

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO



“La investigación policial por el delito de usurpación de terrenos en San Bartolo
en el período 2012 - 2014”.

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor

Víctor Ysaias Montoya Morí

Asesora

Mg. Sofía Vizcarra Castillo

Lima – Perú

2016

Índice

Resumen	
Lista de acrónimos	
Introducción	06
1. Las investigaciones sobre la PNP y las invasiones en Lima	10
2. Las políticas públicas y el delito de usurpación	15
3. Metodología.....	22
4. Hallazgos de estudio	
4.1 Los procedimientos de investigación policial para la intervención en Los delitos de usurpación de terrenos durante el periodo 2012-2014..	25
4.2 Los problemas de las acciones de investigación que implementa la División de Asuntos Sociales	32
A. Problemas relacionados a los recursos humanos	33
B. Problemas de logística	35
C. Problemas Institucionales.....	39
4.3 Causas de los problemas para la implementación de acciones de Investigación de la División.....	42
A. Causas de los problemas relacionados al personal PNP	42
B. Causas de los problemas logísticos	45
C. Causas de los problemas institucionales	46



Discusión.....	49
Conclusiones.....	55
Referencias.....	58



Resumen

En la actualidad, los problemas relacionados a la acción policial están fuertemente ligados al problema de inseguridad ciudadana, y la percepción del agravamiento de esta. Por este motivo, se relegan otros campos de la acción policial en los que la violencia no juega un papel protagónico. En esta investigación se busca entender el fenómeno de la usurpación a partir del caso de San Bartolo, en la que la ocupación de terrenos suele afectar incluso al propio Estado. Con este objetivo, se buscará entender la situación social que impulsa la usurpación de terrenos y conocer a los principales perpetradores. Posteriormente, se analizarán las políticas públicas que mantiene el estado para combatir este problema, en la forma de la investigación policial. Haciendo uso de los conceptos básicos del proceso de elaboración de políticas públicas, buscaremos finalmente entender cuáles son las particularidades que definen la acción policial en su lucha contra la usurpación. Se prestará especial atención a aquellas que traigan problemas, teniendo en mente la formulación de recomendaciones para mejorar la acción de la Policía Nacional del Perú.

Palabras clave: Usurpación de terrenos, implementación de políticas públicas, División de Asuntos sociales PNP, estudios policiales.

Lista de acrónimos

COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
DIVASOC	División de Asuntos Sociales
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
PNP	Policía Nacional del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Introducción

La usurpación de terrenos no es un delito nuevo en el Perú, presentándose de manera constante en todo el territorio nacional. Una de las modalidades más conocida y cubierta por los medios es la invasión, siempre presente en la atención del público. Sin embargo, pese al esfuerzo de la PNP, este fenómeno delictivo sigue expandiéndose (GESTION 2014) (RPP 2012)¹ (Herrera 2014). Por este motivo, la presente investigación estudia el fenómeno de usurpación de terrenos en el distrito de San Bartolo durante el período 2012 – 2014. Este distrito tiene la particularidad de registrar una incidencia importante en el delito de la usurpación, estando en la cúspide de esta cifra la sentencia del Tercer Juzgado Penal Unipersonal de la Corte Superior de Justicia de Lima (El Comercio 2014)², contra la autoridad edil, precisamente por usurpación.

¹ Titular: Policía desalojó a invasores de terrenos de INIA en Iquitos y Presentan 100 denuncias por usurpación de terrenos en Juliaca.

² Titular: Alcalde de San Bartolo fue condenado por falsificar documentos

El problema de la usurpación de terrenos afecta seriamente el desarrollo del país al ultrajar derecho de propiedad, uno de los pilares del modelo de desarrollo económico liberal. Esta situación incrementa la informalidad reinante en la realidad nacional, vulnerando el estado de derecho. Redes criminales lucran con la usurpación, aprovechándose de la necesidad de vivienda de muchas familias en estado de pobreza. A partir del caso de las autoridades en San Bartolo, incluso podemos llegar afirmar que este delito involucra la corrupción de las instituciones del estado.

La presente investigación se justifica por la ausencia de trabajos académicos sobre el tema de investigación policial con respecto al delito de la usurpación en el Perú. Las consecuencias que pueden derivarse de este delito, deben ser descubiertas y analizadas, para contribuir a una mejor comprensión de la realidad nacional, así como para estudiar las capacidades de la División de Asuntos sociales – PNP, en tanto su naturaleza como institución. Debe considerarse que la importancia de este tema radica en la protección del Estado de Derecho y la legalidad en nuestro país, uno de los elementos claves para la vida democrática. El caso de San Bartolo en el período 2012 – 2014, ha sido elegido tanto por el número de casos de usurpación registrados, como por el perfil de los perpetradores: el alcalde de la zona fue condenado por este delito, cometido en perjuicio de la propiedad del Estado, y afectando su institucionalidad.

La pregunta de investigación que se siguió es ¿Cómo se implementaron las acciones de investigación policial por parte de la División de Asuntos Sociales de la PNP en el delito de usurpación de terrenos en la jurisdicción de San Bartolo entre el 2012 y 2014? El objetivo es comprender la implementación de las acciones de investigación policial por este delito. Para ello se plantean tres objetivos específicos. En primer lugar, se buscó describir los procedimientos de investigación policial. En segundo lugar, establecer cuáles son los problemas de las acciones de investigación que en estos casos implementa la División de Asuntos sociales, y finalmente, establecer las causas de dichos problemas

Como hipótesis, se sostiene que la investigación policial por el delito de usurpación de terrenos en San Bartolo realiza procedimientos de inteligencia operativa, y otras diligencias establecidas en su manual de operaciones, con limitaciones debido demoras burocráticas, administrativas y de falta de personal, entre otros. Las causas que generarían estas limitaciones radican en la falta de formación de cuadros especializados en la PNP, falta de una eficiente asignación presupuestal y la existencia de normas que dificultan la participación policial.

Esta investigación tiene por secciones, en primer lugar, la revisión de algunos textos académicos relacionados al tema de las investigaciones sobre la PNP y las invasiones en Lima. En segundo lugar, se revisó los elementos teóricos de políticas públicas en los que se basará el análisis. En tercer lugar, luego de una

breve descripción de la metodología, se discuten los hallazgos en 3 secciones: en la primera se describe el proceso de investigación policial del delito de usurpación para el caso de estudio. En la segunda, se revisó las limitaciones encontradas en este proceso. En la tercera, se identificaron las causas que generan esas limitaciones. Finalmente, la última sección consiste en una reflexión y análisis a partir de un enfoque de políticas públicas, centrado en todo el proceso de investigación y sus limitaciones.



1. Las investigaciones sobre la PNP y las invasiones en Lima

Las literatura especializada en analizar las acciones particulares de la PNP aún no han explorado que limitaciones tienen los efectivos policiales para la investigación de los casos relacionados al delito de la usurpación. Por otro lado, existen varios autores que han tratado de los problemas que afectan el desempeño policial en general. Una de las principales preocupaciones de estas investigaciones han sido los recursos humanos con los que cuenta la institución policial. Costa y Briceño (2008: 39).exploran el estado de los recursos humanos con los que cuenta la Policía Nacional del Perú. Los autores inician su análisis explicando el decaimiento del número de efectivos en nuestro país. Según los datos revisados, para finales del 2007, la PNP llegaba a 90 316 mil efectivos en todo el territorio nacional, mientras que hace casi veinte años, en 1989, este número ascendía a 120 mil (2008:39). Esta tendencia se vuelve contradictoria si se toma en consideración que la población nacional ha aumentado su número de habitantes en un 29. 73% (2008: 39).

El bajo número de efectivos de por sí no es necesariamente un problema. En su Informe Defensorial N° 142, Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente, la Defensoría del pueblo indica que una mayor cantidad de efectivos, o mayor cantidad de gasto, no garantiza necesariamente una mejora en la acción policial. De hecho, el factor decisivo estaría en una

“administración correcta, eficiente, y bajo un esquema coordinado orientado hacia los resultados” (Defensoría 2010: 70). Sin embargo, el organismo autónomo termina por reconocer que es deseable un aumento en el número de efectivos, pues el Perú cuenta con un número de efectivos por debajo del recomendado por la Organización de las Naciones Unidas (2010: 80 – 82). Por otro lado, existen factores adicionales que afectan el simple conteo numérico para establecer la cantidad de efectivos en la fuerza policial (Costa & Briceño 2008: 40 – 41). En primer lugar, existe el régimen laboral de 24 horas de descanso por 24 horas de trabajo, lo que en la práctica implica que la PNP solo cuenta con la mitad de la totalidad de sus efectivos cada día. En segundo lugar, una buena parte de los efectivos se dedica a labores administrativas. Para fines del 2007, aproximadamente un 17% del total de efectivos policiales se dedicaba a labores en unidades administrativas. Este número es superior si se considera que existen además efectivos de las unidades operativas que se dedican a funciones administrativas dentro de estas.

Debemos tener en cuenta también los inconvenientes que generan las condiciones de la infraestructura y del equipo del que dispone la PNP. A pesar de ser las unidades básicas de atención al público, la comisaría en el Perú recibe un trato indiferente, parecen dejarse al abandono, con infraestructura física inadecuada (sobre todo para el acceso a personas discapacitadas o atención a víctimas de violencia familiar), red de computadoras, o acceso a bases de datos

institucionales (Costa & Briceño 2008: 73 - 74). La situación con los equipos de telecomunicaciones también es complicada, con una variedad de equipos (sobre todo desde la distritalización) incompatibles entre ellos. Esto demuestra un problema a la hora de hacer las adquisiciones en la institución policial (2008: 64). Un ejemplo similar es el contrato de la PNP con la empresa Claro para el uso del servicio de telefonía celular, que si bien ha ayudado a mejorar las comunicaciones, también ha generado el uso de los celulares para llamadas en horas de trabajo a terceros (Costa & Briceño 2008: 64).

Ahora bien, la usurpación como tal no ha sido estudiada al detalle, pero se pueden encontrar los antecedentes de este fenómeno delictivo en las investigaciones sobre la migración hacia la capital y la explosión demográfica limeña en las décadas de los 60s y 70s. Matos Mar (1987), realiza un recuento de este fenómeno:

“A las invasiones de tierras en la sierra, acompañan grandes invasiones de predios urbanos en la capital y ciudades principales, dando lugar al crecimiento desmesurado de barriadas y asociaciones vecinales. Sus pobladores reclaman viviendas, títulos y servicios básicos. Las asociaciones distritales proliferan en la capital. Se empieza a evidenciar la organización de un nuevo movimiento obrero, cuya dirección tiende a alejarse de la influencia de las dirigencias políticas tradicionales renuentes a enfrentarse con el sistema social y económico imperante” (Matos 1987: 37)

El elemento político social es importante, pues para el autor las invasiones son producto del desborde popular generado como respuesta ante la ineficacia del estado y el sistema legal impuesto (1987: 65). El modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, juega un papel clave en la migración hacia las ciudades, que reciben sus beneficios, principalmente Lima y Callo (INEI 2009: 49). La población rural que migraba, lo hacía con miras al progreso. Esto resultó en un crecimiento espectacular de los habitantes en la capital: de 1'652,000 habitantes en 1961; en 1972 llegó a 3'302,523, para en 1981 alcanzar los, 4'492,260 y avanzar hacia los seis millones en 1984 (Matos 1987: 72). Y la adquisición de viviendas para este volumen de población estuvo considerablemente basado en las invasiones: Durante la década de los 70 y para fines de 1983, los distritos surgidos de barriadas y urbanizaciones populares, (como San Martín de Porras, Comas, Villa María del Triunfo, El Agustino, etc.) pasaron a representar de 24.4% al 36.4% de la población de Lima (1987: 76). El fenómeno de la invasión, si bien dentro de la ilegalidad, surge de la necesidad del migrante de adaptarse al contexto, y se convierte en una opción aún más atractiva dada la posición que ya tenían los migrantes frente al sistema de poder existente (1987: 77).

Si bien las invasiones como fenómeno social han sido ampliamente estudiadas, las investigaciones relacionadas a la labor policial respecto al delito de usurpación son escasas o prácticamente inexistentes. Esto parece deberse a que

el tema se ha tratado desde un punto de vista legal, teniendo como principal preocupación la definición legal de este delito. El tratamiento de la usurpación se ve opacado por otras políticas de seguridad ciudadana que se perciben como de mayor urgencia, principalmente los robos o los crímenes contra la integridad física. Con esta investigación, se pretende dar un paso inicial hacia el mejor entendimiento de la usurpación en el Perú, a partir del caso del distrito de San Bartolo, reconociendo sus causas y los métodos utilizados por la Policía Nacional para combatirla.



2. Las políticas públicas y el delito de usurpación

La usurpación de terrenos es uno de los delitos que se ven de manera constante en los medios de nuestro país. Esta figura aparece en el Código penal debido a la imposibilidad de sustraer un bien inmueble (Salinas 2010: 401). La forma en la que se presenta usualmente es como la invasión de terrenos por un grupo de individuos que reclama la necesidad de vivienda. Vizcardo (2001: 286 – 287) reconoce el lugar que se le ha dado a estos grupos, bajo el reconocimiento de asentamientos humanos. En otros países como Colombia o Argentina, la usurpación es una figura dual que puede ser denunciada tanto en el ámbito civil como el penal (Escalante 2012). Otros estudios, por ejemplo, se han centrado en estudiar el elemento de la clandestinidad como un elemento central para la perpetración de este tipo de delitos (Dumani 2010: 33). En el Perú, la usurpación parece considerarse como un problema resuelto principalmente en los juzgados, sin mucha mención a la labor policial. Esto puede explicarse dado el enfoque jurídico de la mayoría de la literatura relacionada al tema, encontrado en autores como Salinas (2010), Rojas (2013) y Reátegui (2013). La labor policial queda entonces en un segundo plano, sujeta a los fallos de las cortes.

Este fenómeno se ha convertido en un problema público para el país desde diferentes perspectivas. Si consideramos que “los problemas públicos son impedimentos que el Estado a través del gobierno y la administración pública:

nacional o local, debe resolver para que los sectores sociales integrantes de la sociedad puedan satisfacer sus necesidades” (Graglia 2012:36), debemos tener en cuenta que el problema yace no solo en la violación al derecho de propiedad, sino también en la falta de viviendas para un sector importante de la población más pobre del Perú. Como lo define Salazar, “El problema público es una construcción social y debe tener el reconocimiento de la misma sociedad (Salazar 2012: 48). Esto significa que también es necesaria cierta percepción de que la usurpación es un problema público, reflejada usualmente en los medios. Algunos ejemplos que podemos señalar para satisfacer este criterio son la toma de zonas arqueológicas ocurridas en varias partes del país (Chumpitaz 2015) (El Comercio 2015)³. Pero quizá el problema más importante relacionado a la usurpación es lo que esta implica para el sistema de propiedad formal. La falta de un sistema de propiedad adecuado tiene consecuencias devastadoras para la economía de un país. De acuerdo al economista Hernando de Soto (2001:30), la propiedad formal y la capacidad de convertirla en capital es lo que ha diferenciado a los países desarrollados de los pobres: al no poder aprovechar sus propiedades como activos en el mercado, los pobres no tienen como conseguir capital para cambiar su situación económica (2001:30). Considerando los inicios de la expansión de la ciudad de Lima, y que una buena parte de los terrenos se usurpan debido a la falta de viviendas, se considera en la investigación que la usurpación no solo debe

³ Titular: Tablada de Lurín (foto reportaje de la invasión a un complejo arqueológico).

verse desde el aspecto de problema de criminalidad, sino también como problema social.

Como problema público, estos problemas llaman al Estado a la acción mediante políticas públicas específicas para su solución. Estas políticas son “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.” (Vargas: 1999: 57). Su implementación, sin embargo, se lleva a cabo bajo un proceso complejo. Gómez hace una descripción acertada de este proceso (ECLAC 2010) que divide en cinco etapas: i) Agenda política (asuntos a los que se está prestando atención); ii) Formulación de política pública y iii) proceso de decisión (se identifica el problema, se busca alternativas llegando a una decisión para su diseño), iv) Implementación (momento en que se pone en marcha el diseño, y surgen los posibles problemas de diseño o problemas no previstos); y v) Evaluación (determina en qué medida se han logrado los objetivos propuestos). Si bien la división en etapas es útil para el estudio, el proceso en sí no está encasillado en esta forma lineal. Tal como lo señala Eugenio Lahera “la articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas” (2004:10). La implementación debe ser particularmente observada al ser la capacidad del Estado deficiente en América Latina debido a la debilidad institucional (Lahera 2005: 2). De la misma manera, es necesario reconocer el papel de las burocracias, dado que estos

funcionarios imprimen sus propios cambios en los diseños de políticas públicas que llegan desde arriba (Lindblom 1991: 84). Para el análisis de esta implementación, y de la importancia de las burocracias, será de utilidad revisar el enfoque analítico bottom-up. De acuerdo a Revuelta, “el diseño del enfoque bottom-up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación” (Revuelta 2007: 146). Según la revisión de este autor, bajo este enfoque el estudio se construye desde los niveles más cercanos a los receptores de la política, dado que los burócratas pueden imprimir sus propias desviaciones a las intenciones de los decisores, o desarrollar su propio sistema ante la nueva carga de demandas que genera una política (Revuelta 2007:146). Este estudio privilegia el enfoque bottom-up, para la discusión de los hallazgos.

La implementación ha recibido siempre un análisis más detallado dentro de la literatura, que de acuerdo a O’toole (1993) encuentra ciertas dificultades para poner límites a lo está implica Esto se debe a que “algunos consideran que la implementación se refiere a todo lo que forma parte del proceso que se desarrolla entre la declaración inicial de una política y el último de sus impactos en el mundo circundante” (O’toole 1993: 416-417). Mientras que otros la limitan a las acciones de los responsables formales de ejecución de las políticas, dejando de lado a los actores informales y a los cuestionamientos sobre la posibilidad que realmente tienen las políticas de lograr sus resultados (O’toole 1993: 417).

Independientemente de lo que se elija abarcar al momento de estudiar la implementación, esta depende en gran medida de las capacidades estatales para la consecución de sus objetivos. Analizando el caso de la política del agua en Argentina, Isuani (2010: 127) argumenta que la debilidad del estado “ha contribuido a mantener un esquema de funcionamiento que dificulta notablemente la eficacia del Estado a la hora de asegurar los derechos ciudadanos en diversos ámbitos institucionales de la vida social argentina”. De acuerdo al resto de la literatura revisada por el autor, la falta de recursos y herramientas dificulta que el estado responda para satisfacer las demandas de los ciudadanos, así como para promover el desarrollo (Isuani 2010: 27-29) mediante sus acciones, las cuales se entiende se ejecutan a través de políticas públicas.

Hay además, una serie de características consideradas clave e incluso igual de importantes que el contenido de las políticas públicas para el éxito de estas (BID 2006: 140-146). Estas son: Primero estabilidad, o el mantenimiento de la política pública a través del tiempo; segundo adaptabilidad: o la capacidad de adaptarse; tercero, coordinación y coherencia: o buena comunicación entre los actores involucrados, cuarto calidad de la implementación y de la efectiva aplicación; quinto orientación al interés público, es decir al bienestar general; y sexto eficiencia, o la asignación de recursos de manera que se obtenga el mayor rendimiento posible. Estas características podrán ser aplicadas a la política pública

elegida para combatir la usurpación, en el caso peruano, la creación y la labor de la División de Asuntos sociales de la PNP.

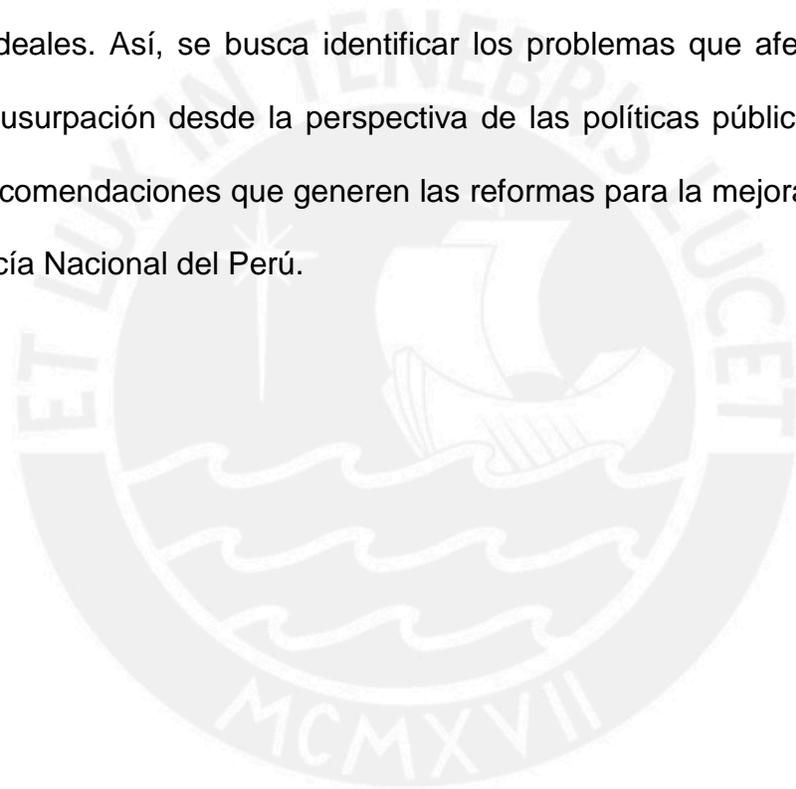
Es necesario profundizar en lo que respecta a la coordinación y coherencia, pues la literatura indica que estas tienen gran relevancia dentro del proceso de implementación. Como menciona Cardozo (2012):

Enfrentar las fallas de coherencia de las políticas públicas se ha convertido en una prioridad de los gobiernos que buscan alcanzar niveles más altos de armonía y articulación entre las acciones de las distintas unidades de la Administración Pública, instrumento principal de la acción gubernamental, donde se presentan con mucha frecuencia: duplicación de esfuerzos, políticas contradictorias, conflictos entre las distintas unidades, etc. (2012:63-64)

Este autor nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de coordinación dentro de las políticas públicas para lograr una adecuada implementación. La importancia de coordinación y coherencia en el Estado se desprende de la complejidad del mismo, al tener un número importante de agencias y organismos que tienen y cumplen funciones en un mismo ámbito.

El marco teórico expuesto es la herramienta básica para el análisis de la investigación policial como política pública para enfrentar el problema de la usurpación. Si bien no se ha tratado el momento inicial de creación de esta División, se analizó como una política pública establecida en el tiempo,

identificando los elementos que afectan su implementación en el distrito de San Bartolo en el período 2012-2014. De esta manera, se revisan los elementos que configuran a la usurpación como un problema público y su gravedad como tal, estableciendo que tan importante resulta entonces la respuesta estatal. Se analizó a grandes rasgos las etapas del proceso de implementación que sigue esta política pública y las características que ostenta, para compararlo con los modelos teóricos ideales. Así, se busca identificar los problemas que afectan a la acción contra la usurpación desde la perspectiva de las políticas públicas, con el fin de brindar recomendaciones que generen las reformas para la mejora de la actuación de la Policía Nacional del Perú.



3. Metodología

El presente estudio utiliza un enfoque analítico, por cuando se embarca a investigar el proceso operativo de investigación policial para los casos de usurpación de terrenos, con el propósito de estudiarlos y analizarlos, descubriendo las limitaciones y problemas de estos. La investigación es cualitativa, por cuanto se utilizaran datos extraídos de entrevistas hechas a efectivos policiales de la División de Asuntos Sociales de la PNP (DIVASOC)

Para la siguiente investigación se utilizó fundamentalmente la experiencia de los operadores y funcionarios involucrados en el proceso de investigación policial relacionados a la usurpación de terrenos, así como también de especialistas. Se entrevistó efectivos de la División de Asuntos Sociales PNP, funcionarios de la Municipalidad de San Bartolo, y también trabajadores de la Fiscalía Provincial Penal del Cono sur. De manera adicional, se revisó las bases de datos y archivos de estas dependencias y se utilizó la observación de los procesos en sus ambientes físicos. Esta labor se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1

Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos del estudio

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de revisión	Los archivos de la División de Asuntos Sociales de la PNP
Entrevistas	Guía de entrevista	A001 entrevista operador A002 entrevista operador A003 entrevista operador A004 entrevista operador

A005 entrevista operador
 A006 entrevista operador
 A007 entrevista operador
 A008 entrevista operador
 F001 entrevista funcionario
 F002 entrevista alcalde
 F002 entrevista funcionario
 F003 entrevista funcionario
 E001 entrevista especialista

Observación	Guía de Observación	Las instalaciones de la División de Asuntos sociales de la PNP (27.10.2015-13.11.2015) Las oficinas de la Fiscalía Provincial Penal del Cono Sur (9.11.2015) Las oficinas de la Municipalidad De San Bartolo (16.11.2015)
Elaboración propia		

Con el propósito de conseguir la información para este estudio, se desarrolló el trabajo de campo entre el 27 de octubre y el 26 de noviembre del 2015, realizando entrevistas a varios actores involucrados en la investigación del delito de la usurpación. Se visitó las instalaciones de la DIVASOC PNP, así como también las instalaciones de otras instituciones públicas como la municipalidad de San Bartolo, en donde se entrevistó al alcalde. Lamentablemente, hubo resistencia a la hora de pedir información a otras instituciones como la RENIEC.

En cuanto a las consideraciones éticas, se siguieron los principios del “Reglamento y Manual de Procedimientos del Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos y Animales de la Pontificia Universidad Católica del Perú”. Será importante mantener el anonimato y confidencialidad de aquellos

que colaboren con la investigación, puesto que la naturaleza del tema puede causar que los efectivos o funcionarios no se expresen libremente por miedo a consecuencias negativas en su ambiente de trabajo. Solo se mencionan los nombres del Alcalde de San Bartolo y Jefe de la DIVASOC. En cuanto al citado de fuentes, se siguió la “Guía PUCP para el registro y el citado de fuentes 2015”.



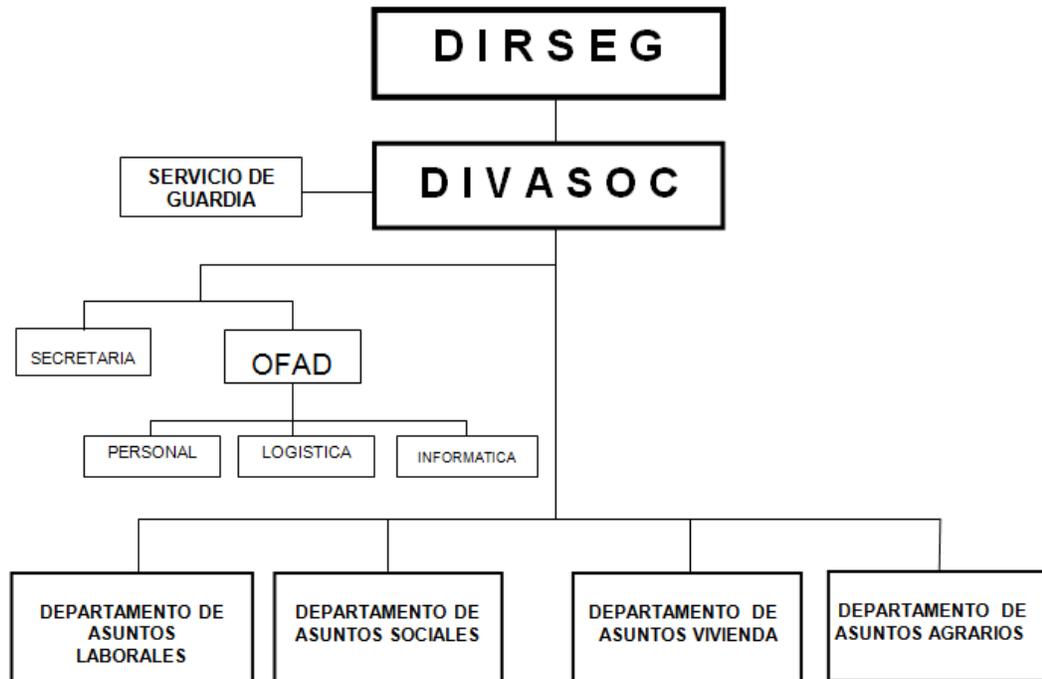
4. Hallazgos del estudio

4.1. Los procedimientos de investigación policial para la intervención en los delitos de usurpación de terrenos durante el periodo 2012 – 2014.

La usurpación de terrenos, al ser un delito a cargo de la División de Asuntos Sociales de la PNP. Esta se encarga de los delitos contra el patrimonio como la Usurpación.- Despojo y Turbación a la posesión, aunque también ve asuntos relacionados a daños materiales, estafas y otras defraudaciones (PNP 2015: 9). De manera específica, estos casos son tomados por el Departamento de Asuntos de Vivienda, que tiene como misión “el delito contra el patrimonio (Usurpación) y delitos conexos como y delitos contra la vida el cuerpo y la salud, Daños materiales, apropiación ilícita, estafas y otras defraudaciones; y otros” (PNP 2015: 25).

Figura 1

Organigrama de División de Asuntos sociales de la PNP



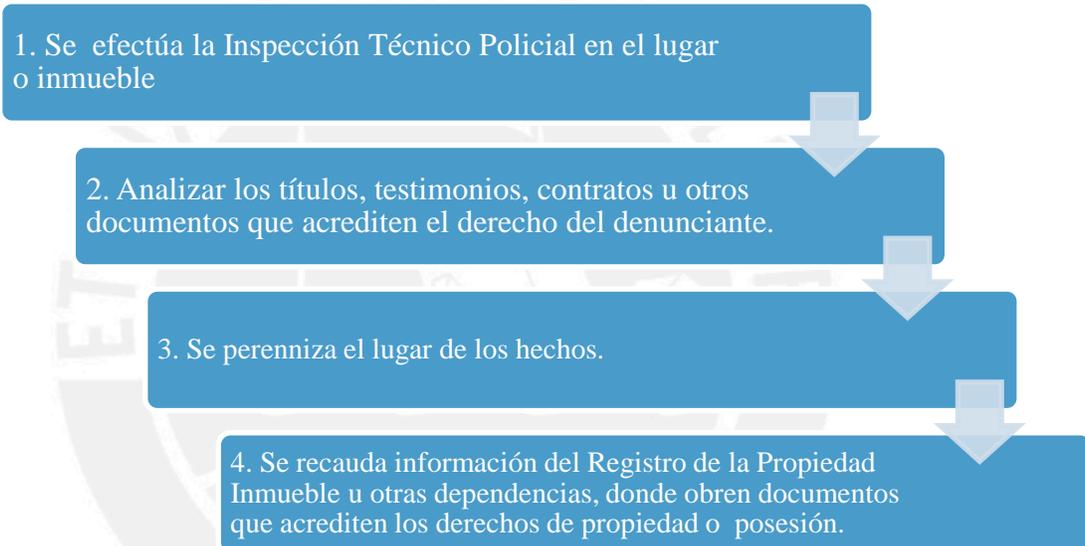
Fuente: DIVASOC

La locación elegida para el presente estudio, San Bartolo, es un distrito de Lima, ubicado en la zona Lima Sur. Es uno de los distritos con menor población en la región limeña, contando con una proyección de población de 7 463 habitantes para el 2014, de un total de 9 millones 752 mil habitantes (INEI 2014:11). Resultar relevante que en el 2014 se entregaron solo 5 licencias de edificación para viviendas unifamiliares (2014: 63), y 10 para viviendas multifamiliares (2014: 64). El gasto municipal de este distrito para el 2014 fue de 12 millones de soles.

La División tiene su procedimiento operativo policial descrito en el Manual de Procedimientos Operativos Policiales de la División de Asuntos Sociales 2013. Este procedimiento consta de nueve pasos, una vez hecha la denuncia, descritos en la Figura 2:

Figura 2

Secuencia de procedimientos ante denuncias de usurpación



5. Se entrevistar a los testigos y vecinos de los inmuebles colindantes.

6. Se proceder a la detención de los denunciados si existe flagrancia delictiva; de darse este presupuesto, identificarlos y ubicarlos para gestionar su detención preventiva por intermedio del Ministerio Público.

7. El denunciado debe ser entrevistado en presencia del representante del Ministerio Público.

8. Lo manifestado por el denunciante, denunciado y otros, debe ser verificado cuidadosamente; se incautarán los instrumentos, materiales y otros que se utilizaron en la comisión del hecho.

9. Finalmente, se formula el documento policial correspondiente

Fuente: Manual de Procedimientos Operativos Policiales de la División de Asuntos Sociales del 2013

Aunque estos pasos se ven lineales y bastante sencillos, la ejecución de este procedimiento operativo es más compleja de lo que parece. Como se señala “para el cumplimiento de la Función de investigación se viene laborando con el Ministerio Público, como titulares de la investigación, se realizan con ellos todas las diligencias” (operador A002, noviembre 2015). Estas comprenden las mencionadas arriba, es decir, la toma de manifestaciones o inspecciones de inmuebles. Considerando que el plazo establecido para las diligencias es de 24 horas, se hace importante la

cantidad de actores con los que se debe coordinar, pues “se viene trabajando con COFOPRI, SUNARP, Bienes Nacionales, Municipalidades y otras entidades según el caso y que estos puedan ayudar a la investigación”, según la entrevista al operador A002. Los agentes de la División, además, se encargan de orientar a otros agentes, pues como señala otro operador entrevistado “Nos constituimos a la comisaría PNP de la jurisdicción a efecto de poder orientar, instruir y coordinar al personal interviniente a efecto de que después de haber realizado la intervención puedan elaborar el respectivo parte policial” (operador A004, noviembre 2015). En la Tabla 2, se pueden observar los actores involucrados en el proceso de investigación:

Tabla 2

Actores involucrados en el proceso de investigación

Actor	PNP	Ministerio Público	Poder Judicial	Organismos relacionados al registro de bienes inmuebles
Sub división	DIVASOC- DEP. DE ASUNTOS DE VIVIENDA	Fiscalías	Juzgados	COFOPRI, SUNARP, BIENES NACIONALES, MUNICIPALIDADES, ETC.
personal	Agentes policiales	Fiscal	jueces	Funcionarios

Fuente: Elaboración propia

Los casos a los que se enfrenta la División de Asuntos Sociales, en el caso de San Bartolo, obedecen a dos figuras, según los entrevistados. En primer lugar, la invasión masiva de terrenos vacíos, y segundo, la venta de

terrenos no habitados. En el primer caso la usurpación es perpetrada por personas en busca de viviendas, bajo el incentivo de bandas traficantes de terrenos. En esos casos se afectaba terrenos propiedad del Estado o de asociaciones comunales. De acuerdo a la información obtenida de uno de los especialistas:

“En los últimos años se han venido usurpando tanto terrenos de propiedad del Estado que están representado por la Superintendencia de Bienes Nacionales o Municipalidades, de igual forma, terrenos de propiedad privada, además de las Comunidades de la Costa, Comunidad Campesina de Collanac, Jicamarca, Chilca y otras.” En el segundo caso, se involucró a la autoridad edil con la venta ilegal de terrenos estatales (especialista E001, noviembre 2015).

Como se señaló en el marco teórico, la usurpación es un delito grave que afecta el desarrollo del país. Sin embargo, pierde protagonismo contra otros delitos contra el patrimonio, principalmente el hurto y robo, que representan el 35.27 % y 23.18% de las denuncias, mientras que la usurpación solo representa el 4.10% (PNP 2013: 64)

Tabla 3

Denuncias por comisión de delitos registradas por la PNP a nivel nacional, según tipo y por años, periodo: 2009 – 2014 (Sección delito Patrimonial)

Tipos de delito	AÑO					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IV. CONTRA EL PATRIMONIO	108 062	123 723	139 350	167 554	179 163	185 015
HURTO	49 477	55 828	62 383	76 182	83 308	89 599
ROBO	48 785	56 814	64 903	76 424	79 873	77 600
APROP. ILICITA	1 781	1 589	1 456	1 728	1 951	1 698
ESTAFAS Y OTRAS DEFRAUDACIONES	3 194	3 360	3 755	4 350	4 435	4 757
OTROS: Receptación, extorsión, usurpación, abigeato, fraude en la administración, daños a la propiedad	4 825	6 132	6 853	8 870	9 596	11 361

Fuente: PNP 2014

Como podemos observar en el cuadro, el delito de usurpación ni siquiera obtiene un lugar propio en la tabla. Sin embargo, esto no significa que no sea una parte importantes de la seguridad que debe ofrecer el estado. En el distrito de San Bartolo, de acuerdo a la entrevista realizada al alcalde provisional Juan Guevara Carazas:

“Las invasiones en el distrito (...) causan informalidad y traen caos, desorden (...) muchas veces los invasores o usurpadores cuentan con apoyo de gente de mal vivir, que son contratados por traficantes de terrenos, que tienen antecedentes penales y policiales, causando mayor inseguridad e incrementando los niveles de incidencia delictiva”.
(Entrevista F002 a Juan Guevara, Noviembre 2015)

A nivel local, el problema no es para tomarse a la ligera. De acuerdo a la entrevista con el especialista E001, “es el principal problema que

tenemos que atender casi semanalmente y se presenta generalmente en terrenos de propiedad del estado en un 70% y 30 % de propiedad”. No es de extrañar entonces, que en San Bartolo las pérdidas del Estado debido a la usurpación asciendan a S/. 15, 241 475.34, de acuerdo al informe 830-2014-CG/CRLM-EE de la Contraloría General de la República.

En la siguiente sección se explorarán los resultados del trabajo de campo, para identificar con detenimiento las limitaciones y obstáculos que sufren los procedimientos policiales en la investigación de la usurpación como delito, que además de ser un problema para la sociedad, resulta en un perjuicio importante para el Estado.

4.2 Los problemas de las acciones de investigación que implementa la División de Asuntos Sociales.

El procedimiento de investigación descrito en la sección anterior tiene una particularidad, la cantidad de instituciones que se involucran en el proceso de investigación, COFOPRI, SUNARP, Bienes Nacionales, Municipalidades según entrevista a operador A002, a las que se pueden agregar El Ministerio Público, RENIEC y Registros Públicos, de acuerdo a la entrevista al operador A001. Esto lleva a la preguntar ¿Habrán problemas de coordinación? ¿Qué otros problemas adicionales se presentan? De acuerdo

a la información recabada, podemos agrupar estos problemas en 3 grupos:
i) problemas relacionados al personal PNP; ii) problemas de logística, y iii) problemas institucionales.

A. Problemas relacionados a los Recursos Humanos.

El mayor problema aquí está directamente ligado al número de efectivos. Según la memoria de la División de Asuntos Sociales del 2013, esta institución contaba con un total de 55 efectivos. De acuerdo a la entrevista hecha a uno de los operadores, los efectivos con los que cuenta la unidad son “insuficientes, debido a la carga de documentación que ingresa, así como a la cantidad de detenidos que son puestos a disposición de esta unidad” (operador A001, octubre 2015). En la secretaría de la División, por ejemplo, se cuenta con “solo dos efectivos, siendo insuficiente debido a la carga laboral” según entrevista F001. Hay un consenso que señala que la carga labora es demasiado alta para cantidad de efectivos asignados a la investigación de la usurpación. En el siguiente cuadro, se aprecia la carga laboral de la DIVASOC en el 2014, a partir de los datos de las labores realizadas:

Tabla 4

Estadísticas de producción obtenidos por la DIVASOC PNP en el 2014

VARIABLES	MESES DE ENERO A DICIEMBRE 2014												TOTAL
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
ATESTADOS	29	28	21	34	30	36	44	45	37	34	25	22	385
INFORMES	17	6	9	17	13	29	9	10	10	3	4	1	128
PARTES	145	219	137	272	204	206	149	233	212	179	129	128	2213
DETENIDOS	44	13	51	52	20	42	45	23	14	9	0	27	340
REQUISITORIADOS	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3
OPERATIVOS (MEGA IMPACTO)	25	21	18	12	11	11	11	8	11	15	16	13	172
INTERVENIDOS EN OPERATIVOS	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30
DENUNCIAS FISCALIAS Y COMISARIAS PNP	314	311	342	379	363	405	311	350	249	288	328	232	3872

Fuente: DIVASOC PNP

Un segundo problema clave relacionado con el personal es la falta de capacitación de los agentes que realizan la investigación. En entrevista, un operador señaló como problemática “la falta de capacitación al personal policial que efectúa la primera intervención policial, la misma que es base fundamental para determinar la forma, circunstancias y lugar donde ocurrieron los hechos” (operador A003, octubre 2015). Las capacitaciones parecen ser un tema implementado a medias: varios operadores señalan recibir charlas y cursos (A001, octubre 2015 y A002, noviembre 2015), mientras que otros señalan no haber recibido ninguna

Respecto al tema de recursos humanos, al entrevistar al especialista estuvo de acuerdo con la necesidad de aumentar los efectivos “no se cuenta con el personal que es el adecuado para el manejo de estas investigaciones porque tenemos documentos que vienen en número abrumante de las diferentes Fiscalías” (especialista E0011, noviembre 2015). Esta necesidad se manifiesta a pesar de que al momento de esta investigación, ya se había aumentado el número de efectivos de los 55 del 2013 a 67, significando un aumento del 21.81% de efectivos.

B. Problemas de Logística

En cuanto a los problemas de logística, se quiere hacer referencia a los problemas de falta de coordinación, equipo o infraestructura. De acuerdo a la entrevista un operador, la DIVASOC “no cuenta con el equipo necesario (...) filmadoras, cámaras fotográficas y otros implementos para efectos de poder grabar, filmar, tomar fotografías de los terrenos que han sido invadidos o usurpados” (operador A008, noviembre 2015). En tono similar, según un operador, hay una falta de “medios de transporte para llegar al lugar de los hechos” pero también de “acceso directo a las informaciones (de) SUNARP, COFOPRI, Bienes Nacionales” (operador A002, noviembre 2015). El entrevistado además indica que la “Unidad especializada recibe las transcripciones de las denuncias interpuestas en la

Comisaría de Lima, (...) después de varios días” (operador A002, noviembre 2015). Así, no resulta posible para los efectivos realizar las diligencias en los marcos de tiempo apropiados para resolver las denuncias.

En estas declaraciones saltan a la vista los problemas de coordinación entre las organizaciones que forman parte del sistema de investigación de la usurpación, Como señala el especialista” (la DIVASOC) debería de contar con el Ministerio Publico para que garantice plenamente todas las diligencias conforme a ley, pero lamentablemente con dos Fiscales asignados es imposible realizar esta actividad” (especialista E001, noviembre 2015). Además del número de reducido de fiscales, como señala un funcionario:

“Uno de los problemas consiste en la falta de información en la referencia de las diferentes fiscalías, relacionado a las denuncias, (...) el problema es (el registro) se hace en forma manual, no contando con una base de datos ni personal especializado en informática” (F001, noviembre 2015).

Aquí se agrega un problema más en lo que respecta a logística: no se utilizan las tecnologías de comunicación actuales. Este problema es confirmado por un operador en la entrevista, quien declara que en la División “no contamos con una base de datos ni sistema informático, llevando el registro a través de libros toma razones” (operador A007,

noviembre 2015), como se muestra en la imagen número 2, 3 y 4 recogidas durante la observación del día 30 de noviembre del 2015:

Figura 3

Local de la DIVASOC PNP



Fuente: Archivo Personal

Figura 4

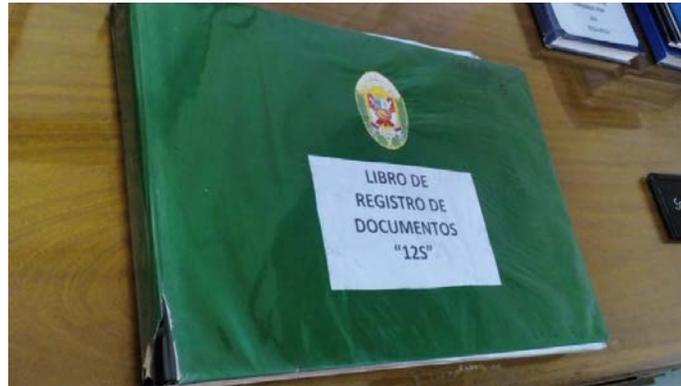
Archivo



Fuente: Archivo Personal

Figura 5

Cuaderno de Registro



Fuente: Archivo Personal

A partir de las imágenes se puede confirmar que la carencia no se refiere a equipos relativamente avanzados, sino a la falta otros elementos básicos. No se cuenta un sistema digital de registro ni computadoras para llevar el orden de los casos, se hace de manera manual. Además, según la entrevista al alcalde de San Bartolo, también hacen falta “vehículos patrulleros camionetas para que patrullen las zonas de riesgo de invasión”. Si bien no se tiene información específica de la comisaría, al menos se pudo observar que hay falta de vehículos en la DIVASOC, que solo cuenta con 3 unidades:

Tabla 5

Recursos logísticos de la DIVASOC (Vehículos)

Vehículo	Cantidad
Camioneta TOYOTA	01
Automóvil HYUNDAI	02

Fuente: Memoria Anual de la DIVASOC PNP 2013

Lo que muestra tanto las imágenes como los testimonios de los entrevistados, son serias limitaciones en la capacidad logística de la PNP para enfrentar el delito de la usurpación. No se está hablando de equipos de última generación: las carencias se encuentran al nivel más básico.

C. Problemas institucionales

Para identificar estos problemas, recurrimos a aquellos inconvenientes relacionados a las normativas o procedimientos de las instituciones involucradas en la investigación del delito de la usurpación. En este caso, el problema central indicado por casi todos los entrevistados es el tiempo de 24 horas para realizar las diligencias de la investigación. De acuerdo a lo señalado en la entrevista al especialista, este plazo:

“no es (...) suficiente y (...) vale aclarar que no están las 24 horas como plazo (...) porque cuatro horas antes (...) del plazo tenemos que derivar al Ministerio Público, para que el Ministerio Público también haga la denuncia correspondiente, entonces sería un promedio de 16 horas” (especialista E001, noviembre 2015).

De acuerdo al entrevistado, en estas horas se tendría que realizar la conducción al lugar, pasar los reconocimientos médicos, constatación domiciliaria, pruebas preliminares, y además se tiene que tramitar la documentación de otras entidades del estado “que no llegan en este término”. Otros, como el operador A003 señalan que “el tiempo no es suficiente” o el operador A001 que se “debería ampliar de 24 a 48 horas para realizar algunas pesquisas que son necesarias para poder determinar las responsabilidades de cada una de las personas detenidas”. Estas opiniones contrastan tajantemente con la opinión con el alcalde de la zona, que contestó que el tiempo si era el adecuado. En la Tabla 6 podemos ver un resumen de los problemas identificados anteriormente:

Tabla 6

Problemas identificados en la DIVASOC PNP San Bartolo según las entrevistas realizadas

Área	Problemas
Recursos humanos de la DIVASOC PNP	Disponibilidad de recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> • Limitado número de efectivos policiales Capacidad de los recursos humanos <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de efectivos
Recursos Logísticos de la DIVASOC PNP	Entre instituciones <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre actores institucionales (lentitud de la burocracia) Dentro de investigaciones <ul style="list-style-type: none"> • Equipamiento insuficiente para realizar investigaciones.
Problemas Institucionales	Normativa problemática <ul style="list-style-type: none"> • Regla de 24 horas para las diligencias genera tiempos insuficientes

Elaboración propia

La tabla anterior resume de manera general los problemas que se han hallado en las diferentes áreas de análisis de la acción policial frente a la usurpación. Se ha hallado problemas por el bajo número de efectivos disponibles, una baja capacitación y problemas de coordinación entre las instituciones involucradas en la investigación de este delito. Llama la atención también la falta de equipamiento adecuado para llevar a cabo las

labores policiales, y las dificultadas que implica la regla de las 24 horas. Se pudo adelantar que la falta de recursos, humanos tanto logísticos, son los parecen complicar más a esta institución policial. En la siguiente sección, se buscará esclarecer cuales son las causas de estos problemas.

4.3 Causas de los problemas para la implementación de acciones de investigación de la División

Los problemas vistos en la sección anterior, como cualquier problema de investigación, tienen causas que pueden ser halladas mediante el recojo de información. La parte de nuestra labor era hallar esas causas, que pueden resumirse de acuerdo a los tres tipos de problemas:

A. Causas de los problemas relacionados al personal PNP.

Respecto a los problemas que se halló sobre la falta de efectivos para cubrir la carga laboral, se un operador señaló que “se da prioridad a otros aspectos de la seguridad ciudadana, descuidándose así la labor de investigación” (operador A002, noviembre 2015). Este descubrimiento es congruente con los datos relacionados a la baja incidencia del delito de usurpación frente a otros crímenes contra el patrimonio. La baja cantidad de efectivos no escapa de la apreciación de las autoridades civiles, pues

como declara el alcalde de San Bartolo “la policía nacional no designa personal suficiente en las comisarías para atender este tipo de delitos”. El entrevistado continua: “parece increíble saber que pese a que ha aumentado la cantidad de policías de 80,000 a 120,000 actualmente, en San Bartolo hay menos policías que antes y menos patrulleros”. La información brindada por estos dos entrevistados confirma que hay una prioridad por otras áreas de la investigación criminal, pero también puede ser confirmada con datos estadísticos: el número de policías en las comisarías si disminuyó dentro del periodo estudiado, de acuerdo al Censo Nacional de Comisarías de los años 2012 y 2014, disminución que según la Tabla 7 se vio reflejada en el distrito de San Bartolo:

Tabla 7

Número de efectivos en el departamento de Lima, período 2012-2014

Ámbito Geográfico	AÑO	
	2012	2014
Nacional	34 805	32 841
Lima (Metropolitana)	9 686	7 736
San Bartolo*	30	24

*Se utilizó como fuentes al IDL seguridad ciudadana y el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015

Elaboración propia.

Fuente: I y III Censo Nacional de Comisarías.

En cuanto a la capacitación de los efectivos, el especialista señala que:

“Mucho(s) de los efectivos PNP no desean participar en los cursos, (...) los curso de capacitación tienen un horario establecido, esto limita las labores diarias, (...) (habría) retraso en los diligenciamientos de los expedientes, estos da lugar a quejas y levantamiento de Actas Fiscales por retrasos, que en algunas oportunidades generan investigaciones por inspección” (E001, noviembre del 2015).

A pesar de que encontramos que si se dan cursos de capacitación en la sección anterior, los efectivos de la DIVASOC tienen un fuerte incentivo para no asistir. El operador entrevistado A007 confirma esta razón señalando que el personal no se capacita por “el tiempo y costo para el desarrollo de las capacitaciones, ya que debido a la carga laboral, no se puede estudiar”. Aunque también se indican otros motivos, como “la falta de cuadros que quieran laborar en esta unidad a dedicación exclusiva” (A007, octubre 2015).

De la información obtenida, si bien la capacitación es un factor importante para la calidad de la labor policial, el problema determinante es definitivamente el número. Los entrevistados coinciden en que la carga laboral supera al número de efectivos disponibles, y si bien este número parece haber aumentado con los años, no parece haberlo hecho de manera suficiente.

B. Causas de los problemas de Logística.

Respecto a las causas de los problemas de logística, el operador A003 indica quizás el problema clave: “la falta de un sistema integrado de todas instituciones que tengan relación con el registro de la propiedad y posesión tanto de los terrenos del estado como particulares”. Un sistema integrado va más allá que la simple existencia de bases de datos. La falta de un sistema integrado se ve complementada por un aparato burocrático excesivamente lento, como señala el operador A002 “la excesiva demora del Ministerio Público para remitir las Resoluciones que determinen la apertura de las investigaciones” es una causa de los problemas de coordinación, pues retrasa todo el proceso con los demás actores. Además, el entrevistado indica que “la información solicitada a los diferentes entidades, no llegan a tiempo, lo que no permite en algunos casos un pronunciamiento adecuado”. Pero el mismo Ministerio Público tiene problemas propios para cumplir con estos requisitos, de acuerdo a un funcionario entrevistado, por “la falta de interés del Estado frente a este delito y (la falta de) un adecuado presupuesto” (funcionario F002, noviembre 2015).

De la falta de un sistema integrado, y de la falta de bases de datos declarada en la sección anterior, se deduce también la falta de equipos para

llevar a cabo esta labor. La causa de esta deficiencia, si bien no se ha mencionado explícitamente, obedece a las mismas razones que la pobre asignación de personal: el interés más apremiante por otros sectores de la investigación policial.

C. Causas de los problemas institucionales

La regla de las 24 horas para las diligencias es evidentemente una problemática reconocida por casi todos entrevistados. Sin embargo, no sucede así con los actores externos a la DIVASOC, como el alcalde de San Bartolo. Esto hecha una luz en la causa de este problema: parece que los autores dentro del proceso, pero ajenos a los procedimientos operativos policiales no llegan a comprender la extensión de tiempo realmente necesaria para las diligencias de este tipo de casos. Hay un claro desfase entre la rapidez demandada por el proceso judicial y el tiempo real que necesita la investigación policial de estos delitos para llevarse a cabo apropiadamente.

De hecho, es posible que esta misma incomprensión se observe dentro de la misma PNP. El operador A007 señala que “las causa o los motivo (de problemas) se debe a la falta de apoyo institucional”. Si bien la frase es ambigua, hay ciertamente un desfase entre los requerimientos de

las Unidades de la DIVASOC, y los órganos decisores de la PNP, que no permiten una transmisión adecuada de las necesidades de esta división, lo que puede entenderse como una falla dentro de los canales de comunicación de la institución.

De acuerdo al especialista, otro problema de normativa se relaciona a la naturaleza del servicio en la Unidad Especializada contra la Usurpación:

“No hay personal que quiera trabajar en esta unidad debido a que el policía ya está acostumbrado a buscar el 24 x 24, (...) (lo que) hace que no venga personal especializado, personal que conozca el campo de la investigación y tenemos que reclutar de una y otra forma obligada ” (especialista E001, noviembre 2015)

El testimonio evidencia la razón por la cual los efectivos no evitan laborar allí. Se evidencia en la entrevista A002, donde se señala que los efectivos “quieren tener su 24 horas de franco para trabajar en otras entidades que le generan un ingreso más para su canasta familiar”.

La implementación de las normas aquí observadas tuvo el claro propósito de beneficiar el proceso de investigación policial, buscando acelerar el trámite burocrático o la especialización de los efectivos asignados a la DIVASOC PNP. Sin embargo, estas reglas han tenido un efecto contraproducente en el proceso, o el rechazo de los agentes

policiales. Es evidente que la implementación de esta normatividad no obedeció a un proceso que evaluara las características reales de la investigación o las capacidades de la institución, ni incluyó la participación de los actores involucrados.



Discusión a partir de los hallazgos

La usurpación de terrenos en el Perú, a partir del caso de San Bartolo durante el periodo 2012 – 2014, presenta los rasgos básicos del concepto teórico revisado (Salinas, 2010) (Vizcardo, 2001). Sin embargo, la definición jurídica no ilustra la totalidad del fenómeno. Si bien la falta de viviendas es un problema social, hay un agravante en la práctica debido a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de los terrenos usurpados. La falta de viviendas en el país producto de la explosión demográfica causada por las migraciones, agravada por la posibilidad de lucro que aprovechan los delincuentes, ha causado que la usurpación de terrenos se convierta en un problema importante, que afecta no solo bienes inmuebles privados, sino en muchos casos el patrimonio del propio Estado. Un ejemplo, es la usurpación cometida por el ex alcalde de San Bartolo (El Comercio, 2014)⁴.

⁴ “Alcalde de San Bartolo fue condenado por falsificar documentos”

Se observa en el caso estudiado una dificultad para la implementación de políticas contra la usurpación, que Isuani (2010) explica a través una débil capacidad estatal (2010:127). La respuesta aparentemente deficiente de la DIVASOC ante la usurpación tiene entonces su explicación en una falta de capacidad causada a su vez por una falta de recursos y herramientas (2010:27-29). Esta falta de recursos se ha evidenciado a partir de las entrevistas y datos estadísticos, descubriendo la falta de efectivos policiales y la falta de equipos adecuados para el desempeño de la función policial. Como parte del Estado, la DIVASOC ve sus acciones limitadas por esa falta de recursos, que podría solucionarse con el liderazgo fortalecido (2010: 31), pero que a la fecha no se ha manifestado en los funcionarios de alto nivel. Este liderazgo resultaría clave para una implementación que cuente con la asignación apropiada de recursos, de acuerdo a los requerimientos de los funcionarios más cercanos al problema. Esta escasez de recursos, tanto humanos como materiales, ha sido señalada en la mayoría de entrevistados como uno de los problemas más urgentes que impiden la labor policial, pues pese a que existen informes como el N°032-20159-DIRSEG-DIVASOC-PNP enviados a la Dirección de Seguridad del Estado requiriendo mayor cantidad de personal, la asignación de recursos humanos no se realiza.

Las declaraciones de los entrevistados nos revelan varios problemas de implementación de la investigación del delito de la usurpación. Desde la perspectiva de políticas públicas y lo señalado por Lindblom (1991), sabemos que

los problemas de diseño de una política pública empeoren durante su implementación, y que los funcionarios más cercanos imprimen sus propios cambios al proceso (1991:84), Esta descripción nos dice dos cosas distintas: por un lado, la política pública es un diseño bastante abierto y poco apegado a la realidad a la que se va a aplicar. Por otro lado, el ajuste a la realidad de la ejecución de los planes lo llevaran a cabo los funcionarios de a pie, los que están cerca al problema objetivo de la política.

Dejar de lado a los funcionarios de más cercanos al problema no es extraño en el análisis de la implementación, que muchas veces considera solo a los responsables formales (O'Toole 1993: 417). Sin embargo, el presente caso aporta a la necesidad de considerar a todos los actores involucrados, tomando como la implementación, desde el momento que se “desarrolla entre la declaración inicial de una política y el último de sus impactos en el mundo circundante” (O'toole 1993: 416-417)

De acuerdo al enfoque bottom-up de análisis de políticas públicas, la desviación que ocurre en los niveles más bajos de la burocracia no es una sorpresa. Según la explicación de Revuelta (2007), el modelo de implementación de una política pública bottom-up puede explicar cómo los diseños de los ámbitos superiores no se ajustan correctamente a la labor que desarrollan los efectivos policiales como funcionarios de a pie (Revuelta 2007: 146). El margen temporal de

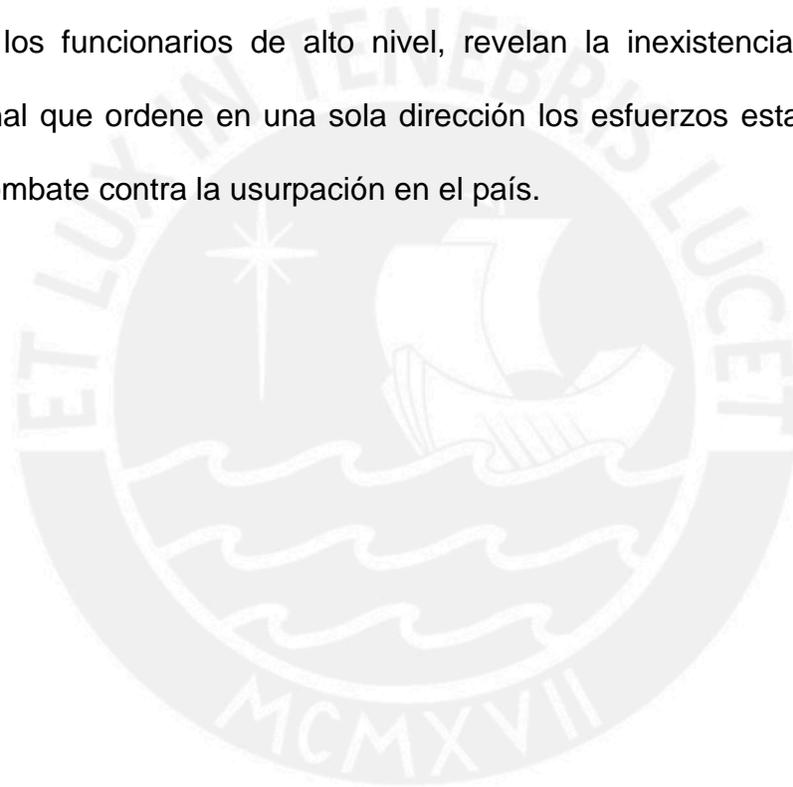
las 24 horas para las diligencias policiales frente a la usurpación es un ejemplo de ello. La intención de resolver los casos lo antes posible termina siendo desviada por los efectivos (burócratas en el nivel más bajo), que generan sus propios procesos a un ritmo dentro de las capacidades reales de la institución. Otro ejemplo es como a pesar de los programas de capacitación diseñados, los efectivos no se capacitan, porque no se consideró que la capacitación quita tiempo necesario para aliviar la gran carga laboral de la DIVASOC. De esta manera, las intenciones iniciales del nivel superior de la cadena de mando son cambiadas por el nivel más bajo, es decir, aquellos que están más cercanos al problema y a la realidad del mismo.

Un ejemplo del efecto que tiene la influencia de los funcionarios, esta en la colaboración de diversas agencias estatales como la RENIEC o SUNARP para la lucha contra la extorsión. En lugar de una coordinación fluida, la burocracia de estas instituciones imprime sus propios tiempos al proceso, o trabaja bajo sus propias condiciones de cooperación. Las desviaciones de la intención inicial también se observan del lado de la PNP. Por ejemplo, si bien se estableció que los agentes de la DIVASOC trabajen exclusivamente en esta unidad especializada, en vez de generar agentes dedicados solo a esta labor, se causa que los efectivos eviten este puesto de trabajo, para mantener la posibilidad de mantener sus ingresos extra en los días de franco.

La cooperación entre los actores involucrados en el proceso de investigación policial de la usurpación, cada uno bajo su propio criterio, resulta problemática. La coordinación entre actores es un tema que influye en los resultados de la implementación una la política (Cardozo 2012:63-64). Los inconvenientes que se encuentran para el trabajo entre las diferentes agencias del estado involucradas en la investigación de la usurpación revelan la falta de coordinación y coherencia entre las mismas. Existe fricciones entre estas agencias, cuando sus esfuerzos deberían en su lugar armonizarse y complementarse en la búsqueda del mismo objetivo (2012:63-64). De esta forma, se desaprovechan los recursos del Estado, el desorden en el que se encuentra la administración pública.

Se encuentra que el enfoque bottom-up, al considerar las capacidades de cada nivel de burocracia y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos (Revuelta 2007: 146), describe con bastante precisión problemas cruciales como la falta de equipamiento. El equipo es un recurso importante, y el trabajo de campo ha demostrado graves falencias en lo que respecta a los recursos, sobre todo informáticos, con los que cuenta la DIVASOC. Esta aproximación permite un mapeo más efectivo de la realidad del problema a tratar, y de las necesidades que deben ser cubiertas al implementar una política pública o modificarla.

Los cambios durante la implementación pueden entenderse como vacíos que se llenan ante disposiciones muy vagas. En el procedimiento de investigación policial, aunque bastante cerrado, aún se dejan espacios para que los actores acomoden el proceso a su propio criterio. Lamentablemente, esto ha terminado dilataciones de la investigación u obstáculos al procesamiento del delito de la usurpación. Esta falta de coherencia y coordinación, y un liderazgo ausente por parte de los funcionarios de alto nivel, revelan la inexistencia de una política institucional que ordene en una sola dirección los esfuerzos estatales necesarios para el combate contra la usurpación en el país.



Conclusiones

El estudio aquí reflejado contempla información tanto de fuentes escritas, los datos y documentos de la PNP, como los testimonios de distintos operadores, funcionarios y especialistas. Así, se ha logrado llegar a conclusiones que ilustran el problema de la usurpación a partir del caso del distrito de San Bartolo en el periodo 2012 – 2014.

El problema de la usurpación es mucho más complejo que la simple apropiación de un terreno por un delincuente. La usurpación surge de un problema social cuyas raíces se encuentran en la acelerada expansión de Lima y en la necesidad de viviendas de los ciudadanos más pobres. Esta necesidad es explotada por bandas criminales, que incentivan la ocupación de terrenos desocupados para lucrar con la venta de lotes del mismo.

Ante esta situación, la acción de los agentes policiales de la DIVASOC sigue parámetros adecuados a la complejidad del problema, trabajando junto con

el ministerio público y los organismos de registro de inmuebles para identificar las ocupaciones y transacciones ilícitas. Pero esta labor se ve seriamente afectada por deficiencias graves en la política implementada, surgidas de la debilidad de las capacidades del Estado (Isuani 2010:27-29): insuficiencia de los efectivos asignados a esta labor y normas que establecen plazos muy cortos para efectuar las investigaciones. Pero quizás una de las deficiencias más graves es la falta de herramientas informáticas que permitan agilizar el proceso de intercambio de información entre los efectivos de la PNP y las demás instituciones involucradas (Reniec, SUNARP). De esta manera, se dificulta la coordinación entre los actores involucrados, impidiendo que la política frente la usurpación mantenga coherencia. Se ha hallado que estas deficiencias se deben a la falta de prioridad que recibe el problema de la usurpación frente a otros problemas de seguridad, impidiendo mayor asignación de efectivos, o de presupuesto para costear necesidades de equipamiento. Se revela así una falta de liderazgo en el Estado para una implementación adecuada de esta política, y la falta de una política institucional que enfrente estas deficiencias.

Por otro lado, los problemas de implementación encontrados no son un indicador del fracaso de esta política pública, pues la literatura es clara en afirmar que la implementación siempre será difícil, trayendo a la vista los problemas de diseño e incluso otras dificultades imprevistas. Las trabas deben verse más bien como oportunidades para mejorar la acción policial, adecuando la política pública

para el mejor enfrentamiento del problema de la usurpación. Se debe considerar la totalidad del proceso de la política como parte de la implementación (O'toole 1993: 416-417), de manera que se incluyan las perspectivas y experiencia de los funcionarios (agentes policiales) y no solo de los funcionarios de alto nivel.

Es evidente que el enfoque bottom up (de abajo hacia arriba), beneficiaría ampliamente el diseño de una política pública efectiva y eficiente, con buenos resultados en lucha contra la usurpación, no solo en San Bartolo sino en todo el territorio nacional. La experiencia de primera mano de los efectivos en la investigación, los convierte en una fuente clave de información para el diseño de un proceso más adecuado a la realidad del problema. De esta manera, se construiría una política pública que contemple los elementos necesarios, materiales, normativos y de recursos humanos, para que la investigación policial del delito de la extorsión se convierta en una práctica exitosa.

Referencias

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006) La política de las políticas públicas [informe]. México D.F.
- CARDOZO, Ramón (2012). La coordinación de las políticas en el ámbito público. Derecho y Democracia Cuadernos Unimetanos N° 30, julio del 2012 62-63 p.
- CHUMPITAZ, Óscar (2015) “Hay otras 14 zonas arqueológicas en la mira de invasores”. La República. Sociedad. 21 de mayo de 2015. Consulta: 28 de junio 2015. <http://larepublica.pe/impresasociedad/1693-hay-otras-14-zonas-arqueologicas-en-la-mira-de-invasores>
- CODISEC SAN BARTOLO (2015) Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015. Lima. Consulta 15 de marzo del 2016:
<http://www.munisanbartolo.gob.pe/serenazgo/PlanSegCiu2015.pdf>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE (ECLAC) (2010) El ciclo de las políticas públicas [diapositiva]. Consulta: 14 de mayo de 2015.
http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf
- COSTA, Gino y BRICEÑO, Juan (2008) La policía que Lima necesita. Lima: Ciudad Nuestra.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010) Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente [informe]. Lima. Consulta: 14 de mayo de 2015. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26648.pdf>
- DE SOTO, H. (2001, marzo) El misterio del capital. Finanzas & Desarrollo. 29-33 p. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/03/pdf/desoto.pdf>
- DUMANI, Cynthia (2010, diciembre) “El elemento de la clandestinidad en el delito de la usurpación”. En: Revista Escuela Judicial Fortaleciendo el futuro de la justicia en Costa Rica. Diciembre 2010, N°8, 33-37 p.
- EL COMERCIO (2014) “Alcalde de San Bartolo fue condenado por falsificar documentos” Lima, 18 de setiembre del 2014. Consulta el 14 de diciembre del 2015 <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/alcalde-san-bartolo-jorge-barthelmess-fue-condenado-falsificar-documentos-noticia-1757902>
- EL COMERCIO (2015) “Tablada de Lurín”. El comercio. Lima, 19 de mayo de 2015. Consulta en 26 de junio 2015 <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/desalojo-vtm-policias-llegan-zona-arqueologica-lurin-noticia-1812309>
- ESCALANTE, Daniel (2012) “La Usurpación ¿De qué cuadro es? ¿Del Civil o del Penal?” En Lexweb.cl La ley en Internet. Consulta 7 de julio de 2015. <http://www.lexweb.cl/la-usurpacion-de-que-cuadro-es-del-civil-o-del-penal>
- GESTIÓN (2014) “Policía desalojó a invasores de terrenos de INIA en Iquitos”. Gestión. Economía. 16 de Abril de 2014. Consulta: 7 de julio 2015. <http://gestion.pe/economia/policia-desalojo-invasores-terrenos-inia-iquitos-2094795>
- GRAGLIA, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- HERRERA, Carlos (2014) “Arequipa: Desalojo de invasores es inmediato si lo ordena el juez”. La República. Todo Sur. Arequipa, 26 de Febrero de 2014. Consulta: 7 de julio 2015 <http://archivo.larepublica.pe/26-02-2014/desalojo-de-invasores-es-inmediato-si-lo-ordena-juez>

- IDL Seguridad Ciudadana (2013) Riesgos y recursos preventivos para enfrentar el delito. Distrito de San Bartolo. Lima. Consulta 15 de marzo del 2016:
http://seguridadidl.org.pe/sites/default/files/pdf_districts/2013/san_bartolo.pdf
- INEI (2009, marzo) Perú: Migraciones Internas 1993-2007. Lima
- INEI (2012, diciembre) Perú: I Censo Nacional de Comisarías 2012. Lima
- INEI (2014, setiembre) Una mirada a Lima Metropolitana. Lima
- INEI (2015, abril) Perú: III Censo Nacional de Comisarías 2014. Lima
- ISUANI, Fernando (2010, noviembre) Los caminos de la debilidad estatal.
Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008). Tesis para optar por el grado de doctor. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.
- LAHERA, Eugenio (2004) Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- LAHERA, Eugenio (2005) “Del dicho al hecho ¿Cómo implementar las políticas?” Ponencia presentada en X Congreso del CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago, 18-21 de octubre de 2005.
Consulta: 7 de Julio de 2015
http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticashera.pdf
- LA NACION (1999) “Las peripecias de los que sufren una usurpación”. La Nación. Información General. 3 de febrero de 1999. Consulta: 7 de julio de 2015.
<http://www.lanacion.com.ar/126677-las-peripecias-de-los-que-sufren-una-usurpacion>
- LINDBLOM, Charles E. (1991) El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.
- NACIONES UNIDAS (1969) Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social. Consulta 14 mayo de 2015.

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx>

MATOS MAR, Jose (1987) Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de los 80. 3era ed. Lima: IEP

O'TOOLE, Laurence (1993) "Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo" En: Aguilar, Luis. La implementación de las políticas públicas. México Miguel ángel Porrúa. 415-470 p.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ (2014) Anuario Estadístico. Lima

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ (2015) Manual de organización y funciones de la División de Asuntos Sociales. Lima.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ (2015) Manual de procedimientos operáticos policiales de la División de Asuntos Sociales. Lima.

REVUELTA, Benjamín (2007) La implementación de políticas públicas. Dikaion. Chia, año 21 N° 16 noviembre, pp. 135-156. Consulta: 10 diciembre de 2015. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

ROTH, Deubel, y NOEL, André (2006) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones aurora.

RPP NOTICIAS (2012) Presentan 100 denuncias por usurpación de terrenos en Juliaca. 30 de noviembre. Consulta: 7 de Julio 2015.

http://www.rpp.com.pe/2012-11-30-presentan-100-denuncias-por-usurpacion-de-terrenos-en-juliaca-noticia_545199.html

SALAZAR, Carlos (2012) "La definición de política pública". Revista Bien Común. México, Vol. 18, N°209, pp. 47- 52. Consulta: 14 de mayo.

http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

SALINAS, Ramiro (2010) Delitos contra el patrimonio. Lima: Iustias.

SANTIVANEZ, José (2004) La renovación de cuadros en la Policía Nacional del Perú. Análisis Jurídico sobre la situación del personal de la Policía Nacional del Perú. Lima: RAO.

VARGAS, Alejo (1999) Notas sobre el estado y las políticas públicas. Santa Fe de Bogotá: Almudena editores.

VIZCARDO, Silfredo Hugo (2001) Delitos contra el patrimonio. Lima: Pro Derecho. Instituto de Investigaciones jurídicas.

