

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



El bien jurídico protegido en el delito de usurpación agravada de los terrenos del Estado, regulado en el artículo 204.4 del Código Penal.

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Derecho Penal que presenta:

Madeleine Katherine Ancho Crocco

Asesor:

Mg. Hector Fidel Rojas Rodriguez

Lima, 2022

RESUMEN

La presente investigación analiza cuál es el bien jurídico que se protege en los delitos de usurpación agravada sobre los terrenos del Estado, indagando si es la posesión, la propiedad, el pacífico y tranquilo disfrute de un bien u otros bienes jurídicos. Para ello, es preciso analizar si la propiedad del Estado es inviolable e inalienable, si puede entrar en conflicto con el derecho a acceder a una propiedad y con el derecho de acceso a los servicios públicos básicos de las personas. Todo ello en un contexto constitucional en el que, en principio, el interés general sobre la propiedad tiene una cierta preeminencia sobre el particular, conforme lo regulan los artículos 70 y 73 de la Carta Magna.

Así mismo, la presente investigación analiza la eficacia de la Ley N.º 30230, sobre recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, y si la referida Ley es o no eficaz frente a los interdictos de recobrar y retener preceptuados en los artículos 603º y 606º Código Procesal Civil respectivamente, y la usucapión regulada en el artículo 950º del Código Civil. Este análisis, evidentemente, se realiza desde una óptica prioritariamente penal.

Del mismo modo, se analiza jurídicamente las funciones del SBN en cuanto a la recuperación extrajudicial de los terrenos del Estado, y la repercusión sobre el incremento del delito materia de estudio.

El presente trabajo de investigación está vinculado a una problemática delictiva de frecuente ocurrencia en el Perú: la usurpación agravada de terrenos del Estado. *Prima facie*, esto se debe a la gran extensión geográfica de nuestro país, en donde se producen constantemente invasiones de grandes extensiones de terrenos en situación de dejadez o abandono por parte del Estado; a lo que se suma la falta de control y deficiencia de las leyes.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
GLOSARIO DE TÉRMINOS:	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I.- ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DELITO DE USURPACIÓN AGRAVADA DE LOS TERRENOS DEL ESTADO.....	8
1.1 Antecedentes Legislativos:.....	8
1.2 Análisis del artículo 204.4 del Código Penal sobre usurpación agravada de bienes del Estado.....	12
1.2.1 Componentes de la tipicidad.	15
Relevancia penal de la conducta	15
1.2.1.1 Sujeto Activo	15
1.2.1.2 Sujeto Pasivo	15
1.2.1.3 Tipicidad Subjetiva	16
1.2.1.4 Antijuridicidad.....	16
1.2.1.6 Penalidad.....	17
1.2.2 Bien jurídico: ¿el patrimonio?	18
1.2.3 Otros posibles bienes jurídicos vulnerados.....	24
1.3 Mecanismos legales utilizados para contrarrestar el ejercicio del <i>ius puniendi</i> en el delito de usurpación sobre bienes del Estado.....	25
1.3.1. Mecanismo procesal para adquirir la propiedad (prescripción adquisitiva). 26	
1.3.2. Defensa procesal del derecho de posesión (defensas posesorias- interdictos).	30
1.4 Figuras Delictivas Asociadas con el Delito de Usurpación.....	32
1.4.1 Delitos contra la tranquilidad y la paz pública (delito de organización criminal).....	32
1.4.2 Delitos contra la vida y cuerpo y la salud (sicariato).....	33
1.4.3 Fabricación, suministro o tenencia de materiales y residuos peligrosos (la seguridad pública- art. 279 del Código Penal).....	36
1.5 La realidad de la usurpación de terrenos en el Perú.	37
1.5.1. Casuística.....	37
1.5.2. Limitada supervisión y control de los terrenos del Estado.....	42
1.5.3.- Marco funcional de los funcionarios de la SBN.	44
1.5.4.- La regulación de la Ley 29618.....	45

1.5.5.- La Ley de Bases de la Descentralización:	46
1.5.6. Los alcances de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.	47
1.5.7.- Ámbito Funcional de la SBN:	48
1.5.8.- La ordenación del territorio en el Código penal peruano.....	49
CAPÍTULO II: EFECTOS JURÍDICO PENALES DE LA OCUPACIÓN NO PLANIFICADA DE TERRENOS DEL ESTADO.....	51
2.1.- La vigencia de la idea del bien jurídico en el derecho penal.	51
2.1.1. El concepto de bien jurídico en el derecho penal.	51
2.1.2. La distinción entre bienes jurídicos individuales y colectivos.....	57
2.1.3. La importancia del bien jurídico en un Estado democrático de derecho.....	58
2.1.4. Toma de postura sobre el concepto de bien jurídico.....	60
2.2.- Principio de Lesividad u ofensividad.....	61
2.3 El urbanismo y la ordenación territorial como política pública.....	63
2.4 Repercusión del Rol del Organismo de Formalización de la propiedad informal- COFOPRI en la usurpación de los terrenos del Estado.....	69
CAPÍTULO III.- EL URBANISMO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR EL DERECHO PENAL.....	71
3.1 Situación fáctica de la usurpación de terrenos del estado- una mirada general.....	71
3.2 El urbanismo y ordenamiento territorial como bien jurídico penal colectivo.-	72
3.3. Consecuencias prácticas de una relectura del bien jurídico protegido por el Art. 204.4 del Código penal.....	79
CONCLUSIONES.....	84
EXCURSO: PROPUESTA DE LEGE FERENDA.....	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	89
ANEXOS	97

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

DIVASOC: División de Asuntos Sociales de la PNP.

DIVIAC: División de Investigación de delitos de alta complejidad.

SUAT: Dirección Táctica Urbana de la Policía Nacional del Perú.

SBN: Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

SUNARP: Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

CGR: Contraloría General de la República.

MC: Ministerio de Cultura.

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

PPMI: Procuraduría Pública del Ministerio del Interior.

PPM: Procuraduría Pública Municipal.

PPM de la SBN: Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

OCI: Órgano de Control Institucional.

SINABIP: Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales.

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, sobre el delito de usurpación agravada de los terrenos del Estado, tipificado en el artículo 204.4 del Código Penal, tiene su fundamento en el incremento estadístico y real de la ocurrencia de este delito, a pesar de que su tipificación sufrió varios incrementos de pena, produciéndose una ola de crímenes derivados del delito en referencia; así, pese a la complejidad de los intereses protegidos por el mencionado tipo penal, nuestros operadores jurídicos, y también, la doctrina nacional, mantienen su posición respecto a que la posesión es el (único) objeto de protección (bien jurídico) vulnerado en este delito.

El objetivo del presente trabajo es propiciar una discusión en el ámbito académico que permita analizar si el desvalor de la conducta prevista en el Art. 204.4CP abarca intereses de mayor relevancia que la mera afectación patrimonial, ello con miras a una adecuada sistematización del delito y a su puesta en cuestionamiento de cara a una ulterior individualización y agravación de la conducta que allí se prevé.

Para tal efecto, en el primer capítulo se desarrolla el estado actual del problema, un análisis de los elementos del tipo penal, y la sanción punitiva del delito de usurpación agravada sobre terrenos del Estado, y la vinculación del delito en comento con otros delitos asociados. Así como el bien jurídico que se protege actualmente.

En el segundo capítulo se exponen los diversos conceptos doctrinales sobre el bien jurídico vulnerado en el delito de usurpación, y se toma postura. Así también se hace un breve análisis sobre la responsabilidad penal de los funcionarios públicos de la SBN frente al tráfico de terrenos del Estado.

Finalmente, en el tercer capítulo se delimita el alcance del real bien jurídico protegido en el Art. 204.4 y se pone en evidencia las graves limitaciones que dicha tipificación actual genera para la persecución y sanción efectiva de la usurpación sistemática de terrenos del Estado. En un segundo nivel de análisis (propuesta de *lege ferenda*) el trabajo propone la tipificación del delito contra el

urbanismo y el ordenamiento territorial, como delito autónomo, así como una correcta sistematización de incorporarlo en el capítulo VIX referido a los delitos contra la tranquilidad pública, y con ello lograr una mayor sanción punitiva, lo cual va a repercutir en desincentivar estas conducta ilícita, y en un mayor plazo para la prescripción de este delito, a la luz de la realidad nacional, en donde impera la tugurización y la calcutización de las ciudades, debido al incremento del delito materia de estudio.



CAPÍTULO I.- ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DELITO DE USURPACIÓN AGRAVADA DE LOS TERRENOS DEL ESTADO.

1.1 Antecedentes Legislativos:

La Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda.

La Ley Orgánica de Barrios Marginales y Aumento del Capital de la Corporación Nacional de la Vivienda, publicada el catorce de febrero del año 1961, mediante la Corporación Nacional de la Vivienda a remodelar, sanear y legalizar los barrios marginales, lo cual era solo aplicable para los barrios marginales existentes, más no a los constituidos con posterioridad al 20 de setiembre del año 1960. Según el artículo 4 de la referida ley se consideró barrio marginal o barriada la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se hayan adquirido por medio de invasión, y al margen de las disposiciones legales de propiedad, con o sin autorización municipal, las cuales no tuvieran uno o varios servicios de agua potable, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc.

Como es de advertirse, en el año 1961, es decir hace más de sesenta años ya existían las usurpaciones en el Perú, es más el Estado los formalizaba las viviendas que habían sido adquiridas mediante invasiones, al margen de las disposiciones legales.

Evolución legislativa del tipo penal de usurpación

El delito de usurpación agravada desde su regulación a través del Decreto Legislativo N° 635 de fecha 08 de abril del año 1991 ha tenido varias modificatorias, tal como a continuación se detalla:

“Formas agravadas:

Artículo 204.- La pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años cuando:

[...] 4. Se trata de bienes del Estado o destinados a servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas”.

La primera modificatoria se dio a través del artículo 1 de la Ley N° 30076, publicada el 19 de agosto del año 2013, mediante el cual se modifica el numeral 4 del artículo 204, en que se incorpora al patrimonio cultural de la Nación declarada por la entidad competente.

Asimismo, se incorporan los numerales 5, 6 y 7, referidos a la usurpación agravada que afecte la libre circulación en vías de comunicación, colocando hitos, cercos perimétricos, cercos vivos, paneles, anuncios, demarcaciones para lotizado, instalación de esteras, plásticos u otros materiales, abusando de su condición o cargo de funcionario o servidor público respectivamente.

Del mismo modo, se observa que mediante la referida modificatoria la pena se elevó de no menor de dos años ni mayor de seis años de pena privativa de la libertad, a no menor de cuatro ni mayor de ocho años e inhabilitación. Y se añade que le corresponde la misma pena al que organice, financie, facilite, fomente, dirija, provoque, o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

Mediante la referida Ley 30076 se introdujo también la modificatoria al artículo 311 del Código Procesal Penal, respecto al desalojo preventivo, en los casos de comisión del delito materia de análisis.

Por su parte, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30327, publicada el 21 de mayo del año 2015, incorpora el numeral 8 al artículo 204 del Código Penal, el cual considera como una de las formas agravadas del delito de usurpación, es la que se cometa sobre derechos de vía o localización de área otorgados para proyectos de inversión.

Posteriormente, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1187, del 16 de agosto del año 2015, incorpora dos numerales (9 y 10) al artículo 204 del Código Penal, previendo la usurpación llevada a cabo mediante la utilización de documentos privados falsos o adulterados, y, también comete usurpación quien, en su condición de representante de una asociación u otro tipo de organización, representante de un persona jurídica o cualquier persona natural, entrega o acredita indebidamente documentos o valida actos de posesión de terrenos del Estado o de particulares respectivamente.

Con esta modificación, actualmente la pena se elevó a no menor de cinco ni mayor de doce años e inhabilitación.

Otra de las modificatorias del Código Penal, es sobre las agravantes incorporado en el numeral 6 del tipo agravado referida a la colocación o instalación de elementos destinados a delimitar o cercar un terreno para usurpaciones colectivas.

Así como, extiende la responsabilidad criminal a quienes la calidad de funcionarios o servidores públicos o a quienes fomenten las invasiones colectivas, incorporado en el numeral 7 del tipo agravado.

Posteriormente, el 29 de abril del año 2017, mediante la Tercera Disposición Complementaria modificatoria de la Ley 30556, incorpora la agravante regulada en el numeral 11 que sanciona a la usurpación sobre inmuebles en zonas declaradas de riesgo no mitigable.

Lo expuesto, se trata de una sanción o represión a las usurpaciones, ya que se trata de un hecho social, generada por la necesidad del suelo.

El proyecto de Ley N° 1897/2012 del 29 de enero del año 2013

El análisis del proyecto de Ley N° 1897/2012, resulta de especial importancia para la comprensión de los alcances del tipo penal de usurpación con agravantes, ya que mediante dicha iniciativa se impulsó la primera modificación al delito de usurpación que conllevó a la incorporación de supuestos agravados de dicho tipo penal sobre bienes del Estado, variándose diversos artículos del Código Penal y Código Procesal Penal e incorporando medidas de lucha para proteger la propiedad pública y privada de las usurpaciones.

El anteproyecto se presentó a la Secretaría de Consejo de Ministros el 25 de julio del año 2013, con la denominada ley que codifica el Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal, y el Código de los Niños y Adolescentes y crea Registros y Protocolos con la Finalidad de Combatir la Inseguridad Ciudadana. La misma proponiendo regular en el numeral cuatro del artículo 204 del Código Penal, el delito de usurpación agravada de terrenos del Estado, creándose siete supuestos de agravantes.

El referido proyecto de ley pretendía que se regule la forma agravada del delito de usurpación en el numeral 5 del artículo 204 del Código Penal, penalizando aquella conducta típica de usurpar, apoderarse de un bien del Estado o destinados a servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas, o de bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación o de aquellos que se presumen como tales.

En su exposición de motivos, el citado proyecto de ley señala que se fundamenta en criterios de política criminal y expresa que tanto el Derecho Penal como el Derecho Civil, no vienen siendo eficaces para evitar o reprimir las conductas ilícitas de usurpación de terrenos, ya que las organizaciones criminales se han ido especializando y sofisticando, e incluso utilizan al Derecho Civil como defensa legal; ello ocurre así con el artículo 920° del Código Civil (defensa posesoria extrajudicial), el cual faculta al poseedor a repeler la fuerza que se ejerce contra él o el bien y recobrarlo si fuere desposeído, pero solo por un plazo de 15 días, es decir si el poseedor, de manera ficta, ya que existe la presunción legal que el Estado es poseedor de todos sus bienes, en este caso si el Estado toma conocimiento al décimo sexto día de la desposesión de un terreno del Estado por parte de los usurpadores, ya no puede ejercer esta defensa posesoria.

Del mismo modo, señala el referido proyecto de ley, en ningún caso se puede ejercer la defensa posesoria cuando estos bienes son pasibles de prescripción adquisitiva de dominio, criticándose con ello el alcance del artículo 950 del Código Civil (sobre prescripción adquisitiva de dominio), ya que entra en contraposición con el artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, que precisa que los bienes del Estado son inalienables e imprescriptibles.

Bajo la problemática expuesta en dicha iniciativa normativa, se aprecia que, en la práctica, el Estado no defiende la propiedad o posesión de los terrenos públicos en los procesos judiciales y es por ello que muchas personas que los usurpan, con el paso del tiempo, llegan a ser propietarios, e incluso el COFOPRI los formaliza a través de la prescripción adquisitiva de dominio.

Ante esto, el referido proyecto de ley propone regular la agravante de usurpación de terrenos del Estado, considerando que la institución de la prescripción adquisitiva se creó para subsanar una eventual irregularidad o nulidad de títulos

de cualquier adquirente, e incluso a título derivativo, como prueba de la propiedad, más no para facilitarle la apropiación de terrenos públicos a los usurpadores.

A su vez, el aludido proyecto de ley propuso la modificación del artículo 311 del Código Procesal Penal, perfeccionando la regulación el desalojo preventivo, y habilitando al juez para que, a solicitud del agraviado o el fiscal, pueda ordenar el desalojo preventivo en el caso que un bien haya sido usurpado, en el plazo de 24 horas. Se trata de un procedimiento célere en el que el recurso impugnatorio (apelación) tiene carácter de suspensivo, y, de interponerse, se eleva al superior en grado en el plazo de 24 horas, y la Sala se pronuncia en un plazo de 72 horas.

1.2 Análisis del artículo 204.4 del Código Penal sobre usurpación agravada de bienes del Estado.

El artículo 73° de nuestra carta magna, establece que los bienes de dominio público son alienables e imprescriptibles. Tal previsión constitucional, parecería indicar que dichos bienes no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio, no obstante, como se revisa a continuación, ello no es así.

La Ley N.º 29618 establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, esto es, que no pueden ser objeto de usucapión por parte de un particular, más si son susceptibles de ser adjudicados con arreglo a los procedimientos previstos en la ley, a cargo de la SBN.

Cuando se habla de bienes de dominio público, ingresan a este concepto aquellos terrenos e inmuebles que son de propiedad del Estado, tierras que incluso pueden encontrarse abandonadas, o destinadas a la prestación de servicios sociales, a favor de la comunidad. Asimismo, los inmuebles que están ocupados por comunidades nativas o campesinas, quienes, en razón del reconocimiento jurídico que le concede la Carta Política, no pueden ser objeto de usucapión, puesto que son considerados imprescriptibles, salvo en caso de abandono, las cuales pasan a dominio del Estado para su adjudicación en venta, de conformidad con los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Estado.

El Código Penal Peruano regula las formas agravadas del delito de usurpación en el artículo 204, inciso 4 del Código Penal Peruano:

Artículo 204°.- Formas agravadas de usurpación la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de doce años e inhabilitación según corresponda, cuando la usurpación se comete:

4) Sobre bienes del Estado o de comunidades campesinas, o sobre bienes destinados a servicios públicos o inmuebles, que integran el patrimonio cultural de la Nación declarados por la entidad competente, o sobre las Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Según García del Río, la palabra usurpación encierra varias connotaciones, básicamente significa la arrogación de bienes ajenos o derechos que no le pertenecen ni le corresponden. Asimismo, la usurpación real sobre bienes inmuebles, según el Código Penal, es efectuada mediante violencia, engaño, o abuso de confianza, despojando a otro de la posesión o tenencia de inmueble o del ejercicio de un derecho real. El despojo puede ser total o parcialmente. (2009, p. 363).

La forma agravada del delito radica en la calidad del terreno usurpado, mas no de la conducta del sujeto activo, es decir si fue con violencia, amenaza o abuso de confianza.

El inciso 7) del mismo cuerpo legal regula: “Abusando de su condición o cargo de funcionario, servidor público, de la función notarial o arbitral”.

Como en muchas de las figuras delictivas que se comprenden en la Parte Especial, en el artículo 204 del Código Penal, el legislador ve propicio realizar la técnica legislativa de construir circunstancias agravantes, que son castigadas con una sanción punitiva mucho más severa.

Peña Cabrera Freyre afirma que el argumento para considerar agravantes se basa en una mayor lesión del bien jurídico, lo cual puede conllevar al desvalor de la acción y del resultado del delito por la forma de la comisión del delito, por los medios utilizados, la mayor ilicitud y los efectos perjudiciales de la figura

típica, etc., tal como se puede advertir en los delitos de hurto, robo y el delito de extorsión (2007, p. 851).

La usurpación agravada en caso de bienes del Estado o destinados a servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas, regulado en el inciso 4 del artículo N° 204 del Código Penal, es comúnmente denominada **tráfico de terrenos**, y es un delito que, pese a estar tipificado en nuestro ordenamiento jurídico, poco o nada se ha hecho para evitar que se sigan perpetrando estos delitos.

Como es de público conocimiento y se ha reportado en los medios de comunicación en diversas notas periodísticas y a pesar de la vigencia de la Ley N° 30230, desde el año 2014, el delito de usurpación agravada de bienes estatales tipificada en el artículo N° 204, inciso 4 del Código Penal, se sigue perpetrando a pesar de la existencia del capítulo VII de la referida ley N° 30230 en lo concerniente a la recuperación extrajudicial de bienes del Estado, y a pesar de la regulación de los artículos 65, 66 y 67 de la citada Ley, que delega facultades absolutas a las Procuradurías Públicas del gobierno nacional, regionales y locales a fin de que realicen dicha recuperación extrajudicial con el apoyo de la Policía Nacional del Perú.

Al respecto, puede citarse las declaraciones del procurador público Armando Subauste, de la Superintendencia de Bienes Estatales (SBN), en una entrevista concedida al diario El Comercio, el 20 de abril del 2021, donde señala que en el primer trimestre del 2021 la SBN ha recuperado más de 2 millones de m². de terreno, detallando el trabajo de la Entidad para velar por los intereses del Estado y hacerle frente el tráfico de terrenos y la ocupación ilegal de predios. Así mismo, indica el referido funcionario que tienen como meta para el año 2021 recuperar un aproximado de entre 65 y 75 predios, y que, en el año 2020, en pandemia, se recuperó 71 predios.

Añade el citado profesional que se ha creado el Portafolio de Predios del Estado, mediante el cual los ciudadanos través de sus DNI pueden verificar los terrenos que están inmatriculados en la SUNARP a nombre del Estado, y que por una ficción legal los terrenos que no tienen propietario y que no estén inmatriculados

pertenece al Estado; siendo que, en estos casos, la SBN los inmatricula a nombre del Estado (Rosas, Y. (20 de abril de 2011).

1.2.1 Componentes de la tipicidad.

Relevancia penal de la conducta

El delito de usurpación tiene su antecedente legislativo en el artículo 257 del Código Penal de 1924. La autonomía de la figura delictiva encuentra su explicación en la naturaleza misma de los bienes sobre los recae la acción del o los agentes; es decir, sobre los bienes inmuebles. Es técnicamente inapropiado y materialmente imposible hablar de “sustracción de un inmueble”.

El derecho penal ha creado la figura de la usurpación que se configura cuando el agente haciendo uso de la violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza despoja, destruye linderos o turba la posesión pacífica que tiene su víctima sobre un bien inmueble.

La principal diferencia entre el delito de usurpación y otras figuras delictivas, que atacan también el patrimonio conformado con los bienes con valoración económica de las personas, radica en que la usurpación ataca la posesión recayendo en la propiedad de bienes inmuebles.

1.2.1.1 Sujeto Activo

Según Peña el sujeto activo del delito de usurpación puede ser cualquier persona, ya que no exige una cualidad específica para la sanción punitiva, ya que es un delito común, e incluso se admite la autoría mediata. (2019, p. 713).

Agente o sujeto activo de las conductas delictivas etiquetadas con el nomen iuris de usurpación, puede ser cualquier persona, incluso el verdadero propietario del bien inmueble en el supuesto que haya entregado la posesión de su inmueble a un tercero y después haciendo uso de los medios típicos de usurpación despoja o perturba el tranquilo disfrute de aquel tercero sobre el inmueble.

1.2.1.2 Sujeto Pasivo

El mismo profesor Peña señala que el sujeto pasivo es todo aquel que ejerce la posesión, la tenencia del bien inmueble al momento del acto de consumación del

delito, sin importar el título de dominio que puede ostentar. Pude también tratarse de un tenedor legítimo o ilegítimo, inclusive el precario es pasible de protección frente al delito en análisis. (2019, p. 713).

Víctima y sujeto pasivo de la acción delictiva de usurpación puede ser cualquier persona, con la única condición de que al momento de la ejecución del delito, esté gozando de la posesión mediata o inmediata del inmueble o, en su caso, gozando del ejercicio normal de un derecho real, lo cual implica necesariamente posesión o tenencia sobre el inmueble. Es posible que el sujeto pasivo pueda ser una persona jurídica. Así mismo, es considerado sujeto pasivo el Estado, en el caso de las usurpaciones agravadas sobre bienes del Estado, propiamente dicho.

En el caso de los bienes inmuebles del Estado no se requiere que estén en posesión puesto que existe presunción legal de que es poseedor de todos sus bienes inmuebles, así como que todos los terrenos que no estén inmatriculados también pertenecen al Estado de acuerdo a Ley.

1.2.1.3 Tipicidad Subjetiva

Según Peña el delito de usurpación tipo base solo es sancionado a título de dolo, es decir que el autor del delito actué con conciencia y voluntad de la realización típica, el autor dirige de manera consciente su actuación delictiva de destruir, modificar y/o alterar los linderos, con violencia o amenaza. (2019, p. 713).

Como sucede con todos los delitos que lesionan o ponen en peligro el bien jurídico patrimonio, las modalidades de usurpación son netamente dolosas. No cabe la lesión culposa o imprudente. Si por ejemplo se altera o destruye los linderos del lindero colindante o por negligencia o desconocimiento excede los límites del lindero del terreno, se evalúa si sobrepasa del mínimo vital, en cuyo caso se atribuirá a su autor el delito de daños.

1.2.1.4 Antijuridicidad

Una vez que se verifica que en determinado comportamiento concurren todos los elementos objetivos y subjetivos exigibles, corresponde al operador jurídico verificar si concurre alguna causa de justificación que haga permisiva aquella conducta o, en su caso, descartar tal posibilidad.

Para Salinas la antijuridicidad se configura cuando están reunidos todos los elementos objetivos y subjetivos exigibles, por lo que corresponde al operador jurídico determinar si hay la concurrencia de alguna causa de justificación que exima de responsabilidad al sujeto activo, o en su defecto desechar dicha posibilidad. En el caso la modalidad de despojo puede existir la causa de justificación de obrar en el ejercicio legítimo de un derecho, regulado en el inciso 8 numeral 20, en el caso que una persona amenace, engañe, realice abuso de confianza o por medios de actos ocultos recobre su inmueble del cual ha sido desposeído, está exento de responsabilidad, en concordancia con el artículo 920 del Código Civil modificado por el artículo 67 de la Ley N° 30230. En dicho caso habrá tipicidad, pero no es una conducta antijurídica (2019, pp. 1661).

1.2.1.5 Tentativa:

Según Peña, en el caso de los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 202 del Código Penal tipo base, cabe la posibilidad de que exista grado de tentativa. Un ejemplo se da cuando el agente con la firme intención de despojar del inmueble al sujeto pasivo, haciendo uso de la violencia o amenaza, realiza actos que perturben la posesión, sin que concretese el delito, debido a la intervención de la autoridad competente.

Como es de advertirse, por más que el autor no comente en específico la agravante de usurpación de bienes inmuebles del Estado, tipificado en el numeral 4 del artículo 204; sin embargo hace referencia a la usurpación tipo base regulado en el numeral 4 del artículo 202, el que refiere a la posesión cometida mediante actos ocultos, en ausencia del poseedor o con precauciones para asegurar el desconocimiento de quienes tengan derecho a oponerse, por lo puede configurarse la tentativa en el delito materia de estudio.

1.2.1.6 Penalidad

Según el numeral 4 del artículo 204 del Código Penal, el delito materia de estudio, el agente, en cualquiera de las modalidades agravantes delictivas analizadas, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de (05) cinco ni mayor de 12 (doce) años de pena privativa de la libertad e inhabilitación según corresponda.

1.2.1.7 Delito instantáneo o permanente

Según Salinas el analizar si el delito de usurpación es un delito instantáneo o permanente, conlleva a efectos colaterales importantes al momento de analizar el delito, tales como la participación, concurso de delitos, actualidad de las causas de justificación, y lo más importante en los plazos de prescripción.

Así mismo, señala que en la doctrina no existe un criterio uniforme, pero que la mayoría de autores, entre ellos Bramont-Arias Torres y García Cantizano, el argentino Sebastián Soler, entre otros, consideran que se trata de un delito instantáneo, debido a que el acto del despojo configura el delito, y se da en un solo momento, y la ulterior posesión constituye un efecto del mismo. En cuanto a la jurisprudencia, el referido autor señala que los jueces afirman que el delito de usurpación es un delito instantáneo con efectos permanentes. (Salinas, 2019, pp. 1663-1667).

1.2.2 Bien jurídico: ¿el patrimonio?

Para identificar el bien jurídico en el delito de usurpación es importante tener nociones previas y pasar revista a las principales concepciones doctrinarias al respecto, por lo que paso a desarrollarlas:

Según Salinas el patrimonio en sentido genérico y material como el conjunto de obligaciones y bienes, sean estos muebles o inmuebles, pasibles de ser valorados económicamente y reconocidos por el ordenamiento jurídico como pertenecientes a ciertos sujetos. (2019, pp. 1239).

Según Torres, el patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones atribuidos a un sujeto. A su vez afirma que tanto los derechos reales como los hereditarios y los de crédito (personales u obligacionales) son de orden patrimonial por tener un valor apreciable en dinero, por lo que todos estos derechos y obligaciones de una persona natural o jurídica conforman su patrimonio (2021, pp. 35-39).

Para Gonzales, la posesión viciosa o delictuosa es aquella que se relaciona con el derecho penal. Es aquella posesión de hecho, que se ha realizado con violencia o astucia, etc., por ello tiene carácter punitivo. El sujeto efectúa la posesión a sabiendas que no tiene ningún derecho de hacerlo, e ingresa y toma

posesión de manera ilegítima. La posesión es una institución jurídica estudiada únicamente por los derechos reales, sin embargo, el derecho penal actúa solo cuando la posesión es ejercida mediante violencia o es turbada en perjuicio del patrimonio del poseedor, razón por la cual el juez penal o fiscal debe conocer la teoría general de la posesión, derechos reales sobre bienes ajenos para que se pueda impartir justicia con las garantías legales. (2006, pp. 186).

Rojas señala que, en los diversos escenarios legislativos o doctrinarios, sea en Europa o América Latina, no existe unanimidad sobre el bien jurídico protegido en los tipos penales que regulan el delito de hurto, robo, esta, fraude, *usurpación*, daños, la discusión es sobre si existe un único bien jurídico tutelado, **o si en realidad hay varios bienes jurídicos que cautelar**. Además, afirma que el patrimonio no está conformado por las cosas económicamente valiosas, sino de los derechos que deriva, como por ejemplo la posesión, ya que no debe considerarse parte integrante del patrimonio; así mismo considera al patrimonio como un atributo de la personalidad como el nombre, el estado, el domicilio. (2000, pp. 42-49).

El citado autor, quien a su vez cita a Planiol y Ripert, critica que el patrimonio sea un bien jurídico tutelado, por las siguientes razones: a) El patrimonio no es un atributo del sujeto, no tiene autonomía, ni es universal, b) Es equívoco pensar que toda persona tiene un patrimonio, pues la realidad demuestra que no todas las personas la tienen por diversos motivos, c) La concepción de patrimonio alcanza sentido con el bien jurídico afectado. (2000, pp. 48).

En ese sentido, Nuria Pastor afirma que para las teorías personales los bienes que forman el patrimonio, no se cautelan porque posean un valor monetario sino porque garantizan a la persona un espacio de libre desarrollo. Del mismo modo, señala que en los delitos patrimoniales no se protege el bien en sí mismo, sino la función que el titular ha asignado al bien. (2004, pp. 35-46).

Según Salinas señala que en el caso del delito de usurpación del tipo base, el bien jurídico protegido es el patrimonio de las personas, específicamente el

pacífico y tranquilo disfruto del bien inmueble. Así mismo, afirma que, desde agosto del año 2013, fecha en que se publicó la Ley 30076 (ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal), la ley ha cambiado por lo tanto, lo que busca proteger el derecho penal en el delito de usurpación es la propiedad.

Así mismo, señala que debido al *nomen iuris* preceptuado en el título V del Código Penal “Delitos contra el patrimonio”, el bien jurídico lo constituye el patrimonio, pero en sentido específico para efectos de protección penal conforman el patrimonio de una persona todos aquellos derechos reales principales como la posesión, propiedad, usufructo, uso y habitación, superficie y servidumbre; de garantía: prenda, anticresis, hipoteca y derecho de retención, y obligaciones de carácter económico reconocidos por el sistema jurídico, por ello es que debería denominarse delitos contra los derechos patrimoniales (2019, pp. 1238-1639).

Por su parte Peña afirma que en el tipo base del delito de usurpación, regulado en el artículo 202° del Código Penal, no se tutela el patrimonio desde un concepto universal, sino que lo que se protege es el ejercicio de las facultades que tiene su origen en derechos reales, como el uso y disfrute de los derechos o atributos de los derechos reales (2019, pp. 709).

El citado autor, en la segunda edición de su Manual de Parte Especial, señala que el bien jurídico o la tutela en el delito de usurpación es la posesión de bienes inmuebles, y esta se configura cuanto el sujeto activo ejerce violencia sobre las personas para poder ejercer la posesión ilícita, como la violencia sobre las cosas para poder concretar su finalidad (2021, pp. 293-294).

Salinas afirma que lo primordial para el Estado, en la regulación del delito de **usurpación es la protección del patrimonio de las personas, con ello el pacífico disfrute de su bien inmueble**, siempre que la víctima este en posesión de su bien, ya que, si no hay posesión, no se configura el delito de usurpación (2008, pág. 403).

En el delito de usurpación agravada sobre los terrenos del Estado, tipificado en el artículo 204 inciso 4 del Código Penal, si bien es cierto el bien jurídico protegido es el patrimonio, sin embargo mediante la Ley número 29618, Ley que

presume la posesión del Estado de los inmuebles de su propiedad, no requiere que el propietario del bien en este caso el Estado, este en posesión fáctica e inmediata, sino que basta que sea propietario y que se cometan actos de despojo de la propiedad de los inmuebles del Estado para que se produzca el resultado lesivo y se configure el delito de usurpación agravada, ello en razón de que el Estado peruano tiene una expansión geográfica extensa, y la mayoría de terrenos son eriazos, sin cercos perimétricos, o destinado a alguna institución pública o privada para su aprovechamiento, lo cual facilita a que se perpetre el delito materia de estudio.

Sobre las teorías del concepto de patrimonio, escribe Salinas:

Concepción jurídica del patrimonio: Son aquellos derechos y obligaciones reconocidas por el derecho público y privado, esta teoría es poco aceptada por la comunidad jurídica.

Concepción económica del patrimonio: Esta teoría señala que el patrimonio son los bienes con valor económico de una persona, sin tener en consideración que tengan o no reconocimiento jurídico. La crítica a esta postura radica en que también estarían considerados los bienes obtenidos de manera ilícita.

Concepción mixta del patrimonio: Los juristas señalan que el patrimonio es todo aquello que tiene valor económico, pero además de ello, también deben estar reconocidos y protegidos por el Derecho. Esta teoría es la que actualmente es la dominante.

Concepción personal del patrimonio: Esta teoría es la que está en desarrollo por la doctrina, la cual señala que el patrimonio es todo aquello que tiene valor económico, que este reconocido por el derecho y además posibilite su desarrollo personal. (2019, pp. 1237-1239).

Para Bramont-Arias el delito de usurpación está regulado en el título V del libro segundo del Código Penal respecto a los delitos contra el patrimonio, pero la doctrina señala que en los delitos de usurpación no se protege la propiedad, sino la posesión del bien, por lo que podrían cometer el delito de usurpación incluso los propietarios contra quienes se encuentren en posesión de un bien, por

ejemplo contra el arrendatario, contra el tenedor de un bien, o contra quien este ejerciendo algún derecho real sobre el bien. (2005, pp. 375-377).

Pero en esa línea de ideas, ¿el poseedor, el tenedor o el encargado de un terreno, podría ejercer las defensas posesorias o incluso denunciar el delito de usurpación que se cometa sobre el bien materia de posesión? La respuesta bajo la interpretación de que el bien jurídico de la usurpación es la posesión, sería afirmativa.

Del mismo modo, surge otra interrogante, ¿cuánto tiempo de posesión se requiere para que un poseedor pueda ejercer su derecho de repeler la usurpación del bien que está poseyendo, promoviendo las defensas posesorias y denunciando el delito de usurpación sobre el bien que está poseyendo?

Considero que, bajo el criterio de que se protege la posesión, solo bastaría con poseer un bien para poder gozar de la protección del ordenamiento jurídico, incluso por encima del propietario. Esto resulta contrario a derecho, pues no puede otorgar protección legal tan amplia a quienes adquieren la posesión incluso por medios fraudulentos o ilegales.

Asimismo, téngase presente que en nuestro ordenamiento se prevé la figura de la prescripción adquisitiva de dominio ordinaria (pública, pacífica y continua por cinco años, además la buena fe y justo título) y extraordinaria (posesión pública, continua y pública por 10 años). Estas figuras, sobre todo la última, constituyen herramientas para la regularización de la adquisición de derechos sobre inmuebles obtenidos también muchas veces mediante medios fraudulentos, lo cual resulta contrario a derecho.

Ahora bien, para los casos de los terrenos del Estado, mediante la Ley N° 29618 se presume que el Estado es poseedor de los bienes de su propiedad, lo cual considero como una ley ineficiente que se creó para salir del problema del momento, pero que en la práctica no está surtiendo efectos.

Para Paredes, señala que la usurpación es un delito que protege el patrimonio ajeno, se comete contra la posesión de un bien mediante violencia o amenaza para apoderarse de un bien total o parcialmente, pero que en el caso de los

asentamientos humanos deberá prevalecer la normativa especial, la Ley 13517- la primera ley que reconoce los AA.HH. (2016, p. 284).

Arbulú asegura que el bien jurídico del delito de usurpación es el derecho real de la posesión, así que el agente activo incluso puede ser el propietario (2019, pp. 207-210).

Por su parte, Reátegui y Espejo afirman que, en el caso de los bienes inmuebles, el delito de usurpación se comete incluso contra los tenedores de un bien, por ejemplo, contra el guardián de un bien inmueble, así mismo contra quienes ejercen derechos reales, entendiéndose como derechos reales lo estipulado en la Sección Tercera del Libro V del Código Civil, es decir contra los poseedores, los propietarios, usufructuarios, uso habitación, la servidumbre, la hipoteca, etc. (2016, pp. 67-85).

Para la mayoría de los autores en referencia, el bien jurídico en el delito tipo base del delito de usurpación es la posesión de un bien inmueble, el cual es ejercido a través de cualquier derecho real; sin embargo señalan que en el caso de los agravantes del delito de usurpación, cometido sobre bienes del Estado, servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas el bien jurídico de protección penal es la propiedad del Estado y sus funciones sociales debido al objeto de protección social, es decir por la calidad del terreno usurpado.

Por su parte, Salinas (2010, pp. 431-432) señala que con la tipificación del delito de usurpación (tipo base) se protege el patrimonio de las personas, y, específicamente, **el pacífico y tranquilo disfrute de un bien mueble**, es decir con ausencia de perturbación de la posesión u otro derecho real, siempre que la víctima esté en posesión o tenencia del bien.

Así mismo, afirma el autor en referencia que, en el caso de las agravantes del delito de usurpación, estas se configuran debido a la mayor dañosidad para la víctima, por los medios empleados, por el sujeto activo al momento de la comisión del ilícito, **por lo que el bien jurídico protegido es el patrimonio, pero además de ello, señala que también se ataca o lesiona otros bienes jurídicos fundamentales para la pacífica convivencia social.**

Como es de advertir los autores señalados coinciden en que el bien jurídico en el delito de usurpación, tanto del tipo base como en sus supuestos agravados, es la posesión o el ejercicio de algún derecho real, no obstante, los profesores Reátegui y Espejo señalan que en el caso de las agravantes del delito de usurpación, cometido sobre bienes del Estado, servicios públicos o de comunidades campesinas o nativas, el bien jurídico de protección penal es la propiedad del Estado y sus funciones sociales. (2016, pp. 84-85).

A nivel de doctrina, la **Casación vinculante N.º 259-2013-Tumbes** en su 4.4 considerando señala que el bien jurídico del delito de usurpación es el pacífico y tranquilo disfrute de un bien inmueble, es decir sin perturbación. También señala que para que el delito de usurpación se configure se debe ejercer violencia tanto sobre la persona o contra el bien.

1.2.3 Otros posibles bienes jurídicos vulnerados.

Como es de advertirse la doctrina no es unánime en determinar el bien jurídico tutelado en el delito de usurpación, la mayoría afirma que el bien jurídico tutelado se deriva de un derecho real, como ejemplo en la propiedad es la posesión, otros en puridad señalan que es la posesión, sin necesidad de ser propietario del bien, y otro sector de la doctrina señala que es el pacífico y tranquilo disfrute de un bien, y Rojas y Salinas deja abierta la posibilidad de que haya otros bienes jurídicos que se vulneren frente a la consumación del delito de usurpación.

En ese sentido, Rojas señala que en los diversos escenarios legislativos o doctrinario, sea en Europa o América Latina, no existe unanimidad sobre el bien jurídico protegido en los tipos penales que regulan el delito de hurto, robo, esta, fraude, *usurpación*, daños, la discusión es sobre si existe un único bien jurídico tutelado, o si en realidad hay varios bienes jurídicos que cautelar (2000, pp. 42).

Por su parte Salinas señala que en el caso del delito de usurpación del tipo base, el bien jurídico protegido es el patrimonio de las personas, específicamente el pacífico y tranquilo disfrute del bien inmueble. Así mismo, afirma que desde agosto del año 2013, fecha en que se publicó la Ley 30076, la ley ha cambiado por lo tanto lo que lo que busca proteger el derecho penal en el delito de

usurpación es la propiedad. Considera que en el caso de los agravantes del delito de usurpación el bien jurídico protegido no tan solo es el patrimonio sino también otros bienes jurídicos como la pacífica convivencia social. (2019, pp. 1637-1639).

Se advierte que el aludido autor admite que existan otros bienes jurídicos que se lesionan en el caso de los agravantes del delito de usurpación, posición que se comparte y se pretende desarrollar en el presente trabajo, pues no solo se protege, en el referido tipo penal, el patrimonio, posesión, tenencia y/o cualquier derecho real, sino que también se deben proteger y evitar que se vulnere otros bienes jurídicos conexos, incluso de mayor trascendencia que la mera posesión de terrenos del Estado, conforme se desarrolla en el siguiente capítulo (vid. Infra. Cap. II).

1.3 Mecanismos legales utilizados para contrarrestar el ejercicio del *ius puniendi* en el delito de usurpación sobre bienes del Estado.

Según Rojas, en materia penal el bien jurídico del delito de usurpación es el patrimonio, el cual está constituido por un número de derechos o bienes jurídicos particulares como la propiedad, posesión, uso, créditos u otros.

La definición universal de patrimonio solo debe utilizarse para ciertos delitos como el delito de la estafa, desde la perspectiva del sujeto pasivo del delito. Así mismo, señala que la terminología patrimonio, propiedad, posesión tienen origen, influencia en el derecho privado civilista, por lo que, al tratarse de problemas de interpretación, referido a los fines del derecho penal, solo será admitido en función a sus propios fines, de lo contrario se desbordaría el verdadero significado terminológico, se vulneraría el principio de taxatividad de la ley, y se incurría en analogía. (Rojas, 2000, pp. 37- 51).

Del mismo modo Rojas, señala que en el catálogo delictivo de delitos contra el patrimonio, según nuestro Código Penal peruano, delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico en el Código Español, los delitos contra la propiedad en el Código Penal Argentino, y otros, se han utilizado con influencia del derecho privado Civil Comercial, por lo que esta denominación ha conllevado a una

problemática del uso de la terminología en el derecho penal natural de otros entornos jurídicos, ya que su uso no es de exclusividad del derecho penal patrimonial, sino que abarca otros delitos como los delitos contra la administración pública, ecológicos, financieros con sus respectivas particularidades. (Rojas, 2000, pp.37).

Para Ramiro Salinas, el bien jurídico protegido en los delitos patrimoniales es el patrimonio propiamente dicho, entendido en sentido genérico como un conjunto de obligaciones y bienes (muebles o inmuebles), los mismos que tienen reconocimiento jurídico y económico, mientras que en sentido específico y para efectos de protección del sistema penal, el patrimonio es todo aquello que concede derechos reales tales como la posesión, usufructo, propiedad, hipoteca y otros.

Por lo que, a continuación, se analiza y toma postura de manera concisa sobre algunos conceptos extrapenales que resultan de especial importancia para el presente trabajo, como la propiedad, posesión, defensas posesorias y prescripción adquisitiva de dominio desde la perspectiva civilista y constitucionalista:

1.3.1. Mecanismo procesal para adquirir la propiedad (prescripción adquisitiva).

Según Gonzales y Comporti, la propiedad es el derecho individual de uso y disfrute que versa sobre bienes, único y excluyente, que prima sobre el Estado y terceros, pero para ejercerlo se restringe con el interés colectivo, que la población estime para su organización y desarrollo, buscando el bien común, el mismo que encierra intereses generales, pero no se identifica con el Estado, ya que el Estado es una abstracción, sino a necesidades de otros seres humanos, como por ejemplo, se limita la propiedad para poder disfrutar la belleza de una obra de arte, o para contar con un ambiente saludable, para el reparto de riqueza material, en concordancia con el artículo 70º de la Constitución Política del Estado (2016, p. 44-52).

Torres señala que existen distintas clases de propiedad, entre ellas la pública, que es propiedad del Estado, la propiedad privada, entre otras, pero en todas, su característica común radica en que es un derecho real, del cual deriva derechos de usar, gozar, y disponer material y jurídicamente de un bien, y se cautela en concordancia con el bien común (2021, pp. 91-339).

Para Valle, la propiedad es el derecho que tiene una persona para poder usar, disfrutar, disponer y recuperar sus bienes; el que posee este derecho fundamental puede dejar sucesores, es decir herederos, por ello es que se afirma que es un derecho perpetuo, cuya característica es que permite satisfacer necesidades propias y de la prole, así mismo, hace posible el crecimiento de la persona (2013, pp. 325).

Prescripción Adquisitiva de dominio

Torres señala que la usucapión, es la posesión que convierte al poseedor en propietario, es un modo de adquirir la propiedad de manera originaria, unilateral, previo cumplimiento de ciertos requisitos: posesión continua, pública y pacífica por el plazo estipulado por ley. Sus elementos son: la posesión efectiva del bien, y que el poseedor se comporte como propietario. Así mismo, afirma que mediante la usucapión se otorga seguridad jurídica en la utilización de los bienes, pone fin al debate entre poseedor y propietario, se incorpora al bien al tráfico jurídico comercial, favorece la explotación productiva del bien, el cual conlleva al trabajo, riqueza y desincentiva la inactividad del propietario, al no ejercer su derecho de propiedad en armonía con el bien común (2021, pp. 338-368).

Para Gonzales la usucapión es una forma de prueba de la propiedad, mediante el cual se evitan controversias respecto a las transmisiones de la propiedad, el cual otorga seguridad jurídica, y promueve la generación de riqueza. Los requisitos de la posesión son: ejercer la posesión, comportándose como dueño, de manera pública, pacífica y continua, y sus requisitos temporales, es decir por un periodo de tiempo que establece el Código Civil (2010, pp. 388-389).

Considero, que no es una razón justificable otorgar el derecho de propiedad a un poseedor por el solo hecho de ejercer la posesión por un periodo de tiempo y

requisitos establecidos en la ley, por el solo hecho de otorgar seguridad jurídica, o la explotación productiva del bien, ya que muchas personas se valen de este mecanismo legal para apoderarse de bien ajenos, tanta más si es los procesos judiciales en el Perú son lentos, como es el caso de los procesos de desalojo, y muchas veces las partes utilizan medios dilatorios para que los procesos sean aún más largos, y se favorezcan frente esa situación.

Así mismo, si se sabe que los terrenos del Estado son inalienables e imprescriptibles, por imperio de la Constitución, nadie debería hacerse propietario de esos terrenos mediante la usucapión, y, las instituciones públicas, como COFOPRI, tampoco deberían legitimar *ex post* dichas apropiaciones, mediante mecanismos de formalización de propiedad que se denomina informal, pero que es producto, en muchos casos, del apoderamiento ilegal de los terrenos del Estado, ya que dicho procedimiento formalizador o legitimante de la apropiación indebida de terrenos públicos causa efectos colaterales negativos a la sociedad, conforme se desarrolla más adelante en la presente investigación.

La posesión

Como es de conocimiento para los operadores jurídicos y abogados en general la posesión es una institución que tiene su origen en el derecho Civil, por ende, a pesar de que la presente investigación es sobre derecho penal, paso a citar a algunos autores civilistas para conocer los conceptos esenciales y la finalidad de la posesión que sirve de punto de partida para el análisis jurídico penal que aquí se realiza.

Para Varsi, la posesión necesita de uno más facultades propias de la propiedad conforme al artículo 896 del Código Civil, pues busca cautelar y asegurar el derecho de poseer, mas no el derecho a poseer (2017, p. 301).

Según afirma Castañeda que, entre la propiedad y posesión no existe relación de igualdad, pues derivan derechos reales diferentes; así mismo, la posesión pertenece a la propiedad, y es una característica de ésta, la posesión es independiente, pues puede oponerse incluso a la propiedad; la posesión es de hecho, ya que se origina del contacto del hombre con la tierra, mientras que la propiedad es de derecho (1973, pp. 89-90).

Para Gonzales, quien cita a su vez al Ihering, la posesión es independiente de la propiedad, la posesión se basa en el deseo y voluntad de comportarse como propietario, es decir se debe tener un contacto con la bien y el ánimo de poseer. Actuar o tener un contacto con el bien, y además excluir a todos los demás de la posesión que se ejerce.

Así mismo, cita a Savigny, quien señala que la posesión tiene dos elementos: el corpus y el ánimo, entendido el corpus como la posibilidad de actuar sobre la cosa, disponer y oponerla frente a los demás, mientras que el animus es la intención de comportarse como propietario. Además afirma que la posesión y la propiedad están vinculadas, y que el Código Civil peruano tiene influencias de Savigny; se adhiere a esta teoría al afirmar que la posesión es autónoma de la propiedad, a su vez señala que hay posesión cuando se tiene poder sobre el bien y el poseedor se comporta como propietario; y para determinar si el poder de hecho se realiza como propietario o como arrendatario es necesario conocer el título de la posesión, es decir a que se debió y el animus del poseedor.

En suma, el profesor Gonzales, menciona que, el ordenamiento jurídico dota bienes, en primer lugar, el ordenamiento jurídico protege al poseedor de manera provisional, en tanto no sea opuesto por el derecho del propietario; en segundo lugar, el ordenamiento jurídico otorga bienes de manera efectiva mediante la propiedad y otros derechos reales, en este nivel el poseedor será vencido por el propietario. La distinción entre la posesión y la propiedad es clara, en el caso de la posesión es el ejercicio de un hecho sobre un bien, poder de facto (art. 896 del Código Civil), mientras que la propiedad u otro derecho real es un poder jurídico reconocido por ley, debido a un título (art. 923 del Código Civil). (2010. pp. 125-129).

Gonzales señala que el poseedor no es necesariamente el que tiene un derecho real, sino que es meramente un poseedor, por ello es que en los interdictos se puede ver todo tipo de poseedor ya sea de hecho o de derecho, pero en el delito de usurpación se debe probar el derecho a poseer, a razón de ello es que se exige el título posesorio o título de propiedad. (2006, pp. 149).

Por mi parte, considero que la posesión es un hecho más no un derecho, ya que la misma surge sin ningún título. Considero del mismo modo, que se origina de dos maneras: uno de manera legítima que surge a consecuencia de un derecho real, lo cual puede ser por el arrendamiento, por el comodato, por la propiedad o por otra forma de adquisición de acuerdo a ley, mientras que la posesión ilegítima es aquella realizada por el ladrón o por los usurpadores, y de ninguna manera la posesión ilegítima debe ser amparada por el derecho, ni subsana mediante la prescripción adquisitiva de dominio, la cual tiene como finalidad otorgar derechos reales a propietarios legítimos, más no a usurpadores, tampoco puede ser usado los interdictos a favor de los usurpadores porque estarían cometiendo un ejercicio abusivo del derecho, la cual no es amparable por el ordenamiento jurídico.

Así mismo, al ser la posesión de facto un hecho, más no un derecho, estas no pueden ser inscritas en la SUNARP, ya que solo los derechos reconocidos en un título son inscribibles.

1.3.2. Defensa procesal del derecho de posesión (defensas posesorias-interdictos).

Para ciertos autores existen mecanismos legales para suspender un proceso penal, tal es el caso de las cuestiones previas y prejudiciales, por lo que paso a citar a ellos:

Para Reátegui y Carlos espejo señalan que la cuestión prejudicial regulada en el artículo 5 del Código Procesal Penal, la primera vía extrapenal es la materia Civil, por ejemplo, la litis de la posesión en un interdicto de retener, relacionado con el delito de usurpación, o en la autenticidad de una firma, en el caso del delito de falsificación de documentos, requerirá un pronunciamiento previo del ordenamiento Civil, por lo cual debe suspenderse el ordenamiento Civil. Del mismo modo, afirman que para que se configure la cuestión prejudicial, es importante que en la vía extrapenal se debe decretar el carácter delictuoso del hecho denunciado, de lo contrario no se estaría ante un supuesto de

prejudicialidad. Uno de los requisitos para que se ampare la cuestión prejudicial, la vía extrapenal (interdicto) debe preexistir al proceso penal, de lo contrario se estaría buscando mecanismos de impunidad como por ejemplo la búsqueda de la prescripción. (105-109).

Para Cuadros, el interdicto es la acción judicial que permite proteger la posesión, así como recuperarla, conservarla y o mantenerla. (1994, pp. 393-398).

Varsi asevera que el interdicto es una defensa judicial que protege la posesión de hecho o de derecho, además afirma que la defensa de la posesión no se efectúa porque sea un derecho, sino que es una acción extraordinaria que decide sobre la posesión fáctica inmediata, o para evitar un daño próximo, es decir, se puede efectuar contra un bien inscrito o no inscrito en la SUNARP, por lo que si la posesión que ejerce una persona es de más de un año, puede tener tutela judicial y hacer uso del interdicto, para evitar ser desposeído, de conformidad con el artículo 601 del Código Procesal Civil. (2017, pp. 297-301).

El mismo autor citado previamente, afirma que el objetivo de los interdictos no es la discusión de la legitimidad de la posesión, sino que solo basta que acreditar que la posesión está siendo afectada mediante actos de despojo o perturbación, ya que se puede poseer de mala o buena fe.

Los interdictos que protegen la posesión son: El interdicto de recobrar, denominado de despojo o de reintegración, mediante este mecanismo de defensa judicial se recupera, restituye o repone el bien, procede en caso de desposesión del bien, siempre que no exista proceso previo, conforme al artículo 603 del Código Procesal Civil, tampoco procede si es que el despojo de la posesión se realizó mediante la defensa posesoria extrajudicial contenido en el artículo 920 del Código Civil; el otro interdicto, es el interdicto de retener conocido como manutención, de turbación, de perturbación, se ejercita y procede cuando el poseedor es perturbado en su posesión, la perturbación puede ser material o de otra naturaleza, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 606 del Código Procesal Civil (Varsi, 2017, pp. 299).

Como es de advertirse, los interdictos están regulados de forma equívoca en el Código Procesal Civil, ya que incluso protegen la posesión, sea esta de forma

legal o ilegal, protegen al usurpador, puesto que buscan proteger la posesión y evitar la perturbación, lo cual es contrario al ordenamiento jurídico, ya que no puede permitirse el uso abusivo del derecho conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Civil.

Los interdictos, no pueden ejercitarse de manera equivocada en nuestra sociedad, ya que incentivan las usurpaciones de terrenos del Estado, por el solo hecho de sancionar al propietario poco cauteloso, o para promover la economía. El ordenamiento jurídico tiene que crear las leyes, de acuerdo a la realidad nacional, no por influencia de otras legislaciones, no es posible que con los citados interdictos se protejan las posesiones de hecho o de derecho, esa no es la razón de ser de la norma.

1.4 Figuras Delictivas Asociadas con el Delito de Usurpación

En el Perú, desde un punto de vista criminológico, se puede apreciar que el delito de usurpación aparece vinculado, al momento de su comisión, con otras figuras delictivas (delitos conexos); es decir, la perpetración del delito de usurpación de terrenos del Estado no es un típico delito de usurpación (contra el patrimonio) sino que, en su ocurrencia concreta, se presenta vinculado con otras figuras delictivas que le brindan una especial trascendencia y peligrosidad a su comisión.

A continuación se detallan dichas figuras delictivas asociadas a la usurpación de terrenos del Estado:

1.4.1 Delitos contra la tranquilidad y la paz pública (delito de organización criminal).

El delito de usurpación y su agravante tipificada en el numeral 4 del artículo 204 del Código Penal, origina que se cometen otros delitos conexos como el delito de organización criminal, ya que los criminales se agrupan entre tres a más personas con la finalidad de usurpar terrenos del Estado y venderlos en parcelas, para el cual se reparten roles, tienen una estructura organizacional jerarquizada, donde existe un cabecilla que dirige a la organización, y en algunos casos existen

por tiempo indefinido, cuyo *modus operandi* o estrategia de realización delictiva es cambiar de cabecilla para que sigan permaneciendo en el tiempo. Más adelante se hace referencia a casos concretos de este tipo de organizaciones criminales.

Prado señala que la criminalidad organizada en el tercer milenio es una criminalidad de mercado, pues es una delincuencia que no produce ni vende, ya que únicamente quita o despoja y su modo de operar es continuo. Del mismo modo, afirma que existe seis manifestaciones de criminalidad organizada en el Perú las cuales se presentan con mayor incidencia, de las cuales tenemos a delitos comunes patrimoniales y contra la libertad ambulatoria, tráfico de terrenos, entre otros (2019, pp. 287-321). El mismo autor enseña que el delito de organización criminal es de una estructura jurídica compleja cuyo bien jurídico es de carácter colectivo y funcional cuyo fin es que todo individuo viva de manera tranquila, en paz, y que todo Estado tiene la obligación de garantizar. (2019, pp. 338).

La Ley 30076- Ley contra el Crimen Organizado señala, en el inciso 1 del artículo 2, que la característica de las organizaciones criminales es que pueden adquirir cualquier modalidad o diseño, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, siendo su característica la actuación jerarquizada, mediante repartición de roles, de carácter estable o por tiempo indefinido.

Asimismo, el artículo 317° del Código Penal tipifica el delito de organización criminal como un tipo penal autónomo, de peligro abstracto donde se sanciona aquellas actuaciones delictivas con los verbos rectores de construir, organizar, promover o integrar una organización de tres o más personas con el fin de cometer delitos.

1.4.2 Delitos contra la vida y cuerpo y la salud (sicariato).

Las organizaciones criminales dedicadas a estos delitos contratan sicarios para matar a los dirigentes de las asociaciones o juntas directivas de los terrenos que se usurpan, con el fin de tener el dominio absoluto para comercializar las tierras del Estado.

Salinas expresa que el sicariato es un homicidio que tiene sus propias características, debido al grado de violencia y experticia con que se ejecuta el delito, como por lo refinado de su actuar antes de la consumación delictiva, pero también debido a la consecuencia del delito, ya que toda vida humana tiene precio y está sujeta al precio que le pueda poner la persona que perpetra estos delitos, también denominados asesino asalariado, homicida por precio u homicidio por sueldo. (2019, pp. 136-153).

El citado autor señala que resulta innecesario la regulación del artículo 108-C del Código Penal respecto al delito de sicariato, ya que el mismo se subsume al delito de asesinato por lucro (numeral 1 del artículo 108 del Código Penal), además señala que solo se debió agregar agravantes al artículo 108 del citado Código, puesto que mediante este artículo se está sancionando la conducta ilícita de matar por lucro, pues el legislador o el gobierno a consecuencia de las facultades legislativas otorgadas por el legislativo no puede agravar las penas por el solo hecho de la venganza popular frente a estos execrables hechos, puesto que el derecho se volvería en un derecho penal simbólico, lo cual no está acorde con los principios garantistas en un Estado Social y democrático de derecho, como el principio de favorabilidad que se seguirá invocando por los operadores jurídicos (2019, pp. 136-153).

Villegas afirma que el bien jurídico protegido en el delito de sicariato es la vida de la persona, respecto al delito en análisis tiene la misma postura que el citado autor Salinas, pues señala que la regulación del artículo 108-C del Código Penal, resulta innecesaria ya que el delito de sicariato se subsume en el delito de homicidio por lucro, regulado en el numeral 1 del artículo 108 del referido cuerpo legal, y que frente posibles confusiones que puede conllevar a los operadores de justicia, se debe aplicar el principio de favorabilidad regulado en el numeral 11 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú (2018, pp. 320-323).

Lo afirmado por los referidos autores, respecto a la forma de legislar del gobierno, en mérito a las facultades legislativas que otorga el gobierno, debido a la creación de un nuevo literal del artículo 108, como lo es el artículo 108- C respecto al sicariato o si se debió agregar al mismo artículo agravantes, resulta por un lado meramente formal, ya que lo buscó el gobierno en el año 2015, fecha

en que se creó el delito de sicariato fue sancionar con penas drásticas, como la cadena perpetua al que mate por orden de una organización criminal, y otros y del mismo modo, creó la sanción de inhabilitación para portar armas, sin embargo si el operador jurídico está facultado para aplicar los principios garantistas de un estado social y democrático como el principio de favorabilidad de un reo, lo puede hacer siempre y cuando atendiendo a cada caso en concreto, esto es verificando si son delincuentes reincidentes, habituales, mayores de dieciocho años y menores de veintiún o más de sesenta y cinco años de edad donde se puede aplicar la responsabilidad restringida, condición que pueden avizorar que el delincuente puede ser pasible de una verdadera reinserción social, lo cual es un tema amplio lo cual no se ocupa la presente investigación.

Haro señala que el homicidio calificado para facilitar u ocultar otro delito regulado en el numeral 2 del artículo 108 del Código Penal, se refiere a un asesinato conexo con otro delito, es decir la muerte de una persona para asegurar la perpetración de otro delito, pues el delito inicial de asesinar, no es el objetivo final del ilícito, sino la comisión de otro delito igual o disímil, como ejemplo de estos delitos tenemos a los llamados delitos de latrocinio o *criminis causa* como el robo, hurto, mediante el cual se mataba para poder robar, hurtar, en el que se evidencia una doble función delictual, por un lado el asesinato primigenio, como medio fin para cometer otro delito, y por otro lado el otro delito u objetivo final que se pretende consumir. (2019, pp. 174-176).

Ahora bien, respecto a la regulación del numeral 2 del artículo 108 del Código Penal (el que mate a otro para facilitar u ocultar otro delito) respecto al homicidio calificado el cual se sanciona con una pena no mayor de quince años, considero que debió ser regulado en el tercer párrafo, en remplazo del numeral 2, del artículo 108 C, el cual castiga aquella conducta de sicariato que se comete para dar cumplimiento a una orden de una organización criminal, castigada con una pena de cadena perpetua, de manera que considero absurdo que si la orden de matar proviene de una persona, de dos o más, o de una organización criminal, la agravación del delito no debe basarse en la cualidad del autor mediato, o llamado autor intelectual, sino que debe analizarse el desvalor del resultado, en este caso en concreto, que se mata para facilitar u ocultar otro delito, lo cual calza en los *delitos de usurpación agravada*, ya que, como se ha explicado

previamente, las organizaciones criminales dedicadas a estos delitos contratan sicarios para matar a los dirigentes sindicales, de hecho o de derecho, de terrenos, con el fin de lograr el dominio absoluto sobre las tierras del Estado.

1.4.3 Fabricación, suministro o tenencia de materiales y residuos peligrosos (la seguridad pública- art. 279 del Código Penal).

Mediante medios periodísticos y en la práctica judicial se ha podido advertir que la fiscalía al momento de la detención preliminar de los usurpadores de terrenos, hallan en poder de estos, armas de fuego y materiales explosivos, los cuales son utilizados para facilitar la consumación del delito materia de estudio.

Por su parte Peña expresa que la denominación tenencia ilegal de armas no debe ser empleada, debido a la modificación efectuada del artículo 279 del Código Penal, mediante la promulgación del Decreto Legislativo N° 898, el cual amplió la figura delictiva de aquellas conductas vinculadas con la posesión, tenencia, fabricación y almacenamiento de armas y otros materiales peligrosos que se obtenga de forma ilegítima, la dación de la citada modificatoria se originó debido a la conmoción de la sociedad, producto a su vez por el grado de violencia que se ejerce por los criminales, que para cometer secuestros, extorsiones, y otros delitos, emplean materiales explosivos, a su vez por la gran demanda de armas de fuego, lo cual conlleva a suponer de la existencia de una gran industria delictiva para satisfacer dicha necesidad ilegal. Por otro lado, señala que el bien jurídico en el delito en comento es la seguridad pública, específicamente debe ser entendido como una percepción de la sociedad, de que puede generarse una amenaza a bienes jurídicos fundamentales, siendo dicho bien de naturaleza abstracta. (2021, pp. 554-557).

Para Vargas la posesión de arma de fuego es un estado de dominio real, ya que los delitos de posesión son delitos de estado, no es una conducta humana, sino es el dominio de una cosa (arma de fuego), advierte que estos delitos no deben sancionar la posesión en sí, sino que deben ser analizados en base al principio de culpabilidad. Del mismo modo, afirma que el hecho punible de la posesión se decanta por la voluntad del dominio del bien (arma de fuego, materiales explosivos), y el dolo de la posesión, lo cual causa el reproche de culpabilidad,

pues para su consumación no se requiere la producción de resultado o daño concreto. De igual forma señala que el bien jurídico en este delito es la seguridad pública, entendida como la protección de la sociedad, normal y pacífico desenvolvimiento de la colectividad (2020, pp. 85-135).

Como es de advertirse, los dos referidos autores afirman que en el delito de fabricación, suministro o tenencia de materiales y residuos peligrosos, la conducta punible es por el solo hecho de poseer materiales y residuos peligrosos, es decir que el sujeto activo tenga la tenencia de la cosa, y que la haya obtenido al margen de la ley, sin la necesidad que se cause un daño concreto o resultado, puesto lo que buscó el legislador es el tranquilo y disfrute de la sociedad, ya que el delito en comentario sirve muchas veces para la perpetración de otros delitos como el robo, extorsión, u otros delitos, lo cual causa zozobra a la colectividad.

1.5 La realidad de la usurpación de terrenos en el Perú.

1.5.1. Casuística.

A continuación, se describe una serie de casos reales que son calificados como de usurpación agravada que, entre muchos, se reportan en los medios de comunicación. Se busca evidenciar con ello la realidad que atraviesa nuestro país sobre este delito, la cual conlleva a que se perpetren otros ilícitos conexos como la criminalidad organizada, delitos contra la tranquilidad pública, sicariato, entre otros.

- Según el reporte de Canal N, el tráfico de terrenos ha ido en aumento en la capital de Lima, especialmente en Puente Piedra, Santa Rosa, Ancón, Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho y Ate Vitarte, Punta Hermosa. El procurador de la SBN, Luis Enrique Navarro afirmó que este delito se realiza mediante la modalidad de fachadas de asociación de viviendas, se inscriben en la SUNARP, para luego lotizar terrenos del Estado y venderlos a bajos precios a las personas que necesitan de un lugar donde vivir, del mismo modo señala que algunos jueces de Paz, notarios, municipalidades legitiman estas posesiones emitiendo constancias de posesión. (05 de junio del año 2017) Tráfico de terrenos en aumento. Informe Especial. *TVpe Noticias*.

- Según el informe del medio periodístico Panorama, y los expertos como Castiglioni y otros profesionales urbanistas, las usurpaciones en Lima se dieron en los años 60 y 80, año en que se intensificó el fenómeno del terrorismo en el Perú.
- Así mismo, señala que, según la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado, el tráfico de terrenos es el segundo delito que genera millonarias ganancias a las organizaciones criminales, después de la trata de personas y la minería ilegal. Cada una de estas redes de traficantes de terrenos puede movilizar al año 20 millones de soles anuales, teniendo como delito principal al tráfico de terrenos, el cual se complementa con la extorsión y sicariato (07 de octubre del año 2018). Invasiones y mafias en Lima: Organizaciones Criminales mueven millones por tráfico de terrenos. *Panamericana. Canal 5.*
- El caso de Los Babys de Oquendo es una organización criminal que se dedicaba a la extorsión, sicariato, tráfico de terrenos, lavado de activos, tenencia ilegal de armas entre otros. Estaban compuestas por los fundadores y remanentes de las sanguinarias bandas delictivas “Los Destruidores” y “Los Injertos del Fundo Oquendo”, los cuales surgieron en la década de los 90. En julio del año 2021, la Segunda Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada Contra la Criminalidad Organizada – Primer Equipo logró que el Poder Judicial sentencie a 35 años de cárcel a 38 personas vinculadas a la organización criminal, sentenciando al cabecilla Juan Enrique Ramos Bellido alias “Kike”, a 35 años de pena privativa de la libertad al haber comprobado el Poder Judicial, que actuó desde el penal de La Capilla en Puno. ((26 de julio de 2021). Dictan penas de hasta 35 años de cárcel a miembros de los Babys de Oquendo, *La República.*
- Otro caso de usurpación de terrenos se reportó a través del Whatsapp del diario El Comercio, de fecha 29 de abril del año 2016, quien informó sobre la invasión de un terreno intangible en la Asociación Alfa y Omega en el distrito de Ate, a la altura de kilómetro 6.5 de la Carretera Central, los vecinos de dicha jurisdicción reportaron al referido diario haber recibido amenazas por parte de los usurpadores, por lo que dieron aviso a la

- policía (29 de abril del año 2016). Ate: Usurpadores de terrenos se apoderan de zonas intangibles. *El Comercio*.
- Según información del medio de comunicación de Tv Noticias, un grupo de 15 personas de una organización criminal, dedicadas al tráfico de terrenos en el distrito de Ancón, Santa Rosa, Carabayllo y Puente Piedra, cuya cabecilla era una mujer con el alias de muñeca, el modus operandi de esta organización criminal es que buscaban terrenos, ingresaban a la fuerza, luego solicitaban constancias de posesión a las municipalidades, para luego acudir a la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales a solicitar que se les adjudiquen o solicitan la compra a un precio simbólico, los inscribían en los Registros Públicos, y luego venderlos. ((07 de diciembre del año 2018). PNP desbarata a organización dedicada al tráfico de terrenos denominada La Capitana. *Tvpe Noticias*.
 - De acuerdo al Diario El Comercio, tres organizaciones criminales de nombre la Nueva Gran Familia, Los Hermanos Sánchez Coronel y Los Cachetes o Alfareros de Pomalca venían cometiendo delitos de tráfico de terrenos y extorsión en los terrenos de mayor expansión urbana en el departamento de Chiclayo. (Sandoval, W. (12 de abril del año 2015), Chiclayo: Tres bandas se disputan tráfico de terrenos. *El Comercio*.
 - En esa misma línea de noticias, informó el programa dominical Reporte Semanal el día diecinueve de setiembre del año dos mil veintiuno que en la zona protegida de Lomas del Paraíso del distrito de Villa María del Triunfo, se ejerce la usurpación de terrenos del Estado, específicamente de una zona de reserva nacional ecológica. El gerente del Gobierno Regional de Lima Metropolitana Neptalí Sánchez confirmó que se trata de una mafia de traficantes de terrenos en un área de conservación nacional, que impacta negativamente en el medio ambiente. (Rodríguez, M. Mafias y extorsión en las Lomas del Paraíso. Un problema criminal, social y ambiental. (23 de setiembre del año 2021) *Reporte Semanal. Canal 2*.
 - Del mismo modo, según la página web de Mongabay Latam el cual es una organización dedicaba al periodismo sobre el medio ambiente, que, en La Lomas de Amancaes, el cual se extiende por los distritos limeños del

Rimac, Independencia y San Juan de Lurigancho, con un área de 237 hectáreas de área natural, considerando por el Ministerio de Agricultura y Riego como un ecosistema frágil, está siendo pasible del delito de usurpación. (31 de enero de 2018). La Lomas de Amancaes desaparecen bajo el avance de las invasiones en Lima. Mongabay Latam.

- Otro caso conocido sobre traficantes de terrenos es el denominado Los Malditos de Chumbivilca en Arequipa, dedicado al tráfico de terrenos del Estado, quienes, a través de la supuesta Asociación de Viviendas Jardines de Chachani, invadieron terrenos del Estado, equivalentes a 172 729 metros cuadrados en el año 2010. El 20 de marzo del año 2018 la DIVIAC detuvo a 26 de sus integrantes de la organización criminal, entre los que figuran funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial y del gobierno regional, según informó TVpe Noticias. ((20 de marzo del año 2018). PNP desarticula banda “Los Malditos de Chumbivilcas” en Arequipa”. TVpe Noticias.
- Del mismo modo, la organización criminal denominado “El Gran Chaparral”, usurpaban terrenos del Estado y cometían otros delitos, en la Reserva Ecológica de Chaparrí, situada en el distrito de Chongoyape, región Lambayeque. Según el director nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional, general Miguel Ángel Núñez Polar, estos sujetos se dedicaban a los delitos de robo agravado, usurpación, homicidio calificado, lesiones leves, secuestro y violación de domicilio entre otros delitos, motivo por el cual doce personas fueron detenidas el 26 de octubre del año 2018, según información de RPP Noticias. ((26 de octubre del año 2018). “El Gran Chaparral”: Desarticulan red criminal ligada al tráfico de tierras en la Reserva de Chaparrí. *RPP Noticias*.
- Otro caso mediático sobre tráfico de terrenos del Estado es el denominado caso Lomo de Corvina, mediante el cual las mafias cobraban cupos a las personas para que se posesionen en el terreno del Estado ubicado en Villa El Salvador; producto de enfrentamientos entre traficantes una señora resultó con herida de bala, finalmente la Policía Nacional del Perú desalojó a los usurpadores, lográndose 11 detenciones. ((Veintiocho de

abril del año 2021). Traficantes de terrenos cobraban cupos en Lomo de Corvina, según vecinos. *La República*.

- Otro caso que conmocionó Lima fue la múltiple matanza ocurrido en la Asociación de Vivienda Villamar en el distrito de Ancón, una de las víctimas habría denunciado a unos sujetos por tráficos de terrenos, también mataron a la madre de la víctima, a su vecina, y niños luego de la denuncia que hizo la víctima, pues adquirió el terreno en una subasta pública realizada por la SBN, situación que generó una ola de crímenes en dicha jurisdicción, según reportó Canal N (23 de agosto del año 2021). Crimen en Ancón. Víctima habría denunciado tráfico de terrenos. *Canal N*.
- El delito de tráfico de terrenos no tan solo es cometido por particulares, sino también por funcionarios públicos del Estado, tal como lo reportó el diario Gestión el dieciocho de enero del año dos mil dieciocho, quienes informaron que en un mega operativo dirigida por la DIVIAC y la fiscalía contra el Crimen Organizado detuvieron a 30 integrantes de la Organización Criminal Los Malditos de Santa Rosa y Ventanilla, entre ellos al ex alcalde, funcionarios de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa, un trabajador de la SBN, y dos miembros de la policía, un juez de paz; los delitos que se le imputada es el tráfico de terrenos, homicidio calificado, falsificación de documentos, lesiones graves por arma de fuego y tenencia ilegal de armas. El referido diario informo que se allanaron 50 viviendas, en Santa Rosa, Puente Piedra, Callao, Comas, Los Olivos, San Martín de Porres, Ate, El Agustino y San Juan de Lurigancho, en donde se incautó tres armas de fuego y S/ 25,000 soles (31 de enero del año 2018). Alcalde de Santa Rosa es detenido por liderar banda dedicada al tráfico de terrenos. *Diario Gestión*.
- En la experiencia práctica, se puede apreciar como un caso recurrente del modus operandi de los traficantes de terrenos es la formación de juntas directivas reconocidas en la SUNARP, para lo cual legalizan sus documentos (normalmente en notarias distintas a sus jurisdicciones aledañas en donde usurpan), y una vez que están reconocidos como miembros de una junta directiva solicitan el cambio de uso de sus

parques, comedores populares o locales comunales; mientras solicitan estos trámites, van ganando tiempo para que no se les pueda aplicar la recuperación extrajudicial, regulada en el artículo 921 del Código Civil, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 30230, o las defensas posesorias judiciales regulados en el artículo 921 del Código Civil, en concordancia con el artículo 597 (interdictos), 603 (interdicto de recobrar), y el artículo 606 (interdicto de retener) del Código Procesal Civil.

La realidad descrita nos debería conllevar a la reflexión sobre la regulación e intervención por parte del Estado para evitar que se siga perpetrando el delito materia de estudio, el cual genera un desborde territorial, y otros efectos colaterales en desmedro de la población, como se estudia en los siguientes capítulos.

1.5.2. Limitada supervisión y control de los terrenos del Estado.

Como ya se ha mencionado, si bien el delito de usurpación agravada está tipificado en el inciso 4 del artículo 204, del Código Penal, a pesar de ello, no se logra perseguir penalmente a los responsables de estos delitos, gracias a diversos artilugios jurídicos: tratan de “formalizarse” mediante asociaciones jurídicas o directivas vecinales (quienes se hacen de la propiedad e impiden el desalojo judicial), mediante mecanismos procesales como es el interdicto de retener y otros medios de impunidad con apariencia jurídica; en esto, lamentablemente, tiene una enorme responsabilidad la actuación de los funcionarios de la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), si se determina que estos no realizan sus funciones de manera oportuna y eficaz.

Así, existe una aparente incongruencia entre la Ley N.º 29151- Ley del Sistema General de Bienes Estatales y del artículo 65 de la ley 30230- Ley para la recuperación extrajudicial de los terrenos del Estado, ya que la primera delega facultades de control de los terrenos públicos a los gobiernos locales, mientras que la segunda obliga a la Procuraduría Pública de la SBN a recuperar los bienes, frente al incumplimiento de los gobiernos locales. Sobre la base de este

aparente “cruce” de responsabilidades, ninguna de las dos instituciones asume responsabilidad sobre la falta de control sobre los bienes del Estado.

En ese sentido, si el delegante, por mandato de la ley expresa, tiene la obligación de sancionar o de remitir la denuncia por incumplimiento de delegación de facultades a la Contraloría General de la República, y al Ministerio Público es porque previamente puede y debe vigilar, fiscalizar y controlar el cumplimiento y, con ello, la correcta administración de los bienes del Estado, por ende, si existe incumplimiento de sus funciones resulta lógico que responda penalmente, al margen de la sanción administrativa que podría acarrear. Si el incumplimiento de tales obligaciones representa la creación del riesgo típico que se materializa en el resultado lesivo, ergo el comportamiento y resultado le podrán ser imputados al sujeto que posea los deberes de cuidado y control no ejercidos.

El que al parecer la SBN, no supervise y controle correctamente el manejo de los bienes del Estado, trae como resultado la usurpación indiscriminada de bienes del Estado por parte de traficantes de terreno, que se aprovechan de la falta de control, la corrupción, la alta demanda, las ingentes ganancias generadas y, sobre todo, de la necesidad de acceso de una vivienda de los ciudadanos que anhelan tener una vivienda propia, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico desbordante en la capital y en las demás ciudades del país.

En este contexto, resulta ilógico que, invocándose la Ley de descentralización, se delegue facultades a los gobiernos locales para la recuperación de los terrenos del Estado. Estos funcionarios poseen un deber de garante, específico en mérito a su cargo, que les obliga a cumplir su rol de manera libre y voluntaria al momento de asumir un cargo público, pudiendo ser responsables penalmente sobre la comisión de ilícitos penales al momento de no ejercer o ejercer defectuosamente (omisión) sus deberes de cargo. El funcionario de la SBN al delegar las funciones de control sobre los terrenos del Estado a los gobiernos locales, no están exentos de responsabilidad, porque tiene un deber sobre el subordinado, un deber de dirección, de supervisión, de control (al respecto: Schünemann, 2018, p. 539).

En efecto, al analizar la delegación de facultades específicas de la SBN a las municipalidades en mérito a la Ley de descentralización, se aprecia que sus funcionarios no están exentos de responsabilidad penal en caso de que su omisión procedentes de deberes pre configurados sea causante de la usurpación de los terrenos públicos, dado que tiene un deber de garante como titular de la supervisión, control de los bienes inmuebles del Estado, por mandato de la Ley N.º 29151 (esto se deduce de lo expuesto por: Meini, 2003, pág. 192-200).

1.5.3.- Marco funcional de los funcionarios de la SBN.

Análisis desde la perspectiva penal de la Ley N° 30230- Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos, y permisos para la simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y la dinamización de la inversión en el país (Ley de recuperación extrajudicial de terrenos del Estado).

El artículo número 65º de la Ley N° 30230, señala que son las Procuradurías Públicas de los gobiernos tanto central, regional o local son quienes deben de realizar la recuperación de bienes estatales con el apoyo de la PNP, y solo actuará la SBN de manera facultativa si estas omiten la función delegada, cuando en realidad debería la SBN actuar en primera y última instancia, tanto más si cuenta con una estructura orgánica y presupuesto asignado específicamente para tal fin.

En la práctica las Procuradurías Públicas Municipales, realizan la recuperación extrajudicial de bienes del Estado, adjuntando los requisitos que exige el artículo N° 66 de la citada ley materia de estudio, como lo son el plano perimétrico, de ubicación, memoria descriptiva, la partida registral del predio o certificado negativo de búsqueda catastral, otorgando el citado artículo 5 días para que la PNP preste el apoyo policial.

Las comisarías de la jurisdicción donde están ubicados los terrenos usurpados, remiten la solicitud de auxilio con los requisitos presentados por las procuradurías a la DIVASOC, este a su vez lo remite a la séptima región policial de Lima, a fin de que emitan opinión legal, las mismas que emiten opinión a

favor o en contra de acuerdo al caso en concreto, una vez que la Séptima Región Policial de Lima, previa aprobación de la solicitud de desalojo extrajudicial, remite la solicitud a la comisaría de origen, las comisarías aducen que no cuentan con la logística necesaria (caballería, número de policías, y otros), para llevar a cabo la recuperación extrajudicial, motivo por el cual las recuperaciones extrajudiciales de los bienes del Estado se frustran, vulnerando el plazo de quince días desde la toma de conocimiento de la usurpación, para el desalojo extrajudicial establecido en el artículo 920 del Código Civil, en concordancia con la Ley 30230, así como el plazo de cinco días que tiene la PNP para prestar el apoyo de desalojo.

El plazo de cinco días otorgados por la citada ley se vuelven meses, o quizá años debido a que el área legal de la PNP tarda demasiado en estimar el apoyo policial a las Procuradurías Públicas Municipales, dichas actuaciones la SBN no fiscaliza, no solicita información periódica de las denuncias o recuperaciones extrajudiciales que realizan el gobierno central, regional y local, ni mucho menos solicita el estado situacional de dichos procesos, a fin de que si encontrara algún hallazgo tanto de omisión de funciones u otro accionar contraria a ley, puedan informar a la Contraloría General de la República, y al Ministerio Público para la investigación de la noticia criminal.

Entonces, si la SBN cuenta con su propia Procuraduría Pública, con su área de Asesoría Legal, Catastral, Órgano de Control Interno, quienes son los idóneos tanto para reunir los requisitos como para estimar la recuperación extrajudicial, sin tener la necesidad de remitir los requisitos a la PNP para el apoyo policial, ya que la PNP solo debería de prestar el apoyo previa solicitud de la SBN, a fin de evitar dilaciones innecesarias.

1.5.4.- La regulación de la Ley 29618.

Mediante la Ley N° 29618 se establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

Por lo que, para la adecuación del tipo penal de usurpación agravada sobre terrenos del Estado, no se requiere que el terreno del Estado esté debidamente

cercado, o en posesión de los terrenos, solo basta el elemento subjetivo del dolo y el verbo rector de ingresar ilegítimamente a un inmueble mediante actos ocultos para que se configure el delito de usurpación agravada.

1.5.5.- La Ley de Bases de la Descentralización:

Cabe destacar que mediante la **Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización**, en su artículo 41, numeral 5) señala que las competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio.

Es así, que mediante convenio otorga facultades a las municipalidades de gobierno local a fin de que puedan ejercer la fiscalización y control de los bienes del Estado. La misma que considero que no debería ser absoluta, porque como gobierno local no cuentan con la misma estructura orgánica y presupuestal que la SBN si cuenta.

Los gobiernos locales cuando toman conocimiento que un terreno de propiedad del Estado está siendo usurpado, realizan la recuperación extrajudicial mediante la Ley N° 30230- capítulo VII- Ley de Recuperación extrajudicial de bienes del Estado, vigente desde el año 2014.

Mediante el artículo 65° de la Ley 30230- Ley de Recuperación extrajudicial de bienes del Estado, el Procurador Público de la SBN, solo actúa en defensa de los terrenos del Estado, cuando las Procuradurías Públicas Municipales de los gobiernos locales o regionales no realizan la recuperación extrajudicial, el mismo que a la fecha no se está cumpliendo, dado que según los medios televisivos, los distritos como Puente piedra, Ventanilla, Santa Rosa, Carabayllo, Lurín son pasibles de usurpación agravada.

En la práctica las comisarías de la jurisdicción donde están ubicados los terrenos usurpados, remiten la solicitud de auxilio con los requisitos presentados por las procuradurías a la DIVASOC, este a su vez lo remite a la séptima región policial de Lima, a fin de que emitan opinión legal, las mismas que emiten opinión a favor o en contra de acuerdo al caso en concreto, una vez que la Séptima Región Policial de Lima, remite la solicitud a la comisaría de origen, las comisarías

aducen que no cuentan con la logística necesaria (caballería, número de policías), para llevar a cabo la recuperación extrajudicial, las cuales se frustran las recuperaciones extrajudiciales de los bienes del Estado y vulnerando el plazo de cinco días establecido por la Ley N° 30230.

1.5.6. Los alcances de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Mediante la Ley número 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, se da origen a un conjunto de organismos, garantías y normas que regulan, de manera integral y coherente, los bienes estatales, en sus niveles de Gobierno Nacional, regional y local, a fin de lograr una administración ordenada, simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN como ente rector.

El rol de los funcionarios de la SBN es cautelar los bienes del Estado, contando para ello con diversas áreas de apoyo, como la Oficina de Asesoría Jurídica, Sub Dirección de Registro y Catastro, Órgano de Control, Órgano de Defensa Jurídica, etc.

La incógnita que surge es si la SBN cuenta con un maresí de bienes, así como diversas áreas de apoyo, por qué siguen en aumento las usurpaciones.

La contraloría debería de intervenir de manera eficiente a fin de evitar que se perpetren estos ilícitos penales y ejercer un control eficaz sobre el rol que desempeñan los funcionarios de la SBN y los gobiernos locales.

Por lo que, el delito que estaría cometiendo la SBN, sería el delito de **omisión impropia, de comisión por omisión**, al no cumplir su deber de garante, al no evitar el resultado del delito de usurpación agravada a pesar del presupuesto asignado y la estructura jerarquizada para tal fin, sin embargo existe otro sector de la doctrina que afirma que el delito que estarían cometiendo los funcionarios de la SBN, sería el delito de omisión de funciones regulado en el artículo 377 del Código Penal, al no cumplir su rol de deber de garante, por imperio de la designación de su cargo como funcionario público.

1.5.7.- Ámbito Funcional de la SBN:

La SBN tiene competencia sobre las entidades que conforman el SNBE. Los cuales son: La SBN, como ente rector, el Gobierno Nacional integrado por el Poder Ejecutivo, incluyendo a los ministerios y organismos públicos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía, las entidades, organismos proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas legalmente otorgadas, gobiernos regionales, gobiernos locales y sus empresas, empresas estatales de derecho público.

En ese sentido, cabe analizar que al tener la SBN, competencia funcional sobre el Sistema Nacional de los Bienes Estatales, tiene el deber de garante de impedir el resultado lesivo del delito de usurpación agravada sobre terrenos del Estado, desde el momento de su designación como funcionario para los fines de ley que implica laborar en la SBN y en mérito a la resolución de designación, por lo que respecto a la sanción, la pena será atenuada porque la doctrina y el legislador consideró que la conducta omisiva es menos gravosa que la conducta activa, por lo que la sanción del delito de usurpación agravada sobre terrenos del Estado va desde los cinco hasta los doce años e inhabilitación según corresponda, en ese análisis la pena a imponerse sería efectiva, teniendo en cuenta el margen de discrecionalidad respecto a los atenuantes o agravantes que pudieran tener los referidos funcionarios, y respecto a la facultad de atenuación que confiere el artículo 13° del Código Penal.

Sin embargo al considerar cierto sector de la doctrina, la responsabilidad de los funcionarios como una conducta adecuada al tipo penal del artículo 377° del Código Penal - delito de omisión de funciones, la pena a imponer sería de no mayor de dos años y con treinta a sesenta días multas, lo cual resulta irrisoria, en comparación y ponderando la pena que se imponen a los usurpadores, que integran una organización criminal, en el cual las penas oscilan desde los ocho años hasta los quince años, siendo además que estos delitos no prescriben, según la ley número 30077-Ley contra el Crimen Organizado.

Según el artículo número 7 de la Ley N° 29251 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales las funciones

generales de la SBN son: Normar y supervisar los actos de adquisición, registro, disposición y administración de los bienes estatales, así como de ejecutar los actos respecto de los bienes cuya administración está a su cargo, proponer y promover la aprobación de normas legales destinadas al fortalecimiento del SNBE, priorizando la modernización de la gestión del Estado y el proceso de descentralización, entre otras.

De acuerdo al artículo número 8 del Reglamento de Organización y Funciones de la SBN, son funciones compartidas: tramitar y aprobar la conversión de bienes de dominio público al dominio privado del Estado, por la pérdida de la naturaleza o condición apropiada para su uso o servicio público, sin perjuicio de la competencia de los gobiernos locales para este efecto, asignada por normas especiales, luego de lo cual los bienes quedarán a cargo de la SBN, entre otras funciones.

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tiene personería jurídica de derecho público, goza de autonomía económica, presupuestal, financiera y funcional necesaria para la ejecución de los actos de adquisición, disposición, administración, registro y control de los bienes de propiedad estatal cuya administración está a su cargo, de conformidad con la normatividad vigente.

1.5.8.- La ordenación del territorio en el Código penal peruano

La profesora Acale, al comentar nuestro ordenamiento penal, señala que el artículo 313° del Código Penal Peruano tiene una figura híbrida, que sanciona de manera simultánea el delito contra la ordenación del territorio y contra los recursos naturales. En el citado artículo, el legislador separa la lesión del ambiente natural, la del paisaje urbano o rural, reconocimiento que son situaciones distintas. Así mismo, el artículo 311° de nuestro Código penal prevé la especulación urbanística, castigando al que utiliza tierras destinadas por autoridad competente al uso agrícola, con fines de expansión urbana.

Por su parte el artículo 312° del Código Penal peruano, castiga al funcionario que autoriza un proyecto de urbanización o al profesional que informa

favorablemente en un proyecto no conforme con los planes o usos previstos en la norma, el mismo dispositivo legal castiga mediante el artículo 229 a las autoridades políticas, administrativas, aduaneras, municipales, y miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional que omitan sus deberes, intervengan o faciliten la comisión del capítulo único del título VIII- delitos contra el patrimonio cultural (2011, pp. 75- 76).

Esto permite apreciar que la actual regulación de las herramientas normativas para proteger estos bienes jurídicos (planeamiento territorial y urbanismo) si bien presentan una regulación en el actual Código penal peruano, pero se consideran figuras de delitos contra el medio ambiente y solo están referidos a tierras de uso agrícola, es decir, se trataría de delitos contra los recursos naturales.



CAPÍTULO II: EFECTOS JURÍDICO PENALES DE LA OCUPACIÓN NO PLANIFICADA DE LOS TERRENOS DEL ESTADO.

2.1.- La vigencia de la idea del bien jurídico en el derecho penal.

2.1.1. El concepto de bien jurídico en el derecho penal.

El profesor chileno Bustos Ramírez, enseña que los derechos reconocidos en la Constitución, en especial los derechos fundamentales, establecen una relación entre el ciudadano y el Estado, existe una exigencia del ciudadano y el Estado, en cambio los bienes jurídicos comprende una relación entre los sujetos entre sí, y con el Estado, por lo que no son lo mismo, por ejemplo el derecho a la vida reconocido en la Constitución, no es lo mismo al bien jurídico vida, ya que el segundo indica una realidad de realización de la vida social, con la intervención del Estado y con todos los sujetos dentro del sistema social. **Por ello, es que puede surgir un bien jurídico que tenga como base referencial un derecho todavía no reconocido en la Constitución, pero que sin embargo ya existe como constitutivo de una relación social.** (2019, p. 471).

El citado profesor Bustos afirma que la significación de los bienes jurídicos se fundamenta la restricción e intervención punitiva del Estado, debido a que sirve de base del ilícito penal, del mismo modo cumple un rol garantista, ya que pone límites a esa intervención, cuya intervención será de mayor a menor según sea la categoría de los bienes jurídicos, aplicando menor restricción de intervención punitiva a los bienes jurídicos de base y condiciones del sistema (2005, p. 193).

En España, Luzón asevera que los bienes jurídicos son condiciones necesarias para el desarrollo de la vida de las personas y de la colectividad, pudiendo ser de orden material o inmaterial, relaciones, intereses o derechos, que van a ser fundamentales, es decir, socialmente valiosos, y, por ende, merecedores de tutela jurídica; por otro lado, este autor señala que tales condiciones (bienes

jurídicos) tienen un titular, es decir un sujeto pasivo, que puede ser, o bien la persona (vida, libertad, intimidad, o *propiedad*), o bien la sociedad, cuando se afecta el desarrollo de la vida en colectividad, por ejemplo salud pública, el medio ambiente entre otros, o de la colectividad internacional, o de un Estado, por ejemplo la seguridad interior o exterior de un Estado (2004, p. 327); sin embargo, esta idea merece ser matizada en función de lo que plantea el profesor Bustos, quien afirma que la adjetivación “individual” del bien jurídico no debe confundirse con su “propiedad”, pues se trata, más bien, de relaciones microsociales vinculadas a la dignidad de la persona (Bustos, 2005, pp. 192 y ss.), de ahí que cabe afirmarse, tanto en el caso de bienes jurídicos individuales como de los colectivos, que estos no se diferencian por una distinta titularidad (individuo y sociedad), sino que se trata de intereses de distinta naturaleza y función en la sociedad.

Así mismo, no todo bien jurídico requiere de tutela penal, debido al carácter fragmentario del derecho penal, pues éste protege solo bienes jurídicos importantes frente a conductas altamente lesivas, y si se trata de la lesión en otras dimensiones del Ordenamiento, requerirá la participación de otras ramas del derecho (por todos: Luzón, 2004, pp. 327-328).

Para García, en los últimos años existen tres líneas de argumentación que se han desarrollado respecto al bien jurídico: una línea formal que recurre a nuestra Carta Magna para conceptualizar los intereses de protección penal, la segunda es la línea material, que parte de una comprensión contractualista de la sociedad, y la tercera línea institucional que protege la norma como expectativa de conducta jurídicamente garantizada (2021, pp. 114-124).

Schünemann afirma que la protección de bienes jurídico penales garantiza el libre desarrollo de las personas, siempre que se trata de bienes no despojados a los demás, sino bienes que el ser humano necesita para desarrollarse en sociedad, y los demás bienes compartidos con la colectividad, indispensables para una óptima vida en común, excluyendo todo lo ajeno a ello (2016, pp. 201-202).

El mismo profesor Schünemann señala, a partir de la regulación del artículo IV del Título Preliminar del Código Penal peruano, que la pena es la respuesta a la

lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos tutelados por la ley, por lo que este principio de lesividad afirma de manera inequívoca el principio de dañosidad como hecho sancionable por el derecho penal y que el derecho penal tiene la función de prevenir el perjuicio social, o de cautelar los bienes jurídicos importantes para la persona y la sociedad, para el disfrute de la vida de manera pacífica; del mismo modo, afirma que la aseveración de Jakobs respecto a que el delito es el daño a la vigencia de la norma, y mediante la sanción punitiva se opone a la contradicción de la norma, es una contradicción de su propia contradicción, pues, según Jakobs, el autor de un homicidio señalaría que no tendría obligación de respetar la vida del sujeto pasivo, ya que la sanción daría una respuesta a aquella conducta ilícita, por lo que quien defienda esta postura de Jakobs o entendió mal su posición, o utiliza el funcionalismo de manera equívoca (2018, pp. 99-103).

Por su parte el profesor Mir, señala que el bien jurídico tiene funciones básicas: **1) función sistemática:** Que permite la clasificación de los tipos penales en concordancia con los bienes jurídicos lesionados, **2) Función de guía de la interpretación:** Una vez determinado el bien jurídico protegido en un delito, a través de la interpretación teleológica, funciona como límite del *ius puniendi* del Estado, exigiendo la eliminación de delitos que no protegen bienes jurídicos, **3) Función de criterio de medición de la pena,** que sirve como juicio de valor y determinación de la sanción penal, cuando no existan causales de atenuación ni agravación de la pena. (2016, p. 175).

Polaino Navarrete afirma que el bien jurídico es una categoría normativa, pero, del mismo modo, afirma que no debe desconocerse que las categorías normativas también tienen un contenido, y el contenido de protección de la norma es justamente el bien jurídico, digno de ser protegido por el derecho penal, por lo tanto, la norma no puede auto protegerse, sino que cautela bienes y valores que derivan de la misma norma, así como protege la vigencia de la norma dentro de una sociedad determinada. A su vez, afirma que el bien jurídico tiene un rol importante que se extrae de la secuencia delito-pena, y la función tutelar de protección de bienes jurídicos es una función de seguridad de las personas, lo cual tiene una función de prevención frente a posibles lesiones de esos bienes jurídicos. El contenido que se extrae de la secuencia delito-pena se no acaba

con la auto vigencia de la norma, sino que abarca un ámbito tutelar preventivo, mediante la más grave garantía normativa, esto es mediante la contundente sanción que tienen el derecho penal, es cual es la pena. (2011, pp. 478-481).

Lascuraín señala que la palabra “bien” indica el objeto de una valoración en sentido positivo, y el adjetivo “jurídico” se refiere al sujeto y el modo de dicho juicio. El concepto bien jurídico debe utilizarse para hacer referencia a lo cautelable por una norma, es decir, como la materia de protección del derecho penal. El bien jurídico es un elemento que sirve para unir lo importante de lo lesivo de un delito, el motivo de su regulación, y la represión estatal contra él; del mismo modo sirve para dividir lo prohibido en el derecho penal como mecanismo de protección social de las normas que son permitidas. El bien jurídico no sirve solo para fines interpretativos, sino que también es útil para saber si lo protegido es legítimo, conjuntamente con la función de interpretación, cuya finalidad a su vez es la de proteger a la norma justificada a través del principio de proporcionalidad, ya que no toda conducta humana puede ser sancionada por el derecho penal, que tiene carácter fragmentario (2007, pp. 123-131).

Para Mir Puig y Muñoz Conde mencionan que el bien jurídico que cautela el derecho penal son aquellos intereses de la vida, de la colectividad. Las normas prohíben bajo castigo punitivo todas aquellas acciones que merman de forma peligrosa los intereses de la vida en sociedad. Los bienes jurídicos no alcanzan al mundo real, sino a valores ideales de naturaleza social, sobre los que recaen la seguridad, el bienestar y la dignidad de la vigencia de la sociedad. (1978, pp. 350-354).

Roxin afirma que los bienes jurídicos son todos los objetos cautelables por la ley, estos no son bases ideales, ya que si serían no podrían ser vulnerados, sino que son entidades reales, por ejemplo la vida, la integridad física, la disposición de naturaleza patrimonial como la propiedad, también son bienes jurídicos los derechos humanos, los derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia de credo. (2007, pp. 447-448).

En esa misma línea de pensamiento el citado autor afirma que los bienes jurídicos no tienen por qué ser de realidad material, por ello es que la administración de justicia o el sistema monetario son bienes jurídicos de la

sociedad, que son importantes para la vida, cuya lesión, perjudica la vida de los ciudadanos. Los bienes jurídicos no necesariamente provienen del legislador, como por ejemplo la vida humana, sino que también pueden ser creados por él, como por ejemplo los impuestos. En suma, los bienes jurídicos son realidades o fines fundamentales para una vida social libre que asegure la vigencia de los derechos humanos fundamentales, o para el funcionamiento del sistema estatal. (2007, pp. 447-448).

Como es de verse el bien jurídico es la razón, el fin de la creación de cada delito, con el cual se busca garantizar la paz social, mas no para proteger derechos morales como antiguamente se realizaba, ya que vivimos en una sociedad pluralista, con diferentes credos y religiones. Además, se debe tener presente que lo que es moral para una persona, puede ser inmoral de las otras, ya que la moral está relacionada con el fuero interno de la persona, por lo que no puede ser objeto de protección del sistema jurídico penal. Así, por ejemplo, en el anteproyecto del Código Penal Alemán de 1962 se sancionaba la homosexualidad desde un punto de vista ético, aunque, en realidad, no se lesionaba ningún bien jurídico en concreto, sin embargo, con el transcurrir del tiempo dejó de ser jurídicamente reprochable, debido al carácter fragmentario del derecho penal y debido objeto de protección penal. (Hurtado y Prado, 2011, pp. 16-17)

Incluso el mismo Jakobs (1997) señala que el bien jurídico es una situación o hecho reconocido positivamente, incluyendo objetos corporales y otros, así como estados y procesos. Es todo aquello que goza de tutela jurídica y abarca todo lo valioso para la vida en comunidad jurídica. No se trata de la valoración que le da una persona a determinado bien, sino de la posibilidad asignada a una persona, para el uso disfrute de una situación valorada positivamente. Ejemplo de bien jurídico en los delitos contra la propiedad, no es el objeto en que recae la propiedad, sino la posibilidad de que el propietario utilice la cosa. Por lo que, no cualquier objeto regulado por una norma es un bien jurídico, sino aquello que desempeña alguna función para la sociedad. (pp. 50-52).

Por su parte Mir Puig, señala que existen bienes jurídicos individuales, como por ejemplo la vida, la libertad, **la propiedad**, dentro de los cuales hay un sub grupo denominado bienes jurídicos altamente personales como por ejemplo la integridad corporal, el honor, y **bienes jurídicos de la colectividad**, también **llamados universales**, por ejemplo, la protección de los secretos del Estado, la seguridad del tráfico, la autenticidad de la moneda. Añade a su vez que los bienes jurídicos no son objetos que comprende el mundo real, sino valores ideales de orden social, sobre los que recae el bienestar, seguridad y la dignidad de la existencia de la colectividad. (1978, p. 353).

Roxin afirma que los bienes jurídicos, **no tiene una validez eterna en el derecho natural, sino que cambian de acuerdo con la estructura constitucional y a las relaciones sociales**. Del mismo modo, señala que no se tiene que dejar de lado al principio de los bienes jurídicos, sino que se tiene que ampliar, extendiéndolo con relación a las personas y a futuras generaciones. (2016, p. 446-448).

El citado autor afirma que un precepto penal que no protege bienes jurídicos es nulo, debido a la excesiva intromisión en la libertad de los sujetos. Añade además que el concepto de bien jurídico no puede decantarse solo a la protección de bienes jurídicos individuales, sino que solo son aceptados, si son útiles para el ser humano individual. Un ejemplo de ello es la obligación de pagar impuestos, que no tiene como objeto el enriquecimiento del Estado, sino el bienestar del individuo (Roxin, 2016, pp. 438- 448).

A su vez señala que los bienes jurídicos no son realidades materiales, sino que son entidades reales, como la vida, la integridad física o la propiedad. También son bienes jurídicos los derechos humanos, y los derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, la administración de justicia y otros (Roxin, 2016, p. 437).

En lo referente a la jurisprudencia, se tiene que mediante la sentencia del **Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0012-2006-PI/TC** amplió la definición de bien jurídico, afirmando que al analizar los bienes jurídicos no solo es importante evaluar la dañosidad de las conductas que generen peligro,

sino también es importante analizar la lesión social, de tal manera que se privilegie el desarrollo de las personas, mediante su intervención en la sociedad.

En nuestros Altos tribunales, se puede apreciar que mediante **la sentencia del 15 de noviembre del 2001, en el expediente número 005-2001-AI/TC Lima**, sobre Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 895 y otras disposiciones, el TC determinó, sobre el bien jurídico protegido en las normas penales, que: El poder punitivo tiene límites establecidos en nuestra Carta Magna, por ello, el delito no solo debe estar preceptuado como tal, sino que además debe estar especificado claramente, y, sobre todo, delimitado, con la finalidad de evitar que ciertas actuaciones sean erróneamente reguladas o calificadas como ilícitas por el juzgador, con las consecuencias de un indebido proceso y una sanción inmerecida.

2.1.2. La distinción entre bienes jurídicos individuales y colectivos.

Roxin afirma que no solo existen los bienes individuales, sino también existen los bienes jurídicos colectivos, o de comunidad, los cuales aseguran mediante el derecho, aseguran a un conjunto de los individuos una existencia libre, pacífica, socialmente segura, y los derechos humanos, además afirma que el Estado debe garantizar a los ciudadanos tanta protección como libertad como sea posible, y el mismo solo es posible limitando la libertad del ser humano; cuando no puede obtenerse mediante otras mecanismos socio políticas menos intervencionistas (2016, pp. 436- 438).

El profesor Amelung afirma que existen bienes jurídicos colectivos que se relacionan con la persona, esto es la sociedad moderna y el Estado, cuya finalidad es el correcto funcionamiento de los sistemas sociales. Del mismo modo, señala que, en una sociedad moderna, que constantemente genera nuevas situaciones y problemas, se requiere de un parlamento que actúe de manera adecuada. En sentido político criminal, la teoría de la protección de bienes jurídicos, se basa en que, para justificar la sanción de la lesión de la norma de conducta con una sanción, detrás de la norma debe existir algo que la proteja, con ello se evita que el derecho penal sea despótico y moralista. (2016, p. 230-240).

Bustos Ramírez realiza una categorización de los bienes jurídicos, señalando que hay bienes jurídicos que sirven de base y condición de subsistencia del sistema, y en segundo lugar, otros que sirven para el funcionamiento del sistema; los primeros son los bienes jurídicos individuales, que tienen una característica micro social, es decir, se caracterizan por servir a las relaciones entre una persona y otra, como por ejemplo los delitos referidos contra la vida, la salud individual, la libertad, el honor, y otros; por su parte, los bienes jurídicos de funcionamiento, actúan como complemento para los bienes individuales, y se tratan de relaciones macro sociales, de una persona con otra, y de estos con el Estado; dentro de esta segunda categorización de los bienes jurídicos, Bustos subdivide tres categorías: los bienes jurídicos colectivos, los institucionales y los de control (2005, pp.192-193).

Los bienes jurídicos **colectivos**, hacen referencia a la satisfacción de necesidades de índole social y económico, y surgen a partir de la relación social de las necesidades de los individuos, o de un colectivo, para el funcionamiento del sistema social. Aquí se ubican, por ejemplo, el medio ambiente, de la calidad del consumo, de la política de ingresos y egresos del Estado, de la libre competencia, etc.

Los bienes jurídicos **institucionales**, son aquellos que sirven para el funcionamiento del sistema, denominado también como el conjunto de procesos o vías que son necesarias para que los sujetos puedan interrelacionarse; por ejemplo: los delitos contra la administración de justicia, contra la fe pública, contra la seguridad del tráfico, y otros.

Los bienes jurídicos de **control**, son un conjunto de vías, para asegurar el poder del Estado, garantiza el control del Estado, por ejemplo los delitos contra la autoridad, contra la seguridad interior y exterior, etc.

2.1.3. La importancia del bien jurídico en un Estado democrático de derecho.

El citado profesor Bustos afirma que el objeto de tutela del derecho penal son los bienes jurídicos, y no el derecho de una persona respecto de otra, por ejemplo, un puro derecho de crédito no podrá ser objeto de protección del derecho penal,

aunque lo sea para otra rama del derecho. El bien jurídico es un concepto y elemento del derecho penal, aunque esté relacionado y condicionado por el ordenamiento jurídico, esto quiere decir que su tutela no puede sobrepasar del ordenamiento jurídico, debido a la existencia de las causas de justificación. No obstante, la intervención punitiva del Estado requiere un fundamento especial, que del mismo modo, sea la principal garantía de la persona frente al Estado (2019, p. 471- 472).

Conforme se ha estudiado en el punto precedente, el bien jurídico es importante en una sociedad democrática debido a que vivimos en un Estado organizado, jerarquizado, en donde se tutela los valores fundamentales para la vida en sociedad, cuya lesión es de especial trascendencia para la pacífica vida en sociedad y, por ello, estas infracciones especialmente graves son penalizadas por el derecho penal, que, además, asume un rol preventivo.

La agravada necesidad de protección de bienes jurídicos de especial trascendencia (vida, la salud, el patrimonio, el urbanismo, ordenamiento territorial, etc.) no necesita esperar a la lesión efectiva del bien jurídico para que la respuesta del derecho penal se active. Limitar el derecho penal solo a la respuesta de las lesiones efectivas de bienes jurídicos, sería insatisfactorio desde el punto de vista de la prevención del delito, ya que la respuesta penal se desencadena cuando la lesión o puesta en peligro del bien jurídico ya se produjo y solo corresponde aplicar el castigo. Este es un reto de especial complejidad para el derecho penal, ya que vivimos en una sociedad moderna, donde la criminalidad es cada vez más violenta.

Al respecto, Polaino Navarrete señala que no es que el derecho penal llegue demasiado tarde, sino que llega cuando se ha producido lo inevitable, es decir cuando se ha cometido un delito, ya que en toda sociedad moderna existe criminalidad. Cuando se lesiona los bienes jurídicos, se sanciona al que delinque, y, a la vez, se previene futuras lesiones a bienes jurídicos, y con ello se reafirma la vigencia de la norma, lo uno no es excluyente de lo otro. El derecho penal no pretende devolver la vida al muerto, ni la salud al lesionado, sino cautelar los bienes jurídicos. La función protectora de bienes jurídicos es una función de

seguridad del ser humano, entendida como una función de prevención frente a posibles lesiones a bienes jurídicos. El contenido de la secuencia delito-pena no se acaba con la autovigencia de la norma, sino que comprende un aspecto tutelar- preventivo, mediante el cual se rige la más grave garantía normativa, la más grave sanción que dispone el derecho penal, la cual es la pena privativa de la libertad o de otros derechos fundamentales (2011, pp. 478-480).

En mi opinión, el fin del derecho penal no es tutelar la vigencia de la norma, ya que la misma no se puede auto regular, sino la protección de los bienes jurídicos, lo cual no excluye, ciertamente, la protección de la vigencia de la norma, ello de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Penal, que regula el principio de lesividad, el cual preceptúa que la pena requiere de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos tutelados por ley; pero no se trata de cualquier bien jurídico, sino de aquellos relevantes para el derecho penal y que otras ramas del derecho no pueden tutelar debido al carácter fragmentario del derecho penal.

2.1.4. Toma de postura sobre el concepto de bien jurídico

Siguiendo a Roxin, considero que el bien jurídico son todos los objetos cautelables por la ley, los cuales son entidades reales, por ejemplo la vida, la integridad física, la disposición de naturaleza patrimonial como la propiedad, también son bienes jurídicos los derechos humanos, los derechos fundamentales, como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia de credo, entre otros. (2007, pp. 447-448).

Los bienes jurídicos no tienen por qué ser de realidad material, por ello es que la administración de justicia o el sistema monetario son bienes jurídicos de la sociedad, que son importantes para la vida, cuya lesión, perjudica a la vida de los ciudadanos. Los bienes jurídicos no necesariamente provienen del legislador, como por ejemplo la vida humana, sino que también pueden ser creados por él, como por ejemplo los impuestos.

En suma los bienes jurídicos son realidades o fines fundamentales para una vida social libre que asegure la vigencia de los derechos humanos fundamentales, o para el funcionamiento del sistema estatal.

Del mismo modo, comparto el concepto de bien jurídico de Schünemann, ya que la protección de bienes jurídicos penales garantiza el libre desarrollo de las personas, pero no bienes despojados de los demás, sino bienes que el ser humano necesita para desarrollarse en sociedad, y los demás bienes compartidos con la colectividad, indispensables para una óptima vida en común, excluyendo todo lo ajeno a ello (2016, pp. 201-202).

Finalmente, comparto la teoría de Luzón quien asevera que los bienes jurídicos son de naturaleza necesaria para el desarrollo de vida de las personas y de la colectividad, por una parte pueden ser de orden material o inmaterial, relaciones, intereses o derechos, que van a ser fundamentales y, por ende, son merecedores de tutela jurídica, y, por otro lado, tales condiciones tienen un titular del bien jurídico, pero entendiendo por ello que se trata de un sujeto pasivo (no de un propietario del bien jurídico), o bien la persona (vida, libertad, intimidad, o *propiedad*), o bien la sociedad, cuando se afecta el desarrollo de la vida en colectividad, por ejemplo salud pública, el medio ambiente entre otros, o de la colectividad internacional, o de un Estado, por ejemplo la seguridad interior o exterior de un Estado, y finalmente no todo bien jurídico requiere de tutela penal, debido al carácter fragmentario del derecho penal, por lo protege bienes jurídicos importantes, frente a conductas altamente lesivas, y si se trata de la lesión en otras dimensiones, solo se requerirá la participación de otras ramas del derecho. (2004, p. 327).

2.2.- Principio de Lesividad u ofensividad.

El artículo IV del Título Preliminar del Código Penal regula el principio de ofensividad y preceptúa que, para que surja la necesidad de aplicar una pena, es necesario que la conducta contraria a Derecho (antijuridicidad formal) lesione

o ponga en peligro los bienes jurídicos protegidos por la ley (antijuridicidad material).

Para Lascuraín, el principio de lesividad está relacionada con la protección de bienes jurídicos; este autor afirma que lo primordial en los principios penales es la necesidad del daño social, esto es, la lesividad social; es decir, para que un comportamiento sea considerado criminal, debe estar vinculado con el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos, cuya lesión o daño debe realizarse en una realidad social de relevancia, cuya lesión resulte un delito. Los bienes jurídicos, pueden ser tanto de carácter **individual**, como la vida, la salud, la propiedad, como **colectivos**, del propio sistema social, el cual asegura su vigencia, por lo que una sociedad no puede funcionar si los que administran justicia son corruptibles o prevaricadores (2019, pp. 73-74).

Según Ferrajoli, el principio de lesividad se subdivide en dos subprincipios: el de ofensividad en abstracto, mediante el cual nadie puede ser sancionado por un actuar que no quebrante bienes jurídicos con importancia constitucional, y el ofensividad en concreto, el cual señala que nadie puede ser castigado, por un delito, que aun siendo preceptuado como tal, no realice un daño al bien jurídico protegido (2012, p. 111).

En similar sentido, Montovani considera que el principio de ofensividad desarrolla su función garantista identificando: 1.- la objetividad jurídica y 2. La ofensa. La primera es el bien o interés individual o supraindividual (colectivo, público o institucional), protegido por la norma, el cual es el soporte del principio de ofensividad, el segundo es la concretización, la razón de ser del principio de ofensividad. El derecho penal moderno considera que la ofensa al bien jurídico puede consistir 1.- en una lesión, es decir, un daño al bien, que se basa en la destrucción (ej. de la vida en el homicidio), en la disminución (ej. la integridad física en la lesión corporal), en la pérdida del bien jurídico (ej. del poder de la cosa en el robo); y en la puesta en peligro, es decir del daño latente del bien, el cual solo es amenazado (ej. la invulnerabilidad pública en el incendio) (2015, pp. 162-171).

Es importante analizar y tomar postura sobre el principio de lesividad en el presente trabajo de investigación porque ello permite, primero, identificar al bien

jurídico (sea individual o colectivo) protegido por la ley, es decir debemos identificar el interés con relevancia social que se protege en el delito de usurpación agravada, y, segundo, ello permite advertir de qué modo se puede lesionar dicho interés (daño, disminución, pérdida o puesta en peligro). Todo ello de conformidad con el carácter fragmentario, de mínima intervención punitiva, y de última ratio del Derecho Penal, que impide sancionar conductas que no afecten o pongan el peligro bienes jurídicos individuales o colectivos, reconocidos por la ley.

A continuación, nos ocupamos de este aspecto.

2.3 El urbanismo y la ordenación territorial como política pública.

Para Castillo la planificación urbana es la materia cuyo objetivo es la previsión, orientación y regulación del acondicionamiento físico y del desarrollo de los centros urbanos o ciudades. (Castillo, 2006, p. 114). El mismo autor detalla la evolución de la planificación Urbana en el Perú entre 1947 al 2004, lo cual nos permite apreciar no solo la evolución histórica de la materia sino su creciente importancia a lo largo de las últimas décadas:

Periodo 1947-1956:

En esta etapa predomina el urbanismo de la ciudad, sobre aspectos físico-geográficos, de zonificación urbana (usos de suelo residencial, comercial, industrial, recreativo, entre otros), y esquemas viales. En esta etapa no se desarrollaba los aspectos ambientales de manera concreta.

Periodo 1956- 1960

Esta etapa se caracterizó debido a que se incorporó en la planificación urbana aspectos antropológico, económico y social, así como el aspecto físico geográfico.

Periodo 1961-1967

En esta etapa la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano empezó la descentralización, por lo que se creó las oficinas regionales (Chimbote, Piura y

otros). En 1961 se creó el Instituto de Planeamiento de Lima, con financiamiento de la Organización de Estados Americanos, a través del Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional, a través del cual se sumó la perspectiva urbano- regional de los asentamientos humanos.

Periodo 1967-1968

En esta etapa se elaboró el Plan de Desarrollo Metropolitano 1968-1980, a través de un convenio con la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano y la Municipalidad de Lima, mediante el cual se consideró temas económicos, físico espaciales, sociales e institucionales en el estudio de la ciudad de Lima.

Periodo 1969-1980

Es el periodo mediante el cual el Ministerio de Vivienda y Construcción realizó la planificación urbana del país, encargándose de aportes de las ciencias sociales, y las ciencias económicas; así como aportes metodológicos y operativos. Aunado a ello debido al sismo catastrófico del 31 de mayo de 1970 en el Perú, se abordó temas ambientales en los planes urbanos, tanto teóricos como metodológicos.

Periodo 1981-1991

En este periodo los gobiernos locales asumieron las funciones legales de planificación urbana del país, de conformidad con las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Decreto Legislativo N.º 51 y, posteriormente, mediante la Ley 23853. Sin embargo, debido a que las municipalidades no tenían la capacidad técnica y la experiencia de elaborar sus planes urbanos, se creó al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano como institución descentralizada del sector Vivienda y Construcción con la finalidad de asistir de manera técnica a las municipalidades.

A partir de 1985 la norma urbana señaló que los planes urbanos consideren aspectos de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos, seguridad física del asentamiento y protección del medio ambiente; así como normas respecto a protección y conservación y otros.

Entre 1989-1991 mediante los aportes de la Universidad Nacional de Ingeniería, a través del Centro Peruano-Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres, crearon el desarrollo de la seguridad física ante desastres, mediante la elaboración de mapas de peligro, cuyo propósito tuvo la disminución de efectos de los desastres en las áreas urbanas.

En este periodo sucedieron acontecimientos importantes, debido a que la Municipalidad Metropolitana de Lima creó el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima- Callao en el año 1990-2010, a través del cual se realizó el programa de inversiones metropolitanas, e incorpora el tema ambiental, teniendo en cuenta políticas de medio ambiente y seguridad contra desastres.

Periodo 1992-2004

Las Municipalidades siguieron encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones, no obstante, esta etapa se divide en dos sub etapas, debido al cambio en el marco legal- institucional y evolución teórico metodológica de la planificación urbana en el Perú:

Etapa 1992-1996

Esta etapa está caracterizada por acontecimientos importantes en la planificación urbana en el Perú, debido a que se unificó el Ministerio de Vivienda y Construcción por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en 1992, en ese mismo año se disolvió el Instituto Nacional de Planificación- INP, en el gobierno de Alberto Fujimori.

Del mismo modo, se actualiza y publica en el año 1992 por parte del **Instituto Metropolitano de Planificación, el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao 1990-2010- PLANMET**, el único plan que incluyó un programa de inversiones urbanas, e incorpora por primera vez el tema ambiental en un plan urbano, el cual tuvo como objetivo el ordenamiento ambiental metropolitano y seguridad física ante desastres.

La generación de un proceso constante de planificación- preinversión en la Municipalidad de Lima, a partir de la actualización y publicación del PLANMET 1990-2010, debido a la aplicación del principio de vincular la planificación, la

preinversión y las obras, lo cual permitió al IMP elaborar más de 200 estudios concretos (urbanísticos o de inversión) entre los años 1991-1996 que permitió a posteriores gestiones municipales, ejecutar obras estratégicas con una visión de conjunto en beneficio de la ciudad de Lima.

Se realizó la elaboración del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 y del Plan maestro de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, así como el inicio de la elaboración de Planes Urbanos Distritales en las provincias de Lima, teniendo como eje la dimensión ambiental.

Periodo 1996- 2004

Se caracteriza por acontecimientos importantes como la aprobación de la Ordenanza Municipal de Lima Metropolitana N° 99 de noviembre de 1996, que confirma la vigencia de PLANMET, cuyo objetivo fue el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a mediano plazo, se creó el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el año 2001, debido a que se separó el ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

La eliminación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano en el año 2002, como organismo descentralizado del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el cual se encargaba del apoyo técnico de las municipalidades en la planificación urbana y desarrollo social, siendo sus funciones absorbidas por el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, lo cual es ineficiente.

El 23 de febrero del 2010, mediante R.M. N° 026-2010-MINAM, el Ministerio del Ambiente aprobó los Lineamientos de política para el ordenamiento territorial cuya finalidad es articular políticas sectoriales y orientar las acción de los gobiernos regionales y locales; dejando establecido que el ordenamiento territorial es una política de Estado y un proceso político, técnico administrativo, que depende de las decisiones de actores sociales, económicos, políticos, y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación de la localización de los AA.HH, las actividades económicas, y sociales, pasa como el desarrollo físico-espacial, teniendo en cuenta el desarrollo sostenible.

En cuanto al desarrollo teórico de la disciplina urbanística, Macedo indica que el urbanismo es la ciencia y el arte de organizar la sociedad sobre el eje de las ciudades, con la ordenación de los lugares que se pueden habitar, sean urbanos o rurales, para beneficio de la colectividad, en pro de la naturaleza y economía social. Así mismo, este autor considera que es una rama del Derecho social (1997, pp. 5-10).

Por su parte, Ortiz señala que el **urbanismo** es una disciplina que estudia el ordenamiento de las ciudades y de las áreas de la metrópoli. Así mismo, es considerado una disciplina que se encarga de ordenar y desarrollar la ciudad, desde un sentido amplio, tiene la función de ordenar el territorio, y usos de suelo, los equipamientos urbanos, los sistemas viales, las regulaciones de las construcciones, los sistemas de gestión y control urbano, así como los servicios públicos, a fin de que las personas tengan espacios sustentables y útiles para el desarrollo de la vida, y otros. Su objetivo de estudio es la ciudad y las congestiones urbanas, con el fin de fomentar la ordenación, el desarrollo sostenible, **mejorar la calidad de vida de las personas** y dar a la sociedad ambientes adecuados para una vida digna (2017, p. 28).

Fernández afirma que el **urbanismo** es un criterio integrador de todo lo que tiene que ver con el hombre con el medio en el que se desenvuelve, y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo. Así mismo, asegura que de todos los recursos materiales que se puede disponer, el suelo es el único que no puede incrementarse, ya que mediante las relaciones comerciales con otros países, se puede obtener mucho más alimentos, más petróleo, minería o hierro, pero el abastecimiento del suelo ya está determinado. (2014, p. 20).

Macedo, desde su perspectiva, señala que el urbanismo se vincula con el trabajo, porque la ciudad es obra del hombre, y con la vida, ya que es morada colectiva importante para el hombre, en todas las etapas de su vida; en este contexto, el Derecho Urbanístico norma la creación, el orden y el desarrollo de la ciudad, en cuanto a su condición económica y social; señala, a su vez, que es importante el Derecho urbanístico ya que de él pueden emanar normas generales y de obligatorio cumplimiento para incentivar el uso del espacio habitable, para obtener ciudades ordenadas y pacíficas, como le corresponde a

las ciudades civilizadas. Considera el mismo autor, que el derecho urbanístico está vinculado con el artículo primero de nuestra carta magna, en cuanto a la defensa de la persona humana y su dignidad (1997, pp. 11-17).

El mismo profesor Macedo señala que la **planificación urbana** es la **ordenación científica-técnica** para el desarrollo de la ciudad, también entendida como el paso por el cual una ciudad deja de ser un espacio masivo de población y territorio, para transformarse en espacio territorial con desarrollo social y económico, y de su propia historia, del Estado y la colectividad; en tal orden de ideas, la tugurización de las ciudades (que él denomina “calcutización”), fue avizorada ya por el presidente Jefferson de los EE.UU, quien consideró a las grandes ciudades como lugares de pestilencia, desde un criterio moral, que impiden el desarrollo y dificultan la libertad del hombre (1997, p. 61).

Por su parte Ramallo, señala que **ordenación urbanística, territorial, y la protección ambiental** es una realidad, como también lo es poner en agenda un cambio de modelo urbanístico, que ponga énfasis en el desarrollo sostenible, cuya función le corresponde al Estado, y todas las administraciones públicas, y solo mediante la coordinación interadministrativa se logra el funcionamiento del urbanismo, ordenamiento del territorio y la protección del medio ambiente.

Así mismo, afirma que el derecho a la sostenibilidad requiere de una política urbanística óptima, capaz de delimitar el ámbito metropolitano, la ocupación y los usos del suelo, debiendo servir para los servicios públicos y usos colectivos (infraestructura, transporte, abastecimiento de agua, tratamiento de residuos, parques, espacios públicos, entre otros.), y al mismo tiempo preservar el proceso de urbanización, para el desarrollo urbano de terrenos. El Estado debe gobernar teniendo presente el modelo de desarrollo que tome en consideración las necesidades de crecimiento presente, sin atentar contra las necesidades de crecimiento futuras. (2014, p. 387-407).

Por su parte Gozalvo y Otros señalan que el **derecho urbanístico** es el ordenamiento jurídico que regula el planeamiento de la ciudad de acuerdo con sus requerimientos funcionales y su realización según algunos principios político legislativos de propiedad inmueble, con la finalidad de lograr el bienestar de la sociedad (2011, p. 7).

Para Ortiz, el **planeamiento urbano** es uno de los mejores ejemplos de ordenación territorial que desarrolla el origen del urbanismo: el plan es un instrumento que sirva para ordenar el territorio. La competencia para el planeamiento urbano lo tiene la administración pública mediante procedimientos predefinidos, mediante planes y normas, y su utilidad se da mediante objetivos, estrategias, metas y proyectos de lo que será la ciudad o espacio del territorio materia de estudio. **Los planes territoriales** sirven primordialmente para ordenar el uso del suelo y beneficio de los recursos naturales (2017, p. 51).

Como se puede apreciar, el ordenamiento territorial hace posible el desarrollo integral de la persona protegiendo su calidad de vida (Azpur, 2012, pp.19-20).

Macedo señala que en materia urbanística, está relacionada con la vida en la ciudad y esta a su vez con la ecología y el medio ambiente, por lo que comenta que está regulado los delitos ecológicos, en el Código Penal, en los artículos 304 al 314, señala a su vez que la contaminación ambiental constituye el delito continuado de urbanicidio, la cual considera un crimen de lesa naturaleza y por lo tanto contra la vida humana, individual y colectiva. (1997, pp.248-249).

Como es de notarse ya el citado urbanista Macedo, consideraba que el atentado contra el urbanismo como un delito contra la ecología y medio ambiente, a pesar de que en Perú no estaba ni está regulado como tal, es más nuestro país el Derecho Urbanístico se ha venido estudiando dentro del derecho municipal, y es después del año 1994 que se dicta cátedra en las universidades como asignatura autónoma.

2.4 Repercusión del Rol del Organismo de Formalización de la propiedad informal- COFOPRI en la usurpación de los terrenos del Estado.

Según la página web del Organismo de la Propiedad Informal, señala que es el organismo que se encarga de diseñar y desarrollar de manera conjunta el programa de formalización de la propiedad a nivel nacional. Entre sus funciones esta: levantar, modernizar, consolidar, y actualizar el catastro predial de todo el país, el cual proviene de la formalización. Del mismo modo, otorga asesoría

técnica y transfiere capacidades a los gobiernos locales y regionales (COFOPRI, 2021).

Según Ortiz, COFOPRI se encarga entregar la titularidad, es decir la propiedad mediante el saneamiento, físico-legal a las posesiones informales (posesiones mediante asentamientos humanos, pueblos jóvenes, centros poblados, programas municipales de vivienda, pueblos tradicionales, u otras posesiones de predios urbanos), que se hayan realizado hasta 31 de diciembre del año 2004, mediante dos modalidades: 1) La formalización de la propiedad de posesiones informales, 2) Mediante la prescripción adquisitiva de dominio a nivel administrativo, siempre que cumplan los requisitos del primer párrafo del artículo 950 del Código Civil, esto es, que se ejerza la posesión de manera pública, pacífica, y continua durante diez años. Lo cual trae como beneficio la seguridad jurídica, acceso al crédito, herencia familiar, entre otros. (2010, pp. 22-32).

Según el literal a del artículo 7 del Reglamento de Organización y funciones de COFOPRI, el Organismo de la Propiedad Informal se encarga de planificar, normar, dirigir y ejecutar el proceso de formalización de las posesiones informales de inmuebles del Estado, con objeto de vivienda.

Como es de advertirse, el Organismo de la de la Propiedad Informal (COFOPRI), formaliza las posesiones realizadas hasta 31 de diciembre del año 2004, lo cual en vez de desincentivar las usurpaciones, realiza el saneamiento de las posesiones mal llamadas informales, sino que son ilegales, ya que se realizaron, sin un justo título, mediante una posesión de hecho, mediante asentamientos humanos, conjuntos vecinales, etc, con la aparente razón de otorgar seguridad jurídica en el tráfico comercial, lo cual es un pretexto para que año tras año, se perpetren estas usurpaciones incluso de los terrenos del Estado.

La seguridad jurídica no se logra brindando títulos de propiedad, u otorgando un aparente manto de legalidad, a una posesión ilegal, con el pretexto del incentivar la inversión, y el tráfico comercial, la economía no se logra mediante mecanismos legales, que conllevan efectos colaterales como el desborde popular, y atentando contra el urbanismo, ordenamiento territorial, ese no es el fin de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida como lo preceptúa el artículo 22 de nuestra carta magna.

CAPÍTULO III.- EL URBANISMO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR EL DERECHO PENAL.

3.1 Situación fáctica de la usurpación de terrenos del estado- una mirada general.

Como se ha mostrado en la presente investigación, el bien jurídico vulnerado con la perpetración del delito de usurpación agravada de los terrenos del Estado tipificado en el numeral 4 del artículo 204 del Código Penal, no es meramente el patrimonio del Estado. Según las notas periodísticas analizadas en el capítulo 1 (ver punto 1.5) no solo se está usurpando terrenos del Estado considerados patrimonio cultural (zonas arqueológicas) y paisajístico, sino que, estas graves conductas, vulneran el urbanismo y el ordenamiento territorial.

En efecto, si estas personas logran apoderarse de los terrenos del Estado, exigen, luego, que se les instalen sus servicios básicos como energía eléctrica, agua y desagüe, lo cual conlleva a que se desatiendan otros intereses colectivos como la construcción de mejores vías, parques, hospitales, colegios, entre otros.

Conforme a lo estudiado en los capítulos precedentes, las usurpaciones de terrenos, contribuyen a incrementar demográficamente la población principalmente en las ciudades. Así, por ejemplo, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en la ciudad de Lima viven 9'674,755 habitantes, lo cual representa el 29.7% de la población del país. Esto repercute en factores como el tráfico vehicular, tugurización de las ciudades, violencia, delincuencia, afectándose el derecho a la vida, la libertad, dignidad, salud física y psicológica de las personas.

Así, la comisión del delito de usurpación de terrenos del Estado, tiene directa vinculación con el derecho constitucional a gozar de los derechos señalados en líneas precedentes, ya que la dinámica comisiva de la ocupación delictiva de los terrenos del Estado, está asociada con modos de ejecución violenta, portando armas de fuego, municiones, e incluso a través de organizaciones criminales, y enfrentándose a la Policía Nacional del Perú, lo cual trae como resultado también, de modo frecuente, heridos y muertos.

Como es de advertirse, el mecanismo legal preventivo preceptuado en el artículo 311º del Código Procesal Penal, tampoco es eficiente para el Estado, ya que las diligencias preliminares a nivel fiscal toman su tiempo, debido a la carga procesal, es más, para que se formalice una investigación o se pueda recurrir a una desalojo preventivo se tienen que esperar meses y, en estos casos, el tiempo es el peor enemigo del Estado, ya que, como lo hemos mencionado, mediante el artículo 920 del Código Civil el Estado solo ejerce su derecho de desalojo extrajudicial dentro de los quince días de conocer el ilícito penal, es decir, en la práctica, no se puede recuperar los bienes del Estado de los usurpadores, ni judicial ni extrajudicialmente.

Este modo diferente de valorar la entidad y gravedad de esta conducta permite apreciar la necesidad de un replanteamiento en cuanto a su tipificación, debido al mayor merecimiento de pena que genera la afectación a otros bienes jurídicos distintos al mero patrimonio del Estado, que pueden verse también afectados como la consecuencia de esta modalidad comisiva.

En nuestro país hasta la fecha no se castiga el delito contra el ordenamiento del territorio y urbanismo, a pesar de que contamos con una extensa realidad geográfica, zonas paisajistas, terrenos eriazos, cerros, vías, bienes paisajísticos, zonas ecológicas, que son incontroladamente usurpadas no solo por personas individuales, sino por asociaciones de personas (juntas vecinales, asociaciones, asentamientos humanos, entre otras asociaciones de hecho o de derecho) y organizaciones criminales, lo cual conlleva al crecimiento demográfico desordenado y desbordado de las urbes.

3.2 El urbanismo y ordenamiento territorial como bien jurídico penal colectivo.-

Para poder afirmar que el urbanismo y ordenamiento territorial son bienes jurídicos (además, colectivos), en el capítulo precedente se estudió la doctrina más autorizada, advirtiendo que tales definiciones cumplen con las características que la doctrina penal exige para considerar un valor como bien jurídico (ver el capítulo II, específicamente en el punto 2.1.2, del presente trabajo de investigación).

Así, Bustos afirma que los bienes jurídicos colectivos hay que definirlos a partir de una relación social fundamentada en la satisfacción de necesidades de cada individuo de la sociedad o de una colectividad, cuyo propósito es el funcionamiento de la sociedad entendida como sistema. Asimismo, afirma que los bienes jurídicos están referidos a la satisfacción de necesidades de naturaleza económica y social, lo cual implica la participación de todos en el proceso económico-social, siendo el propósito de la intervención del Estado. Del mismo modo, afirma que su característica es el carácter complementario respecto de los bienes jurídicos individuales o llamados de base (2005, p. 190-193).

Una postura similar es sostenida por Roxin que los bienes jurídicos colectivos o de comunidad, protegen a un conjunto de personas, para una vida libre, pacífica y socialmente segura, por lo que el Estado debe de garantizar a los individuos tanta protección como libertad de las personas, limitando su libertad cuando otras ramas del derecho hayan fracasado (2007, p. 436-438)

Por su parte Amelung, en ese mismo criterio afirma que los bienes jurídicos colectivos esta relacionados con la persona, es decir con la sociedad moderna y el Estado, cuyo propósito es el correcto funcionamiento de los sistemas sociales (2007, p. 230).

Como se vio en el capítulo 1, las usurpaciones de los terrenos del Estado, recaen sobre vías, lugares paisajísticos, ecológicos, cerros baldíos, ocasionando el crecimiento demográfico incontrolado y la calcutización de las ciudades, lo cual incide directamente en la calidad de vida de la población, produciéndose con ello la afectación de los bienes jurídicos individuales (de base) como son la vida, dignidad, salud, y la libertad de las personas.

Se afirma aquí que la usurpación produce este desvalor de resultado tan elevado (vulneración de los citados bienes jurídicos individuales o de base), porque para perpetrarse el delito de usurpación con agravantes, tipificado en el 204.4 del Código Penal, se ha podido comprobar en nuestra investigación que su ejecución se realiza mediante violencia, amenaza, acabando con la vida de los dirigentes vecinales, pobladores, mediante el sicariato o por la pugna de poderes entre organizaciones criminales o los citados dirigentes vecinales.

Del mismo modo, se afecta o se pone en peligro el bien jurídico salud, porque si los usurpadores no matan a los dirigentes vecinales o a los pobladores, los agreden física y psicológicamente, aunado a ello se vulnera la salud mental colectiva, ya que debido a las usurpaciones de los terrenos del Estado, se incrementa la población, y ello repercute en mayor estrés en la misma, (tugurización, tráfico vehicular, escasez de servicios públicos, etc.) (ver cap. 1) Un ejemplo de los costos y consecuencias en la economía y la salud (estrés) de las personas solo respecto del tráfico vehicular en Lima, se puede apreciar en el estudio de la Fundación Transitemos (2017, pág. 1 a 10).

En relación con la afectación del bien jurídico dignidad, se produce debido a que las personas que adquieren las propiedades del Estado ilícitamente usurpadas, viven en condiciones precarias, sin servicios básicos (agua, desagüe, energía eléctrica), con materiales de construcción precarios (esteras, plásticos, maderas) a la intemperie, pasando frío y necesidades.

Finalmente, se vulnera el bien jurídico libertad (bien jurídico individual), porque cuando se usurpan las vías, parques, zonas arqueológicas, paisajísticas, la sociedad en su conjunto se ve restringida en su derecho a la libertad de tránsito, se dificulta la libre circulación de las personas, el disfrute de los espacios públicos, y, con ello, también se afecta el derecho a la recreación.

A pesar de lo anteriormente expuesto, en el Perú, nuestro ordenamiento penal no prevé una protección sobre el urbanismo y ordenamiento territorial, salvo de manera limitada, entre los Arts. 311 a 313 del Código Penal; por su parte, los autores nacionales que comentan el Código penal no identifican una necesidad de proteger estos bienes jurídicos en el ámbito penal, conforme también se detalló en el capítulo 1. (punto 1.5.8).

En tal sentido, el propósito del presente apartado es fundamentar la existencia del urbanismo y ordenamiento territorial como bien jurídico merecedor de tutela penal.

En este orden de ideas, aunque haciendo referencia a la regulación española, Cominges señala que el bien jurídico protegido en el delito urbanístico (contenido

en el Código penal español) es la calidad de vida de los ciudadanos, el derecho constitucional a vivir en un ambiente adecuado (2010, p. 557).

Al respecto, la Sala Penal del Tribunal Supremo Español mediante sentencia del 27 de noviembre de 2009, afirma que los delitos urbanísticos repercuten en la ordenación del territorio, en el ámbito constitucional de utilización del suelo, primando el interés general, es decir teniendo en cuenta que el suelo es un recurso natural limitado, por ello su tipificación es **incuestionable**, debido además a la progresiva degradación del medio ambiente y el incumplimiento de la ordenación del territorio (Cominges, 2010, p. 557).

En el mismo sentido, la recomendación del Consejo de Europa, Comité de Ministros de 25.1.84 define a los objetivos de la ordenación del territorio, el desarrollo socio-económico, de las regiones, la mejora de la calidad de vida, de los recursos naturales, cuidado del medio ambiente y la utilización racional de territorio (Cominges, 2010, p. 557).

Al respecto, el Código Penal Español regula en el título XVI los delitos referentes a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, y específicamente el capítulo I regula los delitos de ordenación del territorio y urbanismo.

El artículo 319, 1 del Código Penal Español, (tipo cualificado- agravada), castiga con pena privativa de la libertad de **un año y seis meses hasta cuatro años**, con multa, e inhabilitación especial para ejercer la profesión a aquel promotor, constructor o técnico director que realicen obras de urbanización, construcción o edificación en vías, áreas verdes, **bienes de dominio público**, o lugares paisajísticos, ecológico, artístico, histórico, cultural, o similar, castigando con penas privativas de la libertad efectiva.

Del mismo modo el numeral 2 del tipo cualificado castiga con multa, inhabilitación para la profesión u oficio de uno a cuatro años.

Adicionalmente el numeral 3 del citado tipo cualificado, los jueces, tribunales, con decisión motivada podrán sancionar con la demolición de la obra, la reposición a su estado originario, la indemnización a los terceros de buena fe, el

decomiso de las ganancias producto del delito, e inclusive castiga a la persona jurídica con multa y disolución.

Cabe precisar que, según Muñoz Conde, el sujeto activo en el tipo cualificado es posible incluir a cualquier particular que realice los verbos rectores de la tipificación del artículo 319. 1 del Código Penal español. Por lo que solo los técnicos directores, debido a su condición de tal, su adecuación al tipo penal se limita a los sujetos activos que tengan determinada cualificación (2008, p. 537-538).

Por su parte, el artículo 320° del Código Penal Español (tipo base) señala que sanciona a la *autoridad o funcionario público*, que informa favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación, o la concesión de licencias contrarias a las normas de *ordenación territorial o urbanística*, o que al momento de la inspección hayan callado las infracciones, o que no hayan realizado las inspecciones de carácter obligatorio, será sancionado con pena privativa de la libertad de un **año y seis meses a cuatro años**, y la multa de doce de veinticuatro meses, inhabilitación, y prohibición sufragio pasivo conforme al artículo 404° Código Penal Español.

En el tipo base 320 del Código Penal Español castiga a aquella autoridad o funcionario público, que realice el hecho comisivo descrito en el citado artículo, ya sea mediante actos de comisión u omisión de funciones.

Como es de advertirse, el Código Penal español, castiga el delito urbanístico debido a la realidad geográfica que ostenta dicho país, no obstante, lo que busca el ordenamiento español, es desincentivar dichas conductas con pena privativa de la libertad efectiva, con sanciones pecuniarias, como son las multas, así como inhabilitación, decomiso, e incluso la disolución de las personas jurídicas.

De igual manera, según el mismo profesor Muñoz Conde, en el derecho español existe una íntima relación entre la ordenación del territorio con la materia medioambiental, por lo que un sector de la doctrina señala que la ordenación del territorio es parte del medio ambiente. La sanción punitiva del delito contra la ordenación del territorio debe considerarse como un refuerzo de los mecanismos

jurídico administrativos, por lo que no debe criticarse que las sanciones sean penas privativas de la libertad, pues ello está justificado por la gravedad y entidad del daño causado, ej. en el art. 319,1 el daño al valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural (2008, pp. 534-535).

La profesora Acale, quien a su vez cita a Rodríguez Ramos, señala que la protección penal del urbanismo no es tan solo la protección de la ordenación del territorio, sino lo que se protege es el patente deterioro del paisaje natural, rural o urbano, aumento de la densidad de la población superior a lo legalmente protegido, o privación a un núcleo urbano de zona o espacio de interés de la población (2011, p. 127).

La misma profesora Acale señala que, a través de la tipificación del ordenamiento del territorio, no se pretende “tener” ciudad, sino que se persigue “hacer” ciudad, lo cual implica un equilibrio entre un grupo de intereses generados por el modo de vida: el control del número de la población, el número de habitantes, el abastecimiento de servicios básicos, las posibilidades de esparcimiento, la protección característica de la ciudad (el paisaje urbano, determinado por las actividades urbanísticas), los cuales facilitan el nivel y calidad de vida en el marco urbano (2011, p. 129).

Por su parte, el profesor Vives Antón afirma que la posición dominante en España defiende que el bien jurídico penalmente relevante protegido en el delito sobre la ordenación del territorio, es la ordenación del territorio y el uso racional del suelo (2016, p. 546).

A diferencia de lo anteriormente descrito, en el derecho administrativo de nuestro país no se sanciona las apropiaciones de los bienes del Estado, sino, al contrario, conforme se aprecia en las notas periodísticas estudiadas en el capítulo 1, las autoridades municipales otorgan certificados de posesión en los predios del Estado que son usurpados, o, en su defecto, a través de COFOPRI se les otorga la propiedad a los usurpadores mediante la prescripción adquisitiva de dominio. En ese sentido, es atendible y necesario que el ordenamiento penal tipifique el delito contra la ordenación del territorio y el urbanismo.

Como ya se advirtió, la usurpación de los terrenos del Estado, a pesar de tener como objeto de la acción a los predios físicos (terrenos del Estado, o bienes destinados a servicios públicos o inmuebles que integran el patrimonio cultural de la nación declarados por la entidad competente, o sobre las áreas naturales protegidas por el Estado) a la larga, terminan afectando la salud, libertad, la dignidad de la persona, y también la vida de las personas.

Así, haciendo eco en la postura de Roxin, el derecho penal no solo debe proteger bienes jurídicos existentes, sino que tiene que proteger la existencia de las generaciones futuras, sin renunciar al principio de protección de bienes jurídicos, sino ampliándolo (2007, p. 446). De este modo no solamente se protege a la colectividad actual, sino también a las futuras generaciones debido a que las ciudades no están creadas para un número determinado de personas, sino que existen para la presente y futuras generaciones, las cuales también tienen derecho a vivir en una ciudad ordenada. En tal sentido, es legítimo construir un bien jurídico colectivo, que se proyecte hacia una afectación tanto presente como futura del bienestar de las personas.

El urbanismo y la ordenación territorial, para efectos del derecho penal, deben entenderse como parte del poder estatal para diseñar, organizar, ordenar y salvaguardar la ordenación del territorio, entendidos dichos poderes como intereses de especial importancia para mantener el correcto funcionamiento de nuestro sistema social, por lo que cumplen satisfactoriamente con las características de los bienes jurídicos colectivos, pues estos sirven para satisfacer las necesidades de la sociedad y para el correcto funcionamiento del sistema social, como ya se ha apuntado.

El bien jurídico **urbanismo y ordenación territorial**, debe ser catalogado como bien jurídico supraindividual, o, en términos de Bustos Ramírez, un bien jurídico referido al funcionamiento del sistema. Y, dentro de dicha categoría, podríamos afirmar que se trata de un bien jurídico **colectivo**, pues su protección está vinculada directamente con la protección de los bienes jurídicos de base (en este caso la vida, la libertad, la salud y la dignidad). No obstante, siguiendo a Rojas (2021, pág. 369-385), los bienes jurídicos referidos al funcionamiento del sistema cumplen simultáneamente todas las características evidenciadas por Bustos respecto a los bienes jurídicos colectivos, institucionales y de control; lo cual se

comprueba en este caso, ya que el bien jurídico **urbanismo y ordenación territorial** también asegura las relaciones interpersonales de los individuos y garantiza el ejercicio del poder público.

El bien jurídico, así planteado, ha de satisfacer la necesidad de proteger mediatamente otros bienes jurídicos de importancia trascendente en la sociedad (por ser, como dice Bustos, bienes de base): la vida, salud, dignidad y libertad, los cuales pasarían a constituirse como el sustrato material del bien jurídico urbanismo y ordenamiento territorial,

El bien jurídico urbanismo y ordenación territorial debe surgir, entonces, para asegurar la satisfacción de las necesidades de la persona, como es el caso del derecho a la vida digna, la salud, la libertad y la dignidad, las cuales se encuentran en la misma línea de ataque de las usurpaciones de los terrenos del Estado; es decir, se trata de mecanismos de adelantamiento de la barrera de punición para salvaguardar dichos bienes jurídicos de corte individual.

Con los alcances así planteados del bien jurídico urbanismo y ordenamiento territorial se aprecia nítidamente el carácter gravemente lesivo del delito urbanístico, lo cual legitima, a su vez, la intervención preventiva del Estado, ya que la evidencia mostrada en el capítulo 1 indica que no existe otra rama del derecho suficientemente eficaz para que desincentivar estas lesiones a bienes jurídicos que resultan de especial trascendencia y constante afectación en nuestra sociedad.

3.3. Consecuencias prácticas de una relectura del bien jurídico protegido por el Art. 204.4 del Código penal.

Como se aprecia, el bien jurídico en el delito de usurpación agravada sobre terrenos del Estado, no es únicamente el patrimonio, sino que debe incluirse dentro del desvalor de esta conducta la afectación al urbanismo y el ordenamiento territorial del Estado.

Esto implica que el desvalor de la conducta tipificada en el Art. 204.4 del CP, es decir la conducta ilícita de usurpar un terreno del Estado, sea en un zona urbana o rural, atenta contra un interés adicional al mero patrimonio del Estado, de

especial trascendencia para el funcionamiento de nuestro sistema social (al estar asociado a la intangibilidad de los bienes jurídicos de base), como se pone en evidencia en el presente trabajo, es decir, el nivel de lesividad del delito de usurpación de terrenos públicos es ampliamente mayor al del mero daño patrimonial, que, incluso, podría resultar en no pocos casos intrascendente para el cálculo del daño patrimonial, ya que la conducta típica recae muchas veces sobre terrenos de escasa valuación económica.

Debido a la alta gravedad del delito de usurpación, diluida detrás de un tipo penal como el actual, que infra protege a la sociedad, es que los jueces penales, al momento de determinar el quantum de la pena, deben valorar y determinar el máximo castigo posible habida cuenta de la magnitud del daño efectivamente producido.

Como es sabido, para determinar la pena respecto al delito de usurpación agravada, tipificada en el artículo 204.4 del Código Penal, se debe recurrir a lo establecido en los artículos 45 y 46 del Código Penal, referidos a la individualización judicial de la pena y a la concurrencia de circunstancias de atenuación o agravación de la conducta, respectivamente.

El maestro Prado Saldarriaga (2018, pp. 172-176) enseña que, conforme a la actual regulación del Código Penal, introducida por la Ley N° 30076 (del 2012), en nuestro país rige un **sistema de tercios**, según el cual, para identificar la pena concreta, el marco punitivo (pena conminada) se divide en tres segmentos iguales: tercio inferior, medio y superior de la pena. Conforme a este mecanismo de individualización del castigo (ver Art. 45-A del CP), se identifica el tercio específico dentro del cual ha de situarse la pena, teniendo en cuenta la concurrencia de las denominadas circunstancias atenuantes y/o agravantes genéricas, previstas en el artículo 46 del citado Código.

Para mayor abundamiento, se puede puntualizar que las circunstancias genéricas de agravación están previstas en la segunda parte (numeral 2) del artículo 46 del Código Penal, y que éstas, según explícitamente ordena dicha

norma, se aplican únicamente cuando no están previstas específicamente para sancionar el delito o cuando no son elementos constitutivos del hecho punible regulado en la parte especial del Código Penal

Situados en dicho contexto normativo, puede apreciarse que la circunstancia de agravación prevista en el literal a) de la segunda parte del Art. 46 del CP prevé el mayor desvalor de la conducta ilícita **cuando ésta se ejecuta sobre bienes o recursos destinados a actividades de utilidad común o a la satisfacción de necesidades básicas de una colectividad**. Esta agravante, según el citado profesor Prado Saldarriaga, se tipifica debido a la calidad de los bienes, materia del delito, los cuales legislativamente son considerados como de utilidad social, es decir para la satisfacción de la colectividad (2018, pp. 204 -205).

Sobre esta base, cabe preguntarnos si esta agravante genérica forma parte de la descripción Art. 204.4, o es que el legislador no previó tal desvalor en su regulación. Al respecto, es claro que el legislador ubicó el delito de usurpación de terrenos del Estado dentro del Libro II, Título V, Capítulo VIII, del Código Penal, destinado a los delitos contra el patrimonio, es decir, el desvalor de la conducta que justifica la tipificación de este delito no prevé una mayor dañosidad de la conducta en función de su trascendencia para la ordenación del territorio, sino que el agravamiento de la conducta únicamente se basa en la titularidad estatal de los bienes usurpados.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y de los resultados evidenciados en la presente investigación, es claro que **la circunstancia de agravación prevista en el literal a) del segundo párrafo del Artículo 46 del CP siempre va a concurrir para la calificación de la conducta típica del delito de usurpación de terrenos estatales**, pues, con dichas conductas, no solo se produce un daño patrimonial al Estado, sino que se atenta contra el urbanismo y la ordenación territorial, que son bienes jurídicos asociados con la utilidad común o a la satisfacción de necesidades básicas a las que dichos terrenos están destinados.

Esta conclusión es importante pues indica que la individualización de la pena en estos delitos no puede ser fijada en el tercio inferior, incluso cuando en el caso concreto, puedan concurrir, eventualmente, circunstancias genéricas de atenuación. Ello porque, como ya se ha demostrado, la circunstancia de

agravación prevista en el numeral a del segundo párrafo del Art. 46, siempre va a concurrir en estos casos, independientemente de la gravedad patrimonial que implique el hecho cometido.

Por otro lado, en virtud del estudio de los modos de aparición empírica de estos supuestos delictivos, podemos apreciar que es posible la concurrencia de otras circunstancias genéricas de agravación, tales como:

Inciso i): pluralidad de agentes que intervienen en la ejecución del delito. En este caso, Prado indica que la pluralidad de agentes que intervienen en la realización conjunta del delito representa una coautoría funcional o concierto criminal o codominio del hecho (no a los partícipes). Como se ha visto en el capítulo 1, es muy frecuente que la aparición del delito se produzca con la intervención de una pluralidad de agentes. En tales supuestos, el razonamiento es similar al anteriormente expuesto, ya que la descripción del tipo penal del 204.4 no prevé como elemento constitutivo de la conducta típica la pluralidad de agentes.

Inciso l): producción un daño grave al equilibrio de los ecosistemas naturales. En estos casos es la magnitud y relevancia del resultado de la conducta delictiva lo que determina el mayor reproche y la mayor punibilidad; así, esta circunstancia tiene relación específica respecto a los daños graves y permanentes que el delito ocasiona al ecosistema y sus componentes de la naturaleza (Prado, 2018, p. 216).

En este caso, el Art. 204.4 prevé que la conducta puede realizarse “sobre las áreas naturales protegidas por el Estado”; sin embargo, habida cuenta de que, como hemos dejado dicho previamente, el legislador ubicó el delito de usurpación de terrenos del Estado dentro del Libro II, Título V, Capítulo VIII, del Código Penal, destinado a los delitos contra el patrimonio, debe entenderse que el desvalor de la agravación se fundamenta únicamente en el mayor daño patrimonial que puede generar la usurpación de un área natural protegida, pero no a las consecuencias dañinas que tal conducta le genera a los bienes jurídicos de los seres humanos individualmente considerados (bienes jurídicos de base).

Finalmente, el **literal m)**, prevé una agravación genérica por el uso de armas o explosivos para cometer el delito. En este caso, la agravación se debe al medio utilizado por el agente, el cual debe ser idóneo para aumentar la capacidad ofensiva del agente, incorporándose en el desvalor de la conducta los riesgos que dicha utilización amerita para la seguridad de la víctima o de terceros (Prado, 2018, p. 217). Como es de apreciarse, en el caso de que se compruebe la utilización de armas de fuego para la perpetración de estos ilícitos (y, lamentablemente, conforme vimos en el capítulo 1, este es el *modus operandi* más frecuente en estos delitos) la agravante tiene plena operatividad para concurrir en el caso específico.

Por similares razones a las anteriormente expuestas, para efectos del pago, a favor del Estado, de una reparación civil por el daño producido, se debe tener en cuenta el bien jurídico tutelado. Así, siendo que, como hemos demostrado en la presente investigación, las conductas constitutivas del delito previsto en el Art. 204.4 del CP afectan no solo el patrimonio sino adicionalmente perjudican al urbanismo y el ordenamiento territorial (configurándose con ello, además, una afectación mediata bien jurídico vida, salud, libertad y dignidad de las personas), se debe valorizar el daño producido no solo en función del valor comercial del terreno usurpado, sino en función de la especial importancia de dichos bienes jurídicos para el funcionamiento del sistema social. Esto también ha de reflejarse en una determinación de la reparación civil que refleje la trascendencia del daño económico causado como consecuencia de la afectación a dichos bienes jurídicos.

Ello no obsta para tomar medidas complementarias, como la demolición de edificaciones construidas sobre el bien usurpado, y/o, en el caso de criminalidad organizada, se pueden aplicar las consecuencias sobre las personas jurídicas que prevé la Ley 30424, si la usurpación se comete mediante la participación de empresas (inmobiliarias u otros); en este caso, se puede disolver la empresa e imponer multas, conforme al artículo 105 del Código Penal.

CONCLUSIONES

El bien jurídico protegido en el delito de usurpación agravada de los terrenos del Estado, regulado en el artículo 204.4 del Código Penal, no es meramente el patrimonio del Estado. La lesividad de las conductas constitutivas de este delito trasciende a la mera afectación de la propiedad pública de los terrenos usurpados.

El bien jurídico protegido en el delito de usurpación agravada de los terrenos del Estado, regulado en el artículo 204.4 del Código Penal es el urbanismo y la ordenación territorial.

El urbanismo y la ordenación territorial cumple con la caracterización de bien jurídico colectivo, que no solo protege a la colectividad actual, sino a futuras generaciones, debido a que las ciudades no están creadas para un número determinado (cerrado) de personas que las disfruten, sino que existen para el presente y futuro, siendo que los habitantes tienen derecho a vivir en una ciudad ordenada y digna.

El urbanismo y la ordenación territorial protegen mediatamente bienes jurídicos de base, es decir bienes jurídicos esenciales para el funcionamiento del sistema, como son la vida, salud, dignidad, y libertad de las personas, los cuales, tomando en cuenta la ocurrencia empírica de este delito en el Perú, constituyen el sustrato material o el elemento pre jurídico a ser protegido.

El bien jurídico urbanismo y ordenación territorial, constituyen un bien jurídico colectivo, ya que satisfacen necesidades de índole social y económico, y surgen a partir de la relación social de las necesidades de los individuos, o de un colectivo, para el funcionamiento del sistema social.

Se aprecia una infra protección a nivel penal de las áreas naturales protegidas, vías, terrenos baldíos, inmuebles del Estado, patrimonio cultural y demás estudiados, sobre los cuales se ejerce la usurpación de terrenos del Estado, pues en la actualidad el código penal solo protege estas conductas considerándolas meras usurpaciones de terrenos en donde la particularidad que justifica la agravación de la pena es la simple titularidad del Estado.

Los bienes del Estado no están siendo cautelados de manera eficaz por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, tal como se puede corroborar a

nivel nacional. Esto se agrava porque la normatividad interna del Perú no permite recuperar estos terrenos a las municipalidades y a la SBN, lo cual repercute en el crecimiento urbano desordenado y caótico, y con ello el desborde territorial.

La identificación del bien jurídico urbanismo y ordenación territorial como objeto adicionalmente protegido por el tipo penal previsto en el Art. 204.4 del Código Penal, trae importantes consecuencias en el campo de la determinación judicial de la pena, pues permite individualizar el castigo y la reparación civil devenidos de tales conductas infractoras, mediante criterios de lesividad mayores a las del mero daño patrimonial.



EXCURSO: PROPUESTA DE LEGE FERENDA

Actualmente, la sanción punitiva del artículo 204.4 del Código Penal, es de cinco a doce años de pena privativa de la libertad, e inhabilitación según corresponda, lo cual no resulta disuasivo para las personas que perpetran este delito, es más según lo que se ha señalado en el primer capítulo 1.5.1, y según lo señalado por la Fiscalía Especializada contra el Crimen Organizado, el tráfico de terrenos es el segundo delito que genera millonarias ganancias a las organizaciones criminales, después de la trata de personas y la minería ilegal. Cada una de estas redes de traficantes de terrenos puede movilizar al año 20 millones de soles anuales, teniendo como delito principal al tráfico de terrenos, el cual se complementa con la extorsión y sicariato.

En tal sentido, de *lege ferenda*, es viable que el delito de usurpación de terrenos del Estado sea tipificado en el Título XIV Delitos contra la tranquilidad pública-Capítulo I- Delitos contra la Paz Pública, y que la sanción punitiva sea de ocho a quince años de pena privativa de la libertad para particulares, y para autoridades o funcionarios públicos, la pena privativa de la libertad sea de quince a veinte años e inhabilitación para ejercer la profesión en el mismo periodo, ello debido a la gravedad y dañosidad del delito, de conformidad con el artículo 46 del Código Penal.

De igual modo, ha de establecerse una reparación civil a favor del Estado, la incautación, demolición del bien usurpado, según corresponda, y la disolución de la empresa si es que se cometió el delito a través de empresa inmobiliarias o a fines.

Por lo que, se propone discutir la incorporación en el Código Penal un supuesto autónomo referido a la protección de la Ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, con el siguiente texto, sujeto a discusión:

INCORPÓRASE EL DELITO RELATIVO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO EN EL APARTADO DE DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO Y DELITOS AMBIENTALES:

TITULO XIII DELITO CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO, LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y EL MEDIO AMBIENTE.

Capítulo I de los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo:

Art. 304 delitos contra el ordenamiento territorial y urbanismo:

1) El que, se posesiona, apropia de todo o en parte de suelos destinados a vías, zonas verdes, terrenos de dominio público, o lugares paisajísticos, ecológicos, artísticos, históricos, culturales, o similar, contraviniendo las disposiciones de la autoridad competente, altera el paisaje urbano o rural. **Será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de doce años.**

2) El que, valiéndose de su profesión u oficio, construye ilícitamente obras para fines habitacionales o comerciales sobre suelos destinados a vías, zonas verdes, terrenos de dominio público, o lugares paisajísticos, ecológicos, artísticos, históricos, culturales, o similar, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco ni mayor de doce años, e inhabilitación de uno a cuatro años, decomiso de los bienes producto del delito, y multa de 1000 a 5000 días multa.

3) En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el **artículo 105, 105 A** de este Código se le impondrá la pena de multa, disolución según corresponda.

Art. 305 Omisión de actos funcionales, intervención o facilitación de funcionarios públicos:

El funcionario público, autoridad política, administrativa, municipal, y miembros de las fuerzas armadas o de la Policía Nacional del Perú que ilegalmente, omite, rehúsa, o retarda algún acto de su cargo, intervengan, o faciliten la comisión de

los delitos mencionados en este capítulo, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de tres ni mayor de seis años, con treinta a noventa días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 3 del Código Penal.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acale, M (2011). *Los nuevos delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo*. Editorial BOSCH S. A.
- Arbulú, V. (2019). *Derecho Penal- Parte Especial- Delitos contra el patrimonio*. Instituto Pacífico.
- Azpur, J. (2012). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. SMS Negocios SRL.
- Bustos, J. (2005). *Obras completas*. Tomo II. ARA Editores.
- Bustos, J. (2019). Los bienes jurídicos colectivos. *Revista de derecho penal*. N° 27- ISSN 0797-3411.
- Calsín, N. (2014). *Delitos de Crimen Organizado*. Grijley.
- Caro, J. El funcionario Público como autor del delito de infracción de deber. 20 años CNM.
- Castañeda, C. (1973). *Instituciones del Derecho Civil. Los Derechos Reales*. PUCP.
- Castillo, R. (2006). La Planificación Urbana en el Perú 1947-2004 ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible? Apuntes de una Biografía y una Propuesta. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*. Vol. N° 119.
- Cominges, F. (2010). El delito Urbanístico: Protección Penal de Principios Constitucionales básicos (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009). UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*., núm. 25.
- Cuadros, C. (1994). *Derecho Reales- Teoría de los bienes- teoría de la posesión*. Tomo I- (2^{da}. Ed). PUCP.
- Fernández, T. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Arazandi S.A.
- Ferrajoli, L. (2012). El principio de lesividad como garantía penal. Nro. 79. Universidad EAFIT.
- Fundación Transitemos (2017). Aspectos Negativos de la Congestión Vehicular Impacto social y económico. Recuperado de:

<https://transitemos.org/propuestas/situacion-del-transporte-urbano-en-lima-y-callao/>

- Gimbernat, E, et al. (2014). *Dogmática del derecho penal. Material y procesal y política criminal contemporáneas*. Gaceta Jurídica
- Gonzales Barrón, Gunter (2010). *Derechos Reales*. Ediciones Legales.
- Gonzales, G. y Comporti, M. (2016). *La Propiedad un enfoque Constitucional*. Gaceta Jurídica.
- Gonzales, N. (2006). *Derecho Civil Patrimonial. Derechos Reales*. Palestra Editores.
- Gozalvo, J.; Hervás, J.; Taberner, F.; y Almenar M., (2011). *Legislación Urbanística*. Universitat Politècnica de Valencia.
- Haro, G. (2019). *Las figuras del asesinato*. Hala Editores.
http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0251-34202018000200003
- Hurtado, J. y Prado, V. (2011). *Manual de Derecho Penal. Tomo I. (4^{ta}. Ed)*. Idemsa.
- Jakobs, G. (1997). *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. Teoría de la Imputación (2^{da} Ed)*. Marcial Pons y Ediciones Jurídicas.
- Lascurain, J. (2007). *Bien jurídico y objeto protegible*. En: ADPCP. Vol. LX.
- Lascurain, J. (2019). *Manual de Introducción al derecho penal*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Luzón, D-M. (2004). *Curso de Derecho Penal- Parte General I*. Universitas
- Macedo, O. (1997). *Derecho Urbanístico*. Molsan Impresos.
- Meini, I (2003). *Responsabilidad penal del empresario por los hechos cometidos por sus subordinados*. Tirant Monografías.
- Meini, I. (2014). *Lecciones de derecho penal- Parte General Teoría Jurídica del delito*. Fondo editorial de la PUCP.
- Mir, S. (2016). *Derecho Penal Parte General (10^a Ed.)*. Reppertor.
- Mir, S. y Muñoz, F. (1981). *Anotaciones al Derecho español*. En: Jescheck, H-H. *Tratado de Derecho Penal Parte General*. Volumen Primero. Bosch.

- Montovani, F. (2015). *Los principios del Derecho Penal*. Ediciones Legales.
- Montoya, Y. (2015). *Manual sobre delitos contra la administración pública*. Open Society Foundations.
- Muñoz, F. (2008). *Derecho Penal Parte Especial*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Nuñez, M. y López, G. (2008). *Moderna revisión del delito de tráfico de drogas: estudio actual del art. 368 del Código Penal*. Revista Penal. Doctrina. N° 22, 80-81.
- Ortiz, I (2010). *El derecho de propiedad y la posesión informal*. Lima. PROSODE PUCP.
- Ortiz, I. (2017). *Introducción al derecho urbanístico*. Fondo Editorial PUCP.
- Paredes, J. (2016). *Delitos contra el patrimonio*. (3^{era} Ed). Gaceta Jurídica.
- Pariona, R. (2011). *La teoría de los delitos de infracción de deber. Fundamentos y consecuencias*. Gaceta Penal. N° 19. 69-83.
- Pastor, N. (2004). *La determinación del engaño típico en el delito de estafa*. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Peña, A. (2011). *Curso elemental de derecho penal. Parte Especial II*. Ediciones Legales.
- Peña, A. (2021). *Manual de derecho penal. Parte especial. Tomo 2*. (2^{da}. Ed.). Legales Editores.
- Polaino, M. (2011). *Dogmática Penal entre Naturalismo y Normativismo*. AD-HOC.
- Prado, V. (2019). *Lavado de Activos y Organizaciones Criminales en el Perú*. 1^{era} Ed. Idemsa.
- Ramallo, E. (2014). *La Planificación territorial Sostenible*. Arazandi.
- Reátegui, J. y Espejo C. (2016). *El delito de usurpación inmobiliaria en el Código Penal Peruano*. Lex & Iuris Grupo Editorial.
- Reátegui, J. y Espejo, C. (2016). *Usurpación Inmobiliaria en el Código Penal Peruano*. Lex & Iuris Grupo Editorial.

- Rodríguez, J. (2015). *Comisión por omisión: otro supuesto de responsabilidad de altos mandos militares*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP.
- Rodríguez, M. (2006). *Autoría y Participación en comisión por omisión*. Rubinzal Culzoni Editores.
- Rojas, F. (2000). *Jurisprudencia penal patrimonial*. Grijley.
- Rojas, F. (2013). *Los Delitos contra el patrimonio en la jurisprudencia*. Gaceta Jurídica.
- Rojas, H. (2021). *La subsidiariedad del derecho penal con respecto al derecho administrativo sancionador*. En: Meini, I; Montoya, Y. (coords). *Libro homenaje en memoria al profesor Felipe Villavicencio*. CICAJ PUCP.
- Rosas, Y. (20 de abril de 2011). Superintendente de Bienes Estatales: “Hemos recuperado terrenos y estamos combatiendo a las mafias”. El Comercio.
- Roxin, C. (2007). *¿Es la protección de bienes jurídicos una finalidad del derecho penal?*. En: Hefendehl, R. (ed.). *La Teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho Penal o juego de abalorios dogmático?* Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Salinas, R. (2010). *Delitos contra el patrimonio* (4ª ed.). Grijley.
- Salinas, R. (2019). *Derecho Penal Parte Especial*. Vol. 2. (8va Ed). Iustitia.
- Schünemann (2018). *Dominio sobre la vulnerabilidad del bien jurídico o infracción del deber en los delitos especiales*. Revista de la Facultad de derecho PUCP. Nº 81, 93-112.
- Torres, A. (2021). *Derechos Reales*. Tomo I. (2ª Ed). Instituto Pacífico.
- Valle, J. (2013). *Manual de los derechos humanos*. Ediciones Jurídicas.
- Vargas, R. (2020). *El delito de tenencia ilegal de armas de fuego*. Editorial Iustitia.
- Varsi, E. (2017). *Tratado de Derechos Reales*. Tomo I. Fondo Editorial Universidad de Lima.
- Villegas, E. (2018). *El homicidio doctrina y jurisprudencia*. Gaceta Jurídica.
- Vives, T. (2016). *Derecho Penal Parte Especial*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Normas citadas:

- Ley N° 29151- Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley N°29251- Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales las funciones generales de la SBN.
- Ley N° 30230- Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- Ley N° 27783-Ley de Bases de la Descentralización.
- Decreto Legislativo N.º 1068- Ley de la defensa jurídica del Estado.
- Ley N° 29618 Presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad.
- Informe sobre desalojo extrajudicial, conforme con los términos del artículo 920 del Código Civil, modificado por Ley N° 30230- Gonzales, G.
- ROF de la SBN.
- Decreto Supremo N° 023-2004-PCM.
- Constitución Política del Perú.
- Código Penal peruano.
- Decreto Supremo 025-2007- Vivienda.

REVISTAS, ESTADÍSTICA Y NOTICIAS ONLINE:

- <http://datakrim.inei.gob.pe/panel/mapa>
- <https://chabaneixabogadospenalistas.es/delitos-ordenacion-territorio-y-urbanismo/>
- <https://www.conceptosjuridicos.com/codigo-penal/>
- <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1815682/Presentaci%C3%B3n%20Ley%20DUS%20en%20el%20Congreso.pdf>.
- <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/miscelanea/trafico-de-terrenos-en-aumento-informe-especial>

- <https://larepublica.pe/sociedad/2021/07/26/dictan-penas-de-hasta-35-anos-de-carcel-a-miembros-de-los-babys-de-oqueando/>
- <https://canaln.pe/actualidad/babys-oqueando-incautan-20-propiedades-vinculadas-organizacion-criminal-n424707>
- <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/508688-ministerio-publico-logra-sentencias-de-prision-para-38-personas-vinculadas-a-los-babys-de-oqueando>
- <https://elcomercio.pe/lima/policiales/los-babys-de-oqueando-allanan-propiedades-vinculadas-a-red-criminal-en-varias-zonas-de-lima-y-callao-fotos-nndc-noticia/>
- <https://panamericana.pe/locales/253150-invasiones-mafias-lima-organizaciones-criminales-mueven-millones-trafico-terrenos>
- <https://elcomercio.pe/whatsapp/sucesos/ate-usurpadores-terrenos-apoderan-zona-intangible-395442-noticia/>
- <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/pnp-desbarata-organizacion-dedicada-al-trafico-de-terrenos-denominada-la-capitana>
- <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/04/policia-interviene-a-banda-de-presuntos-trafficantes-de-terrenos-en-trujillo-lrnd/>
- <https://elcomercio.pe/peru/lambayeque/chiclayo-tres-bandas-disputan-trafico-terrenos-351491-noticia/>
- <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/trafico-terrenos-organizacion-criminal-tenia-como-complices-funcionarios-sunarp-n351293>
- <https://www.youtube.com/watch?v=3rQih-SNaho>
- <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/pnp-desarticula-banda-los-malditos-de-chumbivilcas-en-arequipa>
- <https://elcomercio.pe/peru/lambayeque/detienen-10-presuntos-implicados-banda-gran-familia-345204-noticia/>
- <https://rpp.pe/peru/lambayeque/chiclayo-desarticulan-organizacion-criminal-el-gran-chaparral-en-megaoperativo-noticia-1159187>
<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/superintendente-de-bienes-estatales-hemos-recuperado-terrenos-y-estamos-combatiendo-a-las-mafias-entrevista-sbn-invasiones-en-lima-trafico-de-terrenos-noticia/>

- <https://www.sbn.gob.pe/sbn-habilita-portafolio-de-predios-del-estado-para-facilitar-la-busqueda-de-terrenos>
- <https://larepublica.pe/sociedad/2021/04/28/traficantes-de-terrenos-cobran-cupos-en-lomo-de-corvina-segun-vecinos/>
- <https://canaln.pe/actualidad/crimen-ancon-victima-habia-denunciado-trafico-terrenos-n438399>
- <https://canaln.pe/actualidad/ancon-balacera-dejo-cuatro-muertos-n438398?ref=>
- <https://gestion.pe/peru/politica/alcalde-santa-rosa-detenido-liderar-banda-dedicada-trafico-terrenos-226169-noticia/?ref=gesr>
- https://m.facebook.com/watch/?v=231771302134963&_rdr
- <https://www.gob.pe/4194-organismo-de-formalizacion-de-la-propiedad-informal-que-hacemos>
- <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/>
- <https://es.mongabay.com/2018/01/peru-lomas-de-amancaes-invasiones-lima/>
- <https://larepublica.pe/sociedad/2022/02/14/tras-captura-de-banda-de-trafico-de-terrenos-allanan-municipalidad-de-ancon/>
- <https://elcomercio.pe/lima/policiales/carabayllo-nueve-personas-implicadas-en-presuntos-actos-de-extorsion-y-trafico-de-terrenos-fueron-intervenidas-por-la-policia-nndc-noticia/>
- <https://panamericana.pe/24horas/locales/342260-puente-piedra-cae-banda-ingenieros-aucallma-dedicados-trafico-terrenos>

ANEXOS:

← → ↻ elcomercio.pe/lima/sucesos/superintendente-de-bienes-estatales-hemos-recuperado-terrenos-y-estamos-combatien... ☆ ☰ M

En el primer trimestre del 2021 se han recuperado más de 2 millones de m2. Armando Subauste, titular de la SBN, detalla cómo viene trabajando la entidad para velar por los intereses del Estado y hacerle frente el tráfico de terrenos y la ocupación ilegal de predios.



El superintendente de la SBN, Armando Subauste Bracceso, exhorta a la población a tomar conciencia y salir de los predios invadidos antes de que se efectúen los desalojos. (Foto: Andina)



Yasmin Rosas
Periodista
yasmin.rosas@comercio.com.pe

Lima, 20 de abril de 2021
Actualizado el 20/04/2021 01:26 p.m.

Gestión

Escucha información veras sobre economía nacional e internacional.

← → ↻ elcomercio.pe/lima/sucesos/superintendente-de-bienes-estatales-hemos-recuperado-te

-¿Cuáles son las metas de recuperación?

Cada año nos proponemos a recuperar un aproximado de entre 65 y 75 predios, esto lo hemos venido haciendo en los últimos tres años. En el 2020, inclusive con la lamentable pandemia, pudimos recuperar 71 predios, y este 2021 ya tenemos recuperados 7 que suman más de 2 millones de metros cuadrados. Para este año, la proyección es recuperar cerca de 4 millones de m2.

GESTIÓN 2021				
Nº total de Predios	DISTRITO	PROVINCIA	DEPARTAMENTO	ÁREA OCUPADA M2
1	Ancón	Lima	Lima	204.827,01
2	Marcona	Nazca	Ica	10.893,80
3	Marcona	Nazca	Ica	34.564,40
4	Marcona	Nazca	Ica	2.385.426,93
5	Chimbote	Santa	Ancash	774,06
6	Los Organos	Talara	Piura	1.527,68
7	Los Organos	Talara	Piura	2.863,02
7				2.640.876,90

-Además de la PNP, ¿con qué otras instituciones se coordinan y en qué consiste el trabajo multisectorial?



SBN HABILITA PORTAFOLIO DE PREDIOS DEL ESTADO PARA FACILITAR LA BÚSQUDA DE TERRENOS

INICIO / SBN HABILITA PORTAFOLIO DE PREDIOS DEL ESTADO PARA FACILITAR LA BÚSQUDA DE TERRENOS

Jueves 12 de Marzo de 2020 Superintendencia Nacional de Bienes Estatales



Correo: MADELEINE KATHERINE x +

outlook.live.com/mail/0/id/AQMkADAwATYwMAITyZvMNS1iNzlyAC0wMAITMDAKAEYAAAPa4Dyg9uEIQR8gJpVZ...

Todo <> INEI

Mensaje nuevo Responder Eliminar Archivo No deseado Mover Categorizar Posponer

Favoritos Elementos enviados Bandeja de ent... 15299 Agregar favorito Carpetas Bandeja de ent... 15299 Correo no deseado 27 Borradores 75 Elementos enviados Elementos eliminados Archivo Notas Historial de conversac... Carpeta nueva Grupos Nuevo grupo Actualizar a Microsoft 365 con Características de Outlook Premium

← CORREONº 3917 -2019/INEI-OTD: Denuncias por comisión de delitos contra el patrimonio, 2011 – 2019 Exp. 2019-11253

Infoinei <infoinei@inei.gob.pe>
Lun 15/07/2019 21:46
Para: Crocco smart1@hotmail.com

DENUNCIAS POR COMIS...
19 KB

CORREO N.º 3917-2019/INEI-OTD

Señora
MADELEINE KATHERINE ANCHO CROCCO
DNI 46706257

Referencia: Solicitud de acceso a la información pública Exp. 2019-11253

Reciba nuestro cordial saludo, y en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita información estadística referente a denuncias por el delito contra el patrimonio en la modalidad de usurpación agravada sobre terrenos del Estado, crimen organizado por el mismo delito mencionado, al respecto manifestarle que se le remite en adjunto la siguiente información estadística disponible sobre el tema en consulta:

- Denuncias por comisión de delitos contra el patrimonio, 2011 – 2019

Cabe indicar que la información proporcionada se encuentra disponible en nuestro Portal web (www.inei.gob.pe), en nuestro Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana – DATA CRIM (<http://datacrim.inei.gob.pe/>)

Sin otro particular, nos despedimos de usted.

Atentamente,

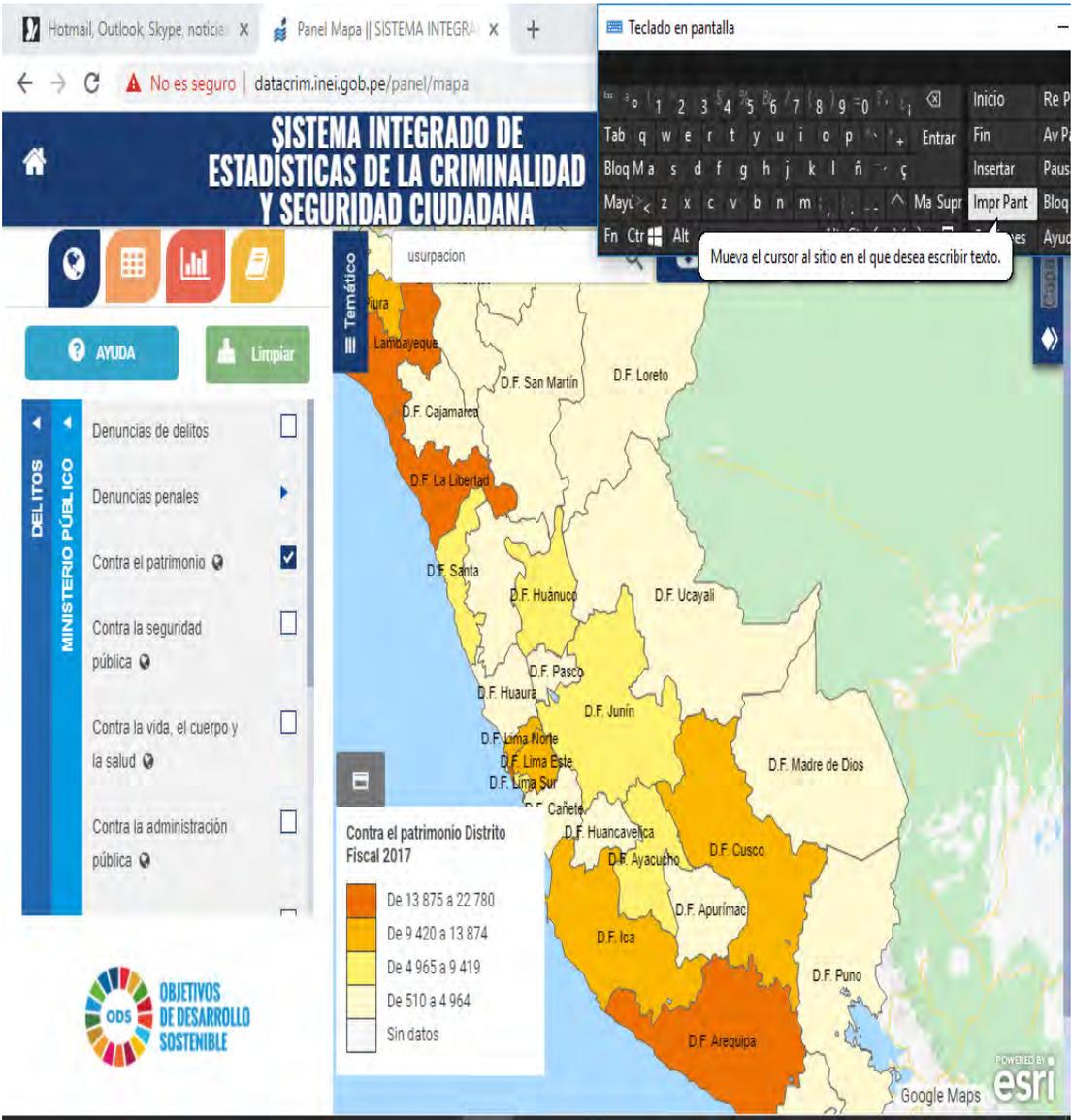
INEI
Oficina Técnica de Difusión
Instituto Nacional de Estadística e Informática
Central Telefónica: 203 2040 Anexo 5262 - 5980
Teléfono: 4311340
Visite nuestra página web: www.inei.gob.pe
Servicio de transferir este e-mail a sus documentos, please bajar clics realmente necesario.

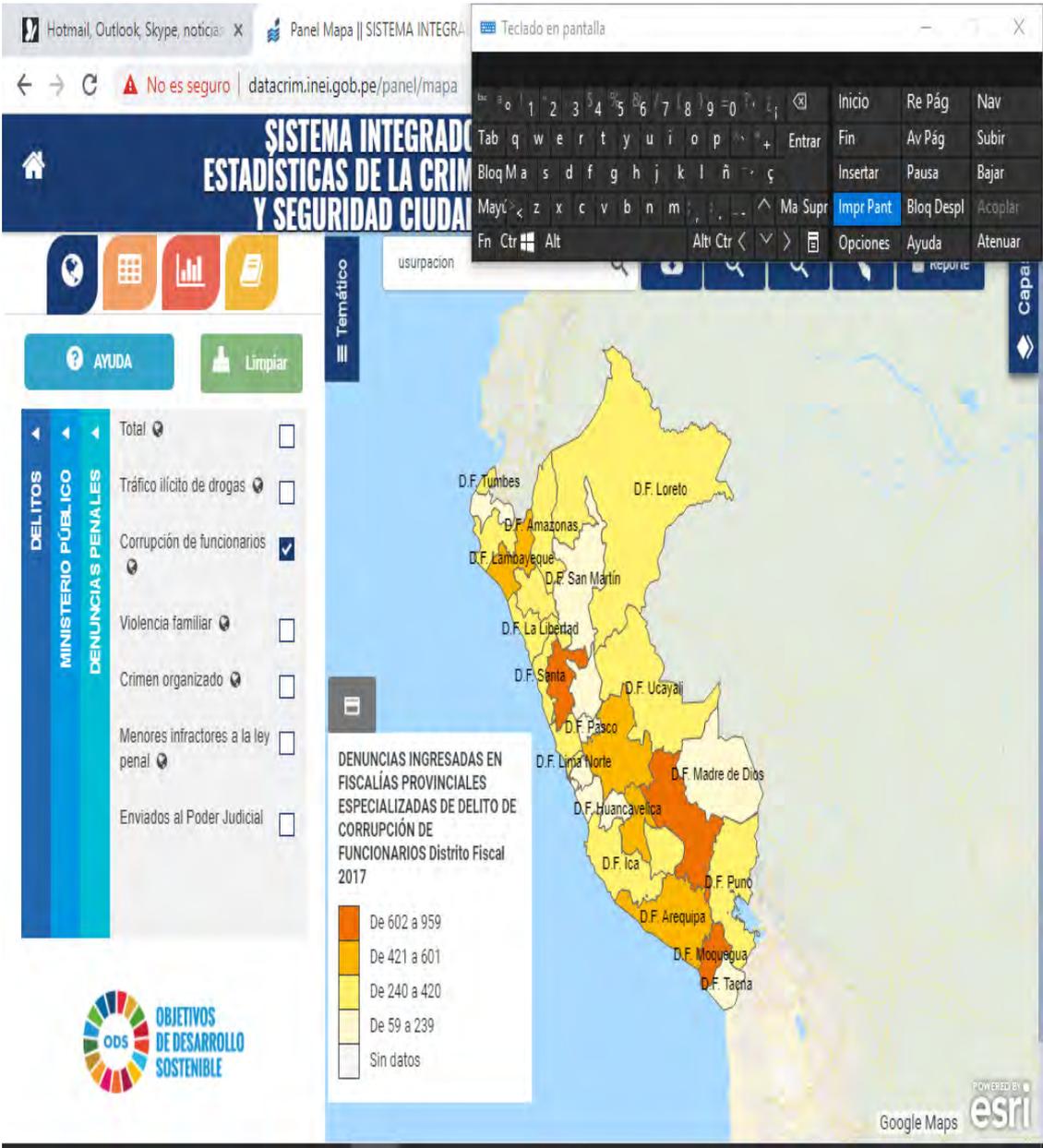
DENUNCIAS POR...xlsx inei información (...).docx CADENA_TINUCO...pdf

Mostrar todo x

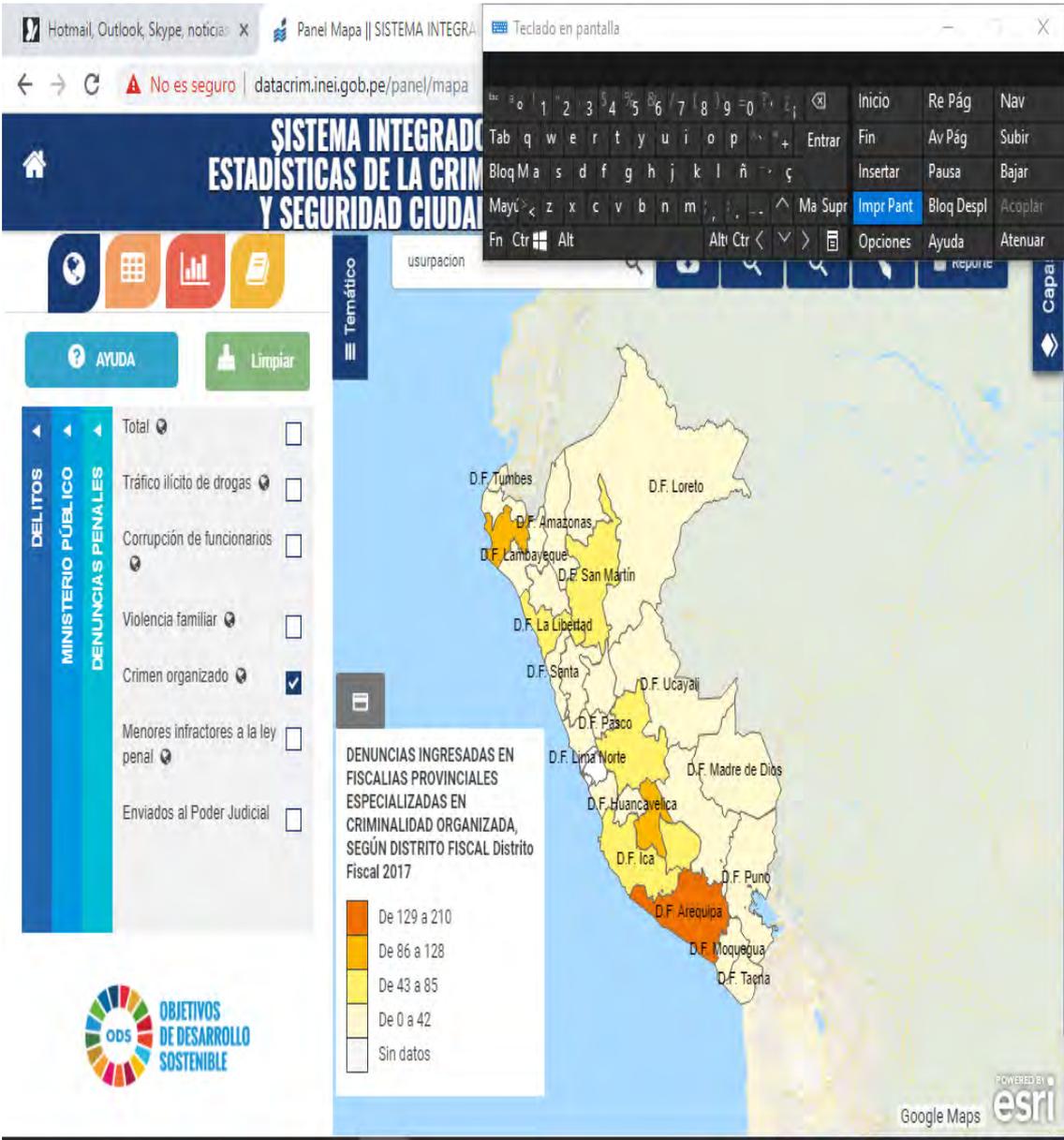
Escribe aquí para buscar

17°C ESP 23:02 4/07/2021





MCMXVII



← → ↻ https://www.facebook.com/SunarpOficial/photos/

Inicio Re Pág Nav
Tab q w e r t y u i o p + Entrar Fin Av Pág Subir
Bloq Ma s d f g h j k l ñ ç Insertar Pausa Bajar
Mayú < z x c v b n m , . / ^ Ma Supr Impr Pant Bloq Despl Acoplár
Fn Ctr Alt Alt Ctr < > Opciones Ayuda Atenuar

Sunarp Me gusta · 7 de diciembre de 2018

#Comunicado de la Sunarp sobre el caso de tráfico de terrenos en Puente Piedra.

A Magaly Chávarry, Omar Herrera Villanueva, Mayu Aymé y 42 personas más les gusta esto.
Se ha compartido 21 veces
Ver los 3 comentarios

COMUNICADO

Ante la información difundida en los medios, referente al presunto tráfico de terrenos en el distrito de Puente Piedra, hacemos de conocimiento público lo siguiente:

- 1) Se ha dispuesto el inicio inmediato de las acciones administrativas en relación a los hechos que han originado la intervención del Ministerio Público respecto de dos trabajadores de la Oficina Receptora de Los Olivos, a fin de determinar su responsabilidad.
- 2) La Sunarp viene colaborando de manera activa y transparente con las investigaciones policiales y fiscales que se están llevando a cabo.
- 3) Expresamos nuestro repudio a todo acto de corrupción y reiteramos que se colaborará con las autoridades competentes para que se determinen las responsabilidades conforme a ley.

Lima, 7 de diciembre de 2018
Oficina General de Comunicaciones - Seso Central

PERFORMAMOS LO QUE TAMPOCO SE COSTA

sunarp
Superintendencia Nacional de la Defensa Pública



← → ↻ ⓘ https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad

ACTUALIDAD ESPECTÁCULOS INTERNACIONALES

Salud » Estilo de vida » Tecnología » Trámites y servicios

En total son 24 malos policías los que conformaban la trama de esta banda criminal

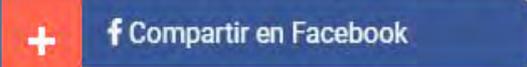


Santillán fue detenido por sus colegas. Foto: Mininter

Durante el megaoperativo policial que desarticuló la banda 'Los babys de Oquendo', dedicados a la extorsión y al tráfico de terrenos, la **Policía Nacional** detuvo al comandante PNP **Humberto Santillán** Otiniano, quien sería parte de esta organización criminal.



SOCIEDAD
Alcalde de Santa Rosa integraba
banda dedicada a tráfico de terrenos
psicariato [FOTOS]



URGENTE 



Desarticulan Organización Criminal "Los Chacales de Ventanilla", Fiscalía Provincial Corporativa Especializada contra el Crimen Organizado de Ventanilla, en un megaoperativo ejecutado junto a la DIVIAC, DIGEMIN Y SUAT de la Policía Nacional del Perú, allanaron 24 viviendas y detuvieron a 18 implicados en el delito de tráfico de terrenos. Los involucrados fueron derivados a la DIRCOTE con detención preliminar por 15 días, para las diligencias correspondientes, hasta el pedido de prisión preventiva.



Oficina de Imagen y Protocolo

Fuente: Foto tomada de la página de Facebook de la fiscalía especializada contra el crimen organizado del distrito fiscal NorOeste.

Fotos recientes del personal jurisdiccional, que coadyuvó a la labor administrativa y jurisdiccional, donde se logró la medida limitativa de derecho de detención preliminar de 18 personas investigadas, así como el allanamiento, descerraje, incautación y registro domiciliario, respecto a un caso de crimen organizado por el delito de tráfico ilícito de terrenos del estado y otros, con lo

cual se evidencia que es un delito latente que sigue perpetrando en la actualidad.



Fuente: Tomado de la página de Facebook de la CSJPPV



Fuente: Tomado de la página de Facebook de la CSJPPV



Fuente: Tomado de la página de Facebook de la CSJPPV



Fuente: Tomado de la página de Facebook de la CSJPPV



Las Lomas de Amancaes desaparecen bajo el avance de invasiones en Lima

POR YVETTE SIERRA PRAELI EN 31 ENERO 2018 |



PUENTE PIEDRA
TRAFICANTES DE TERRENOS SE ENFRENTARON A LA POLICIA
FORMA: KATHERINE SOTO - REPORTERA RPP NOTICIAS

RPP RPP Noticias

Enfrentamientos entre invasores de terrenos en Puente Piedra
La Policía llegó para controlar el enfrentamiento.

Las imágenes pueden estar protegidas por derechos de autor. Más información