



Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA



*the*  
**TENURE  
FACILITY**



# UNA PRIMERA MIRADA: SITUACIÓN LEGAL DE LA TENENCIA DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ

Silvana Baldovino

UNA PRIMERA MIRADA:

# SITUACIÓN LEGAL DE LA TENENCIA DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ

**Silvana Baldovino**  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

---

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del contrato N°AID-EPP-I-00-04-00024-00. Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Esta publicación también ha sido posible gracias al apoyo de The Tenure Facility. Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de International Land and Forest Tenure Facility, Sida, ni de otras agencias que apoyan a The Tenure Facility.

Este documento ha sido producido por encargo de la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) liderada por International Resources Group (IRG) y sus socios: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Social Impact (SI), Patrimonio Natural (PN) y Conservation Strategy Fund (CSF).

---

UNA PRIMERA MIRADA:  
**SITUACIÓN LEGAL DE LA TENENCIA  
DE TIERRAS RURALES EN EL PERÚ**

**Autora:** Silvana Baldovino  
**Edición:** Andrea Peralta, Andrea Calmet y Dino Delgado  
**Corrección:** Giancarlo Peña  
**Fotografías:** Thomas Müller  
**Diseño e impresión:** Negrapata SAC  
Jr. Suecia 140, Urb. San Rafael - Lima 01

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**  
Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima - Perú  
Teléfono: (+51 1) 612 4700  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición, junio 2016  
Tiraje: 1,000 ejemplares  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N° 2016-04291

Lima, junio 2016

Todos los derechos reservados de acuerdo al Decreto Legislativo  
N° 822 - Ley sobre Derechos de Autor. Prohibida su reproducción  
sin autorización previa del autor.

*A Manuel Baldovino, mi papá, hombre increíble y ejemplo maravilloso;  
a Daniel, el amor de mi vida; a Yael y Leah, mi vida misma.*

*Además, quiero agradecer a Andrea Calmet y a Dino Delgado, por  
ayudarme tanto con esta publicación, y a Pedro Solano, Pablo Peña y  
Luisa Ríos, por confiar en mí y alentarme a terminar este trabajo; y  
finalmente, a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, por los 10  
años de confianza.*

# ÍNDICE

Acrónimos.....	6
Prólogo.....	8
Presentación.....	12
Introducción.....	14
<b>1. LA TIERRA RURAL: CONCEPTOS, REGÍMENES Y ACTORES.....</b>	<b>16</b>
1.1 ¿Qué se entiende por tierras rurales?.....	18
1.2 ¿Cómo está regulada la propiedad rural?.....	20
1.3 Regímenes de otorgamiento de derechos: propiedad individual vs. propiedad colectiva.....	23
<b>2. ENTENDIENDO EL PASADO PARA DESENREDAR EL PRESENTE.....</b>	<b>30</b>
2.1 La reforma agraria, la propiedad rural y el gobierno militar.....	32
2.2 Buscando la propiedad individual, dividiendo el territorio y bailando al ritmo de la década de los noventa.....	37
2.3 Institucionalidad: los cambios en el ente rector; ¿quién es quién?.....	41
2.4 Gobiernos regionales.....	45
<b>3. ¿DÓNDE ESTAMOS? PROPIEDAD RURAL INDIVIDUAL.....</b>	<b>48</b>
3.1 Procedimiento actual de titulación de predios rurales.....	49
3.2 Problemática del procedimiento de titulación de predios rurales.....	56
3.3 Propuesta de mejora.....	58

<b>4. ¿DÓNDE ESTAMOS? PROPIEDAD RURAL COLECTIVA.....</b>	<b>64</b>
4.1 El marco normativo internacional.....	66
4.2 Marco normativo nacional de propiedad rural de las comunidades nativas....	75
4.3 La problemática en los procedimientos de demarcación y titulación de las comunidades nativas.....	87
4.4 Propiedad rural de comunidades campesinas: personería jurídica y procedimiento de deslinde y titulación territorial.....	102
4.5 Los “paquetazos” ambientales y sus implicancias en las tierras comunales.....	116
<b>Conclusiones.....</b>	<b>120</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>124</b>
<b>Base legal.....</b>	<b>126</b>

# ACRÓNIMOS

**AIDSESP:** Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**CNC:** Consejo Nacional de Catastro

**COFOPRI:** Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

**CTCUM:** Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

**CUM:** Capacidad de uso mayor

**IGN:** Instituto Geográfico Nacional

**INACC:** Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero

**INEI:** Instituto Nacional de Estadística e Informática

**INRENA:** Instituto Nacional de Recursos Naturales

**MINAGRI:** Ministerio de Agricultura y Riego

**MINAM:** Ministerio del Ambiente

**MINCUL:** Ministerio de Cultura

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**PETT:** Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural

**PTRT:** Proyecto de Titulación Rural de Tierras

**SBN:** Superintendencia Nacional de Bienes Estatales

**SERFOR:** Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

**SERNANP:** Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

**SINAMOS:** Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social

**SNCP:** Sistema Nacional Integrado de Información Catastral

**SUNARP:** Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

**TUPA:** Texto Único de Procedimientos Administrativos

**UIT:** Unidad Impositiva Tributaria

**UTM:** Sistema de coordenadas Universal Transverse Mercator

**ZEE:** Zonificación ecológica económica

**ZF:** Zonificación forestal

# PRÓLOGO

El trabajo de Silvana Baldovino, que honrosamente presentamos, aborda un tema sumamente sensible, buscando aportar a la solución de un serio problema que afecta a millones de pobladores rurales. Recordemos que en la base del Estado moderno, junto con la defensa del derecho a la libertad personal, se encuentra la demanda por el respeto al derecho de propiedad. Aunque la noción de propiedad ha evolucionado mucho en estos siglos, en países como el nuestro, donde la población rural todavía es importante, la problemática de la tenencia de la tierra sigue siendo un tema delicado.

Hasta pasada la primera mitad del siglo pasado, nuestro país compartía la realidad del mundo rural de la mayoría de los países latinoamericanos: grandes extensiones de tierras en manos de pocas familias mientras comunidades de indígenas y muchos campesinos poseían tierras reducidas. La reforma agraria emprendida en la década de 1970 cambió drásticamente esa situación, eliminando a hacendados y latifundistas y realizando una radical redistribución de tierras, privilegiando la formación de cooperativas en la costa y de otras formas asociativas en la sierra. Años después, en medio de una grave crisis económica, las cooperativas se dividieron las tierras entre sus socios, las empresas asociativas en la sierra se liquidaron o fueron duramente golpeadas por la violencia de las décadas de 1980 y 1990, a lo que se sumó el proceso de fragmentación por herencia de las parcelas, resultando en el incremento drástico de los predios rurales en el país.

Pero, entre otras limitaciones, la reforma agraria del gobierno militar no puso atención a la titulación de la tierra, por lo que los fenómenos que mencionamos en el párrafo anterior agudizaron los problemas de falta de formalización de los derechos de los titulares de predios rurales. En ese cuadro, desde 1990 se sucedieron importantes cambios políticos, institucionales y legales en el país. Siguiendo las tendencias internacionales y las orientaciones de organizaciones financieras internacionales, en el Perú se impulsaron, desde 1996, procesos masivos de formalización de la propiedad rural, dando pie a la ejecución de dos Proyectos de Titulación y Registro de Tierras (PTRT).

Al cabo de los años y habiendo invertido millones de dólares en esos procesos de saneamiento y formalización de la propiedad rural, el panorama sigue planteando grandes desafíos. Las cifras del último Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2012 (IV Cenagro) dan cuenta de la existencia de 5'231,999 parcelas, la mayoría de las cuales se conducen por sus propietarios, esto es 3'803,864 parcelas (73%). Pero solo 1'508,486 de esas parcelas están tituladas y de ellas solo 1'082,792 tienen su título inscrito en los Registros Públicos. La realidad de los actores colectivos del mundo rural, las comunidades campesinas y nativas (que según el IV Cenagro poseen el 60.5% de la superficie agropecuaria) no es mejor. Usando datos de Cofopri al 2010, de 6,069 comunidades campesinas reconocidas, 5,110 (84.2%) estarían tituladas, quedando por titular 959. Asimismo, Cofopri reportó la existencia de 1,469 comunidades nativas reconocidas, de las cuales estarían tituladas 1,271 (87%) y estaban pendientes de titular 198. Pero del total de las comunidades tituladas, el 61.5% de las campesinas no está georreferenciada, lo mismo que el 93.3% de las nativas.

Atender a esa desafiante realidad, en momentos en que un nuevo proceso de titulación masiva está por iniciarse, con financiamiento del BID (el PTRT-3), supone enfrentar una compleja maraña, en la que la institucionalidad, de la mano con modificaciones legales más frecuentes de lo esperado, ha dejado una suerte de campo minado para quienes quieran formalizar su propiedad. En ese laberinto de normas y de cambios institucionales, hasta el más acucioso profesional del derecho pierde el camino con mucha facilidad. En tal sentido, el trabajo de Silvana Baldovino no se queda en la simple revisión de las normas y procedimientos vigentes, sino que tiene el mérito de mostrarnos el curso de las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias que se han operado en esta materia en las últimas décadas, de modo de orientar al profesional, al funcionario y al usuario, de modo de entender mejor los caminos a seguir.

Con la sencillez que da el conocimiento profundo de los temas que aborda, fruto de su experiencia en los temas de formalización de la propiedad rural, la autora revisa

los procedimientos para el saneamiento físico-legal de los predios de particulares, así como los de las comunidades campesinas y nativas. El trazado de las rutas que ella hace en cada caso no elude el señalamiento de los problemas subsistentes sino que, por el contrario, propone distintas soluciones integrales, cuyo abordaje constituye tarea del Congreso y del Poder Ejecutivo. Esas propuestas pueden ayudar al Estado a asumir con más firmeza su responsabilidad en el saneamiento de la propiedad rural, a lo que pueden contribuir instrumentos como la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, aprobada en el 2015 (Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI), que considera entre sus acciones estratégicas la “Priorización de agricultores y agricultoras familiares para el saneamiento y la titulación de predios agrícolas”. Asimismo, la Ley N° 30355 - Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, publicada en noviembre del 2015, ha considerado como uno de sus lineamientos generales “Formalizar la titulación de los predios que poseen y conducen los productores comprendidos en la agricultura familiar, los que son otorgados por las entidades competentes”.

Compartiendo las conclusiones del estudio, queremos destacar una de las que la autora señala al referirse a la institucionalidad pública a cargo de la formalización de la propiedad: “A pesar de que la rectoría en el saneamiento físico-legal para la formalización de tierras rurales ha sido establecida y asumida hoy en día por el MINAGRI, aún no existe en el país una clara política agraria que organice dicha formalización y permita solucionar los conflictos originados por la fusión del PETT con COFOPRI y la incertidumbre generada por las transferencias de competencias a los gobiernos regionales”. Abrigamos la esperanza de que esta obra, que Silvana ha llamado con mucha modestia “una primera mirada” a la situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú, ayude a contar al Estado y a los particulares con nuevas herramientas.

**Dr. Laureano Del Castillo**  
Director Ejecutivo CEPES



## PRESENTACIÓN

A lo largo de su historia, el Perú ha contado con diversos mecanismos legales para formalizar la tenencia de tierras. Esta formalización ha estado históricamente ligada a las políticas económicas que el país ha adoptado. Un ejemplo de ello son las innumerables veces que hemos escuchado el eslogan “Perú, país agrario”, idea que resume el antiguo paradigma que centralizó el desarrollo nacional en el agro. Es así que el proceso de formalización de tierras ha sido determinante para incrementar y fomentar la producción agraria y la concepción del Perú como un país productor agrario. Como consecuencia de ello, el acceso al derecho de posesión y propiedad en nuestra legislación se ha regulado básicamente por el incentivo a la producción agrícola, principalmente desde la década de los setenta en adelante.

La agricultura en el Perú ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas. De ser una agricultura concentrada en grandes terrenos, mayormente en haciendas durante la década de los cincuenta, pasó a ser una agricultura parcelada y en manos de campesinos que contaban con una gran protección estatal. Sin embargo, a inicios de la década de los noventa, con el cambio estructural de la economía, se dio paso a las reformas neoliberales que dejaron de lado a la pequeña agricultura, fomentando los mercados y la producción en masa. En este contexto, los cambios en las políticas económicas han sido piezas claves para las políticas agrarias, especialmente en la formalización de la tenencia de tierra.

Es así que, en un principio, las políticas agrarias estuvieron orientadas a promover economías de escala en el ámbito rural, que pudieran servir de base para la expansión del mercado interno y, a su vez, impulsar el florecimiento de la industria nacional. Estos cambios impulsaron también la publicación de múltiples cuerpos normativos que buscaban regular y ordenar el acceso y la formalización de la tenencia de tierra a través



de la promoción de actividades agrícolas. Sin embargo, en la práctica, los cambios legislativos, lejos de mejorar la problemática en la tenencia de tierra, originaron mayor confusión respecto al acceso a la titulación y al ente encargado de llevar a cabo dicho proceso, lo que generó, inclusive, incentivos perversos para la obtención del ansiado título de propiedad.

En este sentido, el presente estudio busca analizar las distintas reformas referentes a la tenencia de tierras rurales en el Perú, con el objetivo de identificar la problemática alrededor de la gobernanza, institucionalidad y los procedimientos establecidos para el acceso a la propiedad rural y, finalmente, proponer mejoras para el acceso a la propiedad rural privada y colectiva.



# INTRODUCCIÓN

## a. Contexto actual

La situación de la tenencia de la tierra rural en el Perú es un asunto complejo y necesario de atender en la medida que afecta directamente los derechos de las comunidades campesinas y nativas, y, al mismo tiempo, afecta la sostenibilidad de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Esta problemática es generada principalmente por la falta de políticas claras sobre el ordenamiento territorial, la existencia de limitaciones para acceder a derechos de propiedad provenientes del costo de la tierra, engorrosos procedimientos administrativos para la titulación, insuficiente asignación de recursos estatales y poca capacidad de acción de las autoridades gubernamentales, entre otras dificultades. Consecuentemente, la problemática de los regímenes de la tenencia de la tierra (privado y colectivo) es raíz de innumerables conflictos socioambientales en torno al control, acceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales asociados a ella.

Para superar este escenario, el Perú viene implementando reformas y programas de regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, a pesar de los múltiples intentos, el caos en torno a la titulación de las tierras rurales no ha logrado superarse. Es en este contexto que la presente publicación recoge la necesidad de elaborar una evaluación y análisis comparativo de los regímenes actuales de adjudicación de tierras en zonas rurales, con miras a proponer alternativas para mejorar estos procedimientos. Así, este estudio busca realizar un aporte a través de la proposición de mejoras tanto a nivel de institucionalidad como a nivel de regulación de los procedimientos de adjudicación de tierras. Para ello, se analizarán las barreras legales y administrativas del sistema actual de adjudicación de tierras en zonas rurales en predios individuales y de comunidades campesinas y nativas.

## b. Alcance y propósito del estudio

Este estudio presenta una primera mirada crítica a los procedimientos de formalización de la tenencia de tierras rurales, y se enfoca en analizar la situación y plantear recomendaciones para la mejora institucional y legislativa de los mecanismos de adjudicación de tierras rurales en el país. En consecuencia, el estudio busca:

1. Examinar la historia y los cambios normativos ocurridos en torno a la titulación de tierras rurales en sus regímenes individual y colectivo (comunidades campesinas y nativas);
2. Analizar críticamente la situación actual de la institucionalidad, procedimientos y normativa en general;
3. Proponer recomendaciones para la mejora de los procedimientos actuales de titulación de tierras rurales.

## c. Esquema del estudio

El primer capítulo explicará los conceptos básicos relacionados con la problemática de la tenencia de tierras rurales. El segundo capítulo buscará “desenredar” el complejo marco normativo e institucional relacionado con la tenencia de tierras rurales, mediante un recuento histórico de los principales cambios políticos, institucionales y legales ocurridos al respecto, así como de las implicancias que dichos cambios han tenido sobre la situación actual.

Esto último nos guiará finalmente a los capítulos tercero y cuarto, en los que elaboraremos un análisis crítico de la situación actual de la propiedad rural individual y colectiva, con énfasis en el marco normativo aplicable a cada régimen, en el procedimiento de titulación, en la problemática originada en virtud a este último, y en propuestas de mejora del marco normativo.

# I. LA TIERRA RURAL: CONCEPTOS, RÉGIMENES Y ACTORES



A efectos de analizar la titulación de tierras rurales en el Perú, resulta necesario entender con claridad los conceptos de propiedad rural, los regímenes para el otorgamiento de derechos (individual y colectivo), así como las definiciones de comunidades campesinas y nativas. En ese sentido, en el presente capítulo haremos una breve referencia a los conceptos relevantes para el desarrollo de este estudio, para así facilitar su lectura integral.

## 1.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR TIERRAS RURALES?

Conforme a lo establecido en el Código Civil<sup>1</sup>, la definición tradicional del derecho de propiedad se basa en la enumeración de las principales facultades que lo integran. Se entiende así por propiedad al poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Asimismo, una característica importante del derecho de propiedad es la publicidad, la cual tiene una naturaleza declarativa mas no constitutiva. La inscripción de la propiedad se rige por el principio de publicidad registral, mediante el cual se presume que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones registrales, lo que permite otorgar cierta seguridad jurídica a los actos inscribibles, como es el derecho de propiedad. En resumen, podemos señalar que el derecho de propiedad, para los fines de este estudio, se resume en la facultad que permite el uso, disfrute, disposición y reivindicación de un bien y que, a la vez, se rige por el principio de publicidad registral, principio que le otorga seguridad jurídica y oposición frente a terceros.

Ahora, en el caso de la propiedad rural, la definición se torna un poco más compleja, toda vez que el concepto o definición de la palabra "rural" puede tener varias aristas, conforme a lo señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup>. Dicha organización indica que al momento de precisar las competencias de las estrategias rurales se han impuesto dos definiciones. Una de ellas es de orden económico sectorial, y establece una identidad entre la economía rural y la economía agrícola, en su sentido más amplio. De allí se desprende que el mundo rural es aquel que sirve de hábitat a la agricultura y sus encadenamientos, y por tanto, es un mundo compuesto por agentes económicos que participan de estos mercados, por lo que se concluye que la economía rural está determinada por la economía agrícola, fusionándose así ambos conceptos.

1 Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 295, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25.07.1984.

2 Dirven, Martine et. al. (2011). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina: Documento de Proyecto: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08534.pdf>.

La otra definición, más formal, se orienta por consideraciones demográficas, referidas a la forma de distribución espacial de la población. Si la densidad es baja, si se trata de población dispersa, o si se reside en centros de menor tamaño, conforman un espacio rural. A pesar de sonar accesorias una de la otra, estas dos concepciones no se complementan necesariamente, sobre todo porque la visión sectorial de la agricultura ha tendido a incorporar otros vínculos de encadenamiento que hace que su cobertura sea extrarrural.

Otras visiones sobre lo rural tienen raíces en dimensiones culturales y políticas. La ruralidad es aceptada como una forma de vida, una cosmovisión y una cultura, normalmente marginal o excluida de las corrientes más dinámicas del desarrollo, que privilegia la economía urbana, terciaria e industrial. Finalmente, una visión extrema de lo rural está inmersa en la acepción del desarrollo rural como estrategia de desarrollo. Allí se ha impuesto la idea de que el desarrollo rural es una estrategia de atención a poblaciones marginadas, empobrecidas, inviables, vulnerables, desarticuladas, dispersas y de alto riesgo; es decir, poblaciones rurales. Si bien esta definición no es formal, es el centro de las estrategias de desarrollo rural en la casi totalidad de los países en desarrollo.

Podemos decir entonces que, en el caso de nuestro país, el término o concepto "rural", específicamente en cuanto respecta a la formalización de la propiedad, está estrechamente vinculado a temas como la agricultura, acceso a derechos de poblaciones de menores recursos que incluye un componente económico de incorporación de tierras al mercado. En este contexto, la propiedad rural, por sus características especiales, ha tenido, en la mayoría de los casos, regímenes especiales para su regulación, partiendo de la Ley de Reforma Agraria y sus innovaciones, hasta su derogación por el Decreto Legislativo N° 653, que aprueba la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991) y la propia Constitución Política del Perú de 1993.

## 1.2 ¿CÓMO ESTÁ REGULADA LA PROPIEDAD RURAL?

El Artículo 88° de la actual Constitución Política del Perú señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada, comunal o en cualquier otra forma asociativa. Asimismo, este señala que la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Sin embargo, el vínculo entre lo rural y lo agrario había sido establecido desde 1991, con el Decreto Legislativo N° 667 - Ley de Registro de Predios Rurales, y el Decreto Legislativo N° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. El primero de los decretos legislativos antes referidos (norma derogada respecto de los procedimientos de inscripción de predios rurales) definía el predio rural, en su Artículo 4°, como aquella porción de tierra ubicada en un área rural o en áreas de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada al uso agrícola, pecuario o forestal, considerando también como tales a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas.

Es en el marco del referido decreto legislativo que, para efectos de la formalización de predios rústicos a nivel individual, es decir, para el otorgamiento del derecho de propiedad, se estableció un procedimiento especial, el cual tenía como base la prescripción administrativa directamente vinculada a la explotación económica agrícola del predio, reconociéndose que el derecho de posesión sobre este sea por un periodo de uno o cinco años. Hoy en día, el decreto legislativo que regula el acceso al procedimiento de formalización de la propiedad rural en nuestro marco normativo es el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, así como su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.

Es importante mencionar que este reglamento no utiliza el concepto de "rural", sino el de "predios rústicos", definiendo a estos como los de materia de formalización

para uso agrario, ubicados en zonas rurales y destinados a la actividad agropecuaria. Comprende también a aquellos predios ubicados en áreas de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana, siendo este el concepto vigente y aplicable en la actualidad. Asimismo, se precisa que son consideradas tierras eriazas habilitadas aquellas que han sido habilitadas por sus poseedores y destinadas a la actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre del 2004. Están comprendidas las tierras ubicadas en zonas de expansión urbana, así como aquellas inmatriculadas como eriazas en el registro de propiedad, siempre que cumplan con las características precitadas.

Por su lado, el Decreto Legislativo N° 653, en su Artículo 17°, señala que se entiende por tierras rústicas a aquellas que se encuentran ubicadas en la zona rural, que están



destinadas o son susceptibles de serlo para fines agrarios, y que no han sido habilitadas como urbanas. Asimismo, en su Artículo 24°, establece que se consideran tierras eriazas (en general) las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, excepto las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal; las tierras de protección, entendiéndose por tales las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas requeridas para el cultivo, pastoreo o producción forestal; y las que constituyan patrimonio arqueológico de la Nación. En este sentido, podemos observar cómo la normativa que regula la propiedad rural, o también llamada rústica, reitera su vinculación con el uso de las tierras para actividades agropecuarias.

Es preciso señalar que, de acuerdo al INEI, la superficie del Perú es de 128'521,560 hectáreas<sup>3</sup>, y esta se diferencia, según la capacidad de uso del suelo, de la siguiente manera<sup>4</sup>:

- a. Tierras aptas para el cultivo en limpio;
- b. Tierras aptas para el cultivo permanente;
- c. Tierras aptas para el pastoreo;
- d. Tierras aptas para la producción forestal; y
- e. Tierras de protección.

La mayor parte del territorio nacional se encuentra conformado por tierras aptas para la producción forestal o de protección (80%, aproximadamente)<sup>5</sup>, razón por la cual los diversos mecanismos de formalización de la propiedad generaron la pérdida de recursos naturales, especialmente de bosques, biodiversidad y, consecuentemente, de los servicios ambientales asociados a estos.

3 <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/surface/>

4 Clasificación de acuerdo al Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 02.09.2009.

5 Brack, Antonio y Mendiola, Cecilia (2000). *Ecología del Perú*. Lima: Editorial Bruño/PNUD.

## 1.3 REGÍMENES DE OTORGAMIENTO DE DERECHOS: PROPIEDAD INDIVIDUAL VS. PROPIEDAD COLECTIVA

En esta sección haremos una clara pero breve diferenciación de las categorías que existen en la tenencia de tierras rurales. Así, entenderemos mejor los procedimientos de formalización y gestión de tierras rurales y, con ello, en los próximos capítulos, podremos realizar un análisis más profundo tanto del sistema de derechos de propiedad rural como de la historia y de los actuales regímenes. Por ello, resulta indispensable señalar y describir en este punto que la propiedad rural, en nuestra legislación, se divide en propiedad rural individual y propiedad rural colectiva, la que, a su vez, se puede dar a través de comunidades campesinas y nativas. Esta división es resultado de los distintos cambios legislativos y reformas que a lo largo de nuestra historia han generado este contexto actual, caótico y poco práctico.

### 1.3.1 Propiedad rural individual

Para empezar, debemos mencionar que la división entre propiedad rural individual y colectiva se inicia con la reforma agraria redistributiva de la década del setenta, mediante la cual se expropiaron grandes extensiones de tierras para ser entregadas a los campesinos. En esta etapa, muchas de las grandes haciendas se mantenían como unidades productivas, pero bajo la nueva forma de cooperativas de campesinos. Adicionalmente, se entregaron importantes extensiones de tierra a muchas comunidades campesinas bajo un régimen de protección especial. Luego de ello, en la década de los ochenta, con el retorno a la democracia, se liberalizó el régimen agrario y se dictaron las leyes que, en un contexto de grave crisis económica y quiebra de las cooperativas, permitieron a los campesinos parcelar las tierras e individualizarlas, un paso importante hacia la privatización de las tierras rurales.



Es finalmente en la década de los noventa cuando el agro asociativo prácticamente desaparece, pues es durante esta etapa que se deroga formalmente la Ley de la Reforma Agraria, con la finalidad de promover la libre transferencia de las tierras rurales. Sin embargo, al contradecirse esta posición con la Constitución de 1979, que prohibía a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierras rurales, es que la Constitución de 1993 permite finalmente la libre transferencia de las tierras agrícolas, iniciándose así el proceso de liberalización del mercado de tierras rurales y el régimen de propiedad rural individual. En este nuevo contexto se produce el “boom agroexportador”, promovido por la explotación de las crecientes extensiones de tierra en manos de grandes grupos económicos.

Podemos señalar, entonces, que a lo largo de su historia el Perú ha contado con diversos mecanismos legales para formalizar la tenencia de tierra, ya que este proceso ha sido y es determinante para la producción agrícola. Así, la concepción del Perú como un país productor agrario ha generado que el acceso al derecho de posesión y propiedad en nuestra legislación esté regulado básicamente por el incentivo a la producción agrícola.

### 1.3.2 Propiedad rural colectiva

Por su lado, las comunidades campesinas y nativas, hasta antes de la Constitución de 1993, mantenían un régimen de protección estricto especial que hacía que sus tierras fueran inembargables, inalienables e imprescriptibles. Sin embargo, la Constitución de 1993 determinó que los derechos de propiedad sobre dichas tierras únicamente guardaban la calidad de imprescriptibles (salvo el caso de abandono). Los programas de formalización de la propiedad rural de la década de los noventa lograron un avance notable en la titulación individual de los parceleros, pero también de algunas comunidades campesinas. No obstante, debido principalmente a la priorización de la titulación individual de tierras rurales por parte del Estado, grandes extensiones de tierras de comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas de la Amazonía aún no han sido tituladas, por lo que existe todavía una gran brecha.

#### 1.3.2.1 Comunidades campesinas: costa, sierra y selva

En este punto, es preciso iniciar el análisis indicando que, para iniciar la formalización de su propiedad, un pueblo indígena debe de contar previamente con un reconocimiento expreso como comunidad nativa o campesina por parte del Estado peruano. En este sentido, el Artículo 10° de la Ley N° 26505 - Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas señala que tanto las comunidades campesinas como nativas deben regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley. En virtud de ello, el Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas, Decreto Supremo N° 008-91-TR, en su Artículo 2°, señala que es necesario que las comunidades campesinas formalicen su personería jurídica, para lo cual estas deben contar con la resolución administrativa del órgano competente en asuntos de comunidades del gobierno regional correspondiente y, en mérito a dicha resolución, inscribirse en el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas del Registro de Personas Jurídicas de la oficina registral correspondiente. Esta inscripción implica el reconocimiento tácito de la comunidad.

Según lo establecido por el Artículo 2° de La Ley de Comunidades Campesinas - Ley N° 24656, las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales,

cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Constituyen anexos de la comunidad los asentamientos humanos permanentes ubicados en los territorios comunales y reconocidos por la asamblea comunal.

Asimismo, nuestra legislación contempla los casos de comunidades campesinas de la costa y de las asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía. Al respecto, la Ley N° 26845 - Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, en su Artículo 3°, señala que son comunidades campesinas de la costa las que tienen sus tierras o la mayor extensión de estas situadas en la vertiente del océano Pacífico, hasta una altitud de dos mil (2 000) metros de altura sobre el nivel del mar. Del mismo modo, la Primera Disposición Especial del Decreto Supremo N° 008-91-TR - Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas indica que las poblaciones campesinas asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía identificadas como “ribereña mestiza”, “campesina ribereña” o simplemente “ribereña” que cuenten con un mínimo de 50 jefes de familia podrán solicitar su inscripción oficial como comunidad campesina. En este último caso, se podría definir a estas comunidades como comunidades campesinas de la selva.

Es importante mencionar que gran parte de las comunidades campesinas, especialmente las de la sierra y la costa, cuentan con documentos que acreditan su existencia legal como tales desde aproximadamente la época del virreinato, pudiendo ser así denominadas como comunidades ancestrales. Es importante aclarar esto ya que también existen comunidades que se organizaron en la época de la reforma agraria (principalmente en la costa), las que, en muchos casos, incluso se rigen por formas de organización diferentes a las comunales. Esta diferencia no se encuentra regulada en ningún cuerpo normativo. A pesar de ello, todas las comunidades campesinas tienen existencia jurídica reconocida por el Estado. Las primeras de las comunidades antes mencionadas fueron reconocidas mediante decretos supremos expedidos por los ministros de trabajo y asuntos indígenas, y las segundas obtuvieron su reconocimiento mediante decretos directorales expedidos por los directores regionales de agricultura<sup>6</sup>.

### 1.3.2.2 Comunidades nativas

El Código Civil de 1936 (derogado por el actual Código Civil) establecía que las comunidades indígenas estaban sometidas a las disposiciones pertinentes de la Constitución Política del Perú de 1933 y a la legislación que esta ordenaba dictar,

6 Citado en <http://blog.pucp.edu.pe/item/65147/comunidades-campesinas-de-lambayeque>.



precisando que era obligatoria su inscripción en un registro especial. Según la Constitución Política del Perú de 1933, las comunidades indígenas tenían existencia legal y personería jurídica y el Estado debía garantizar la integridad de su propiedad comunal. Cabe mencionar que la división entre indígenas amazónicos y andinos no se había presentado en nuestra legislación hasta el año 1964, cuando se promulgó la Ley N° 15037 - Ley de Reforma Agraria<sup>7</sup>, que incluyó el concepto de “tribus aborígenes de la selva”, considerando no afectables las tierras ocupadas por estas en la extensión necesaria para cubrir sus necesidades. Sin embargo, no se estableció norma alguna precisando el estatus jurídico de estas poblaciones.

Por otro lado, en el año 1969 se emitió la Nueva Ley de Reforma Agraria - Decreto Ley N° 17776, la cual determinó que las comunidades indígenas se denominarían

7 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23.05.1964. Debemos resaltar aquí que en la década de los sesenta comienzan a emitirse diversas normas que tenían como objetivo promover una reforma en el sector agrícola, como por ejemplo el Decreto Legislativo N° 14328 - Ley de Bases de la Reforma Agraria, emitido en noviembre de 1962 durante el gobierno militar de Pérez Godoy, la cual, durante el gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry, fue conocida como la “Primera Ley de Reforma Agraria”. Sin embargo, no tuvo aplicación directa en el campo.

también comunidades campesinas. Es recién en 1974, con la promulgación del Decreto Ley N° 20653 (norma derogada), que se utiliza la definición de comunidad nativa, reconociéndose su existencia legal y personalidad jurídica, y definiéndolas en su Artículo 7° como aquellas que “tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, que están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.

Cuatro años más tarde, con la dación del Decreto Ley N° 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, norma vigente en la actualidad, se reafirma que el Estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las comunidades nativas. Luego de ello, en el año 1979, esta ley es reglamentada<sup>8</sup>, estableciéndose que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, y para tal efecto, levanta el catastro correspondiente y les otorga títulos de propiedad.

Con ese antecedente normativo, la Constitución Política de 1979 recogía la definición por la cual las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Asimismo, señalaba que son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. Finalmente, la Constitución Política de 1993, vigente en la actualidad, mantiene lo establecido en las constituciones anteriores respecto de la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades campesinas y nativas.

Cabe resaltar que, para las comunidades nativas, el territorio es entendido como un todo, una unidad, que pertenece a un conjunto de personas. La tierra no se asume como una propiedad divisible, ya que la comunidad es un grupo que se vincula con su territorio; es decir, se entiende comunidad-territorio como un binomio indivisible, como una relación colectiva, no individual. El territorio es el espacio que perteneció a sus antepasados y pertenecerá a sus descendientes; es decir, está basado en una ocupación ancestral. Es el espacio en el que se encuentra su historia, en el que viven su presente y desarrollarán su futuro. Sin embargo, a pesar de este vínculo tan especial, nuestra legislación crea diferencias al momento de otorgar títulos de propiedad a las comunidades nativas sobre las áreas que ocupan y donde desarrollan sus actividades, creándose así conflictos sociales y legales al no recogerse en los cuerpos normativos la naturaleza integral y esencial del mundo nativo.

8 Decreto Supremo N° 003-79-AA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12.04.1979.





## 2. ENTENDIENDO EL PASADO PARA DESENREDAR EL PRESENTE



Entender la situación de la tenencia de la tierra en nuestro país es sumergirse en un escenario bastante complejo y dinámico con componentes económicos, sociales y ambientales. Efectivamente, han sido múltiples las modificaciones que ha sufrido el marco normativo a lo largo de nuestra historia en lo referente a la adjudicación de la tierra, normalmente vinculada a la producción agraria y su influencia en el mercado. Podemos identificar varios hitos que han marcado el otorgamiento de derechos a la población rural y los mecanismos de acceso al derecho de propiedad.

Es necesario, además, tener en cuenta que, paralelamente a las políticas económicas de promoción agraria, que luego se transformarían en políticas de mercado en la década de los noventa, se produjeron fenómenos sociales complejos que afectaron e influenciaron la normativa de tierras. Es el caso de la migración del campo a la ciudad, iniciada en la década de los cuarenta, la explosión demográfica de la década de los sesenta y el fuerte impacto del terrorismo en el desplazamiento de las comunidades nativas y campesinas de nuestro país durante la década de los ochenta e inicios de la de los noventa<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Endo, Víctor (2012). Caracterización de funciones y competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales.

## 2.1 LA REFORMA AGRARIA, LA PROPIEDAD RURAL Y EL GOBIERNO MILITAR

Antes de la reforma agraria, uno de los principales hitos en lo referente a la concepción de la propiedad agraria en el Perú es que existía un régimen latifundista; es decir, había grandes extensiones de tierra en manos de unos pocos propietarios, con una población campesina de menores recursos que se encargaba de trabajar y hacer producir la tierra. Esta situación generó un movimiento social que buscaba un cambio, al que se sumó un contexto en el que la necesidad de dinamizar el mercado y el nivel de producción del sector agrario resultaban ejes de la política económica del país. Los cambios, entonces, vinieron propuestos a través de normas denominadas de "reforma agraria". Son múltiples las normas e iniciativas legislativas que en nuestro país fueron denominadas reformas agrarias: Ley de Bases para la Reforma Agraria del año 1963 (presidente Ricardo Pérez Godoy) y Ley de Reforma Agraria del año 1964 (presidente Fernando Belaunde Terry). Sin embargo, los principales cambios fueron generados a partir de la Ley de Reforma Agraria del año 1969 (presidente Juan Velasco Alvarado), razón por la cual empezaremos el análisis de la situación de la propiedad rural en el Perú a partir de la emisión de esta última norma.

### 2.1.1 La reforma de Velasco

La reforma agraria se ejecutó sobre todo en la costa y sierra del país, las dos regiones con mayor población rural y mayores áreas de uso agropecuario. Entre junio de 1969 y junio de 1979, se expropiaron 15 826 fundos y más de 9 millones de hectáreas<sup>10</sup>, y la mayor parte de esta área fue adjudicada a 370 mil beneficiarios<sup>11</sup>. La promulgación

<sup>10</sup> Matos Mar, José y Mejía, José Manuel (1980). La reforma agraria en el Perú. Lima.

<sup>11</sup> La cifra final actualizada al 30 de setiembre de 1993 es de 9 688.763 ha adjudicadas en Del Castillo, Laureano (2001). Los censos agrarios y la estructura de propiedad agraria en el Perú. Lima: Universidad San Martín de Porres.

de la Ley de Reforma Agraria significó no solo una nueva forma de distribución de la tierra, sino que fue el instrumento legal mediante el cual se buscaba implementar un proyecto político de transformación agraria y desarrollo rural. En este sentido, anuló el régimen de la hacienda que databa desde la época de la colonia, lo que significó una ruptura con el régimen de propiedad hasta ese entonces imperante, pues esta reforma disponía instituir un orden de naturaleza cooperativa y corporativa basado en una radical y mecánica transferencia de la tierra a través del mayor alcance de las afectaciones, el procedimiento expeditivo adoptado, el drástico método de valorización de tierras y de compensación a los expropietarios, así como los lineamientos de organización de naturaleza asociativa para las unidades a constituirse<sup>12</sup>.

Como hemos mencionado, la reforma agraria tenía una tendencia fundamentalmente socialista, pues eliminó el mercado de tierras agrícolas y estableció que la propiedad de la tierra no era transferible. Se orientó a reivindicar los derechos de las comunidades campesinas, desapareciendo los grandes latifundios y organizando el mercado de tierras en base a la idea de colectividad. Prueba de ello es que la reforma agraria contemplaba como objetivo principal la reivindicación del campesinado, buscando que la "tierra sea de quien la trabaja". Es así que se establecieron medidas que pretendían impulsar un mejor aprovechamiento, producción y uso de los recursos de la tierra. Como consecuencia de estos cambios, se formaron múltiples empresas asociativas que buscaban el trabajo comunal de la tierra e incluso promovían la organización de los campesinos en comunidades para buscar un manejo integral de grandes extensiones de tierra.

Sin embargo, a pesar de las expectativas de esta reforma, la falta de capacitación agropecuaria, asesoramiento técnico, apoyo en la comercialización y de facilidades crediticias para la comercialización generó que gran parte de las empresas constituidas en este contexto fracasaran. Ello se tradujo en la disolución de las sociedades y en la dinamización del proceso de parcelación e individualización de la tierra, generándose así grandes confusiones por la titularidad y el reconocimiento de derechos sobre

<sup>12</sup> Matos Mar, José y Mejía, José Manuel (1980). Op. Cit.

esta. Además, como bien sostiene Del Castillo (1997), si bien la tierra fue dividida, la mayoría de beneficiarios no recibieron los títulos necesarios que respaldaran esa propiedad. Más aún, Del Castillo (1997) señala que de las 9,4 millones de hectáreas que se adjudicaron a 438 000 familias (la mayor parte perteneciente a asociaciones de algún tipo), solo se expidieron títulos para 5,1 millones de hectáreas (66 000 títulos), quedando pendientes de regularización 4,3 millones de hectáreas, y por registrar la mayor parte de ellas.

En consecuencia, si bien son múltiples las lecturas sobre la reforma agraria, y sobre todo sobre los beneficios o perjuicios que esta generó, resulta indiscutible que esta produjo un gran desorden. La falta de culminación de los procesos de expropiación, la no inscripción de los procesos terminados, la individualización de áreas adjudicadas y la extinción de las cooperativas o empresas asociativas evidencian el caos posreformista. Es así que, a pesar de los grandes cambios que esta reforma ocasionó, estos no fueron suficientes para organizar la situación de la tierra.



## 2.1.2 El gobierno militar de Morales Bermúdez

Con el transcurso de los años y ante diversas situaciones de índole política generadas por fuertes presiones a nivel nacional e internacional, en agosto de 1975, el general Morales Bermúdez da un golpe de Estado al gobierno del general Juan Velasco Alvarado. Aunque se prosiguió con el régimen militar, el gobierno de Morales Bermúdez convocó a una asamblea constituyente, la cual promulgó una nueva Constitución en 1979, bajo cuya regencia se convoca a elecciones democráticas en 1980, concluyéndose así el decenio militar.

La dación de la Constitución de 1979 significó nuevas modificaciones en la noción de propiedad agraria, particularmente en lo relacionado con la conducción directa de la propiedad. Ello era así toda vez que su Artículo 157° garantizaba el derecho de propiedad agraria “directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes”<sup>13</sup>. Además, precisaba que la propiedad privada debía ser ejercida en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o bajo cualquier forma asociativa, excluyendo a las sociedades mercantiles, exigiéndose así la conducción directa. Unos meses después, se emite el Decreto Ley N° 22747 - Decreto Ley que perfecciona la Ley de Reforma Agraria, el cual, sobre la base de esta nueva definición constitucional, estableció que “[...] se entiende que un predio rústico es conducido o explotado directamente si el propietario tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa agrícola”. De esta forma, se incorporó en el derecho agrario peruano una definición de conducción directa que rebajaba las altas exigencias de la Ley de Reforma Agraria<sup>14</sup>.

Ahora, es preciso mencionar que, si bien la reforma agraria no alcanzó a la selva, en los años del gobierno militar se dieron dos normas importantes desde el punto de vista del acceso a la tierra y de la seguridad de la tenencia para las comunidades nativas. Ello sucedió con la promulgación del Decreto Ley N° 20653 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agropecuario de las Regiones de Selva y de Ceja de Selva, y el Decreto Ley N° 21147 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en los años 1974 y 1975, respectivamente. Estas leyes reconocieron la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas y promovieron la agricultura en la selva. Sin embargo, tampoco

<sup>13</sup> Aunque el segundo párrafo del Artículo 157° de la Constitución peruana de 1979 se refería al poseedor, se aceptó mayoritariamente que la noción de conducción directa se refería al propietario, aunque eventualmente podría amparar también a aquel que en su nombre trabajara la tierra, lo que con la legislación de reforma agraria hubiera sido inaceptable. Puede revisarse sobre el particular: Perú: Rubio, Marcial y Bernaldes, Enrique (1981) Constitución y Sociedad Política. Lima: DESCO.

<sup>14</sup> Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal. Ver: [www.landcoalition.org/pdf/ARr00cepes2.pdf](http://www.landcoalition.org/pdf/ARr00cepes2.pdf)



fueron ajenas al caos posreformista, en el que la titularidad de las tierras rurales, y en este caso en particular, de las comunidades nativas, no contaba con la claridad normativa necesaria para su correcta aplicación. Por ejemplo, si bien la referida Ley de Comunidades Nativas reconocía la propiedad de estas comunidades sobre todo su territorio (lo que podría incluir bosques), la referida Ley Forestal determinó que el Estado era el propietario de los bosques. Por ello, cuatro años después de su emisión, la Ley de Comunidades Nativas tuvo que ser modificada, introduciéndose el Artículo 11°, el cual indicaba que solo se entregaría título de propiedad para tierras con aptitud agrícola, mientras que para aquellas tierras de aptitud forestal y de protección, se entregarían contratos de cesión en uso.

De esta distinción surgió la necesidad de clasificar los suelos para determinar qué porción de territorio se titularía en propiedad y qué porción del territorio se cedería en uso, lo cual originó mayor confusión (BID 2014). Finalmente, como bien señala Eguren (2014), es probable que las poblaciones nativas amazónicas constituyan el sector rural que más ha sido afectado en cuanto respecta a sus derechos sobre los recursos naturales y sobre el territorio. Lo cierto es que el tipo de control territorial propio de estas poblaciones no se ajusta al concepto de propiedad occidental, el cual supone límites precisos en la extensión y definición de los derechos de propiedad.

## 2.2 BUSCANDO LA PROPIEDAD INDIVIDUAL, DIVIDIENDO EL TERRITORIO Y BAILANDO AL RITMO DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Con la nueva Constitución Política del Perú de 1979, y bajo un régimen democrático, el presidente Fernando Belaunde Terry dictó la llamada Ley de Desarrollo Agrario, Decreto Legislativo N° 002<sup>15</sup>, entre cuyas disposiciones más resaltantes destaca la aprobación de la parcelación de las unidades agrícolas a favor de campesinos individuales. Con la entrada en vigencia de esta norma, se dividió una gran cantidad de tierras que habían sido previamente adjudicadas a las empresas asociativas<sup>16</sup> durante la reforma agraria, marcándose así el inicio del cambio hacia un régimen de tenencia de tierras que sigue vigente hasta la actualidad.

A partir del año 1990, bajo el mandato del presidente Alberto Fujimori Fujimori, se inició un proceso de liberalización de la propiedad de la tierra. Prueba de ello son los diversos dispositivos legales orientados a generar un mercado de tierras, atraer inversión, permitir la libre transferencia de la propiedad y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación. Estos nuevos aires y tendencias generaron la necesidad de modificar y simplificar los procedimientos de formalización de la propiedad rural individual, dinamizarlos y hacerlos de mayor acceso para la población. Estas reformas buscaban que los títulos de propiedad permitiesen el ingreso de las tierras rurales al mercado agrícola y con ello promover un mayor movimiento de este para así acelerar la economía. Fue con la nueva Constitución de 1993 que este cambio adquiere coherencia constitucional (Del Castillo 1998).

<sup>15</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17.11.1980.

<sup>16</sup> Entiéndase como empresas asociativas a las cooperativas agrarias de producción-CAP y sociedades agrícolas de interés social- SAIS.

Es en este contexto que se emite el Decreto Legislativo N° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario<sup>17</sup> (vigente en la actualidad), norma que derogó finalmente la Ley de Reforma Agraria, y que se mantiene vigente hasta la actualidad. Su importancia radica en precisar y determinar la adjudicación de tierras rurales a cualquier persona natural o jurídica, a título oneroso, mediante la celebración de un contrato de compra-venta con reserva de propiedad hasta la cancelación del íntegro del precio pactado, teniendo estos contratos como principal obligación el cumplimiento de labores agrarias, cultivo o pastoreo. Este cuerpo normativo establece de manera taxativa en su Artículo 5° que: "El dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución".

Sin embargo, a pesar de esta reforma, se identificó que aún había grandes inconvenientes para llevar a cabo los procedimientos con celeridad, mayormente debido a los complejos requisitos solicitados y el costoso procedimiento de inscripción de propiedad en los Registros Públicos. Es entonces que en el año 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 667<sup>18</sup> - Ley del Registro de Predios Rurales, en el que se contempló un procedimiento especial, que tenía como base la prescripción administrativa directamente vinculada a la explotación económica agrícola del predio, el cual reconocía el derecho de posesión por un periodo de un año o de cinco. Debemos mencionar que para la aplicación de este procedimiento en zonas de selva y ceja de selva se empleaba, y se emplea aún, también el Decreto Supremo N° 037-99-AG, que aprobó el procedimiento de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, y en donde se indica que se requiere de la opinión del INRENA<sup>19</sup>, el cual indicará si las tierras materia de regularización se encuentran comprendidas o no dentro de áreas naturales protegidas o recursos forestales.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo N° 667 solicitaba como requisito para obtener el título de propiedad que la posesión del predio rural fuera probada, así como también su explotación económica para, de esta manera, consolidar la inscripción. Ello se convertiría en un fuerte incentivo para la devastadora deforestación de la Amazonía peruana, pues esta se realizaba para cumplir con el requisito de explotación económica mediante actividades agrícolas. Cabe señalar que, en muchos casos, esta explotación no era acorde con el tipo de suelo trabajado y generaba su roce y quema. Asimismo, esta

<sup>17</sup> Promulgado en el Diario Oficial *El Peruano* el 01.07.1991.

<sup>18</sup> Promulgado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13.09.1991

<sup>19</sup> El INRENA era la autoridad competente en ese momento. Posteriormente, dichas competencias han sido asumidas para el caso de áreas naturales protegidas, por el SERNANP, y para el caso de recursos forestales, por el SERFOR.

norma institucionalizó la entrega de certificados de posesión como prueba primordial para corroborar la explotación económica, lo cual se convirtió, con el transcurso del tiempo, en uno de los incentivos más perversos para el tráfico de tierras, ya que estos documentos no contaban con un sustento técnico para su otorgamiento, pero definían el ámbito en el cual se formalizaba la posesión, debiéndose resaltar que estos, incluso, ni siquiera constituían una de las pruebas obligatorias para la continuidad del trámite, sino más bien un requisito adicional que podía ser reemplazado por otras opciones<sup>20</sup>.

La necesidad de agilizar la inscripción y formalización de la propiedad rural y la correcta aplicación de los nuevos marcos normativos generó la necesidad de contar con un ente especializado en el levantamiento catastral que culminara las acciones de catastro y titulación para la inscripción de los predios rústicos del territorio nacional que habían sido adjudicados en el proceso de reforma agraria y diera seguridad jurídica a los derechos que se estaban otorgando sobre la tierra en el ámbito rural. Por ello, en el año 1992, mediante el Decreto Ley N° 25902 - Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, se creó el PETT.

A pesar de contarse con la institucionalidad requerida, fondos asignados por endeudamiento externo (en su mayoría para la formalización de propiedad individual) y un marco normativo listo para su aplicación, la dinámica de la formalización de la tenencia de tierras siguió generando cambios normativos e institucionales.

En el año 1994 se suspende la aplicación del Decreto Legislativo N° 667 para predios rurales por un periodo de cinco años, precisándose que la formalización de predios se realizaría en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 653, el cual garantiza la propiedad privada de la tierra, permite su venta, arrendamiento y uso como garantía hipotecaria. Esta norma, vigente en la actualidad, es aplicada, en su mayoría, para adjudicaciones de grandes extensiones de tierras y para predios eriazos.

Aquí es importante mencionar que, durante el periodo comprendido entre los años 1980 y 2000, el Perú atravesó una guerra interna contra el terrorismo. Esto ocasionó

<sup>20</sup> El Artículo 26° señalaba que: La posesión directa, continua, pacífica y pública del predio rural podrá acreditarse a través de la presentación al Registro Predial de dos de cualesquiera de los siguientes documentos:

- a. Certificado de posesión otorgado por la dependencia correspondiente del Ministerio de Agricultura, expedido durante el año anterior a la presentación de la solicitud de inscripción; o
- b. Declaración escrita de cualesquiera de los siguientes:
  - Todos los colindantes o seis vecinos;
  - Comités, Fondos u Organizaciones representativas de los productores agrarios de la zona ; o
  - Juntas de Usuarios, Comisiones o Comités de Regantes del respectivo Distrito de Riego.



un fuerte proceso migratorio hacia la capital, abandonándose grandes extensiones de tierra en el ámbito rural por miedo a las acciones de los grupos subversivos. Es en este contexto que el 18 de agosto de 1996 se publicó el Decreto Legislativo N° 838, también conocido como el Decreto de Promoción del Retorno, que facultaba al MINAGRI a proceder con la adjudicación de predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada.

Esta norma suspendió la adjudicación a título oneroso de tierras rústicas en las zonas de economía deprimida de la sierra, ceja de selva y selva hasta el 31 de diciembre del 2000, con la finalidad de promover la reincorporación de la población desplazada por la violencia interna (el periodo de aplicación de este decreto ya culminó).

Sin embargo, a pesar de las expectativas generadas por la nueva institucionalidad y las normas emitidas para la celeridad de los procesos de formalización, los objetivos no fueron cumplidos y se generaron entonces nuevos cambios en el nuevo milenio, como la fusión del PETT con COFOPRI, la derogatoria del Decreto Legislativo N° 667 y la emisión del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento. Esto será explicado con más detalle en los capítulos siguientes.

## 2.3 INSTITUCIONALIDAD: LOS CAMBIOS EN EL ENTE RECTOR ¿QUIÉN ES QUIÉN?

### 2.3.1 La creación del Organismo Formalizador y Administrador del Catastro

Como hemos mencionado con anterioridad, la necesidad de contar con un ente especializado en el levantamiento catastral y que culminara las acciones de catastro y titulación de los predios rústicos originó la creación del PETT, cuyas funciones eran las siguientes: "... actividades relacionadas con el perfeccionamiento de los títulos de propiedad de los predios rurales comprendidos en el proceso del derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, normas modificatorias, complementarias y conexas, con el fin de proceder a su inscripción registral"<sup>21</sup>.

Posteriormente, y por constantes modificaciones, el PETT se convirtió en la institución que lideraba los procesos de titulación de predios rurales, deslinde y titulación de comunidades campesinas, y demarcación y titulación de comunidades nativas. El PETT tenía como principal objetivo realizar el perfeccionamiento de la titulación y registro de los predios rurales expropiados y adjudicados por el proceso de reforma agraria. Además, estaba encargado de la titulación de los predios rurales de propiedad del Estado, la formalización de la tenencia de tierra y el perfeccionamiento del derecho de propiedad privada sobre la tierra rural, con el fin de facilitar el acceso de sus titulares a cualquier actividad económica. De igual modo, debía cumplir con levantar, consolidar y actualizar el catastro rural de tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas. La labor del PETT se desenvolvía en los siguientes ámbitos: comunidades campesinas, comunidades nativas, predios rústicos y tierras eriazas.

21 Artículo 3° del Reglamento de Organización y Funciones del PETT, Decreto Supremo N° 057-92-AG, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 17.05.1993.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de un marco normativo para la promoción de la titulación de predios rurales y la creación de un ente especializado en catastro y titulación, los inconvenientes para llevar a cabo los procedimientos persistieron y los objetivos no se cumplieron.

### 2.3.2 La Fusión del PETT con COFOPRI

Luego de haber transcurrido más de quince años luego de las grandes reformas en tenencia de tierras, las consecuencias de las diferentes interpretaciones de la aplicación de las normas para la formalización de la propiedad rural han sido múltiples y, finalmente, perjudiciales. La aplicación desordenada y la búsqueda constante del cumplimiento de metas por los préstamos de endeudamiento<sup>22</sup>, sumadas al desinterés por la formalización de los territorios comunales, resultó en un mínimo de avance en la consolidación del catastro rural, y por el contrario, en el fomento de los nacientes mercados negros para el tráfico de tierras. En este contexto, el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, dispuso la fusión por absorción del PETT con COFOPRI, desapareciendo de esta manera el PETT, básicamente por no haber cumplido con los objetivos para los cuales había sido creado.

La nueva institucionalidad vendría también de la mano del establecimiento de un nuevo régimen para la formalización de la propiedad rural, a través de la emisión del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento. Estas normas establecen los procedimientos de formalización de la propiedad rural que rigen hasta la actualidad. Cabe resaltar que la norma mencionada precisa que estas competencias podrán ser transferidas a los gobiernos regionales, incluso dentro de dicho periodo, cuando estos así lo soliciten.

La fusión y extinción del PETT –y sus casi 27 oficinas desconcentradas–, la responsabilidad de una nueva autoridad como COFOPRI –que no conocía la realidad rural del país–, y la expectativa de los gobiernos regionales dentro del fuerte proceso de descentralización por el que atravesábamos en esa época generaron serios problemas y confusiones sobre quién tenía la competencia en las acciones de formalización, y cuál era el rol de los actores involucrados y sus responsabilidades. Es decir, el nuevo marco legal que trajo el Decreto Legislativo N° 1089 generó, en muchos casos, la paralización en los procedimientos de formalización y un periodo en blanco en el que no hubo avances en los procesos de formalización y titulación de tierras rurales. Ante

22 El PETT funcionaba sobre la base de préstamos por endeudamiento con el BID, en base a Proyectos de Titulación Rural de Tierras (PTRT 1 y 2).

toda esta confusión, se identifica la necesidad de contar con un ente rector en temas de formalización de propiedad rural, ya que contar con una multiplicidad de actores involucrados, tales como COFOPRI, MINAGRI y los gobiernos regionales, no permitía identificar quién era el ente que debía liderar las acciones de formalización y, menos aún, quién debía establecer las pautas para la ejecución de los procesos.

### 2.3.3 MINAGRI y la política nacional agraria

En el año 2013 la confusión era persistente. Mediante Decreto Supremo N° 001-2013-AG, se emite la norma que determina el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico-legal<sup>23</sup> y formalización de la propiedad agraria, estableciendo que el MINAGRI es el ente rector de la Política Nacional Agraria, que comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, forestales, eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento. Además de ello, desarrolla la política nacional que define los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos y estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria, lo que comprende las tierras de comunidades campesinas y nativas.

La rectoría del MINAGRI en esta materia quedó aún más clara con la promulgación de la Ley N° 30048, que modifica el Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINAGRI, y que establece como función específica y competencia exclusiva de dicho ministerio, dictar las normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, lo que comprende las tierras de comunidades campesinas y nativas.

En este sentido, podemos afirmar que, en la actualidad, el MINAGRI constituye el ente rector en materia de saneamiento físico-legal de predios individuales y comunidades campesinas y nativas, y por ende, es quien dicta los lineamientos para la ejecución de estas actividades. Por su parte, los gobiernos regionales, en virtud de las competencias transferidas en el marco del proceso de descentralización, son los que ejecutan las actividades de formalización.

Sin embargo, es preciso mencionar que en julio del 2014 se emitió la Ley N° 30230 - Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos

23 Entiéndase saneamiento físico como la identificación física del predio determinando (forma, dimensiones, límites, colindancias y ubicación geográfica) y saneamiento legal como la formalización y perfeccionamiento del derecho de propiedad para su posterior inscripción en los registros públicos.



para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, la cual, en su Título III, establece los procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios para proyectos de inversión y otras disposiciones para propiciar la eficiencia en la administración de predios del Estado. La razón de ser de esta norma es facilitar la ejecución de obras de infraestructura vial. Sin embargo, la norma vuelve a facultar a COFOPRI para que ejecute los procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal –incluyendo la rectificación de áreas– de aquellos predios de particulares involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y/o privada, lo que ocasiona nuevamente confusiones no solo por la incorporación de un nuevo actor en temas de formalización, sino también por cómo se ejercerán las competencias de cada sector y cuál será el rol del MINAGRI frente a los procedimientos especiales y los criterios que se deben utilizar para la identificación de áreas a formalizar y los derechos preexistentes en estas áreas, y cómo queda el rol de los gobiernos regionales. El problema de que COFOPRI se encargue de estos procedimientos especiales radica nuevamente en el involucramiento de otro actor, lo que no solo genera confusión sino también caos institucional, legal y procedimental.

## 2.4 GOBIERNOS REGIONALES

El Literal n) del Artículo 51° de la Ley N° 27867<sup>24</sup> - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales precisa que los gobiernos regionales deben promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas<sup>25</sup>. En virtud de ello, el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA dispuso que estas funciones debían ser transferidas de COFOPRI a los gobiernos regionales, convirtiéndose así COFOPRI<sup>26</sup> en el responsable de dicha transferencia en coordinación con el MINAGRI.

Es en este contexto normativo que, desde el año 2008, los procesos de saneamiento y titulación de comunidades funcionaron de manera descentralizada (una vez que se hicieron de manera gradual las transferencias de competencias a los gobiernos regionales), no necesariamente de manera eficiente y oportuna, pues además de contar con una serie de trabas administrativas y logísticas, también hubo obstáculos de tipo presupuestal y, evidentemente, falta de capacidades; pero aún así fueron los gobiernos regionales, a través de sus direcciones regionales agrarias o quien hiciera sus veces, los que desde dicho momento llevaron a cabo los procesos de saneamiento físico-legal de las comunidades.

Podemos resumir, entonces, que para efectos del saneamiento físico-legal de predios individuales y comunidades campesinas y nativas, el ente rector es el MINAGRI, y

<sup>24</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18.II.2002.

<sup>25</sup> Se debe tener en cuenta que según lo establecido en la Constitución Política del Perú de 1993, los territorios comunales solo son imprescriptibles.

<sup>26</sup> El Artículo 2° del Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA, modificado por el Decreto Supremo N° 074-2007-PCM, estableció que COFOPRI era el responsable de la transferencia a los gobiernos regionales de la función específica contenida en el literal n) del Artículo 51° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

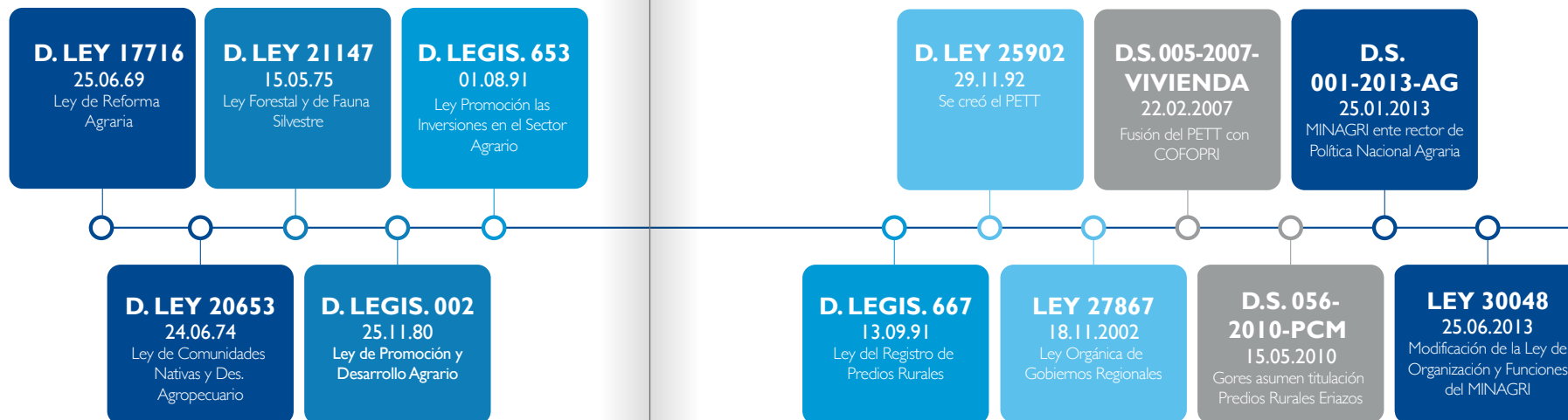


por ende es quien dicta los lineamientos para el ejercicio de estas actividades; los gobiernos regionales, en virtud a las competencias transferidas, son los que ejecutan las acciones de formalización para comunidades campesinas y nativas; y el MINAM<sup>27</sup> interviene en ciertos niveles, como es el caso de la coordinación de la clasificación de tierras (la cual se encuentra a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI).

Es así que el MINAGRI, como ente rector, asume el reto de determinar los procedimientos, lineamientos y demás actos necesarios para la formalización de la propiedad rural y titulación de comunidades campesinas y nativas a nivel nacional por los gobiernos regionales.

Es importante mencionar que, por el nivel de complejidad, consideramos que la dirección del ente rector no debe estar vinculada a ninguna de las direcciones con las que cuenta el MINAGRI actualmente, ello por el nivel de especificidad de los temas a trabajar; es más conveniente un órgano con un alto nivel en su estructura, tal como un viceministerio de saneamiento y formalización de la propiedad agraria conformado por direcciones específicas para predios rurales y eriazos, comunidades campesinas y nativas y catastro rural. Sin embargo, a pesar de la importancia del tema a nivel nacional y su demostrada complejidad, es la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural la encargada de la rectoría, y esta se encuentra adscrita a la Dirección General de Negocios Agrarios, que corresponde al Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego.

**LÍNEA DE TIEMPO:**  
CAMBIOS EN EL  
RÉGIMEN LEGAL Y  
EL ENTE RECTOR DE  
LA FORMALIZACIÓN  
Y TITULACIÓN DE  
PREDIOS RURALES



<sup>27</sup> Toda clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que ejecuten otros organismos de los sectores públicos o privados deben ser aprobadas por el MINAGRI en concordancia con el MINAM, según lo establecido por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal.

### 3. ¿DÓNDE ESTAMOS? PROPIEDAD RURAL INDIVIDUAL



#### 3.1 PROCEDIMIENTO ACTUAL DE TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES

Actualmente, para la formalización de la propiedad rural, son de aplicación el Decreto Legislativo N° 653 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 048-91-AG, que regulan la formalización de aquellos predios con extensiones mayores y que sean adquiridos a título oneroso; y el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, que regulan el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales. Estas normas se aplican de manera conjunta con los lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, aprobados mediante Resolución

Ministerial N° 0556-2015-MINAGRI<sup>28</sup>. Es importante mencionar que el procedimiento de formalización que estableció el régimen especial se mantiene sobre la base de la prescripción adquisitiva de dominio, por pruebas de posesión pacífica, pública y continua por un periodo de cinco años en tierras privadas y un año en tierras de libre disponibilidad del Estado (misma línea del derogado Decreto Legislativo N° 667). Sin embargo, este régimen incorpora algunas novedades, tales como:

1. Estos procedimientos no son aplicables en tierras comunales, áreas de uso público, tierras forestales, tierras de protección, sitios o zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.
2. Se incluye en los procedimientos de formalización rural el “diagnóstico de la informalidad predial”, que permite identificar las posibles superposiciones de los predios a formalizar con propiedades privadas, zonas arqueológicas, zonas de riesgo, etc., orientando de esta manera una estrategia de saneamiento idónea que permita titular e inscribir los derechos de propiedad en el registro de predios.
3. Se establecen mecanismos para facilitar las inscripciones en el registro de predios, tales como la prevalencia de la información gráfica, la tolerancia registral permisible, el procedimiento de rectificación de áreas, linderos y medidas perimétricas.
4. Se incluye en el procedimiento el diagnóstico físico-legal del procedimiento de formalización y titulación, la identificación del territorio de comunidades campesinas y nativas inscritas o no, a efectos de garantizar que no se aplique sobre dicho territorio este procedimiento, lo cual evita la formalización de derechos en territorios comunales.
5. En selva y ceja de selva, en los procedimientos de formalización y titulación en predios de propiedad del Estado, COFOPRI<sup>29</sup> remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización al órgano competente del MINAGRI o del gobierno regional correspondiente, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, determinando

<sup>28</sup> Si bien la vigencia del régimen excepcional concluyó el 14 de diciembre del 2012, el procedimiento de formalización que establece esta norma continúa vigente a cargo de los gobiernos regionales.

<sup>29</sup> Entiéndase que, dadas las transferencias a los gobiernos regionales, en el texto donde se hace referencia a COFOPRI debería decir “gobierno regional”.

las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección. La opinión debe ser emitida en un plazo máximo de 30 días hábiles. Cabe mencionar que para la aplicación de este procedimiento en zonas de selva y ceja de selva, se aplica también el Decreto Supremo N° 037-99-AG, que establece que en el procedimiento de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se solicitará opinión del ex-INRENA<sup>30</sup> sobre la clasificación de las tierras.

6. Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que los gobiernos regionales o COFOPRI determinen.
7. La Dirección Regional Agraria u órgano del gobierno regional a cargo de la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos derivados del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento se constituye en el ente de formalización regional.
8. El ente de formalización regional es quien asume, con fines de formalización y titulación rural, la titularidad de los predios rústicos inscritos a favor de cualquier entidad estatal regional o municipal. Asimismo, podrá solicitar la primera inscripción de dominio de aquellos sectores de la unidad territorial que no cuenten con antecedentes registrales.
9. Adicionalmente, se debe tener en cuenta el procedimiento aprobado por el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos - Decreto Supremo N° 013-2010-AG, publicado el 20 de noviembre del 2010, en el que se uniformizan los criterios técnicos utilizados para los diferentes niveles de levantamiento de suelos y que constituye una herramienta obligatoria en la elaboración de los diferentes estudios y planes de uso y manejo. En caso de que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios no cuente con la información de la CTCUM, el gobierno regional procederá a efectuar el levantamiento de suelos con fines de CTCUM, el cual deberá ser realizado de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos y el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG.

<sup>30</sup> El INRENA era la autoridad competente en ese momento. Posteriormente, dichas competencias han sido asumidas, para el caso de áreas naturales protegidas, por el SERNANP, y para el caso de recursos forestales, por el SERFOR.

10. Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, que requiera un levantamiento de suelos se convierte en el titular del levantamiento o estudio de suelos. Una vez realizado dicho levantamiento, el titular deberá presentarlo a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura para su revisión y aprobación. Realizado el estudio de levantamiento de suelos, este será remitido a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI, a fin de que clasifique los suelos por su capacidad de uso mayor; revise la información y lo apruebe. Los resultados de la evaluación deberán ser remitidos al solicitante en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.
11. Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a un año podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos, siempre que dicha posesión se hubiera efectuado hasta antes del 13 de diciembre del 2008.
12. Los poseedores de un predio rústico de propiedad de particulares que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a cinco años podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos, siempre que dicha posesión se hubiera efectuado hasta antes del 13 de diciembre del 2008.
13. Los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio son gratuitos y se ejecutan de oficio de manera progresiva en las unidades territoriales que priorice el ente de formalización regional.

Asimismo, resulta necesario mencionar que el 30 de setiembre del 2015 se publicó el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, mediante el cual se aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal, que es uno de los cuatro reglamentos de la Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual entró en vigencia tras la publicación de sus reglamentos. Sobre el particular, debemos indicar que el Artículo 123° del indicado reglamento señala que, en el marco de los procesos de formalización de predios rurales que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio. Esta disposición es de aplicación para los solicitantes que acrediten su posesión continua, pública y pacífica sobre el predio, con fecha previa a la publicación de la ley. En este sentido, se evitan los escenarios de incentivos perversos creados por el Decreto Legislativo N° 667, al evitar el roce y quema de las tierras para acreditar la explotación económica del predio.

Adicionalmente, este artículo indica expresamente que queda prohibido el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión, en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección, con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

En este sentido, se establece que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI deberá aprobar el estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, previo a la titulación y en coordinación con el MINAM. Asimismo, la titulación debe ser compatible con la ZEE y ZF aprobada al momento de la titulación.

Asimismo, el 13 noviembre del 2015, mediante Resolución Ministerial N° 3556-2015-MINAGRI, se aprobaron los lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio. Estos lineamientos están, más bien, dirigidos a la adecuada titulación de aquellos predios rústicos bajo el marco del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, cuando estos sean de propiedad del Estado y/o cumplan con los requisitos para la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio.





Podemos, entonces, resumir que el procedimiento de formalización, en el marco del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, que se aplica en la actualidad, se realiza como se aprecia en el diagrama de la página siguiente<sup>31</sup>.

Sin embargo, debemos reiterar y tener en consideración que, para efectos de la formalización de la propiedad rural, también es de aplicación el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo N° 653 y su reglamento, así como normas excepcionales, como la Ley N° 30230, aprobada en junio del 2014, en la que se ordena la creación de procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada<sup>32</sup>.

31 Salvo para el procedimiento especial que regula la Ley N° 30230 y las nuevas disposiciones del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que incluye la participación de Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI en la aprobación del estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor previo a la titulación, en coordinación con el MINAM.

32 Para efectos del presente estudio, solo se analizará el procedimiento establecido en el marco del Decreto Legislativo N° 1089, su reglamento y los lineamientos aprobados.



## 3.2 PROBLEMÁTICA DEL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES

Respecto a la problemática en la formalización de la propiedad rural, podemos identificar múltiples aristas de larga data que incluyen aspectos legales, institucionales, técnicos, sociales, de género, de diversidad de actores, procesos migratorios, presupuestales, superposición de derechos, de ubicación geográfica o incluso confusión en la aplicación de las normas, incrementándose esta confusión con la transferencias a los gobiernos regionales y las competencias asignadas a estos, ya sea por desconocimiento de los procesos o por falta de recursos para implementarlos.

Entonces, al ser tantos los factores involucrados y que generan múltiples impactos en la formalización de la propiedad rural, sea individual o colectiva, debemos preguntarnos si buscar una solución de manera individual constituye un error. Consideramos que sí, pues el otorgamiento de derechos sobre el suelo, y lo que esto genera, debe ser visto de manera integral y multisectorial; no son temas solo de tierras, sino sobre el mejor uso del recurso suelo, y lo que esto implica a nivel de recursos naturales, la aplicación de políticas de género para el otorgamiento de derechos a favor de mujeres, la valorización de la identidad a través del otorgamiento, por ejemplo, del documento nacional de identidad, la valorización de las prácticas ancestrales y la incorporación del componente cultural en los procedimientos. Es decir, necesitamos una política pública integral que, al ser aplicada correctamente, nos permita evitar conflictos, identificando compatibilidades para el otorgamiento de derechos, ya que esto no solo articulará los diferentes marcos normativos, sino que dotará de sentido al otorgar seguridad jurídica a todos los actores.

Si bien esta articulación y la elaboración de una política integral respecto al tema de “tierras” puede tomar tiempo, podemos empezar de manera sencilla, pero dando un gran paso hacia la articulación multisectorial o la emisión de una política pública,

utilizando determinados espacios; por ejemplo, mediante la Ley N° 28294, se crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro. Esta norma tiene como finalidad regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. El sistema se vincula con el registro de predios a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos<sup>33</sup>. Asimismo, el Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, que aprueba el reglamento de la referida ley, precisa que los órganos del Sistema Nacional de Catastro Predial son el CNC, la Secretaría Técnica y las Comisiones Consultivas. El CNC es el órgano encargado de aprobar la política nacional del SNCP y las normas respecto a su ejecución, así como la política referida a la integración catastral. El CNC, como órgano rector del SNCP, tiene la facultad de emitir las directivas que fuesen necesarias, de conformidad con la ley y el reglamento. Debemos tener en consideración al CNC porque resulta ser la entidad que puede proponer los lineamientos o mejoras para la uniformización del catastro a nivel nacional, razón por la cual es urgente y necesario, a efectos de lograr uniformizar la información sobre el otorgamiento de derechos y el correcto uso del suelo, la incorporación de las siguientes entidades al CNC: MINAGRI (en tanto ente rector); MINAM (en tanto encargado de todos los temas de ordenamiento territorial); SERNANP (en tanto elabora el catastro nacional en lo referente a áreas naturales protegidas); y del SERFOR (en tanto liderara la elaboración y actualización del catastro forestal).

33 Conformado por:

- a) SUNARP;
- b) Los gobiernos regionales;
- c) Municipalidades provinciales, distritales y Metropolitana de Lima;
- d) IGN;
- e) INACC;
- f) SBN;
- g) COFOPRI.

### 3.3 PROPUESTA DE MEJORA

Si bien consideramos necesaria la elaboración de una política pública referente a la formalización de la propiedad rural individual y colectiva, consideramos que, debido a los retos que enfrenta el MINAGRI como ente rector, pueden plantearse algunas acciones que pueden ayudar a regular el procedimiento de formalización, tales como las que se mencionan a continuación:

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS
Constancias de zonas no catastradas	Falta de base gráfica o información sobre una zona o área en particular. Ello puede generar múltiples problemas, tales como la superposición de derechos, pues si bien en algunos supuestos no existe base gráfica, sí pueden existir otros derechos registrados o inscritos en la zona, generando no solo conflictos, sino también expectativas para el uso o solicitudes de formalización sobre esa zona.	Se recomienda la eliminación de esta figura y, por ende, su aplicación.	Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.
Clasificación de suelos a nivel nacional	No se ha determinado con precisión el rol del MINAM. A fin de especificar a qué se refiere el reglamento cuando establece que las modificaciones legales y aprobaciones de dichas modificaciones serán realizadas por el MINAGRI en concordancia con el MINAM, resulta necesario determinar el ámbito y el nivel de intervención de ambos ministerios.	Emisión de una norma que determine con precisión los mecanismos de coordinación entre el MINAM y el MINAGRI para los procedimientos de clasificación de suelos, y si estos se realizan a gran escala o se llegará a detalle para proyectos de adjudicación individual.  Si el MINAM asumiese un rol de coordinación, esto podría regularse mediante una resolución ministerial. Si asumiese un rol de opinión vinculante, se tendría que regular mediante un decreto supremo.	Decreto Supremo N° 017-2009-AG.

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS
Clasificación de suelos en los procedimientos de formalización de la propiedad rural	Procedimientos excesivos y costosos para el levantamiento de información en selva y ceja de selva en el marco de los procedimientos de formalización y titulación de predios en propiedad del Estado.	<p>Incorporar en el procedimiento que establece el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, la información generada por la ZEE como parte de la información a utilizar específicamente para la clasificación de suelos y no solo como parte del diagnóstico físico-legal, a efectos de no generar gastos adicionales con el levantamiento de nueva información.</p> <p>Sobre el CUM, si las áreas son priorizadas, entonces consideramos que la clasificación podría realizarse a nivel de muestreo y no por cada predio a formalizar.</p> <p>Articular el procedimiento de formalización de tierras a las nuevas propuestas normativas y categorías que estas incluyen, como, por ejemplo, el ordenamiento forestal y las áreas es materia de otorgamiento de derechos de propiedad.</p> <p>Establecer mejoras en el procedimiento de formalización de propiedad rural donde se incluya como eje principal, la capacidad de suelos en Amazonía y su alto potencial forestal o de protección.</p>	Decreto Legislativo N° 1089; Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.
Regular el otorgamiento de constancias de posesión por las direcciones regionales agrarias	Falta de criterios técnicos y legales para la emisión de las constancias de posesión que se solicitan para verificar el tiempo de ocupación, la ubicación y las actividades que se realizan en el predio.	<p>Es necesario dotar a las constancias de posesión de cierto nivel de formalidad, estableciendo criterios para su emisión. Esto último debe hacerse sobre la base de la información técnica y legal que efectivamente acredite que se está cumpliendo con la formalidad que exige el procedimiento. El ente rector, en el marco de las competencias que le han sido atribuidas, podría regular esto como parte del procedimiento de formalización de la propiedad rural.</p> <p>Recomendamos la emisión de una resolución ministerial que establezca el formato y sustento mínimo que deben tener las constancias de posesión para ser emitidas por la agencias y municipalidades cuando estas sean utilizadas para procedimientos de formalización de la propiedad rural.</p>	Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.



PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS
Rectificación de títulos de predios inscritos	En el marco del procedimiento establecido por el Decreto Legislativo N° 667, se agregó el procedimiento sobre "Determinación, conversión o rectificación de áreas de predios rurales". Al encontrarse la decisión solo en las áreas que COFOPRI (ahora gobiernos regionales) establezca, ello limita el actuar de los usuarios y las solicitudes que estos puedan plantear para las rectificaciones.	<p>Resulta necesario plantear procedimientos para determinar con claridad cuáles son las áreas o zonas de trabajo que necesitan rectificación o conversión, a fin de generar catastro sobre las áreas ya adjudicadas que contienen errores o que necesitan un mayor nivel de precisión. Consideramos que el ente rector, en aplicación de las atribuciones que le han sido conferidas, puede establecer lineamientos para ayudar a los gobiernos regionales a realizar este trabajo de priorización.</p> <p>Actualmente, el procedimiento de rectificación solo es de aplicación en las acciones de catastro y formalización que desarrolle COFOPRI, para corregir las discrepancias en áreas, linderos, perímetro, ubicación y demás datos físicos de los predios inscritos en el registro de predios, reemplazándolos con datos del nuevo levantamiento catastral, cuando estos excedan los rangos de tolerancia registral permisible. Por otro lado, la rectificación mediante vía judicial, se tramita mediante el procedimiento previsto en el Artículo 504º y siguientes del Código Procesal Civil, respecto de toda rectificación que suponga superposición de áreas o linderos, o cuando surja oposición de terceros.</p> <p>Es necesario identificar, entonces, las áreas que necesitan estas rectificaciones para, sobre la base de esta identificación, priorizar los trabajos a realizar y no solo centrarse en nuevos procedimientos.</p>	Este procedimiento no afecta directamente ninguna norma. Podrían establecerse criterios o lineamientos mediante la emisión de una resolución ministerial que establezca pautas para la selección de áreas, pudiéndose utilizar como uno de los criterios, las zonas donde no se cuente con catastro o donde exista mayor nivel de conflictos por superposiciones entre predios.
Vinculación del marco normativo referente al otorgamiento de derechos	Es necesario articular la normatividad referente a la tenencia de tierras con el otorgamiento de otros derechos sobre el suelo. Así, las normas referentes a la formalización de la propiedad rural deben articularse con temas como el ordenamiento forestal, ZEE y el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de recursos forestales, entre otros.	Se recomienda involucrar los cambios normativos contenidos en los nuevos reglamentos de la Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ya que a través del ordenamiento forestal se identificarán áreas que no son materia de formalización, pudiendo excluirse y centrar los trabajos de formalización en las áreas que corresponden por la capacidad de uso mayor del suelo.	Ley N° 29763.
Identificación de zonas priorizadas para procesos de formalización	Los procesos de formalización de la propiedad rural se realizan sobre la base de zonas identificadas por COFOPRI (ahora gobiernos regionales). Consideramos que estas áreas o zonas deben ser identificadas sobre la base de procedimientos técnicos y un análisis legal previo al inicio del procedimiento de formalización.	<p>Se recomienda entregar a los gobiernos regionales criterios que permitan la identificación de estas áreas, lo que permitiría priorizar las áreas sobre las cuales hay un mayor nivel de solicitudes, ocupación del territorio o incremento de la población sin acceso a la formalización.</p> <p>El ente rector podría emitir unas disposiciones complementarias al proceso de formalización con recomendaciones y lineamientos para una mejora en la selección de las áreas a formalizar. Esto puede ser aprobado mediante una resolución ministerial.</p>	Decreto Legislativo N° 1089; Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.
Institucionalidad del ente rector	Falta de institucionalidad del ente rector para establecer pautas claras en la implementación de los procedimientos por los gobiernos regionales.	Creación de un viceministerio, de un organismo público técnico especializado o de una dirección de línea. Dependiendo del nivel que se considere, se requerirán propuestas o cambios normativos.	Decreto Legislativo N° 997; Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI.

## 4. ¿DÓNDE ESTAMOS? PROPIEDAD RURAL COLECTIVA



**E**n este capítulo haremos un análisis del marco normativo internacional y nacional vigente, aplicable a la titulación de tierras rurales colectivas de comunidades nativas y campesinas. Empezaremos describiendo el marco legal internacional referente a derechos de los pueblos indígenas, con el fin de enmarcar el contexto nacional en el contexto internacional y así comprobar si la legislación nacional cumple a cabalidad con los compromisos internacionales asumidos respecto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y sus tierras. Para ello, describiremos los principales instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la tierra de los pueblos indígenas y su amplio espectro. Luego, discutiremos la legislación nacional respecto del reconocimiento de las comunidades nativas y campesinas y su personería jurídica. Finalmente, este capítulo detallará los procedimientos de deslinde y titulación de las tierras de las comunidades campesinas y demarcación y titulación de las tierras de las comunidades nativas, respectivamente, así como la problemática alrededor de estos, y finalmente realizará recomendaciones para su mejora.

## 4.1 EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Para entender el contexto normativo en el cual nos encontramos, es necesario tener en cuenta el contexto global que influye y regula los derechos de las comunidades campesinas y nativas, las cuales, en algunos casos, también se encuentran enmarcadas en la regulación de pueblos indígenas. En este sentido, comenzaremos con un breve análisis del marco internacional referente a los territorios de los pueblos indígenas y, para presentar el referido marco de manera más clara, empezaremos transmitiendo una de las conclusiones del exrelator de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, señor José R. Martínez Cobo, contenida en el volumen V del estudio del problema de la discriminación contra los pueblos indígenas:

“Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras tiene muchas implicaciones profundas, además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino un elemento material del que debe gozarse libremente”<sup>34</sup>.

Basados en ello, podemos afirmar que el derecho de propiedad de los pueblos o comunidades indígenas va mucho más allá de aquel concepto definido en el capítulo II del presente documento, en el que señalamos que es aquel poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En el caso de los pueblos o comunidades indígenas, la propiedad sobre la tierra no está limitada al ejercicio de dichas facultades, sino que comprende un sentido amplio en el cual sus tierras representan el mundo físico, espiritual, cultural e histórico, en donde dichos pueblos desarrollan sus vidas

34 Daes, Erika (1996). Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra. Comisión de Derechos Humanos - Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

como individuos y como comunidad. La comunidad internacional, consciente de que esta interpretación conlleva a una serie de controversias, ha plasmado en diversos documentos la vital importancia de este reconocimiento, tal y como lo detallaremos en las siguientes líneas.

### 4.1.1 La Declaración de San José de Costa Rica sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo

En el Artículo 6º de la Declaración de San José de Costa Rica sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo (1981), se señaló que, para los pueblos indígenas, la tierra no es solo un objeto de posesión y de producción, pues constituye la base de su existencia en los aspectos físico y espiritual. El espacio territorial es el fundamento y la razón de ser de su relación con el universo y el sustento de su cosmovisión. Es así que, en las resoluciones de la Conferencia Internacional de las Organizaciones No Gubernamentales sobre las Poblaciones Indígenas y la Tierra (Ginebra 1981), una de las comisiones afirmó que los pueblos indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen el derecho natural y original de vivir libremente en sus propios territorios y que la estrecha relación que los pueblos indígenas mantienen con la tierra debería ser comprendida y reconocida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad como pueblos y su supervivencia económica<sup>35</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la demanda de amparo interpuesta por la comunidad nativa de Tres Islas, señaló que la visión civilista de la propiedad debe ser recompuesta desde una mirada multicultural, para el caso de comunidades nativas; esto es, tomando en cuenta aspectos culturales propios para el caso de los pueblos indígenas. Así, se han recogido los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yakye Axa vs. Paraguay*, específicamente en lo concerniente al vínculo espiritual de las comunidades para con sus territorios. Y si bien la Constitución Política vigente hace referencia a la protección de las tierras

35 Stavenhagen, Rodolfo (1988). Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, página 139.



de las comunidades campesinas y nativas<sup>36</sup>, sin recoger el concepto de “territorio” de forma expresa, el Convenio 169 establece, en su Artículo 13º, que la utilización del término “tierras” debe incluir el concepto de “territorios”. La diferencia entre los conceptos de “tierra” y “territorio” radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial, mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía.

#### 4.1.2 El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT constituye actualmente el único instrumento internacional vinculante que de manera específica regula los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El interés de la OIT por la regulación del tema indígena surge en el contexto de repartición de los territorios dominados por las potencias europeas al finalizar la Primera Guerra Mundial. La OIT asumió un rol proactivo en la supervisión de los estándares mínimos de trato hacia los pueblos indígenas u originarios de las colonias,

36 Artículos 88º y 89º de la Constitución Política del Perú.

siendo esa iniciativa intrínsecamente relacionada con el combate del trabajo forzoso. Es preciso mencionar que el referido convenio emplea un concepto amplio de “pueblos indígenas y tribales”, que combina elementos objetivos socioculturales con aquellos subjetivos de autoidentificación. Conforme con dicha definición, el número de países que cuentan con poblaciones de esas características es elevado. No obstante, tan solo veintidos países han ratificado el Convenio 169, lo cual podría entenderse como una señal de falta de apoyo internacional a los conceptos que este consagra<sup>37</sup>.

Es preciso aclarar que el Convenio 169, en su Artículo 1º, desarrolla en forma amplia los conceptos de “pueblo indígena” y “pueblo tribal”, los cuales incluyen los conceptos de “comunidad campesina” y “comunidad nativa”:

El presente Convenio se aplica:

- a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- c) La conciencia de su identidad [indígena] o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
- d) La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

En virtud de ello, siempre que las comunidades campesinas y nativas cumplan con lo dispuesto con los requisitos antes mencionados, los que también han sido recogidos por la legislación nacional correspondiente a la consulta previa<sup>38</sup>, serán considerados para los fines pertinentes como pueblos indígenas.

37 Mereminskaya, Elina (2011). El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Derecho internacional y experiencias comparadas. En [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4768\\_2890/rev121\\_EMereminskaya.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4768_2890/rev121_EMereminskaya.pdf)

38 Ley N° 29785 - Ley de Consulta Previa, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

En lo referente al tema de tierras y territorio, el Artículo 13° precisa que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que tiene la tierra para la cultura y los valores espirituales de los pueblos indígenas u originarios. Asimismo, establece que la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de “territorios”, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna u otra manera. En este sentido, el Convenio 169 reconoce el derecho de propiedad y posesión de los pueblos indígenas u originarios sobre las tierras que ocupan de manera ancestral. Además, establece que este derecho debe ser garantizado por los estados mediante el otorgamiento de los títulos pertinentes que los doten de la seguridad jurídica necesaria para salvaguardar no solo el derecho de propiedad de las tierras *per se*, sino también el acceso a áreas o zonas ocupadas tradicionalmente para el desarrollo de sus actividades de subsistencia.

Ello se desprende del hecho que, en la práctica, es una constante que las tierras asignadas inicialmente por el Estado a una comunidad nativa o indígena, ya sea en propiedad o en posesión, resultan muchas veces insuficientes para que la población comunal pueda tener un desarrollo apropiado y pueda realizar sus actividades de manera regular. Por ello, este documento internacional ha dispuesto que los programas agrarios nacionales deben asignar, cuando así lo requiera un pueblo indígena u originario, tierras adicionales que garanticen los elementos de una existencia digna o eventualmente para hacer frente a un posible crecimiento demográfico.

Al respecto, Chuecas (2012)<sup>39</sup> ha resaltado un cambio importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia internacional. Según señala, hay dos sentencias que son significativas en los casos de reconocimiento del derecho de propiedad, el derecho al territorio y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. La primera es la sentencia del caso *Awas Tingi vs. el Estado de Nicaragua* (sentencia del 31 de agosto del 2001), en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condena a Nicaragua y le exige que adopte las medidas y mecanismos de delimitación, demarcación y titulación para las comunidades indígenas, acorde con su derecho consuetudinario. Asimismo, esta sentencia reconoce que el derecho a la tierra es un derecho que está reivindicado por los indígenas, lo cual se traduce en el derecho de propiedad, a pesar de que el concepto tradicional indígena de “tierra” trascienda la naturaleza individualista de este derecho. Además de ello, la sentencia resalta el rol de la propiedad comunal o colectiva, la cual cumple una importante función social, puesto que las culturas indígenas tienen una vinculación con la tierra de sus antepasados, en la

39 Chuecas Cabrera, Adda (2012). *Pueblos indígenas, tierra y territorio*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP.



cual cumplen su ciclo de vida y donde buscan alcanzar su plenitud humana, espiritual y material.

La otra sentencia de las sentencias antes mencionadas, también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, versa sobre el caso de *Saramaka vs. Surinam* (sentencia del 28 de noviembre del 2007). En este caso, la Corte impone al Estado de Surinam la obligación de demarcar y titular los territorios; establecer consultas para la adopción de medidas internas a través de procedimientos culturalmente adecuados y que tengan como fin llegar a un acuerdo; crear un fondo para el desarrollo de los afectados y consultar su implementación; así como otorgar los reconocimientos como personas jurídicas y realizar estudios de impacto ambiental.

En este sentido, Chuecas (2012) señala que, en ambos casos, las sentencias reconocen el derecho a la propiedad comunal basado en los usos y costumbres y en el respeto de los territorios que tradicionalmente han ocupado, haciendo referencia al Convenio 169 de la OIT, incluso cuando el Estado de Surinam no ha ratificado dicho convenio. Cabe señalar que en este último caso (*Saramaka vs. Surinam*) se invocó la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>40</sup>.

40 Chuecas Cabrera, Adda (2012). *Pueblos indígenas, tierra y territorio*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP.

### 4.1.3 La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Este documento representa uno de los hitos más relevantes en el contexto de la regulación internacional sobre derechos indígenas. Fue adoptada mediante Resolución de la Asamblea General, con fecha 13 de setiembre del 2007. La declaración reconoce el derecho a la libre determinación y establece en su Artículo 46° una limitación a cualquier interpretación que pueda “quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”<sup>41</sup>.

Es importante mencionar que en la declaración se identifica la necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, en especial en lo referido a sus tierras o territorios y recursos, teniendo en consideración que estos derechos son fundamentales para garantizar su existencia. Para ello, resulta necesario tener en consideración el vínculo y la conexión de los pueblos indígenas con sus territorios, lo cual, como ya hemos descrito en líneas anteriores, ha sido reconocido y respetado a nivel internacional. Retomando el ejemplo del caso *Awas Tingni vs. el Estado de Nicaragua*, debemos mencionar que el párrafo 149 de esta sentencia señala:

[...] Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. [...].

En este contexto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en lo referente a tierras, territorios y recursos (Artículo 25°), precisa lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

41 Davis, Megan (2008). “Indigenous Struggles in Standard-Setting: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous peoples”. *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 9, pp. 440-471.

Podemos identificar como puntos principales de este artículo el vínculo ancestral y espiritual de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos, así como el compromiso de protección de estos en beneficio y para salvaguardar los derechos de las futuras generaciones. Es importante mencionar que este artículo no solo habla de territorios, sino también de aguas, mares costeros y otros recursos que han poseído u ocupado los pueblos indígenas, reconociéndose su relación con estos y la responsabilidad que tienen para su protección. Todo ello fundamentado en una continuidad histórica en su utilización basada en la relación ancestral con la tierra. En consecuencia, no consideramos que la relación implique únicamente un dominio, sino también un reconocimiento al uso tradicional del territorio.

Por su parte, el Artículo 26° de la referida declaración establece lo siguiente:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Así, en concordancia con lo que establece el Convenio 169 OIT en su Artículo 13°, el término “tierra” debe incluir el concepto de territorio, lo que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna u otra manera. Mientras que en el caso de los pueblos indígenas agricultores, los conceptos “tierra” y “territorio” tienen las mismas implicancias, para los pueblos indígenas que viven en los bosques sus tierras son el espacio físico donde viven y parte de su territorio es el bosque de donde obtienen sus alimentos, plantas medicinales y otros elementos necesarios para mantener su cultura y prácticas ancestrales. Es importante tener en consideración que el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos es fundamental, considerado esencial para su supervivencia y desarrollo y el cual genera los principales debates a nivel de los estados por las implicancias que este acarrea.

En este contexto, el Artículo 27° del referido convenio resalta lo siguiente:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Este artículo es relevante debido a que establece el compromiso de los Estados a innovar en los procedimientos políticos, administrativos y judiciales para el reconocimiento y la adjudicación de tierras, pues establece que en ellos deben reconocerse debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y los sistemas de tenencia de las tierras indígenas. Es importante tener presente el escenario internacional para determinar con claridad si el Estado peruano se encuentra cumpliendo a cabalidad los compromisos internacionales asumidos respecto a los pueblos indígenas y si estos son acordes con la legislación nacional.



## 4.2 MARCO NORMATIVO NACIONAL DE PROPIEDAD RURAL DE LAS COMUNIDADES NATIVAS

La Constitución Política del Perú establece de manera taxativa que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y, para ello, garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Respecto a las comunidades campesinas y nativas, nuestra Carta Magna precisa que estas son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible. En esta misma línea de ideas, como ya hemos indicado con anterioridad, para las poblaciones indígenas el territorio va más allá de interpretaciones o divisiones legales, es más que la división que se realiza sobre el territorio en el procedimiento de demarcación, porque esta división está únicamente basada en nuestro marco legal, en el que el área agrícola es otorgada en propiedad y el área forestal o de protección es cedida en uso.

A continuación, procederemos a detallar los procedimientos y requisitos establecidos para el reconocimiento legal de las comunidades nativas y su posterior demarcación y titulación.

### 4.2.1 Existencia legal, personería jurídica y reconocimiento de las comunidades nativas

En el año 1974, a través del Decreto Ley N° 20653 (norma derogada), se esbozó un primer concepto de “comunidad nativa”<sup>42</sup>, reconociéndose su existencia legal y

<sup>42</sup> En el caso del Perú, las comunidades campesinas y nativas fueron reconocidas por primera vez en la Constitución Política de 1920. Ver más en: <http://www.parthenon.pe/mas/que-son-las-comunidades-campesinas-y-nativas-una-perspectiva-juridical/#sthash.Ht8yFgS8.dpuf>.



personalidad jurídica. Esta norma definió a las comunidades nativas como aquellas que: “Tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.

Cuatro años más tarde, con la dación del Decreto Ley N° 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (norma vigente en la actualidad), se reafirma dicho concepto, y así también se reafirma su existencia legal y personalidad jurídica. Por su lado, el reglamento de esta norma, aprobado por Decreto Supremo N° 003-79-AA, establece que la inscripción de las comunidades nativas en el Registro Nacional de Comunidades Nativas se realizará de oficio o a petición de parte, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) Personal técnico especializado de la Dirección Regional Agraria levantará un censo poblacional y realizará los estudios socio-económicos que determinen que la comunidad debe ser inscrita como tal. Dichos estudios deberán precisar el tipo de asentamiento de la comunidad (nucleado o disperso) y si se trata de una comunidad sedentaria o que realiza migraciones estacionales;
- b) En base a lo actuado se organizará el expediente correspondiente y la Dirección Regional Agraria expedirá una resolución pronunciándose sobre la inscripción de la comunidad en el Registro Nacional de Comunidades Nativas.

Es con este marco legal que la Constitución Política de 1979 (derogada) y la Constitución vigente de 1993<sup>43</sup> reconocen la existencia legal y personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas, las cuales, además, son reconocidas como autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. Cabe precisar que la Constitución Política de 1993 mantiene lo establecido en las constituciones anteriores respecto a que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Asimismo, el Código Civil establece que, para la existencia de las comunidades campesinas y nativas, se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial. Así, mediante Resolución N° 157-2001-SUNARP-SN del Superintendente Nacional de los Registros Públicos, se precisa la normatividad aplicable y se establecen las normas que regulan el procedimiento de inscripción de las comunidades nativas.

El reconocimiento oficial de la personería jurídica de las comunidades nativas lo realizan las Direcciones Regionales Agrarias<sup>44</sup> y la Unidad Agraria Departamental Lima-Callao, conforme lo señalado en el Decreto Ley N° 25891<sup>45</sup>. El trámite del reconocimiento culmina con la expedición de la resolución de reconocimiento, que si bien tiene carácter declarativo y no constitutivo, puesto que las comunidades nativas son una realidad cuya existencia social e histórica no puede negarse, es requisito indispensable para su inscripción en los Registros Públicos. Entonces, podemos afirmar que la inscripción de las comunidades nativas en el Registro de Personas Jurídicas tiene carácter declarativo y es un requisito administrativo para que estas puedan formalizar la existencia legal que se les otorga con el reconocimiento y gozar de la publicidad que brindan los Registros Públicos y la seguridad jurídica de sus actos frente a terceros.

Todas las oficinas que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos, sin excepción, deberán contar en el Registro de Personas Jurídicas y con un Libro de Comunidades Campesinas y Nativas. El único requisito exigible para la inscripción de una comunidad nativa en dicho libro es la resolución de reconocimiento expedida por la Dirección Regional Agraria.

43 La actual Constitución Política, con relación a las comunidades campesinas y nativas, recoge los principios del pluralismo étnico y cultural, reconociendo la existencia de las comunidades y culturas nativas del Perú, así como de la propiedad de estas sobre las tierras comunales. La Constitución regula, directa e indirectamente, este reconocimiento en diversos artículos; así tenemos el Artículo 2°, Inciso 19; los artículos 17°, 48° y 149°, y en especial los artículos 88° y 89°, que forman parte de su Capítulo VI, denominado “Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

44 Las direcciones regionales agrarias y las unidades agrarias que formaban parte del MINAGRI, en el marco de las competencias transferidas a los gobiernos regionales, por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Bases de Descentralización, ahora son parte de la estructura de los gobiernos regionales.

45 Según la transferencia de las funciones y actividades comprendidas en el Decreto Ley N° 22175, las direcciones regionales y subregionales de agricultura del país.



#### 4.2.2 Procedimiento de demarcación y titulación del territorio de las comunidades nativas

El Decreto Ley N° 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, establece que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, y para ello levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Ello se realizará basado en un procedimiento de demarcación del territorio de las comunidades nativas, el cual tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, se titulará la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca.
- b) Cuando realicen migraciones estacionales, se titulará la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas. Asimismo, cuando posean tierras en cantidad insuficiente, se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población.

El procedimiento de demarcación territorial y titulación del territorio de una comunidad nativa se realiza de la siguiente manera:

1. La Dirección Regional Agraria realiza la visita inspectiva en la comunidad materia de demarcación y titulación, en la que, en asamblea, se determinan los linderos del territorio comunal, así como también se define la situación de los otros ocupantes.
2. La Dirección de Saneamiento o la instancia que haga sus veces en el gobierno regional correspondiente, una vez notificada por la Dirección Regional Agraria, procede con el levantamiento del plano de demarcación del territorio comunal, con monumentación de los vértices<sup>46</sup>. El plano de demarcación territorial tiene que ser aprobado por asamblea comunal.
3. En caso de que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios no cuente con la información de la CTCUM, el gobierno regional procederá a efectuar el levantamiento de suelos con fines de CTCUM, el cual deberá ser realizado de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2010-

<sup>46</sup> Se refiere a la colocación sobre el terreno de hitos de naturaleza permanente.

AG, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, y los lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico-legal y formalización del territorio de comunidades nativas, aprobado por Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI.

4. Realizado el estudio de levantamiento de suelos, este será remitido a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI, a fin de que clasifique los suelos por su capacidad de uso mayor, revise la información y lo apruebe. Los resultados de la evaluación deberán ser remitidos al gobierno regional solicitante en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.
5. Una vez recibida la aprobación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, la Dirección de Saneamiento del gobierno regional elabora el plano de demarcación y la memoria descriptiva.

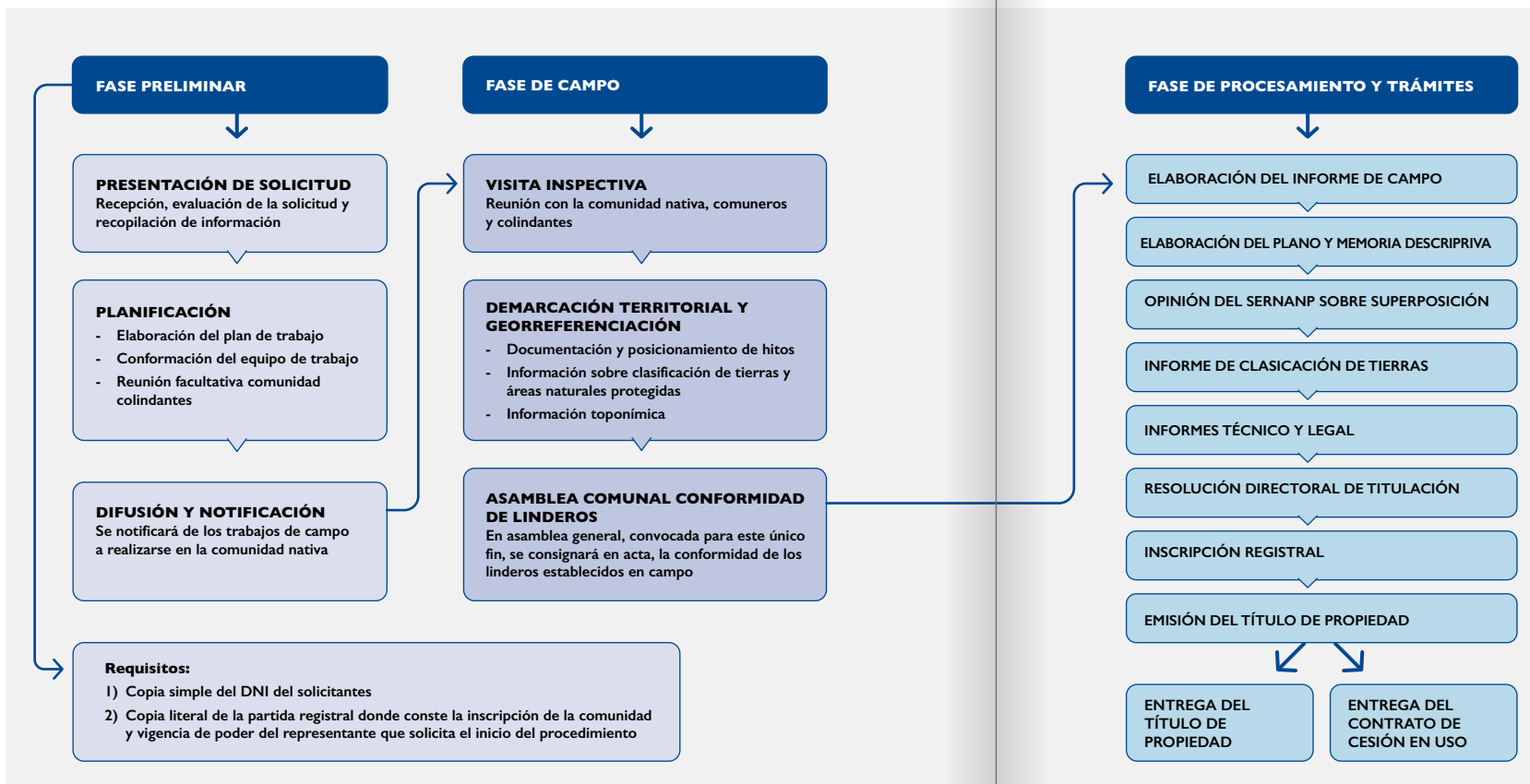


6. El expediente, debidamente organizado, es derivado por la Dirección Regional Agraria/Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal al SERNANP y al SERFOR para que emitan opinión sobre si el área demarcada del territorio comunal se encuentra dentro de un área natural protegida o dentro de un área de uso forestal (bosque de producción permanente y/o bosque local).
7. Estos documentos se remiten a la Dirección Regional Agraria, a fin de que se elabore el informe legal, en el cual se indica cuáles son las tierras que deben ser consideradas para su otorgamiento en propiedad y cuáles deben ser cedidas en uso (tierras de aptitud forestal) en el proceso de titulación.
8. Con la opinión favorable de la Oficina de Asesoría Legal de la Dirección Regional Agraria, se expide la resolución de adjudicación a favor de la comunidad nativa correspondiente, la cual resuelve:
  - Incorporar al dominio del Estado el área demarcada;
  - Aprobar el procedimiento de demarcación del territorio comunal.
9. Luego de ello, se dispone el otorgamiento del título de propiedad a favor de la comunidad sobre las tierras de aptitud para el cultivo y la ganadería y/o la cesión en uso sobre las tierras de aptitud forestal.
10. La Dirección Regional Agraria publica la resolución en la comunidad nativa correspondiente por un plazo de 30 días, a efectos de la presentación de impugnaciones.
11. De no presentarse impugnaciones, la Dirección Regional Agraria remite la resolución a la Dirección Regional de Saneamiento para la emisión del título de propiedad, el cual es suscrito por el Director Regional de la Dirección Regional Agraria y el Director de Saneamiento. Si no hay cuestionamiento de la Dirección Regional Agraria/Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal<sup>47</sup>, envía el expediente al SERFOR para que expida el contrato de cesión en uso de las tierras de aptitud forestal y protección y se coordine su posterior suscripción.
12. Una vez suscrito el título de propiedad, la Dirección Regional de Saneamiento lo presenta al Registro de Predios para su inscripción correspondiente, luego de lo cual es entregado a la comunidad nativa.

<sup>47</sup> El nombre puede variar dependiendo de cómo se organice el gobierno regional.



El título de propiedad constituye el documento mediante el cual se concretiza la resolución de aprobación del procedimiento de demarcación. Con este documento, la comunidad nativa asume que su territorio ha sido finalmente otorgado a su favor. Este título incluye la adjudicación en propiedad y el área cedida en uso. El título de propiedad constituye un documento oponible ante cualquier situación que trate de vulnerar o desmedrar el territorio comunal. La publicidad del título de propiedad otorgado a las comunidades nativas se configura con su inscripción registral. De acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 122-2013-SUNARP-SN del Superintendente Nacional de los Registros Públicos, que aprueba la “Directiva que Regula la Inscripción de los Actos y Derechos de las Comunidades Nativas”, se realiza la inscripción del territorio demarcado en su totalidad, debiendo constar en el plano respectivo la distinción entre las áreas otorgadas en propiedad y aquellas cedidas en uso.



### 4.2.3 El otorgamiento de derechos a comunidades nativas en tierras con aptitud forestal

Como hemos mencionado en líneas anteriores, cuando la tierra comunal (en su totalidad o en parte) se encuentre en tierras de aptitud forestal, se le otorgará a la comunidad un contrato de cesión en uso sobre dicha tierra y sus recursos forestales. La utilización de dichos recursos se rige por la legislación sobre la materia<sup>48</sup>. Es preciso mencionar que el otorgamiento de contratos de cesión en uso ha sido materia de constantes cambios e interpretaciones, lo cual ha ocasionado retrasos e incluso la suspensión en la emisión de dichos contratos.

En la década de los setenta, durante la hegemonía del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, se creó el SINAMOS, ente encargado de la titulación de las comunidades nativas, y por ende, encargado de gestionar ante la autoridad nacional forestal, la suscripción de los contratos de cesión en uso sobre las tierras de aptitud forestal y tierras de protección. Cabe mencionar que, para efectos del Decreto Ley N° 22175, se distinguen solamente los siguientes grupos de capacidad de uso mayor de las tierras:

- a) Con aptitud para el cultivo;
- b) Con aptitud para la ganadería; y
- c) Con aptitud forestal.

En esta misma línea, el Decreto Supremo N° 003-79-AA, en su Artículo 26°, señala que las tierras con aptitud forestal comprenden las tierras aptas para la producción forestal y las tierras de protección. El problema se origina cuando desaparece la Dirección General Forestal y de Fauna, como consecuencia de intensos cambios institucionales ocurridos durante un transcurso de tiempo de más de treinta años. Si bien le correspondía al INRENA absorber las funciones de la ex-Dirección General Forestal y de Fauna, no quedó claro si la atribución de suscribir los contratos de cesión en uso también le había sido trasferida, pues ninguna norma hacía mención expresa de dicha transferencia. Lo concreto es que, desde que desapareció la Dirección General Forestal y de Fauna, no se suscribieron más contratos de cesión en uso, a pesar de que desde entonces muchas comunidades fueron tituladas.

<sup>48</sup> Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus reglamentos, aprobados mediante decretos supremos N° 018-2015-MINAGRI, N° 019-2015-MINAGRI, N° 020-2015-MINAGRI y N° 021-2015-MINAGRI.



La confusión llegó a un punto tal que, durante el segundo semestre del año 2004, la Defensoría del Pueblo promovió un intercambio de documentos, argumentos y posiciones entre dicha institución, el PETT, el INRENA y la Secretaría General del MINAGRI, siendo la posición de esta última institución la que se ha impuesto en la actualidad y la que ha resuelto, en parte, el problema. La posición de la Secretaría General del MINAGRI era que le correspondía al INRENA (a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre) el otorgamiento de los contratos de cesión en uso sobre las tierras de aptitud forestal, toda vez que fue esta intendencia la que asumió las funciones y competencias que le correspondían a la extinta Dirección General Forestal y de Fauna.

Sin embargo, en junio del 2007, mediante Decreto Supremo N° 024-2007-AG, se declaró en proceso de reorganización al sector agricultura, a efectos de adecuar su estructura y funciones a lo dispuesto en la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y demás normas relacionadas. Es en este marco que se emitió el Decreto Legislativo N° 997, que aprobó la Ley de Organización y Funciones del

Ministerio de Agricultura, que de manera concordada con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura (Decreto Supremo N° 031-2008-AG), precisaba que la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre era la encargada de dictar las políticas nacionales para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre en concordancia con la Política Nacional del Ambiente, y que al ser una dirección de línea, le correspondía asumir nuevamente las funciones y competencias de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA.

Sin embargo, la historia no queda ahí; posteriormente, la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre ha sido nuevamente absorbida, esta vez por el SERFOR, el cual, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno y pliego presupuestal adscrito al MINAGRI, constituyéndose así este nuevo organismo en la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, encargada de promover la conservación, protección, incremento y uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional.

Para ello, busca integrar el manejo del patrimonio forestal con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad, para mejorar la calidad de vida de la población.

Es decir, ahora deberá entenderse que el ente rector en temas forestales y de fauna silvestre está constituido por el SERFOR. Sin embargo, es importante recordar que, de acuerdo al Artículo 51°, literales e) y q) de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, son estos los encargados de otorgar derechos en materia forestal y de fauna silvestre, así como de ejercer las labores de gestión, administración y control de tales recursos. En este sentido, resulta necesario analizar la situación forestal para el caso específico de las comunidades nativas, ya que es importante mencionar y determinar quién será la autoridad competente para la suscripción de los contratos de cesión en uso (tierras de aptitud forestal o de protección) y analizar si es competente el SERFOR, en tanto ente rector; o los gobiernos regionales, en tanto autoridades facultadas para otorgar derechos a través de sus autoridades regionales forestales.

## 4.3 LA PROBLEMÁTICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE TITULACIÓN DE LAS COMUNIDADES NATIVAS

### 4.3.1 De la cesión en uso y de la clasificación de tierras

Como mencionamos en el punto anterior, la cesión en uso para las comunidades nativas es un tema de suma importancia. Sin embargo, también ha sido centro de múltiples cuestionamientos, que van desde cuestionar la suscripción del contrato en sí y sus cláusulas, la posibilidad de que el Estado limite el otorgamiento de estas áreas, la demarcación como un territorio integral, hasta temas institucionales que se han desarrollado en los párrafos precedentes. Entre estos cuestionamientos, uno de los temas que se viene debatiendo con más fuerza es la clasificación de suelos en los procedimientos de demarcación de los territorios de las comunidades nativas y cuál es el rol que debe ejercer el MINAGRI con el MINAM en relación con la clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional, ello sobre la base del sistema de clasificación de tierras. Ahora bien, tal como se comentó en párrafos precedentes, mediante la emisión de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI, que establece lineamientos para la clasificación de suelos para comunidades nativas, se redujeron significativamente los requisitos de este procedimiento; sin embargo, todavía toca evaluar si esto es necesario en la demarcación de las tierras del territorio de las comunidades nativas, ya que la división resulta solo para efectos legales de adjudicación y cesión porque la inscripción actual es como territorio integral demarcado.

Otro tema materia de evaluación es la revisión de los contratos de cesión en uso, a efectos de identificar si es necesario que se suscriba un documento distinto o si podría unificarse todo en la expedición de un título único que determine con claridad la figura del área adjudicable en propiedad y aquella cedida en uso, sus derechos y

obligaciones, debiendo analizarse también las condiciones para su otorgamiento. Todo esto resulta necesario no solo para evitar la formalidad de suscribir un documento adicional, sino también para facilitar la inscripción de un título único.

Otro de los principales problemas que las comunidades nativas enfrentan en el proceso de demarcación y titulación, es la superposición de derechos al momento de realizar este procedimiento; superposición, por ejemplo, con bosques de producción permanente o con concesiones forestales entregadas dentro de sus territorios.

De acuerdo con la ex-Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, actualmente SERFOR, este problema se presenta debido a que no existe información catastral actualizada con la que puedan verificarse las superposiciones. El problema se genera debido a que pese a que los derechos de las comunidades son preexistentes, estos no pueden ser reconocidos, ya que tiene prioridad quien inscribió su título primero. En este sentido, para no obstaculizar los procesos de titulación de las comunidades nativas, el MINAGRI emitió la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, en la que señala que el procedimiento administrativo de demarcación y titulación de comunidades nativas a cargo de los gobiernos regionales, no podrá quedar suspendido por superposición con un bosque de producción permanente.

Concluido el procedimiento administrativo de demarcación y titulación del territorio, los gobiernos regionales deberán informar al SERFOR en el término de la distancia, sobre la actualización realizada en la base cartográfica de las comunidades nativas, para la correspondiente actualización de la base cartográfica nacional. En caso la actualización confirme la superposición con un bosque de producción permanente, se deberá solicitar el respectivo redimensionamiento del este último. En todo procedimiento administrativo de redimensionamiento, el SERFOR deberá precisar la categoría de ordenamiento forestal a la que ingresarán las áreas excluidas de los bosques de producción permanente, a fin de salvaguardar la integridad del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Esto constituye una importante solución para este problema y ayudará a solucionar múltiples conflictos con comunidades nativas; sin embargo, aún no hay nada regulado respecto de otras superposiciones, como por ejemplo con predios individuales, lotes de hidrocarburos, entre otros.



#### 4.3.2 La problemática del otorgamiento de derechos sobre tierras de comunidades nativas

En lo referente al otorgamiento de derechos sobre tierras de comunidades nativas, este resulta bastante controversial, puesto que las poblaciones indígenas deberían ser los actores principales en el aprovechamiento de los recursos que se encuentran en sus tierras, ello, sobre la base del respeto a la integralidad de su territorio y de sus derechos colectivos. Sin embargo, el modelo peruano está orientado a que la explotación de los recursos naturales, además de ser sostenible, sirva al bien común. Esto es precisamente lo que ha sido establecido en el Artículo 8° de la Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: “El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de *aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites* y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia” (la cursiva es nuestra).

La ley antes descrita, en concordancia con lo estipulado por la Constitución Política vigente, dispone que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad de conservar los recursos naturales y promover su aprovechamiento sostenible a través de leyes especiales sobre la materia, las políticas de desarrollo sostenible, la generación de infraestructura de apoyo a la producción, el fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva, entre otros.

Es importante tener en consideración que, si bien la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales considera que son recursos naturales las tierras con capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal y de protección, estas últimas cuentan con un régimen jurídico especial, y sobre las agrícolas cabe el otorgamiento de propiedad, ya que sobre ellas cabe el otorgamiento de propiedad privada, conforme a lo establecido en el Artículo 88° de la Constitución Política vigente:

“(…) Que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada y comunal u otra forma asociativa (…)”, es decir en este caso se ve limitado el *Ius Imperium* del Estado en tanto la única figura legal aplicable para su reversión sería la expropiación al “propietario absoluto” del recurso natural en cuestión, la misma que requiere: (i) norma previa; (ii) inicio de proceso judicial; y, (iii) pago de justiprecio.

En este contexto, es importante precisar que el tratamiento que se otorga a los recursos naturales resulta ser diferente en función del tipo de recurso y el régimen que le es aplicable. Es decir, los recursos naturales, caso específico del recurso suelo, este puede ser otorgado en propiedad, así como otras modalidades como concesión o cesión en uso u otras, generándose confusiones sobre quiénes toman decisiones sobre el otorgamiento de cada tipo de recurso, produciéndose entonces superposiciones entre los diferentes tipos de derechos otorgados sobre una misma área. Esta situación se genera a pesar que los artículos 13° y 15° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales precisan lo siguiente:

#### **Artículo 13.- Gestión sectorial y transectorial de los recursos naturales:**

Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales precizarán el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos e incorporarán mecanismos de coordinación con los otros sectores a fin de evitar que

el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

La ley especial determina el Sector competente para el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento sostenible, en el caso de recursos naturales con varios usos. Los sectores involucrados en su gestión deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector correspondiente.

#### **Artículo 15.- Solución de conflictos**

Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales determinan la prelación de derechos, los procedimientos y las instancias administrativas y de gobierno con competencia para la resolución de las controversias o conflictos que puedan surgir a propósito de la gestión de los recursos naturales entre los sectores, o entre éstos y los particulares.

Conforme se desprende de los artículos precitados, la legislación establece con claridad tres situaciones indispensables para un adecuado uso de los recursos y del territorio, evitando la superposición de derechos incompatibles. Es así que se dispone, mediante esta norma, la incorporación de mecanismos de coordinación entre sectores, opinión previa para el caso de recursos naturales con varios usos y prelación de derechos para el aprovechamiento de estos. Sin embargo, a pesar de lo establecido en la norma y el tratamiento diferenciado que ofrece, esto no ha sido respetado ni aplicado por el Estado. Esta situación se vuelve más sensible cuando se involucra a poblaciones indígenas o comunidades nativas y los territorios que estas ocupan, sumándose a ello la necesidad de realizar consulta previa para el otorgamiento de derechos en estos territorios. Por esta razón, se considera necesaria una mejora en el marco normativo actual para regular la situación del otorgamiento de derechos sobre la titulación y cesión en uso de las tierras y bosques y la compatibilidad de estos en los territorios indígenas.

### **4.3.3 Del reconocimiento y las ampliaciones**

Uno de los principales vacíos en la normativa es la falta de regulación del requisito relativo al número mínimo de familias que deben constituir una comunidad nativa para posteriormente solicitar la demarcación de su territorio. Esta figura genera constantes debates porque la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva no establece como requisito para el reconocimiento de comunidades nativas un mínimo de familias para constituirse como tales. Es decir, puede darse el caso de que un pueblo integrado por veinte familias solicite su reconocimiento presentando un croquis de ubicación en un área de 20 000 ha, o

caso contrario, que un pueblo integrado por 500 familias solicite su reconocimiento presentando un croquis de ubicación en un área de 2 000 ha. Como consecuencia de ello, consideramos que resulta necesario establecer criterios claros para el reconocimiento de comunidades nativas, incorporando estándares de manejo de territorio y capacidades para realizarlo.

Situación similar de falta de regulación se presenta con las solicitudes de ampliación de comunidades nativas, ya que la referida ley solo establece que estas podrán ser solicitadas cuando el territorio sea insuficiente para el desarrollo de sus actividades, pero no establece criterios para determinar qué se entiende por insuficiente; es decir, cuáles son los criterios técnico-legales que justifican tal ampliación. Debemos tomar en consideración que el procedimiento de ampliación, al no estar regulado por la norma, termina siendo un nuevo procedimiento de demarcación con los costos que este irroga, por lo que es necesario evaluar un procedimiento que resulte menos costoso y más simple, pero sobre la base de una necesidad debidamente justificada.



#### 4.3.4 De los vacíos de información y catastro

En lo que respecta a la situación de las comunidades nativas, el escenario es bastante complejo, no solo porque en los últimos años son muy pocas las comunidades que han logrado su demarcación territorial, sino también porque los procedimientos de demarcación que se han realizado generalmente han sido efectuados a través de agentes externos a las autoridades, tales como organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales u otros interesados en trabajar estos temas. Esto último se debe principalmente a la escasa o nula asignación presupuestal que tiene el Estado para estos temas, situación que se complicó aún más con las transferencias de competencias a los gobiernos regionales, los que, en algunos casos, no solo carecen de presupuesto, sino también de capacidades técnicas para ejecutar los procedimientos de demarcación territorial.

Para entender la situación de las comunidades nativas, debemos partir de un primer problema, y este se da no solo por el vacío de información que existe sobre su situación, sino también por la confusión existente entre las cifras que se manejan. Este problema se explica no solo por la falta de procedimientos articulados entre los actores involucrados, sino también por los diferentes intereses que genera este tema. Esta situación se refleja con claridad si observamos la incongruencia de cifras entre lo presentado por el Censo Agrario y la información que presentó COFOPRI al año 2006, más aún si cruzamos esto con la información que manejan las organizaciones indígenas y si hacemos un mapeo sobre cuántos pueblos indígenas en la actualidad están solicitando su reconocimiento como comunidad nativa (para su posterior formalización), y a nivel de tierras, cuántas solicitudes de ampliaciones existen. En este contexto, resulta bastante complicado determinar con exactitud el número oficial de comunidades nativas que existen en el territorio nacional.

Esta situación, sumada a la falta de recursos económicos asignados para la demarcación y titulación de los territorios de las comunidades nativas y a la imposibilidad de realizar procesos administrativos de rectificación o actualización de planos, ha originado que no se cuente con un catastro oficial. Asimismo, la falta de demarcación y titulación de comunidades nativas tiene como una de sus principales causas la no priorización de este tema a nivel presupuestal por el PETT. Es más, en ninguno de los PTRT realizados se consideró este tema como meta para el proyecto, ni tampoco se consideró como ámbito de intervención a las comunidades nativas; es más, solo nueve (9) comunidades fueron tituladas en el PTRT 2.

Esta situación generó, y genera actualmente, conflictos sociales originados por la invasión de colonos, proyectos de adjudicación individual, superposición de derechos



entre las mismas comunidades, así como con áreas naturales protegidas y concesiones forestales maderables y no maderables, entre otros. Asimismo, es importante mencionar que incluso las comunidades nativas que ya cuentan con demarcación territorial no cuentan con planos actualizados de sus territorios, situación que origina que los planos no reflejen la realidad de las áreas que ocupan, encontrándose así serias discrepancias respecto de su ubicación, lo que impide, a su vez, la inscripción registral de algunas comunidades. Asimismo, ha habido casos de pérdida de documentos y archivos que han obstaculizado los procesos de titulación.

La falta de exactitud de estos planos, que se debe a la forma como estos fueron levantados, genera superposición de derechos incluso entre las mismas comunidades, y en muchos casos las propias comunidades no reconocen lo que el plano establece, ya que, en la realidad del campo, las áreas que estas ocupan son diferentes e, incluso, mayores a lo que dice el plano inscrito, que, por su propia forma de elaboración, es meramente referencial.

En este sentido, resulta urgente que los planos puedan ser actualizados para poder generar no solo el catastro necesario, sino también para dotar a estas comunidades de mayor seguridad jurídica para la defensa de sus derechos. Sin embargo, en la práctica, esta actualización o georreferenciación significa un nuevo procedimiento de demarcación, con los costos que esto significa para la autoridad competente.

En el supuesto de superposición de derechos de comunidades nativas, surgen dos figuras que debemos analizar: la primera está constituida por los derechos otorgados sobre áreas que aún no han sido demarcadas a favor de las comunidades nativas, pero sobre las que estas últimas se encuentran solicitando la formalización, incluso desde antes del otorgamiento de estos derechos. Aquí, la legislación vigente no plantea alternativas de solución e incluso no existe la figura de la controversia, simplemente se paraliza el procedimiento de titulación y la autoridad no interviene. Este escenario genera que se sigan incrementando los conflictos y que las comunidades no logren consolidar su derecho. La otra figura está constituida por el otorgamiento de derechos en comunidades que ya están formalizadas pero que, por no contar con un catastro, no son gráficamente ubicables en el territorio, lo que también genera conflictos sociales generalmente vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales.

En la práctica, la situación de incertidumbre sobre los territorios de las comunidades nativas se ha visto incrementada con los cambios institucionales acontecidos en los últimos años, tales como la desaparición del PETT tras su fusión con COFOPRI y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, así como la reorganización

del sector forestal y de fauna silvestre y la transferencia de competencias sobre esta materia a los gobiernos regionales. Estos cambios institucionales han generado una severa confusión en las competencias para la demarcación territorial, clasificación de suelos por su capacidad uso mayor y los roles de las diferentes instituciones que ahora se encuentran involucradas en los procedimientos.

En este punto, no podemos dejar de mencionar situaciones que se presentan con menor frecuencia pero que también paralizan o retrasan los procedimientos de titulación de comunidades nativas. Podemos mencionar, por ejemplo, la inexactitud en las demarcaciones territoriales entre las regiones. Existen comunidades nativas que pueden abarcar una o dos regiones o zonas en controversia entre estas, ante lo cual ninguna institución desea asumir la responsabilidad en la demarcación del territorio. Por ello, es necesario contar con una regulación específica para este supuesto, que aunque se dé en pocos casos, perjudica la titulación de las comunidades nativas.



### 4.3.5 Propuestas de mejora

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las propuestas de mejora:

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS	REFORMA A PLAZO:
Reconocimiento y personería jurídica	<p>El procedimiento para el reconocimiento de comunidades nativas no incluye requisitos tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mínimo de familias para su establecimiento como comunidad nativa;</li> <li>2. Estudios socioeconómicos.</li> </ol>	<p>Deberán incluirse en el procedimiento de reconocimiento criterios que permitan identificar con claridad a las comunidades nativas, así como criterios que permitan identificar su calidad de pueblo indígena conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa y su reglamento.</p> <p>Para el caso de los estudios socioeconómicos, se recomienda incluir indicadores que permitan establecer las características sociales y culturales que posibiliten el reconocimiento de la identidad comunal y la identificación de su territorio.</p>	<p>Decreto Ley N° 22175;</p> <p>Decreto Supremo N° 003-79-AA.</p>	Inmediato
Otorgamiento y suscripción de contratos de cesión en uso	<p>La suscripción de los contratos de cesión en uso como un documento aparte y las sugerencias de su unificación como un título único, genera diversas posiciones. Asimismo, la necesidad de identificación de las cláusulas y el contenido del contrato también requiere de una evaluación, no solo por el nivel de derechos que se otorga, sino también por las obligaciones que este genera.</p>	<p>Consideramos que, al encontrarse la figura del contrato de cesión en uso regulada y las competencias transferidas a los gobiernos regionales, el ente rector debería emitir una resolución ministerial que apruebe/precise lo siguiente:</p> <p>Formato de contrato;</p> <p>Cláusulas de obligaciones y responsabilidades;</p> <p>Actividades diferentes al aprovechamiento de madera (ej. conservación o turismo);</p> <p>Ratificación de la autoridad pertinente para su suscripción (gobiernos regionales);</p> <p>Inscripción registral en acto único con la parte adjudicada en propiedad.</p>	Decreto Ley N° 22175.	Inmediato
Procedimiento para ampliaciones del territorio	<p>El procedimiento como tal no se encuentra regulado, por lo que se utiliza el mismo procedimiento que el de demarcación territorial, siendo necesario identificar la necesidad de la ampliación y justificación del incremento de la población indígena y la insuficiencia del territorio.</p>	<p>Es necesario regular el procedimiento de ampliación de las tierras de los territorios de las comunidades nativas:</p> <p>Identificación del incremento de la población indígena;</p> <p>Información específica sobre la insuficiencia del territorio que ocupa en la actualidad y la necesidad de su incremento;</p> <p>En el caso de ser áreas contiguas, se deberán identificar criterios que no signifiquen un nuevo procedimiento de demarcación.</p>	<p>Incorporación del procedimiento en el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA.</p>	Mediano

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS	REFORMA A PLAZO:
Catastro del territorio	Actualmente no contamos con un catastro de comunidades nativas oficial, no existe información de bases generada de manera oficial.	<p>Utilizar la información generada por organizaciones indígenas como AIDSESP y también por organismos no gubernamentales que han trabajado con organizaciones indígenas, gobiernos regionales y con las autoridades competentes, la misma que debe ser aprovechada previa validación.</p> <p>De optarse por oficializar el catastro de comunidades nativas, se deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Identificar los procedimientos para uniformizarlo, protocolos para compatibilizarlos;</li> <li>· Revisar técnica y legalmente la asignación de los derechos;</li> <li>· Análisis técnico-legal sobre posibles superposiciones de derechos;</li> <li>· Constituir una comisión representativa de los entes generadores para identificar los criterios para la uniformización y lo necesario para su validación como catastro oficial.</li> </ul> <p>Resolución ministerial de la comisión encargada de sistematizar e identificar la información gráfica sobre comunidades nativas existentes para su unificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Emisión de resolución ministerial de validación del catastro uniformizado.</li> </ul>	Decreto Ley N° 22175.	Mediano
Rectificación y georreferenciación	Inexactitud en la demarcación de los territorios comunales debido a la inexistencia de un catastro de comunidades nativas ya tituladas. Esta inexactitud genera inseguridad jurídica sobre los territorios, toda vez que no se refleja su real ubicación.	<p>Para contar con un catastro es necesario actualizar y georreferenciar los títulos de las comunidades ya inscritas y modificar estas inscripciones.</p> <p>Identificación de los procedimientos para la georreferenciación de las tierras de los territorios de las comunidades nativas.</p> <p>Emisión de una ley que permita modificar los títulos, planos y memorias descriptivas de comunidades nativas inscritas en los Registros Públicos.</p>	Decreto Ley N° 22175.	Mediano

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS	REFORMA A PLAZO:
Solución de controversias	Conflictos por superposición de derechos en los procedimientos de demarcación de territorios de las comunidades nativas, lo que genera la paralización o suspensión de estos procedimientos.	Crear un nuevo espacio para la solución de controversias, que puede ser mediante un tribunal arbitral o impulsando mecanismos de conciliación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Decreto Supremo N° 003-79-AA;</li> <li>· Ley N° 26872;</li> <li>· Ley N° 26572.</li> </ul>	Mediano
Procedimientos de demarcación territorial para territorios comunales ubicados en dos o más departamentos	Debido a los altos costos de los procedimientos de demarcación y formalización de comunidades nativas, cuando el territorio de una comunidad nativa se encuentra en dos regiones, resulta bastante complicado que una de ellas asuma el costo de la formalización.	<p>Cuando el territorio de una comunidad nativa se encuentra en dos regiones o departamentos del Perú, será responsable de la demarcación el departamento o la región que tenga mayor extensión del territorio en su región o departamento.</p> <p>Elaboración de una resolución ministerial que establezca los criterios para la determinación del departamento o región responsable de la demarcación y formalización territorial.</p>		Inmediato
Vinculación del procedimiento con herramientas de gestión territorial	Insuficiente información sobre los posibles usos del suelo.	Consideramos que la información generada por la ZEE debe ser utilizada en los procedimientos de demarcación territorial de comunidades de manera obligatoria, como un referente para la simplificación de los procedimientos y la reducción de los costos, dejándose la necesidad de un mayor nivel de especificidad para el caso de las clasificaciones cuando cada caso en particular así lo requiera.		Inmediato

## 4.4 PROPIEDAD RURAL DE COMUNIDADES CAMPESINAS: PERSONERÍA JURÍDICA Y PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y TITULACIÓN TERRITORIAL

### 4.4.1 Existencia legal, personería jurídica y reconocimiento de las comunidades campesinas

Para entender la situación de las tierras de los territorios de las comunidades campesinas, es necesario partir de la situación de su personería jurídica. Tal como se ha mencionado con antelación, a efectos de su nacimiento oficial como comunidades campesinas, estas deben contar con una resolución de reconocimiento inscrita en los Registros Públicos. A partir de este acto son reconocidas como personas jurídicas, con todos los efectos que esto genera. Esta situación, a su vez, acarrea el cumplimiento de ciertas formalidades establecidas por ley y que son de cumplimiento obligatorio para lograr el deslinde y titulación de sus territorios.

La Constitución Política, en su Artículo 89°, establece que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. El Código Civil, en su Artículo 135°, precisa que para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial. El Artículo 137° del mismo código señala que el estatuto de las comunidades es el documento que consagra su autonomía económica y administrativa, así como los derechos y obligaciones de sus miembros, y las demás normas para su reconocimiento, inscripción, organización y funcionamiento. Adicionalmente, el Artículo 139° establece que las comunidades tienen un padrón general actualizado con el nombre, actividad, domicilio y fecha de admisión de cada uno de sus miembros, con indicación de los que ejerzan cargos directivos o de representación.



En este contexto, los requisitos establecidos para regular la organización de las comunidades y respetar del mismo modo su autonomía han tratado de dotar a la toma de sus decisiones de la mayor formalidad posible por cuestiones de seguridad jurídica. Sin embargo, ello ha generado modelos organizativos que en diversos casos no son posibles de implementar por las propias comunidades, dado su nivel de complejidad y/o sus costos, motivo por el cual muchos de estos son dejados de lado. Podemos mencionar, por ejemplo, la elaboración de sus estatutos, la designación del comité electoral para las votaciones y los requisitos que son solicitados al momento de inscribir estos actos, situación que se refuerza en lo establecido en el Reglamento General de los Registros Públicos<sup>49</sup>, que incluye supuestos como inscripción de elecciones de directiva comunal no inscrita a efectos de restablecer la exactitud registral o inscripción de directiva comunal sin estar vigente la inscrita.

49 Aprobado por Resolución N° 195-2001-SUNARP/SN (23/07/2001).

Para efectos de su personería y existencia jurídica, las comunidades campesinas deben contar con un reconocimiento oficial proporcionado por la autoridad competente. Según lo establecido por nuestro marco normativo, para la inscripción o reconocimiento de una nueva comunidad campesina por parte de la Dirección Regional Agraria correspondiente, se requiere, como mínimo, constituir un grupo de familias organizadas y que esta decisión tenga la aprobación de por lo menos dos tercios de la asamblea general, y también es necesario que esta esté en posesión pacífica de un territorio. Con esta información, el presidente de la directiva comunal, en representación de la comunidad, presenta la solicitud a la Dirección Regional Agraria, debiendo acompañarla con los siguientes documentos:

- a) Copias legalizadas por notario o juez de paz de las actas de asamblea general en las que:
  - Se acuerde solicitar su inscripción como comunidad campesina, precisando el nombre;
  - Se apruebe el estatuto de la comunidad campesina;
  - Se elija a la directiva comunal.
- b) Censo de la población y otros datos sociales;
- c) Croquis del territorio comunal con indicación de linderos y colindancias.

Luego de la presentación de esta información, la Dirección Regional Agraria dispondrá la publicación de la solicitud de inscripción de la comunidad y el croquis de su territorio, mediante avisos o carteles que se colocarán en la sede de la comunidad y en local del consejo distrital correspondiente. Posteriormente, se deberá obtener una constancia que acredite la posesión del territorio comunal, otorgada por el gobierno regional o por la mayoría de sus colindantes. Con esto, se realizará una inspección ocular para verificar los datos proporcionados por la comunidad, para luego preparar un informe en el que se determine la procedencia o improcedencia del pedido de inscripción.

La solicitud de inscripción como comunidad campesina puede darse por otros grupos de campesinos u organizaciones constituidas como personas jurídicas que cuenten con un mínimo de cincuenta (50) asociados, siempre y cuando estén integrados por familias con rasgos sociales y culturales comunes y que mantengan un régimen

de posesión y uso de la tierra propio de una comunidad campesina, y es requisito indispensable que cuenten con el voto conforme de por lo menos dos tercios de sus socios reunidos en asamblea general, y renuncien de manera expresa a sus derechos individuales de propiedad. Resulta importante tener esto en consideración porque el supuesto planteado por la norma permite el reconocimiento de nuevas comunidades campesinas, las que posteriormente solicitarán la formalización de su territorio, debiéndose tener en cuenta que en este caso el reconocimiento va ligado ya a la existencia de este territorio y no la búsqueda o el asentamiento en nuevas áreas.

Ahora, si bien las comunidades campesinas son reconocidas como personas jurídicas, es necesario no equipararlas a las demás personas jurídicas que establece el Código Civil, ya que su organización es totalmente diferente. Si bien es cierto que se necesita de cierta formalidad para avalar la seguridad de sus decisiones, estas deben estar basadas en los usos y costumbres comunales. Por ello, consideramos necesario evaluar los mecanismos de regulación y requisitos establecidos para la toma de decisiones, estableciendo parámetros que agilicen estos procedimientos y evaluando los costos que estos irrogan, por lo que es de suma importancia no solo la regulación de estos procedimientos, sino también de los actos que se deben realizar ante las oficinas registrales.

En este escenario, en el que contar con personería jurídica saneada y representación debidamente acreditada constituye requisito indispensable para la formalización de los territorios comunales, se debe analizar la posibilidad de que los gobiernos regionales acompañen a las comunidades en estos procesos, a través de asesoría legal y también con el subsidio presupuestal correspondiente. Por ello, se recomienda, como acción inmediata, que el ente rector establezca lineamientos que permitan a los gobiernos regionales incluir en el marco de sus actividades el prestar asesoría legal a las comunidades que necesiten realizar el saneamiento de su personería jurídica para la posterior formalización de sus tierras. De manera posterior, se recomienda realizar modificaciones legales que permitan simplificar la organización de las comunidades para la toma de sus decisiones, respetando su autonomía, tales como el modelo de estatuto, la conformación de los comités especializados, modelos de convocatorias para asambleas comunales, la organización para las decisiones de los anexos, el requisito de actas de asamblea legalizadas por notario para su posterior inscripción registral y el análisis de la correspondencia de los pagos registrales para la inscripción de los actos.



#### 4.4.2 Procedimiento de demarcación del territorio de comunidades campesinas

Desde 1920 hasta 1979, las tierras de las comunidades campesinas en nuestro país estuvieron protegidas por un tratamiento constitucional especial, que las declaraba como inalienables, inembargables e imprescriptibles<sup>50</sup>. La actual Constitución Política modificó de manera sustancial el régimen de protección de las tierras comunales al derogar los principios de inalienabilidad e inembargabilidad, que las protegía, manteniendo, aunque de forma restringida, su imprescriptibilidad. Asimismo, determinó que las tierras declaradas en abandono podrán revertir al dominio del Estado para su posterior transferencia a particulares.

Existen en el país alrededor de 6 069 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 5 110 están inscritas en los Registros Públicos<sup>51</sup>, como efecto del proceso de titulación de comunidades campesinas, que, en el marco de diferentes normas legales, se viene llevando a cabo desde el año 1927. De este total, aproximadamente el 5% han sido tituladas con planos antiguos que no consignan coordenadas UTM,

50 Constitución Política de 1979.

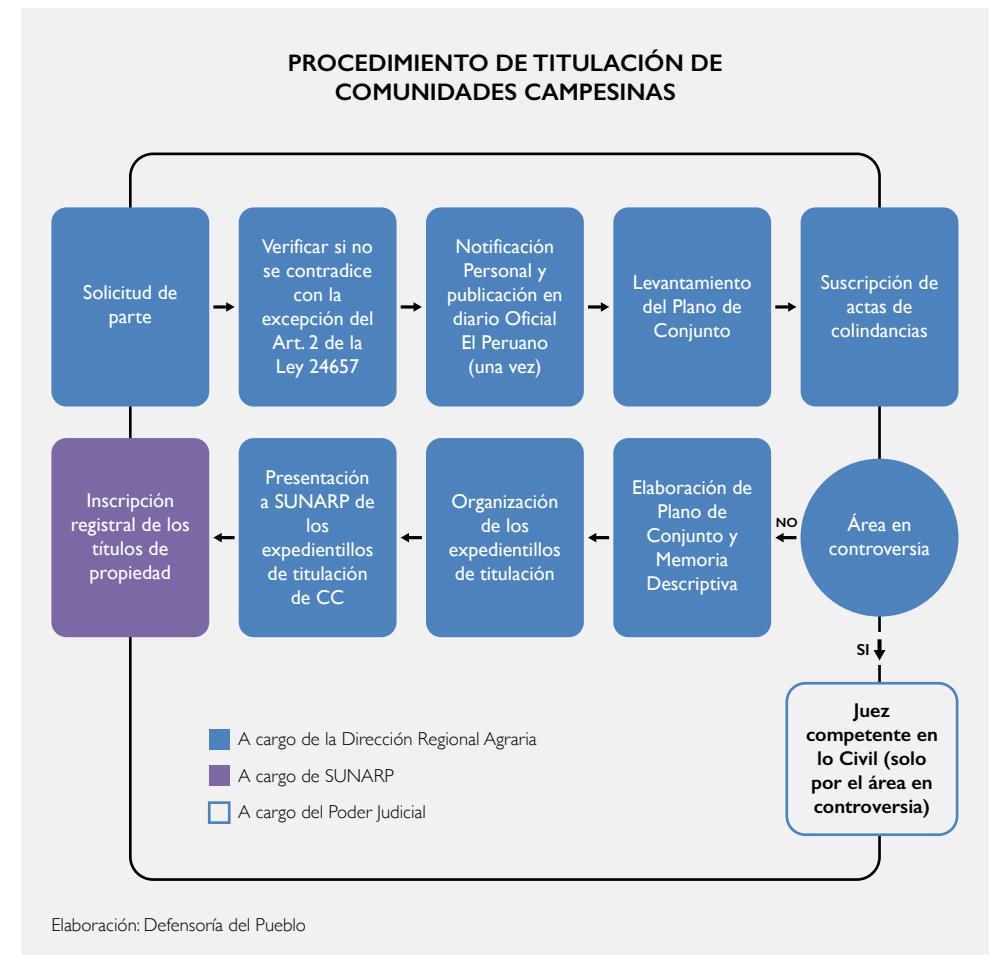
51 Defensoría del Pueblo (2014). Informe N° 002-2014-DP/AMASPP/PP/ Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas en: <http://www.defensoria.gob.pe/Downloads/descarga/Informe-002-2014-DP-AMASPP/PP.pdf>

lo que ha generado situaciones de superposición y controversias que generalmente desembocan en el Poder Judicial, creándose malestar social entre los interesados<sup>52</sup>. Es en este contexto, y a pesar de los cambios institucionales, que en la actualidad el procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas se realiza de la siguiente manera:

1. La comunidad campesina deberá presentar, ante la Dirección Regional Agraria, una solicitud para el deslinde y titulación de su territorio, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:
  - a) Reconocimiento oficial como comunidad emitido por la Dirección Regional Agraria mediante resolución directoral, inscrita en el Registro de Comunidades Campesinas y en el Registro de Personas Jurídicas;
  - b) Mandato de los miembros de la Directiva Comunal inscrito también en el Registro de Personas Jurídicas (con sus correspondientes credenciales);
  - c) Autorización de la Asamblea General para suscribir actas de colindancia del territorio comunal;
  - d) Documentos probatorios de posesión (actas de colindancia, plano o croquis de reconocimiento como comunidad, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, etc.);
  - e) Documento donde indique colindantes.
2. Adoptada la decisión de la comunidad y presentada la solicitud, se procederá a la notificación, previa citación personal de la comunidad y sus colindantes, y publicación.
3. La notificación de inicio de las acciones de levantamiento del plano será personal y a través del diario oficial *El Peruano*, así como en un diario local.
4. Con las notificaciones, la Dirección Regional Agraria comunicará la iniciación o reiniciación del procedimiento.

52 Gálvez, Connie (2004). Problemas de territorio en pueblos y comunidades indígenas del Perú. CAAAP.

5. El gobierno regional, a través de su Dirección de Saneamiento, levantará el plano del territorio comunal y determinará las colindancias.
6. Se suscribirán las actas de colindancia, determinando los linderos del territorio comunal. Esta suscripción se dará una vez que los colindantes acrediten su dominio sobre las tierras, mediante títulos de propiedad inscritos.
7. Si no hubiese oposición, se elaborará el plano de conjunto, incluyendo información relativa al uso actual de la tierra y la memoria descriptiva.
8. Cuando se presente un colindante con títulos inscritos y con linderos diferentes a los indicados por la comunidad, se invitará a las partes a una conciliación, la cual deberá ser aprobada por la comunidad en la asamblea convocada para tal fin.
9. Si no hubiere conciliación, se levantará el plano conjunto de la comunidad demarcando las áreas en controversia; las áreas que no se encuentren en disputa se inscribirán a nombre de la comunidad. Corresponderá al juez determinar el derecho de propiedad sobre las áreas en controversia.
10. La Dirección de Saneamiento del gobierno regional elaborará una relación con los expedientes declarados aptos para su inscripción, remitiéndolos a los Registros Públicos. Esta relación se publicará en el diario oficial *El Peruano*, y simultáneamente, se hará lo mismo en el diario local.
11. Se deberá presentar en los Registros Públicos los siguientes documentos: solicitud de inscripción, constancia de pago, actas de colindancia, planos de conjunto y memoria descriptiva. El derecho de pago asciende a 1,16% de la UIT.
12. Transcurridos quince (15) días hábiles luego de la presentación de los títulos en los Registros Públicos, la Dirección Regional Agraria gestionará la constancia de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.
13. Las actas de colindancia, el plano de conjunto y la memoria descriptiva conforman el título de propiedad definitivo de la comunidad.





#### 4.4.3 La problemática en los procedimientos de titulación de comunidades campesinas

Los conflictos por tierras constituyen una realidad que afecta a muchas comunidades campesinas del país. La falta de formalización de la propiedad comunal es una situación que, además de limitar la capacidad de las comunidades de ejercer sus derechos plenamente y la posibilidad de acceder a créditos agrarios, genera conflictos al interior de las mismas comunidades campesinas, con otras comunidades y con empresas o individuos particulares<sup>53</sup>. Para identificar con mayor claridad algunas de las situaciones que afectan a las comunidades campesinas y que retrasan el correcto acceso a sus derechos, dividiremos esta temática como sigue a continuación.

##### 4.4.3.1 De la parcelación de territorios comunales

Uno de los temas que se mantiene en debate es la posibilidad de parcelar territorios comunales; es decir, el otorgamiento de derechos de propiedad individuales a favor de los campesinos que conforman una comunidad. Debemos resaltar aquí que, con la Constitución Política de 1993, se elimina la inalienabilidad de las tierras comunales y posteriormente se reconoce la autonomía de la comunidad para "el uso y la libre disposición de sus tierras". Así, se abrió la puerta para que la comunidad pudiera vender, ceder o disponer de cualquier forma las tierras comunales. Ello incluye, como resulta evidente, la posibilidad de que la comunidad adjudique en propiedad las parcelas familiares a los comuneros.

En consecuencia, las tierras de las comunidades campesinas pueden ser enajenadas haciendo uso de los acuerdos adoptados en asamblea general y con las formalidades establecidas por la Ley General de Comunidades Campesinas. Sin embargo, consideramos que esta enajenación no hace referencia a una parcelación total del territorio, sino más bien a la transferencia de parte del territorio comunal. Esta afirmación se refuerza cuando los artículos 10° y 11° de la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas abren la posibilidad de que las comunidades puedan disponer de sus tierras, situación que no fue abordada o regulada en el reglamento de esta ley, lo cual genera más incertidumbre sobre el tema.

53 Abusabal, Wendy (2001). Conflictos por tierras en las comunidades campesinas del Departamento de Huancavelica: tipología y características. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

Es recién con la Ley N° 26845 - Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, la cual modificó el Artículo 10° de la Ley de Tierras y el Artículo 2° de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, que se facilitó la adjudicación de tierras a los comuneros de la costa. No obstante, la falta de reglamentación hasta la fecha ha impedido que esta ley tenga mayor aplicación, generando el cambio solo para las comunidades campesinas de la costa, mas no para las otras comunidades campesinas. En este sentido, surgen las siguientes interrogantes: ¿Pueden las comunidades campesinas parcelarse? ¿Qué sucede con las áreas de uso común? Luego de la parcelación, ¿siguen siendo comunidades campesinas?

En virtud del principio de libre autonomía de las comunidades campesinas, la decisión deberá ser tomada por su órgano principal, es decir, por la asamblea general. Esta decisión deberá estar revestida de las formalidades<sup>54</sup> que exige la ley, pero a pesar de esto se presenta como una necesidad urgente un procedimiento que determine con claridad cómo debe realizarse la parcelación y cuál será la situación de las comunidades campesinas que decidan dividir su territorio.

En términos generales, consideramos que el Estado no debería promover la parcelación. Sin embargo, sí debe regularla cuando las propias comunidades así lo requieran, lo cual constituye uno de los principales vacíos en nuestra legislación. En consecuencia, es necesario dotar a las decisiones comunales de cierto nivel de fuerza, porque son conocidos los casos en los que, a pesar de existir actas o documentos que avalan una decisión, con los cambios de directivas o autoridades, estos son desconocidos y se generan conflictos internos en las comunidades por pugnas de poder, situación que se presenta con mayor fuerza para decisiones en torno a las tierras de sus territorios o el aprovechamiento de recursos naturales.

54 Ver artículos 38° al 47° del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N° 008-91-TR, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15.02.1991.

#### 4.4.4 Propuestas de mejora

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las propuestas de mejora:

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS
Reconocimiento y personería jurídica	<p>Altos costos registrales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· El reconocimiento de la personería jurídica;</li> <li>· Actualizaciones de directivas e inscripciones de toma de decisiones.</li> </ul> <p>Son considerados un desincentivo para regularizar la personería jurídica de las comunidades y para inscribir sus actos.</p>	<p>Evaluar si es indispensable el pago de las tasas. En todo caso, podría exonerárseles de estas u otorgárseles un periodo de gracia vinculado a la culminación de sus procedimientos de deslinde de manera definitiva.</p> <p>Para la modificación planteada, es necesaria una ley que determine la gratuidad de los procedimientos de inscripción de las comunidades campesinas de manera indefinida.</p> <p>Emisión de un nuevo marco normativo.</p>	<p>Decreto Supremo N° 37-94-JUS;</p> <p>Resolución N° 195-2001-SUNARP/SN.</p>
Solución de Controversias	<p>Conflictos por superposición de derechos en los procedimientos de demarcación de los territorios de las comunidades campesinas, lo que genera la paralización o suspensión de estos procedimientos.</p>	<p>Crear un nuevo espacio para la solución de las controversias, que puede ser mediante un tribunal arbitral o impulsando mecanismos de conciliación.</p>	<p>Ley N° 24657;</p> <p>Ley N° 26845;</p> <p>Ley N° 26872;</p> <p>Ley N° 26572.</p>
Superposiciones con derechos para el aprovechamiento de recursos naturales	<p>El otorgamiento de diferentes derechos sobre los recursos naturales ubicados en comunidades campesinas, no debería afectar el procedimiento de otorgamiento de derechos de propiedad a favor de las comunidades campesinas. Sin embargo, esto generalmente significa la paralización definitiva o suspensión de estos procedimientos.</p>	<p>Identificación de protocolos o mecanismos de compatibilidad para la consolidación del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y el respeto a otras actividades de aprovechamiento de recursos naturales.</p> <p>Esto no significa la modificación del marco legal existente, sino más bien la emisión de un nuevo marco normativo. Será necesaria la elaboración de una ley que determine la compatibilidad entre los procedimientos de otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales y los procedimientos de deslinde y titulación de comunidades campesinas.</p>	
Actualizaciones de planos conjuntos y rectificaciones registrales	<p>Falta de un catastro de comunidades campesinas que cuente con información actualizada del catastro de las comunidades que ya cuentan con un título de propiedad.</p> <p>La actualización de los planos conjuntos significa, en la mayoría de casos, nuevos procedimientos de deslinde y titulación, con los costos que esto significa.</p>	<p>Modificación del título de la comunidad a nivel registral (entiéndase como título a las actas de colindancia, plano conjunto y memoria descriptiva).</p> <p>La posibilidad de rectificaciones registrales de los títulos inscritos de las comunidades campesinas significa la emisión de una ley que permita específicamente esto.</p>	<p>Ley N° 24657.</p>

PROBLEMA		RECOMENDACIÓN	NORMAS LEGALES AFECTADAS
Procedimiento de deslinde para comunidades ribereñas	La Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas establece un procedimiento para el otorgamiento de títulos de propiedad a favor de las comunidades campesinas, principalmente del ámbito andino. Sin embargo, no se precisa el procedimiento a seguir cuando las comunidades se encuentran en zonas amazónicas.	<p>Establecer cuál será el procedimiento de deslinde y titulación para las comunidades campesinas ribereñas, ello principalmente por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Clasificación de suelos por su capacidad de uso mayor;</li> <li>· Determinar si se aplicará la figura de cesión en uso;</li> <li>· Determinar si será un deslinde o una demarcación territorial.</li> </ul>	Ley N° 24657.
Compatibilización de la base registral con la base gráfica	Durante las últimas décadas, diversas entidades han generado información gráfica de las tierras de los territorios de las comunidades campesinas. Resulta necesario unificarla y compatibilizarla con la base gráfica registral.	<p>Recopilación y sistematización de la información generada por diversas entidades del Estado (MINAGRI, SINAMOS, PETT, COFOPRI, MINCUL, gobiernos regionales, entre otros).</p> <p>Uniformización y compatibilización de las bases gráficas para comenzar con la generación de un catastro.</p> <p>Identificar procedimientos técnicos de compatibilidad de la información gráfica, que permitan tener lineamientos comunes y su articulación con la base registral.</p> <p>Procedimientos para modificar la base gráfica registral y los títulos archivados.</p> <p>El ente rector deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proponer la emisión de un decreto supremo para manejar e integrar toda la información gráfica de las tierras de los territorios de las comunidades campesinas (devolución por COFOPRI);</li> <li>2. Ley para la rectificación de los títulos archivados inscritos de las tierras de los territorios de las comunidades campesinas;</li> <li>3. Resolución ministerial para establecer los lineamientos para la adecuación de los procedimientos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro vinculadas con comunidades campesinas.</li> </ol>	Ley N° 24657.
Vinculación de procedimiento con herramientas de gestión territorial	Insuficiente información sobre los posibles usos del suelo.	<p>La ZEE, como herramienta de gestión del territorio, permite la identificación de los posibles usos del suelo, dotando de información que permitirá no solo la identificación de las comunidades que se encuentran pendientes de deslinde y titulación, sino también los usos de los recursos naturales vinculados al ordenamiento forestal.</p> <p>La incorporación de la información generada por la ZEE y el ordenamiento forestal permitirá simplificar los procedimientos de deslinde y titulación, por lo que esta información podría incluirse en los procedimientos técnicos.</p>	Ley N° 24657.

## 4.5 LOS “PAQUETAZOS” AMBIENTALES Y SUS IMPLICANCIAS EN LAS TIERRAS COMUNALES

No podemos dejar de mencionar que, durante los últimos años (2013-2015) del presente gobierno, se han aprobado cuatro “paquetazos” ambientales para facilitar y promover la inversión pública y privada en el país. Estas normas representan una amenaza sobre la propiedad comunal y la fiscalización ambiental, sobre todo cuando consideramos que ninguna de ellas ha sido materia de un proceso de consulta previa. De la lectura de las normas podemos concluir que estas contienen una fuerte orientación sobre tierras comunales y tierras eriazas, lo cual afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como son el derecho al territorio, al aprovechamiento de recursos naturales y a la autodeterminación, pudiendo así afectar a aquellas comunidades que también constituyan pueblos indígenas.

El segundo, tercer y cuarto “paquetazo”<sup>55</sup>, son los que cuentan con mayores implicancias sobre tierras comunales. El segundo paquetazo corresponde a la Ley N° 30230, aprobada en junio del 2014, con la que se ordena la creación de procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada. Al respecto, Smith (2015) señala que la norma regula la posibilidad de entregar tierras a proyectos de inversión, en la ubicación y cantidad que estos requieran para sus actividades, ignorando así los derechos de propiedad que asisten a sus propietarios legítimos. Están sujetos a estos procedimientos especiales todos los predios, siendo tierras privadas o públicas, ya sea que estén respaldadas por títulos de propiedad o certificados de posesión. Actualmente, se viene trabajando en

55 La primera norma publicada fue el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, y está referida al procedimiento de aprobación de estudios de impacto ambiental (EIA) del sector energía y minas. A esta norma le siguió el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, mediante el cual se aprobaron disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos. Luego, se publicó la Ley N° 30025, que modifica la Ley General de Expropiaciones y que faculta al inversionista a iniciar un procedimiento de expropiación.



el Reglamento de la Ley N° 30230, en el que se estaría excluyendo a las tierras de las comunidades, pero aun así se estaría dejando abierta la posibilidad de que las tierras no tituladas y eriazas sí estén sujetas a lo dispuesto por esta ley<sup>56</sup>.

El tercer paquetazo corresponde al Decreto Supremo N° 001-2015-EM, aprobado en enero del 2015, el cual aprueba disposiciones para determinar los mecanismos más ágiles para los procedimientos administrativos mineros pero que, a la vez, en su camino vulnera los derechos colectivos de comunidades campesinas reconocidos en otras normas. Particularmente, nos referimos al hecho de que esta norma faculta a las juntas directivas comunales a disponer de las tierras comunales, específicamente a autorizar el uso del terreno superficial a favor de terceros. Estas funciones, según la Ley N° 26505 - Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, corresponden a la asamblea general. Es decir, el decreto supremo ignora por completo

56 IBC (2015) <http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/06/Paquetazos-y-sus-impactos.pdf>

lo establecido mediante ley e ilegalmente establece una disposición contraria, en tanto que permite que la decisión de una comunidad campesina de otorgar la autorización del uso superficial de sus tierras –una decisión clave de disposición de sus tierras– la tome únicamente la junta directiva comunal, que constituye un órgano de menor rango que la asamblea general. Adicionalmente, esta norma promueve la división interna de la comunidad campesina, en la medida que promueve la toma de decisiones por un grupo minoritario de la comunidad y no por la mayoría, lo que puede dañar irreversiblemente los derechos colectivos de estas.

El cuarto paquetazo se refiere a la Ley N° 30327 - Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible, publicada en mayo del 2015, la cual genera serias dudas sobre la seguridad de la tenencia de la tierra y territorios de los pueblos indígenas, por la flexibilización de los procedimientos para crear servidumbres en tierras eriazas del Estado, derechos de vía y expropiación. La ley no termina de definir lo que comprende el concepto de tierras eriazas del Estado, y al no contar el país con un registro ni catastro de estas tierras, el imponerse servidumbres sobre estas para proyectos de inversión podría generar conflictos territoriales, sobre todo si tenemos en cuenta que, en nuestro país, las tierras de centenas de comunidades no están formalizadas y el Estado no maneja una base gráfica adecuada de ellas. Y es aquí donde comienzan los problemas. Se sabe que parte de los territorios que estas poseen ancestralmente están, al menos oficialmente, conformados por tierras eriazas. Así, se podría caer en una presunción errada de que estas tierras no tienen un dueño o, mejor dicho, que el dueño es el Estado y que por tanto están sujetas al tratamiento flexibilizado dado por esta ley para dar servidumbres a terceros sin respetar los derechos de sus verdaderos dueños: las comunidades. La idea no es paralizar normas que busquen facilitar la inversión privada en áreas que podrían ser de comunidades que esperan su formalización, pero sí salvaguardar sus derechos.

Una solución intermedia y temporal sería establecer salvaguardas para las comunidades que están en esta situación. El Estado ya ha aprobado este tipo de salvaguardas en otros casos, como en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En esta, existe una norma que prohíbe otorgar derechos forestales en “áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial<sup>57</sup>”. Es más, la norma precisa que esto se hace, justamente, “en concordancia con los tratados internacionales en vigor”.

57 Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29763.



# CONCLUSIONES

El presente estudio constituye un análisis legal de los sistemas de adjudicación de tierras rurales en el Perú. En este sentido, hemos analizado la problemática de los procedimientos de titulación de tierras rurales, en sus dos modalidades, individual y colectiva, presentando un recuento histórico de los principales cambios institucionales y legales y sus implicancias en los regímenes de tierras rurales. Es así que se describió cómo la reforma agraria de la década de los setenta impulsó la parcelización de las tierras agrícolas y cómo el movimiento neoliberal de la década de los noventa impulsó la explotación de las tierras. Asimismo, se resaltó cómo los drásticos y permanentes cambios del ente rector han generado procedimientos poco claros, que afectan directamente los procedimientos de titulación de tierras rurales, sobre todo respecto de los derechos de las comunidades nativas y campesinas; luego de lo cual se ha llegado a las siguientes conclusiones:

## 1. Institucionalidad

A pesar de que la rectoría en el saneamiento físico-legal para la formalización de tierras rurales ha sido establecida y asumida hoy en día por el MINAGRI, aún no existe en el país una clara política agraria que organice dicha formalización y permita solucionar los conflictos originados por la fusión del PETT con COFOPRI y la incertidumbre generada por las transferencias de competencias a los gobiernos regionales. Así, el reto del MINAGRI, como actual ente rector, es establecer parámetros y directivas claras para que los gobiernos regionales implementen las competencias transferidas de la mejor manera y puedan no solo continuar con la formalización de la propiedad, sino también generar un catastro de esta, que permita la clara asignación de derechos y la elaboración de políticas públicas destinadas a beneficiar a todos los peruanos.

## 2. Propiedad rural individual

Los múltiples cambios normativos referidos a la formalización de la propiedad rural en nuestro país<sup>58</sup> han generado diversos conflictos respecto a la superposición de derechos, que en la práctica no encuentran reconciliación. El hecho es que ni el Decreto Legislativo N° 1089 o su reglamento ni la transferencia de competencias a los gobiernos regionales solucionan conflictos históricos generados por una desordenada política de formalización de la propiedad rural. Pareciera que pensáramos que con normas nuevas se van borrando los errores pasados de la aplicación desordenada de nuestras políticas para formalizar la propiedad rural.

En consecuencia, resulta evidente que la emisión o la creación de un nuevo régimen no soluciona ni desenreda esta situación si se considera e insiste en que la solución a los problemas es seguir titulando, ampliando la frontera agrícola y avanzando sin el análisis de cómo solucionar los conflictos generados en el pasado, de cómo compatibilizar los derechos otorgados y de cómo incorporar los territorios indígenas y proteger a las comunidades campesinas y nativas para contar finalmente con un catastro activo y dinámico de la propiedad rural en el Perú.

## 3. Propiedad rural colectiva

Existe la necesidad de plantear múltiples cambios en el marco normativo que regula los procedimientos de titulación de comunidades nativas y campesinas. Sin embargo, es necesario tener en consideración que cualquier mejora a realizar en estas leyes deberá

58 Ley de Reforma Agraria, Decreto Legislativo N° 653, Decreto Legislativo N° 667, Decreto Legislativo N° 838, Decreto Legislativo N° 1089, Ley N° 30230, entre otras.

ser trabajada de manera participativa y cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 29785 - Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y su reglamento.

### 3.1 Comunidades nativas

A pesar de nuestros compromisos internacionales y del marco normativo nacional, en los últimos años no se ha priorizado la titulación de comunidades nativas en el país. Esto se debe a diferentes motivos, entre los que resaltan la poca asignación de recursos y presupuesto, las debilidades institucionales y la falta de normatividad clara y acorde a las necesidades y realidad de las comunidades nativas.

A todos estos factores, debemos sumarle, además, los conflictos sociales generados por los procesos de titulación. En consecuencia, consideramos que resulta necesario priorizar algunos aspectos de los procesos de formalización y titulación de las comunidades nativas, principalmente los relacionados con el reconocimiento de nuevas comunidades nativas y la formalización de territorios. Para ello, se deberán hacer varios cambios en los procedimientos actuales, así como modificar el marco legal vigente. Por ejemplo, es necesaria la actualización de los planos de comunidades y el desarrollo de un catastro oficial de comunidades nativas, clarificar la figura de la cesión en uso y definir cuáles son sus alcances.

### 3.2 Comunidades campesinas

En el caso de las comunidades campesinas, los conflictos por tierras constituyen una realidad que afecta a la gran mayoría. La falta de formalización de la propiedad comunal es una situación que, además de limitar la capacidad de las comunidades de ejercer sus derechos plenamente y la posibilidad de acceder a créditos agrarios, genera conflictos tanto en su interior como con otros agentes. En consecuencia, es necesario dotar a las decisiones comunales de cierto nivel de fuerza, porque son conocidos los casos en los que, a pesar de existir actas o documentos que avalan una decisión, con los cambios de directivas o autoridades, estos son desconocidos, lo que genera conflictos internos por pugnas de poder; situación que se presenta con mayor fuerza para decisiones en torno a las tierras de sus territorios o el aprovechamiento de recursos naturales.

Asimismo, entre los problemas que más resaltan y que representan un obstáculo para la titulación de comunidades campesinas, están los altos costos de los procedimientos

de inscripción. En este sentido, resulta necesario evaluar los requisitos que se solicitan a las comunidades y si es indispensable el pago de las tasas. Por otro lado, la generación de un catastro de comunidades campesinas es uno de los múltiples retos del ente rector, que empieza no solo con la culminación de los procedimientos de deslinde y titulación de comunidades campesinas, sino desde la actualización y generación de catastro de las comunidades que ya cuentan con un título de propiedad. Finalmente, para el caso del otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales ubicados en comunidades campesinas, resulta necesaria la identificación de protocolos o mecanismos de compatibilidad para la consolidación del derecho de propiedad de las comunidades campesinas y el respeto a otras actividades de aprovechamiento de recursos naturales, y así evitar y prevenir conflictos sociales respecto del uso y el acceso a la tierra y a los recursos naturales, conflictos que, lamentablemente, son más frecuentes en nuestro país.



# BIBLIOGRAFÍA

Abusabal, W. (2001). *Conflictos por tierras en las comunidades campesinas del Departamento de Huancavelica: tipología y características*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

Chuecas, A. (2012). *Pueblos indígenas, tierra y territorio*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP.

Daes, E. (1996). "Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra". Comisión de Derechos Humanos - Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Del Castillo, L. (2001). *Los censos agrarios y la estructura de propiedad agraria en el Perú*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

Defensoría del Pueblo (2014). Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI. Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas. En línea. Fecha de consulta: 24 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/Downloads/descarga/Informe-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>

Dirven, M., Echeverri, R., Perico C., Sabalain A., Rodríguez, D., Baeza, C., Peña, C. y Faigu, S. (2011). *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina: Documento de Proyecto: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. En línea. Fecha de consulta: 30 de octubre del 2015. Disponible en: <http://www.io.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08534.pdf>

Endo, Víctor (2012). *Caracterización de funciones y competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales*. Lima.

Instituto del Bien Común. En línea. Fecha de consulta: 15 de octubre del 2015. Disponible en: <http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/06/Paquetazos-y-sus-impactos.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. En línea. Fecha de consulta 05 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe>

International Land Coalition. En línea. Fecha de consulta: 18 de abril del 2015. Disponible en: <http://www.landcoalition.org/pdf/ARr00cepes2.pdf>

Matos Mar, José y Mejía, José Manuel (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima

Mereminskaya, Elina (2011). *El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales derecho internacional y experiencias comparadas*. En línea. Fecha de consulta: 20 de noviembre del 2015. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4768\\_2890/rev121\\_EMereminskaya.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4768_2890/rev121_EMereminskaya.pdf)

Parthenon. En línea. Fecha de consulta: 6 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://www.parthenon.pe/mas/que-son-las-comunidades-campesinas-y-nativas-una-perspectiva-juridica/#sthash.Ht8yFgS8.dpuf>

Rubio, Marcial y Bernal, Enrique (1981). *Constitución y sociedad política*. Lima: DESCO.

Stavenhagen, Rodolfo (1988). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, página 139.



1. Constitución Política del Perú de 1993.
2. Resolución legislativa N° 26253 - Aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
3. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
4. Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>59</sup>.
5. Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización<sup>60</sup>.
6. Ley N° 24656 - Ley General de Comunidades Campesinas.
7. Ley N° 24657 - Declaran de Necesidad Nacional e Interés Social el Deslinde y la Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.
8. Ley N° 26505 - Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

<sup>59</sup> Modificada por: Ley N° 27902, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 para regular la participación de los alcaldes provinciales y de la sociedad civil en los gobiernos regionales y para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización (pub. 01/01/2003); Ley N° 28013, Ley que modifica la ley orgánica de los gobiernos regionales N° 27867, fijando un plazo para la instalación de los consejos de coordinación regional (pub. 27/06/2003); Ley N° 28926, Ley que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales (pub. 08/12/2006); Ley N° 28968, Ley que modifica el numeral 1) del Artículo 21 y la undécima disposición transitoria, complementaria y final de la Ley N° 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales (pub. 24/01/2007) y Ley N° 29053, Ley que modifica la Ley N° 27867 (pub. 26/06/2007).

<sup>60</sup> Modificado por: Ley N° 27950 (pub. 16/04/2003); Ley N° 28139 (pub. 26/12/2003); Ley N° 28274 (pub. 09/07/2004); Ley N° 28379 (pub. 10/11/2004); Ley N° 28543 (pub. 16/06/2005); Ley N° 28505 (pub. 08/05/2005); Ley N° 29125 (pub. 31/10/2007) y Ley N° 29379 (pub. 13/06/2009).

9. Ley N° 26570 - Sustituyen Artículo de la Ley N° 26505 Referido a la Utilización de Tierras para el Ejercicio de Actividades Mineras o de Hidrocarburos.
10. Ley N° 26681 - Sustituyen el Texto de la Disposición Complementaria de la Ley de Promoción de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.
11. Ley N° 26845 - Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
12. Ley N° 27037 - Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía<sup>61</sup>.
13. Ley N° 27161 - Ley Modificatoria y Ampliatoria de la Ley del Registro de Predios Rurales.
14. Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>62</sup>.
15. Ley N° 27795 - Ley de Demarcación y Organización Territorial<sup>63</sup>.
16. Ley N° 28685 - Ley que Regula la Declaración del Abandono Legal de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ocupadas por Asentamientos Humanos y Otras Posesiones Informales.

<sup>61</sup> Modificado por: Ley N° 27158, Ley que dispone la aplicación del impuesto a la renta para las empresas ubicadas en selva y frontera comprendidas en la Ley N° 23407 (pub. 27/07/99) y Decreto Legislativo N° 1035 que aprueba la ley de adecuación al «Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio» de la Organización Mundial de Comercio (OMC; pub. 25/06/2008).

<sup>62</sup> Derogada por el Decreto Legislativo N° 1090 (pub. 28/06/2008). Luego, mediante Ley N° 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1064 y 1090 y se restituye la vigencia del texto de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, así como su reglamento. Posteriormente, con Ley N° 29382 se deroga los decretos legislativos 1064 y 1090. La ley vigente de la materia es la Ley N° 29763 (pub. 22/07/2011).

<sup>63</sup> Modificado por: Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (pub. 09/07/2004).

17. Ley N° 29320 - Ley que Modifica el Artículo 21° de la Ley N° 28687 - Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos.
18. Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
19. Ley N° 29785 - Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
20. Ley N° 30048 - Ley que Modifica el Decreto Legislativo N° 997 - Aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.
21. Decreto Ley N° 17716 - Ley de Reforma Agraria.
22. Decreto Ley N° 25891 – Ley que Transfiere las Funciones y Actividades Comprendidas en el Decreto Ley N° 22175 - Ley de Comunidades Nativas y el Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, a favor de las Direcciones Regionales y Sub-Regionales de Agricultura del País.
23. Decreto Legislativo N° 002 - Ley de Desarrollo Agrario.
24. Decreto Legislativo N° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario<sup>64</sup>.
25. Decreto Legislativo N° 667 - Ley del Registro de Predios Rurales<sup>65</sup>.
26. Decreto Legislativo N° 838 – Ley que Faculta al Ministerio de Agricultura para que Adjudique Predios Rústicos a favor de Personas y Comunidades Ubicadas en Áreas de Población Desplazada.

64 Modificado por: Ley N° 26505, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 667, Ley de Predios Rurales (pub. 13/09/91); Decreto Ley N° 25509, Ley que declara en Situación de Emergencia a la Actividad Agraria Nacional y pone en marcha los Programas de Apoyo, especialmente a favor de Pequeños Agricultores (pub. 26/05/92); Ley N° 26207, Precisan que la culminación de los procesos de afectación a que se refiere la Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, se efectuará de conformidad con la normatividad vigente al momento de afectación (pub. 10/07/93); Ley N° 26366, crean el Sistema Nacional y la Superintendencia de Registros Públicos (pub. 16/10/94); Decreto Legislativo N° 838, Facultan al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada (pub. 18/08/96); Decreto Legislativo N° 1035, Aprueban la Ley de adecuación al «Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio» de la Organización Mundial de Comercio - OMC (25/06/2008); Decreto Legislativo N° 1064 (pub. 28/06/2008); Decreto Legislativo N° 1081 (pub. 28/06/2008), crean el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (pub. 28/06/2008), norma derogada por el Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, pub. 28/06/2008. Debemos precisar que mediante la Ley N° 29382, pub. 19/06/2009, se deroga el Decreto Legislativo N° 1064 y se restituye el texto del Decreto Legislativo N° 653.

27. Decreto Legislativo N° 1089 - Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.
28. Decreto Supremo N° 048-91-AG - Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario<sup>66</sup>.
29. Decreto Supremo N° 004-92-TR - Aprueban el Reglamento del Título VII de la Ley General de Comunidades Campesinas.
30. Decreto Supremo N° 02-94-AG - Precisa el Marco Funcional que Corresponde a las Direcciones Regionales Agrarias, en Cuanto a las Acciones y Procedimientos de Titulación y Deslinde de Comunidades Campesinas y Nativas.
31. Decreto Supremo N° 011-97-AG - Aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505 - Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.
32. Decreto Supremo N° 037-99-AG – Precisa que en los Procedimientos de Adjudicación de Tierras Rústicas y Eriazas ubicadas en Zonas de Selva y Ceja de Selva se solicitará Opinión al INRENA.
33. Decreto Supremo N° 043-99-AG - Modifica el Decreto Supremo N° 02-94-AG - Establece el Marco Funcional para Procedimientos de Titulación y Deslinde de Comunidades.

65 Modificado por: Decreto Legislativo N° 889, modifican la Ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/11/96); Ley N° 26838, Modifican Artículo 23° y Capítulo V de la Ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/07/97); Ley N° 27161, Ley modificatoria y ampliatoria de la Ley del Registro de Predios Rurales (pub. 05/08/99); Ley N° 27559, Ley que adiciona un párrafo al Artículo 24° del Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (pub. 24/11/2001); Ley N° 28795, Ley que modifica la quinta disposición final del Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (pub. 21/07/2006) y Decreto Legislativo N° 1089, Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales (pub. 28/06/2008).

66 Modificado por: Decreto Supremo N° 026-92-AG, declaran de interés nacional la promoción, conservación, desarrollo, mejoramiento y aprovechamiento de los camélidos sudamericanos y crean el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (pub. 12/07/92); Decreto Supremo N° 008-96-AG, declaran en reserva genética y prohíben la exportación de las alpacas y llamas que hayan obtenido distinciones en eventos oficiales (pub. 08/06/96); Decreto Supremo N° 047-2000-AG, Reglamento de Organización Administrativa del Agua (pub. 31/08/2000), derogado por el Decreto Supremo N° 057-2000-AG (pub. 07/10/2000); Decreto Supremo N° 061-2002-AG, Modifican el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (pub. 19/12/2002); Decreto Supremo N° 029-2005-AG, Reglamento para la formulación, aprobación y supervisión de la ejecución del Plan de Rulvito y Riego - PCR (pub. 09/07/2005); Decreto Supremo N° 078-2006-AG, Dictan disposiciones en materia de aguas sobre dependencia de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego para uniformizar procedimientos administrativos en el ámbito nacional (pub. 28/12/2006), derogado por el Decreto Supremo N° 039-2008-AG (pub. 02/10/2008), Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua - ANA (pub. 21/12/2008).

34. Decreto Supremo N° 014-2001-AG - Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>67</sup>.
35. Decreto Supremo N° 017-2003-JUS - Aprueban Tasas Registrales de los Servicios de Inscripción y de Publicidad por Oficina Registral.
36. Decreto Supremo N° 087-2004-PCM - Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica<sup>68</sup>.
37. Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA - Aprueba la Fusión del PETT con el COFOPRI.
38. Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA - Precisa el Ámbito de la Fusión por Absorción Dispuesta Mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA<sup>69</sup>.
39. Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA - Reglamento de Organización y Funciones del COFOPRI.
40. Decreto Supremo N° 074-2007-PCM - Prorroga Plazo para la Transferencia a los Gobiernos Regionales de la Función Específica Prevista en el Literal n) del Artículo 51° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y Modifica el Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA<sup>70</sup>.
41. Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA - Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089.

<sup>67</sup> Derogado por: Decreto Legislativo N° 1090 (pub. 14/01/2009). Por Ley N° 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1064 Y 1090. Norma derogada por Ley N° 29382 que deroga los decretos legislativos 1064 y 1090; y restituye la vigencia del texto de la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento. Actualmente este reglamento no se encuentra vigente.

<sup>68</sup> Modificado por: Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, Prorrogan plazo a que se refiere el Decreto Supremo N° 074-2007-PCM para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función prevista en el Art. 51, y Literal n) de la Ley N° 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

<sup>69</sup> Modificado por: Decreto Supremo N° 074-2007-PCM, Prorrogan plazo para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función específica prevista en el literal n) del Artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley orgánica de Gobiernos Regionales y modifican el Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA (pub. 21/08/2007) y Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, Prorrogan plazo a que se refiere el Decreto Supremo N° 074-2007-PCM para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función prevista en el art. 51, Literal n) de la Ley N° 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

<sup>70</sup> Modificada por: Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, Prorrogan plazo a que se refiere el Decreto Supremo N° 074-2007-PCM para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función prevista en el Artículo. 51, Literal n) de la Ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008).

42. Decreto Supremo N° 088-2008-PCM - Prorroga Plazo a que se Refiere el Decreto Supremo N° 074-2007-PCM para la Transferencia a los Gobiernos Regionales de la Función Prevista en el Artículo 51°, Literal n) de la Ley N° 27867, y Precisa Entidades Responsables de la Transferencia.
43. Decreto Supremo N° 017-2009-AG - Aprueba Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.
44. Decreto Supremo N° 056-2010-PCM - Transfiere a Favor de los Gobiernos Regionales la Función de Formalización y Titulación de Predios Rústicos de Tierras Eriazas Habilitados al 31 de Diciembre del 2004, así como la Reversión de Predios Rústicos Adjudicados a Título Oneroso por el Estado, Ocupados por Asentamientos Humanos.
45. Decreto Supremo N° 001-2012-MC - Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios.
46. Decreto Supremo N° 001-2013-AG - Alcance de la Rectoría de la Política Nacional Agraria en Materia de Saneamiento Físico Legal y Formalización de la Propiedad Agraria.
47. Resolución Ministerial N° 159-2000-PROMUDEH - Aprueba Directiva para Promover y Asegurar el Respeto a la Identidad Étnica y Cultural de los Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Nativas.
48. Resolución Ministerial N° 1326-2006-AG - Aprueba Nueva Guía para Elecciones de las Directivas Comunales en las Comunidades Campesinas.
49. Resolución Ministerial 183-2007-VIVIENDA - Da por Concluido el Proceso de Fusión entre el PETT y COFOPRI en Calidad de Entidad Incorporante.
50. Resolución Ministerial N° 378-2007-AG - Constituye Comisión Especial Encargada de Elaborar y Proponer el Plan de Titulación de Comunidades Campesinas y Nativas en el Período del 2007 al 2011.
51. Resolución Ministerial N° 0556-2015-MINAGRI - Aprueba los Lineamientos para la Ejecución de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos de Propiedad del Estado y de Declaración de Propiedad por Prescripción Adquisitiva de Dominio.

52. Resolución de Secretaría de Descentralización N° 006-2009-PCM-SD - Conformar Comisión Intergubernamental para Coordinar y Ejecutar las Acciones Derivadas del Procedimiento Establecido para la Transferencia a los Gobiernos Regionales de la Función n) del Artículo 51° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en el Marco del Decreto Supremo N° 088-2008-PCM.
53. Resolución de Secretaría General No 017-2009-COFOPRI/SG - Aprueba la Directiva N° 003-2009-COFOPRI - Lineamientos para la Ejecución de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos y Tierras Eriazas Habilitadas.
54. Resolución N° 003-2007-COFOPRI/GGA - Aprueba el Formato de Certificado de Formalización de la Propiedad Rural.
55. Resolución Jefatural N° 022-02/RPU-JEF - Establecen Monto de las Tasas Registrales por Servicios que Presta el Registro Predial Urbano.
56. Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 216-99-SUNARP - Dicta Directiva Referida a Inscripciones Efectuadas a Favor de Comunidades Campesinas y Nativas y Regularización de Propiedad sobre Predios Rurales.
57. Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 057-2005-SUNARP-SN - Aprueba Directiva que Establece Normas para la Inscripción de Cooperativas, Comunidades Campesinas, Empresas de Propiedad Social y Demás Personas Jurídicas que se Dediquen a Actividades Mineras.
58. Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2011-SUNARP-SN - Aprueba Directiva que Regula la Calificación de los Actos de Saneamiento de Posesiones Informales Ubicadas en Propiedad de Comunidades Campesinas, de Acuerdo a lo Dispuesto en la Ley N° 29320 y en el Decreto Supremo N° 004-2009-VIVIENDA.
59. Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 146-2012-SUNARP/SN - Modifica el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.
60. Resolución N° 248-2008-SUNARP/SN - Aprueba el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.
61. Resolución Directoral Ejecutiva N° 250-2003-AG-PETT-DE - Aprueba el Manual de Procedimiento para el Levantamiento Catastral de Predios Rurales.
62. Resolución Directoral Ejecutiva N° 012-2000-AG-PETT-DO - Aprueba la Directiva sobre Procedimiento para la Determinación, Conversión o Rectificación de Áreas de Predios Rurales en Aplicación a la Ley N° 27161.
63. Resolución Directoral Ejecutiva N° 036-2006-AG-PETT-DE - Aprueba la Adenda al Manual de Procedimiento para el Levantamiento Catastral de Predios Rurales.



La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que suma e integra los esfuerzos de más de 30 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

La ICAA tiene como objetivos: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas. A través de esta iniciativa, USAID reafirma su compromiso con la conservación y el desarrollo sostenible en la Amazonía andina.