de la investigación.***
- ***La decisión de requerir información a otra autoridad o institución, como sería en este caso la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) o entidades municipales o registrales varias, siempre será una decisión no inmediata o urgente que faculte necesariamente a la Policía a requerirla****, al tomar conocimiento de un hecho, sino que dependerá de la decisión del fiscal a cargo de la investigación, por lo que autorizar siempre y directamente a la Policía a ejercer dicha atribución no sería una decisión adecuada para los fines y naturaleza del proceso penal.*
- *Debe tomarse especial cuidado al pretender* ***establecer una regla procesal exclusivamente para un delito en particular, pues las normas procesales deben servir para la materialización adjetiva de la tramitación de todos los delitos que comprende el Código Penal y no para cada uno de los delitos que lo comprende de forma individual. De lo contrario, ello conllevaría a una sobre reglamentación que claramente resultaría innecesaria, dados todos los mecanismos posibles que contempla el Código actual****".*

En tal sentido, bajo los términos expuestos, el Poder Judicial manifiesta que el Proyecto de Ley N.° 1010/2021-CR, Ley que modifica el artículo 331 del Nuevo Código Procesal Penal, para la actuación policial en los delitos de Usurpación", **RESULTA NO VIABLE.**

d) Ministerio Público

Mediante OFICIO N° 004870-2022-MP-FN-SEGFIN, de fecha 28 de setiembre de 2022, remitido por la señora Fiorella Casique Alvizuri, secretario general, mediante el cual remite Informe N° 000002-2022-MP-FN-PJFSLIMANOROESTE, cursado por la Presidencia de la Junta de Fiscales del distrito fiscal Lima Norte, emite

pronunciamiento siguiente[5]:

- *"Se precisa que esta incorporación del cuarto párrafo en el artículo 331° del Código Procesal Penal, resulta siendo una* ***sobre legislación, en la media que, desde la aplicación del Código Procesal Penal en todo proceso de investigación (policial y/o fiscal) como parte de la investigación y una de las diligencias a realizarse es de solicitar la información mediante documentos que se encuentren debidamente inscritos y registrados en las oficinas de los Registros Públicos de la jurisdicción respectiva, a fin de conocerse si el inmueble usurpado se encuentra inscrito o no, y a quien pertenecería el mismo.***
- *En el delito de usurpación el bien jurídico tutelado, viene a ser la posesión, más no la propiedad, tal como se ha señalado la casación 2477-2016 de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema.*
- *La propuesta legislativa en mención no es pertinente ya que* ***afecta la autonomía del Ministerio Público como persecutor del delito y director de la investigación, asimismo tampoco resulta conducente ya que se restaría importancia a la labor realizada por el Ministerio Público, teniendo en cuenta que la investigación se encuentra bajo la dirección del o de la fiscal, y que la Policía Nacional del Perú, coadyuva con las diligencias fiscales que se disponga.***
- *La propuesta legislativa en mención,* ***propiciaría una aparente confusión de las funciones delimitadas tanto para el Ministerio Público como para la Policía Nacional del Perú".***

En tal sentido, bajo los términos expuestos, el Ministerio Público manifiesta que el Proyecto de Ley N.° 1010/2021-CR, Ley que modifica el artículo 331 del Nuevo Código Procesal Penal, para la actuación policial en los delitos de Usurpación", **RESULTA NO VIABLE.**

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

VI.1. Análisis técnico

Código Procesal Penal	Propuesta

[5] Ver opinión del Ministerio Publico en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTY4NTA=/pdf/956926-FN-Inf-%20000002%20-%202022

Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. 2. Aun después de comunicada la noticia del delito, la Policía continuará las investigaciones que haya iniciado y después de la intervención del Fiscal practicará las demás investigaciones que les sean delegadas con arreglo al artículo 68. 3. Las citaciones que en el curso de las investigaciones realice la policía a las personas pueden efectuarse hasta por tres veces.	Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Público por la vía más rápida y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos, así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir. 2. Aun después de comunicada la noticia del delito, la Policía continuará las investigaciones que haya iniciado y después de la intervención del Fiscal practicará las demás investigaciones que les sean delegadas con arreglo al artículo 68. 3. Las citaciones que en el curso de las investigaciones realice la policía a las personas pueden efectuarse hasta por tres veces. 4.- **En los delitos de usurpación, la Policía deberá solicitar al Registro Público, información del propietario del inmueble, donde se cometieron los hechos, la misma que deberá remitir en un plazo de 48 horas y una vez recibido el informe, notificará al ciudadano que aparezca como propietario.**

VI.2. Análisis sobre la Necesidad, Viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa.

6.2.1. La Policía Nacional del Perú y la función de investigación.

La Policía Nacional del Perú, como institución del Estado cimienta su base normativa en Constitución Política del Perú pues en su Art. 166 señala que "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras".

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1010/2021-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 331 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL EN LOS DELITOS DE USURPACIÓN

En ese sentido el Decreto Legislativo N° 1267, publicado en el diario oficial El Peruano, el 16 diciembre 2016, establece que es una institución del Estado dependiente del Ministerio del Interior, con autonomía administrativa y operativa, con competencia y ejercicio funcional en todo el territorio peruano, en los asuntos previstos en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú. Se hace mención que el Decreto Legislativo. N° 1267 deroga al Decreto legislativo 1148, norma que estuve vigente desde el 12 de diciembre 2012 hasta el 15 de diciembre 2016. La Ley de la Policía Nacional del Perú, establece que, es una institución profesional, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional; sus integrantes representan la autoridad, el cumplimiento de la ley, el orden y la seguridad en toda la República. Participa en el desarrollo económico y social del país.

Respecto a la finalidad de la Policía Nacional del Perú, por mandato constitucional y su respectiva Ley, la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y **la seguridad del patrimonio público y del privado**. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras; velar por el cumplimiento de las normas administrativas de su competencia y el Código Administrativo de Contravenciones de Policía.

Ahora bien, respecto a la función policial, ésta se enmarca dentro del ejercicio del poder de policía del Estado, la Policía Nacional del Perú cumple su condición de fuerza pública, por lo cual vela por la protección, seguridad y el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, para el normal desarrollo de las actividades de la población y prestar apoyo a las demás instituciones del Estado, en el ámbito de sus competencias y funciones.

Respecto **a la función de investigación de la Policía Nacional del Perú, esta** se enmarca dentro de del Art. 166 de la Constitución Política del Perú donde se le da la función de "prevenir, investigar y combatir la delincuencia", como finalidad fundamental de esta institución además esta función es concordante con su propia normativa el Decreto Legislativo 1267, Art. 2 inc. 10, 11, donde señala la de "Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales", "obtener, custodiar, asegurar, trasladar y procesar indicios, evidencias y elementos probatorios relacionados con la prevención e investigación del delito, poniéndolos oportunamente a disposición de la autoridad competente", "Practicar y emitir peritajes oficiales de criminalística para efecto de procesos judiciales y otros derivados de la función policial", "Realizar las funciones de investigación policial, por iniciativa propia o bajo la conducción jurídica del Fiscal, en concordancia con el Código Procesal penal y las leyes de la materia", "Investigar la desaparición y

trata de personas" e "Administrar el sistema de inteligencia policial, en armonía con las normas que regulan el Sistema Nacional de Inteligencia".

Asimismo, conforme establece el Art. 67 del Nuevo Código Procesal Penal, **la función de investigación de la Policía Nacional, en cumplimiento de sus funciones debe, inclusive por propia iniciativa tomar conocimiento de los delitos y dar cuenta inmediata al Fiscal, sin perjuicio de realizar las diligencias de urgencia e imprescindibles para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la Ley penal**. Similar función desarrollará tratándose de delitos dependientes de instancia privada o sujeta a ejercicio privado de la acción penal.

La investigación policial, tal como dice Ore Guardia, citado por Cubas (2003), es **"el proceso metodológico, continuo, organizado, especializado, preciso y analítico, que desarrolla el pesquisa policial, para explicar los diversos aspectos de la perpetración del hecho delictivo, a fin de lograr su esclarecimiento"** (p. 187), definición muy cercana a la que conceptúa que es la actividad que realiza un cuerpo profesional especializado, utilizando métodos específicos con el objeto de descubrir al autor de una infracción punible penalmente, **la misma que concluye con la elaboración de un documento que es remitido a la autoridad competente, en este caso, el Ministerio Público**. Mory (1994, p.48)

Asimismo, según Rosas Yataco, el Nuevo Código Procesal Penal establece, que **"el Ministerio Público conduce y controla jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional"** (Art. IV, 2), y el inciso 4 del art. 65° del Nuevo 38 Código Procesal Penal estipula que **"El fiscal decide la estrategia de la investigación adecuada al caso".**

Por ende, **la Policía Nacional del Perú dentro de nuestro sistema juega un rol de auxilio investigativo, y es el Ministerio Público la institución que imparte las estrategias jurídicas en la investigación para el cual fue formado y este procedimiento será ejecutadas por el órgano policial en el ámbito de su función**. En esta dirección, el fortalecimiento de los vínculos funcionales entre ambas instituciones dependerá, en principio, de la definición legislativa de sus funciones, y a partir de ello, del trabajo conjunto que realicen con miras a la recopilación de elementos probatorios que sean de utilidad para la formulación de la acusación y su positiva valoración en el juicio oral.

6.2.3. Sobre la viabilidad de la propuesta legislativa.

Lo primero que debemos señalar es que, tal como señala el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el **delito de usurpación** se encuentra regulado en el artículo 202 del Código Penal y se trata de un delito que protege la posesión, "entendida como el estado de hecho, consistente en mantener el dominio de facto sobre la totalidad o una parte del bien inmueble". En ese sentido, **el delito de usurpación prohíbe la perturbación del ejercicio de este derecho a través del despojo , ya a través de este delito el usurpador desplaza e impide el goce sobre el bien inmueble.**

Además, recogiendo lo señalado por el Poder Judicial, el delito de usurpación se configura por la violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza que realiza el usurpante, quien procede a despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho. Al respecto, se debe indicar que **el bien jurídico protegido está referido a la tutela del patrimonio; con este término, se alude, en general, al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica o afectos a un fin, y son susceptibles de estimación económica.**

Según señala el Poder Judicial, el interés fundamental que el Estado pretende proteger con la tipificación de los comportamientos delictivos de usurpación lo constituye el patrimonio de las personas, específicamente, el pacífico y tranquilo disfrute de un bien inmueble, entendido como ausencia de perturbación en el ejercicio de la posesión o de cualquier otro derecho real sobre el mismo. En este último caso, con la modificación introducida por la Ley 30076, implica que la víctima esté o no en posesión del inmueble.

Asimismo, recogiendo lo manifestado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el delito de usurpación no prejuzga los derechos reales que se tienen sobre el bien. El proceso penal solo está orientado a determinar la responsabilidad penal del sujeto, por lo que una sentencia en estos casos solo se pronunciará sobre la tenencia del inmueble, con independencia del título que lo justifique, y la realización de actos de despojo a través de los medios que establece el artículo 202.

Es decir, en el *delito de usurpación, lo que se protege en forma concreta es el uso y disfrute de los derechos reales, esencialmente la posesión, que se ve mermada y atacada cuando la víctima es desposeída del bien inmueble.* Asimismo, el bien jurídico no se protege solo en relación con el título de dominio del inmueble o en referencia con el derecho real, sino, también en relación con el hecho de la tenencia, posesión o cuasi posesión a que el título confiere el derecho, o de la tenencia o posesión ejercida sin título que dé derechos a ellos.

Respecto a las competencias de la labor de investigación del delito, se debe señala

que el Ministerio Público, tiene su base normativa en la Constitución Política del Perú Art. 158 donde refiere que es una institución autónoma dándose la facultad de promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por derecho, quien vela por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia, **también representa a la sociedad en procesos judiciales, es titular de la acción penal y conduce desde su inicio la investigación del delito con tal propósito la Policía Nacional está obligada a cumplir con los mandatos del Ministerio Publico en el ámbito de su función.**

Ahora bien, el rol del Ministerio Público dentro del proceso penal, como refiere San Martin (1993), se debe tener claro que el proceso penal ha sido dividido por la doctrina en tres etapas: una preparatoria, otra intermedia y un tercer momento denominado juicio oral. En cada una de ellas se van desarrollando distintas actividades para hacer efectivos sus propios fines. Así, en la primera etapa, busca información que sustente la acusación; en la segunda, controla la correcta formulación del requerimiento fiscal (la acusación); y en la tercera se decidirá sobre el problema de fondo. (pág. 98).

Otro aspecto relevante es el derecho de los imputados o directamente involucrados en la etapa de investigación preliminar es el **principio de imputación necesaria**, que protege derechos constitucionales que han de estar presentes en la formalización de la denuncia. **Estos derechos consisten en la interdicción o prohibición a la arbitrariedad, predominio de la legalidad y respeto del debido proceso**. Reátegui (2008, p. 25)

Para conseguir dicha finalidad, según la Constitución Política Art. 159, la Policía Nacional del Perú, estará obligado a cumplir los mandatos del Ministerio Publico en el ámbito de su función, lo dicho se complementa con las disposiciones del Decreto Legislativo 957, interpretando de manera extensiva pues la policía brindara apoyo a través de sus órganos de criminalística, y de investigación criminal.

Además, esta Comisión recoge lo señalado por el Poder Judicial, respecto a que existen dos modalidades de seguimiento de la investigación del delito: una efectuada directamente por la fiscalía y otra derivada hacia la Policía Nacional del Perú; a ello, debe recordarse que no todo hecho delictivo o noticia criminal es denunciado siempre ante la Policía o encontrado por esta de oficio, sino que, también, la parte agraviada puede acudir directamente ante la fiscalía para denunciar el hecho. Así, ya sea por denuncia ante la Policía directamente o porque esta se tomó de oficio por conocimiento del hecho, se debe destacar que, **en ambos casos, la Policía tiene la obligación de poner a conocimiento inmediato de los hechos al fiscal respectivo.**

En caso la investigación fuera hecha directamente ante la fiscalía y esta dispusiera su derivación (bajo supervisión) a la Policía Nacional, claramente se podría establecer como atribuciones de la Policía aquellas más limitadas y tendientes a coadyuvar a la dirección fiscal de la investigación fiscal. Como fuere que se inicie la investigación, resulta importante destacar que, en cualquier caso, **las direcciones y decisiones sobre la misma recaerán siempre sobre el titular de la acción penal, es decir, por el fiscal a cargo de la investigación.**

En consecuencia, en las diligencias preliminares, dado su carácter de urgente, las diligencias contempladas como atribuciones de la Policía resultan inmediatas y vinculadas al descubrimiento del hecho delictivo, es decir, en la escena de los hechos y no aquellas que requieran de mayor tiempo. En ese sentido, como manifiesta el Poder Judicial, resulta importante determinar que, dada la naturaleza de las diligencias preliminares, y los actos o atribuciones de la Policía, **esta institución deberá limitarse a aquellas acciones concretas directas e inmediatas, con las que se pueda recabar la información, así como medios urgentes y necesarios para determinar la pertinencia de una investigación formalizada.**

Ahora bien, respecto a las investigaciones o procesos por usurpación, no se discute o decide el derecho de propiedad en sí. Ello, debido a que existen muchos casos en los que tanto el sujeto activo como el pasivo alegan poseer ambos derechos de propiedad sobre el bien mueble; en tal sentido, la vía penal no es la adecuada para dilucidar dicha situación jurídica, sino la civil. Al respecto, se reitera que, en dicho caso, siempre se analizará (en caso se invoquen por ambas partes el derecho de propiedad) cuál de las ambas partes demuestre, dentro de tal derecho de propiedad, haber estado ejerciendo derechos posesorios que le conlleva la propiedad del bien inmueble. En esa misma línea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que, a partir de una adecuada comprensión e interpretación del delito de usurpación se puede descartar la situación problemática que recoge el proyecto de ley. A través de este delito no se puede lograr un justo título que acredite la posesión, ni mucho menos la propiedad de un inmueble, ya que esto corresponde ser dilucidado en la vía civil.

En tal sentido, recogiendo lo señalado por el Poder Judicial y como se ha señalado, la propiedad del inmueble no se encuentra en discusión. **Por lo tanto, no se trataría de un acto urgente e imprescindible que deba ser realizado por la Policía en apoyo del Ministerio Público. Será el fiscal a cargo del caso quien, de considerar lo necesario en ejercicio de sus atribuciones, solicitará directamente o a través de la Policía, la información pertinente a los Registros Públicos que sea pertinente para la averiguación de la verdad**.

Además, es el agraviado del delito, este sea oportunamente notificado a efectos de que ejerza los derechos que el Código Procesal Penal le confiere. Así, el artículo 94 de dicha norma señala que se considerará **agraviado a la persona** que resulte afectada u ofendida por el delito o sus consecuencias. En tal condición, le asisten una serie de derechos como el informado de la investigación y sus resultados, a ser escuchado antes de cada decisión que ponga fin a la acción penal, y a impugnar el sobreseimiento y absolución, para lo cual deberá ser notificado oportunamente".

Por tanto, la decisión de requerir información a otra autoridad o institución, como sería en este caso la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) o entidades municipales o registrales varias, siempre será una decisión no inmediata o urgente que faculte necesariamente a la Policía a requerirla, al tomar conocimiento de un hecho, sino que dependerá de la decisión del fiscal a cargo de la investigación, por lo que autorizar siempre y directamente a la Policía a ejercer dicha atribución no sería una decisión adecuada para los fines y naturaleza del proceso penal.

Recogiendo lo señalado por el poder judicial, debe tomarse especial cuidado al pretender **establecer una regla procesal exclusivamente para un delito en particular, pues las normas procesales deben servir para la materialización adjetiva de la tramitación de todos los delitos que comprende el Código Penal y no para cada uno de los delitos que lo comprende de forma individual. De lo contrario, ello conllevaría a una sobre reglamentación que claramente resultaría innecesaria, dados todos los mecanismos posibles que contempla el Código actual**".

Recogiendo lo manifestado por el ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los artículos 60 y 322 del Código Procesal Penal señalan que **es el fiscal quien dirige la investigación preparatoria, pudiendo contar con el apoyo de la Policía en las diligencias que el fiscal a cargo determine y encomiende**. Como ya se ha señalado, el artículo 67 del mismo código señala que la Policía deberá comunicar inmediatamente al fiscal los presuntos delitos que se hubieran cometido, **sin perjuicio de poder realizar las diligencias urgentes e imprescindibles** a efectos de individualizar a los autores y partícipes.

Por último, la presente iniciativa legislativa señala que no irroga egreso alguno al erario nacional"; sin embargo, **la propuesta normativa tendría impacto en el presupuesto institucional del Ministerio del Interior, puesto que generaría incremento en el gasto público a la Policía Nacional del Perú, lo cual contraviene el artículo 79 de la Carta Magna.**

En ese sentido, recogiendo lo señalado por el Ministerio del Interior, el proyecto de ley trasgrede lo dispuesto en el párrafo 4 del numeral 2.2 del artículo 2 (Estabilidad presupuestaria) de la Ley N° 31366 , Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 , el cual señala que durante el Año Fiscal 2022, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas: "Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar como requisito para el inicio de su trámite con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación. Así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

VI.3. Análisis Costo Beneficio

No es aplicable a la presente iniciativa el análisis costo beneficio, por cuanto del análisis efectuado resulta no viable.

VII. CONCLUSIONES

Se concluye que, tal como señala el Ministerio Publico a través de la Fiscalía de la Nación, esta incorporación del cuarto párrafo en el artículo 331° del Código Procesal Penal, resulta siendo una sobre legislación, en la medida que, desde la aplicación del Código Procesal Penal en todo proceso de investigación (policial y/o fiscal) como parte de la investigación tiene facultades de solicitar la información que necesita ello implica los Registros Públicos se encuentren debidamente inscritos y registrados en las oficinas de los Registros Públicos de la jurisdicción respectiva si asilo estimare , a fin de conocerse si el inmueble usurpado se encuentra inscrito o no, y a quien pertenecería el mismo.

Las diligencias contempladas como atribuciones de la Policía resultan inmediatas y vinculadas al descubrimiento del hecho delictivo, es decir, en la escena de los hechos y no aquellas que requieran de mayor tiempo. En ese sentido, solicitar la información debidamente inscritos y registrados en las oficinas de los Registros Públicos no se trataría de un acto urgente e imprescindible que deba ser realizado por la Policía en apoyo del Ministerio Público. Será el fiscal a cargo del caso quien, de considerar lo necesario en ejercicio de sus atribuciones, solicitará directamente o a través de la Policía, la información pertinente a los Registros Públicos que sea pertinente para la averiguación de la verdad.

Asimismo, la propuesta legislativa en mención como tal "***En los delitos de usurpación, la policía deberá solicitar al Registro Público información del propietario del inmueble donde se cometieron los hechos, la misma que deberá remitir en el plazo de 48 horas, y una vez recibido el informe, notificará al ciudadano que aparezca como propietario***", no es pertinente ya que afecta la autonomía del Ministerio Público como persecutor del delito y director de la investigación y tampoco resulta conducente ya que se restaría importancia a la labor realizada por el Ministerio Público, teniendo en cuenta que la investigación se encuentra bajo la dirección del o de la fiscal, y que la Policía Nacional del Perú, coadyuva con las diligencias fiscales que se disponga.

No obstante, debemos considerar que el otorgarle la dirección y control de la investigación al Ministerio Público, no significa que se le sustrae a la policía su rol de investigador, por lo que el modelo peruano establece es que la dirección de investigación recae en manos del Ministerio Público, pero en modo alguno se pretende desplazar la posición que la policía tiene por su experiencia, conocimiento científico y técnico.

Por último, es preciso indicar que la acción de solicitar al Registro Público información del propietario del inmueble donde se cometieron los hechos, podría generar gasto público a la PNP, el cual no se encuentra sustentado en el Análisis - Costo Beneficio de la exposición de motivos del proyecto de Ley.

VIII. RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyectos de Ley 1010/2022-CR y se recomienda su archivamiento.

Dese cuenta,
Sala de Comisión.
Lima, 26 de abril de

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2023 17:04:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 16:12:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2023 17:10:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antoni[illegible]AU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2023 16:34:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2023 16:56:37-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 6 **de** junio **de** 2023

Con acuerdo del Consejo Directivo,

pasaron al archivo.

HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1010/2021-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 331 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL EN LOS DELITOS DE USURPACIÓN

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2023 15:53:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2023 18:21:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2023 12:54:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2023 10:35:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RIVAS CHACARA Janet Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2023 14:51:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 15:19:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2023 18:17:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2023 12:54:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2023 10:59:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2023 11:15:11-0500

mp.dictamenes@congreso.gob.pe

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: miércoles, 10 de mayo de 2023 15:32
Para: syahuana@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: ee3283bc6670fb90c6ecbe73cfabf19f.pdf

[Solicitante]: syahuana@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
[Mensaje]: DICTAMEN PL 1010/2021-CR EN LA VIGESIMA PRIMERA SESION ORDINARIA DEL 26 DE ABRIL DE 2023, SE ACORDO LA DISPENSA DEL TRAMITE DE LECTURA Y APROBACION DEL ACTA PARA EJECUTAR LO ACORDADO. DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1010/2021-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 331 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA LA ACTUACIÓN POLICIAL EN LOS DELITOS DE USURPACIÓN.
[Fecha]: 2023-05-10 15:32:06
[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.
Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.