|  |
| --- |
| BID |
| Caracterización de Funciones y Competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales |
| Producto 2 – Diagnóstico (Versión 2) |
|  |
| **Victor Endo** |
| **02/04/2014** |

|  |
| --- |
| Informe presentado al BID en la iniciativa de Apoyo a la Preparación del Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT 3”. |

Contenido

[Resumen Ejecutivo 4](#_Toc384473979)

[**1.** **Alcances y organización de este informe** 6](#_Toc384473980)

[**2.** **Objetivos de la Consultoría** 6](#_Toc384473981)

[**3.** **Los regímenes de tenencia y las funciones asociadas a la titulación rural.** 8](#_Toc384473982)

[**3.1.** **Antecedentes de la titulación rural: de la colectivización al mercado de tierras** 8](#_Toc384473983)

[**3.2.** **Propiedad agraria individual (Ver Lista de la Legislación relevante en Anexo 1)** 9](#_Toc384473984)

[**3.3.** **Comunidades campesinas (Ver Anexo 2 - Lista de la Legislación relevante)** 16](#_Toc384473985)

[**3.4.** **Comunidades nativas (Ver Anexo 3 - Lista de la Legislación relevante)** 23](#_Toc384473986)

[**3.5.** **Las funciones asociadas a la titulación** 27](#_Toc384473987)

[**3.6.** **Las dificultades de acceso a los servicios de registro y catastro y sostenibilidad de la formalización** 28](#_Toc384473988)

[**4.** **Funciones y competencias del MINAGRI como órgano rector para la titulación de predios rurales. (Ver Anexo 4 – Normativa sobre arreglos institucionales)** 30](#_Toc384473989)

[**4.1.** **Antecedentes: los arreglos institucionales de los procesos de titulación** 30](#_Toc384473990)

[**4.2.** **Las competencias dispersas en materia de catastro** 34](#_Toc384473991)

[**4.3.** **Alcance de la función, tareas y competencias que ejercerá el MINAGRI como ente rector** 37](#_Toc384473992)

[**4.4.** **Creación de una Dirección de Línea** 44](#_Toc384473993)

[**4.5.** **Creación de una Unidad Ejecutora** 46](#_Toc384473994)

[**5.** **Obstáculos y cuellos de botella regulatorios e institucionales** 48](#_Toc384473995)

[**5.1.** **Recuperación de competencias de catastro rural a MINAGRI** 49](#_Toc384473996)

[**5.2.** **Mecanismos de supervisión y control para MINAGRI en el marco de la Gestión Descentralizada** 49](#_Toc384473997)

[**5.3.** **Procesos de evaluación y certificación.** 49](#_Toc384473998)

[**5.4.** **Adecuación de ROF de GOREs.** 50](#_Toc384473999)

[**5.5.** **Reconsideración del plazo para completar la formalización.** 50](#_Toc384474000)

[**5.6.** **Instancias efectivas de resolución de conflictos.** 50](#_Toc384474001)

[**5.7.** **Integración de la legislación agraria.** 51](#_Toc384474002)

[**5.8.** **Geo-referenciación, superposiciones y rectificación de áreas** 52](#_Toc384474003)

[**5.9.** **Regulación de la inmatriculación de predios rurales.** 52](#_Toc384474004)

[**5.10.** **Directivas para unificación de Datum** 53](#_Toc384474005)

[**5.11.** **Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso mayor.** 53](#_Toc384474006)

[**5.12.** **Problemas de geo-referenciación de comunidades campesinas y nativas** 54](#_Toc384474007)

[**5.13.** **Criterios para el reconocimiento de comunidades** 55](#_Toc384474008)

[**5.14.** **Criterios para la ampliación del territorio de comunidades nativas** 55](#_Toc384474009)

[**5.15.** **Impulso de acciones sobre reconocimiento de personería jurídica de comunidades** 55](#_Toc384474010)

[**5.16.** **Independización de comunidades derivadas y anexos** 56](#_Toc384474011)

[**5.17.** **Estrategias para la sostenibilidad de la formalización y reducción de costos de transacción para el acceso al registro** 56](#_Toc384474012)

[**5.18.** **Recomendaciones sobre la mejora del sistema de información catastral** 57](#_Toc384474013)

[**5.19.** **Revisión de las directivas sobre formalización y catastro existentes** 58](#_Toc384474014)

[Anexo 1 - Propiedad Individual – Base Legal 60](#_Toc384474015)

[**Anexo 2 - Comunidades Campesinas - Base Legal** 62](#_Toc384474016)

[Anexo 3 - Comunidades Nativas - Base Legal 64](#_Toc384474017)

[Anexo 4 - Normativa sobre arreglos institucionales 66](#_Toc384474018)

Anexo 5 – Matriz de competencias actuales y matriz de competencias propuestas

Anexo 6 – Comparativo funciones propuestas y borrador de ROF

**Caracterización de las funciones y competencias del MINAGRI como organismo rector nacional para la titulación de predios rurales**

**Producto N° 2 arreglos institucionales y ajustes normativos**

# Resumen Ejecutivo

El Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT 3” requiere que MINAGRI lleve a cabo dos grandes grupos de funciones para que los gobiernos regionales lleven a cabo estas tareas de saneamiento y titulación manera homogénea: i) las funciones de saneamiento físico legal y ii) las funciones de catastro. Para ambos grupos de funciones corresponde al MINAGRI:

* **Dictar las políticas de alcance nacional**: identificar prioridades sobre las áreas geográficas o los tipos de tenencia que se atenderán; definir los enfoques para la provisión de los servicios (a través de contratos con proveedores del sector privado o mediante servicios directamente brindados por la administración pública), definir las políticas de uso de tecnología, etc.;
* **Dictar las normas y regulaciones** para el desarrollo de las actividades de saneamiento, titulación y catastro rural: aprobar reglamentos, directivas, manuales de alcance nacional, rediseñar procesos operativos.
* **Aprobar los planes nacionales**, que deberán ser observados por los gobiernos regionales al elaborar sus planes regionales.
* **Ejecutar acciones de asistencia técnica y capacitación** a los gobiernos regionales para que éstos desarrollen adecuadamente las funciones. Esto incluye prestar los servicios de administración del sistema información catastral.
* **Llevar a cabo acciones de supervisión y control**, disponiendo las medidas correctivas, y ejecutando acciones para identificar y sancionar a quienes incumplan las normas y procedimientos.

Este informe concluye sobre la necesidad de que MINAGRI –a través de la dación de un Decreto Supremo- reasuma las facultades de catastro rural retenidas por COFOPRI, de manera que pueda dictar políticas y normas de catastro rural, administrar y modernizar el sistema de información catastral rural, integrar la información que produzcan las regiones y ponerla a disposición de los distintos usuarios. En la medida que los gobiernos regionales desarrollen las capacidades de generación de catastro en sus jurisdicciones, debe corresponder a ellos las actividades de conservación (otorgamiento de certificaciones, visación de planos y generación de códigos) bajo los estándares y la supervisión del MINAGRI. También es recomendable (aunque no impide el inicio del proyecto) que la función de catastro rural que formalmente reside en los municipios provinciales y que estos no ejercen por falta de capacidades y recursos) sea trasladada a las regiones.

Respecto del arreglo institucional al interior de MINAGRI para desempeñar la rectoría, el análisis contenido en este estudio concuerda con la propuesta de ROF preparada por el MINAGRI, sobre la necesidad de la creación de una Dirección de Línea, adscrita a la Dirección General de Articulación Intergubernamental y Descentralización, bajo el Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego. La especificidad y complejidad técnica de las funciones exige una dirección de línea que despliegue sus actividades hacia los gobiernos regionales. Por esta misma razón, se justifica que sea una Unidad Ejecutora específica la que se encargue de canalizar los fondos del proyecto.

Con relación a los ajustes normativos, este trabajo concluye que el marco legal existente permite iniciar un programa de saneamiento y titulación rural. El estudio identifica una serie de deficiencias que deben ser corregidas, pero que no son un obstáculo para iniciar las operaciones del proyecto.

Las reformas al marco legal propuestas pueden ser clasificadas en tres grandes grupos:

* **Instrumentos legales para la gestión descentralizada que permitan una efectiva supervisión y control del desempeño de los gobiernos regionales.** Entre ellas se propone la revisión de las directivas y manuales actualmente en uso; el diseño de un sistema de inspección y sanción a nivel nacional y sectorial (incluye la evaluación de la pertinencia de un sistema de declaración de nulidad administrativa); el diseño de instancias de apelación en los GORE incluyendo la intervención de un organismo técnico especializado inspirado en Tribunal de Formalización; el diseño de un sistema de revisión de las capacidades y acreditación de GORE.
* **Integración y sistematización de la legislación sobre adjudicación y saneamiento de la propiedad rural,**  para contar con un régimen unificado para la adjudicación y/o formalización de predios con fines agrarios comprendiendo a los rústicos/rurales y terrenos eriazos. Aunque sería deseable que la integración incluya la normativa sobre comunidades, se ha separado el tratamiento porque la necesaria consulta previa supone plazos y dinámicas de reforma distintos.
* **Normas para resolver problemas sobre geo-referenciación, superposiciones, rectificación de áreas y otros aspectos técnicos.** Entre los ajustes se propone impulsar la prevalencia de información técnica recogida en campo sobre los datos inscritos sin sustento técnico; el marco normativo que permita unificar el Datum oficial WGS 84; y cubrir los vacíos existentes sobre inmatriculación de predios rurales.
* Norma para simplificar las exigencias excesivas para la **clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor**
* **Normas sobre comunidades campesinas.** Los cambios demográficos y socio económicos producidos en las últimas décadas respecto del uso y formas de disposición de los territorios comunales hacen necesario revisar varios aspectos de la normativa. Se recomienda desarrollar una estrategia para abordar los cambios normativos teniendo en cuenta que los procesos de consulta pueden ser muy largos y son susceptibles de gran sensibilidad política. Entre los aspectos identificados se encuentran: acciones que faciliten el reconocimiento de personería jurídica de comunidades; la simplificación y reducción de costos de requisitos formales de representación; el desarrollo de criterios para el reconocimiento de comunidades nativas, el acrecimiento de sus territorios, o los mecanismos para la independización de comunidades campesinas derivadas y anexos.

Finalmente, se incluyen recomendaciones de cambios normativos y estrategias para la reducción de costos de acceso al registro para asegurar la sostenibilidad de las reformas.

1. **Alcances y organización de este informe**

Este informe presenta el análisis y recomendaciones vinculadas a: i) la identificación de los arreglos institucionales requeridos para el ejercicio efectivo de la rectoría de tierras; y, ii) la identificación de ajustes normativos requeridos en los procesos operativos para la formalización, catastro y registro. Este informe recoge las observaciones planteadas por los revisores de MINAGRI y el BID, sobre todo en las secciones sobre los arreglos institucionales al interior de MINAGRI (Dirección de Línea y Unidad Ejecutora), así como el análisis y recomendaciones sobre los costos de acceso y permanencia en el registro de predios y la sostenibilidad de la formalización.

Este informe está organizado de la siguiente manera:

* En la sección 2 se describen los objetivos generales y específicos de la consultoría.
* En la sección 3 se describen los regímenes de tenencia (individuales y comunitarios) así como las funciones vinculadas a la titulación de predios rurales. El análisis del marco legal e institucional del saneamiento físico y legal de predios rurales es el antecedente que explica y justifica las propuestas desarrolladas en las secciones 4 y 5.
* En la sección 4 se desarrolla las funciones y competencias del MINAGRI como órgano rector para la titulación de predios rurales. Incluye el análisis de los procesos previos de titulación de tierras rurales, el desarrollo de una matriz de las competencias actuales. A partir de esos antecedentes se formula una propuesta de caracterización, funciones y competencias del MINAGRI para actuar como organismo rector del saneamiento físico legal de la propiedad agraria.
* En la sección 5 se identifica los obstáculos y cuellos de botella regulatorios e institucionales que deben ser abordados para adelantar los procesos de formalización de predios (tanto individuales como comunales). Incluye un análisis de los procesos de formalización, catastro y registro.

1. **Objetivos de la Consultoría**

Esta consultoría se enmarca dentro de las actividades de Apoyo a la Preparación del Proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT 3”.

El objetivo general de esta consultoría es la identificación y caracterización del papel y funciones del MINAGRI como organismo rector nacional para titulación de tierras rurales, elaboración de una propuesta de Unidad Ejecutora que implemente el proyecto y la identificación de los cambios normativos necesarios para el desarrollo de la titulación rural. Dentro de este objetivo general se incluye la identificación de los cambios institucionales, los mecanismos administrativos y las inversiones necesarias para que el MINAGRI asuma sus funciones como entidad rectora y asimismo como Unidad Ejecutora del proyecto.

Los objetivos específicos pueden agruparse en cuatro dimensiones:

1. Identificación de los arreglos institucionales requeridos para el ejercicio efectivo de la rectoría de tierras

* La definición de los alcances de las funciones y tareas específicas de producción de lineamientos, supervisión y control de calidad que ejercerá el MINAGRI como ente rector sobre los procesos de formalización de la propiedad rural que llevarán a cabo los gobiernos regionales. Esto incluye la identificación de los mecanismos y las reformas institucionales, legales y reglamentarias necesarias para que el MINAGRI realice las tareas de producción de lineamientos, supervisión y control de calidad de manera efectiva.
* La identificación de los vacíos o inconsistencias existentes en el marco normativo de la formalización de propiedad rural, así como la propuesta de reformas normativas (legales y reglamentarias) para cubrir estos vacíos. Estas reformas deben incluir el papel supletorio que debe jugar el MINAGRI, cuando una región prioritaria no este ejecutando adecuadamente el proceso de regularización predial.
* La definición del alcance de la función, tareas y competencias (exclusivas o compartidas) que ejercerá el ente rector y las entidades públicas involucradas en el proyecto, con el objeto de asegurar no solo la coordinación eficiente de los procesos de catastro rural y de registro de predios (tanto para los predios que se formalicen a través de campañas masivas, como los que lo hagan de manera individual), sino también la propuesta operativa que tendría el proyecto.
* Sobre la base del punto anterior, se discute sobre la necesidad de crear una Unidad Ejecutora, Dirección de Línea, Programa, etc. y cómo se articularía en la estructura Organizacional del MINAGRI o en su defecto, que una de las actuales ejecutoras asuma la ejecución del proyecto

1. Identificación de ajustes a los procesos operativos para la formalización, catastro y registro

* La identificación de sobrecostos y cuellos de botella regulatorios e institucionales que obstaculicen o desincentiven los procesos de formalización de predios (tanto individuales como comunales).
* La identificación de sobrecostos y cuellos de botella regulatorios e institucionales que obstaculicen o desincentiven el mantenimiento y conservación de catastro rural.
* La identificación de sobrecostos y cuellos de botella regulatorios e institucionales que obstaculicen o desincentiven la inscripción de las transacciones posteriores a la formalización.

En los tres casos se propondrán iniciativas orientadas a remover los obstáculos identificados.

1. Identificación de instrumentos de capacitación y gestión de información

* La consultoría debe identificar los instrumentos que permita al MINAGRI cumplir con su función de capacitación de los GOREs para implementar adecuadamente el proceso de regularización de tierras.
* La consultoría debe identificar además los cambios institucionales y los mecanismos administrativos para el establecimiento de una adecuada base de datos sobre el proceso de regularización de tierras.

1. Elaboración de un Plan de Inversión

* La consultoría debe identificar un plan de inversión que sea necesario para que el MINAGRI asuma sus funciones como entidad rectora y asimismo como Unidad Ejecutora del proyecto.

1. **Los regímenes de tenencia y las funciones asociadas a la titulación rural.**
   1. **Antecedentes de la titulación rural: de la colectivización al mercado de tierras**

Para comprender la tarea pendiente de titulación rural cuya rectoría corresponde al MINAGRI, es preciso dar cuenta de la evolución de las políticas y la tenencia de tierra que se han ido dibujando a lo largo de la historia reciente en el Perú. Distintos eventos y circunstancias dieron lugar a la configuración de las diversas formas de tenencia de la tierra: la migración del campo a la ciudad iniciada en los años cuarenta; la explosión demográfica urbana a partir de los años sesenta; la reforma agraria llevada a cabo durante el gobierno militar en los setenta; los desplazamientos forzados de poblaciones campesinas agudizadas por el terrorismo en los años ochenta; las reformas liberalizadoras del mercado de tierras y los programas de titulación masiva iniciadas en los años noventa y que se extendieron hasta mediados del dos mil. Estos hechos determinaron las formas de ocupación de la tierra predominantes y son el contexto necesario para entender el régimen legal y los retos pendientes de la titulación de tierras rurales.[[1]](#footnote-1)

A través de la reforma agraria redistributiva de los años setenta las grandes haciendas que formaban la base de la entonces oligarquía rural fueron expropiadas y entregadas a los campesinos. La estrategia de la reforma agraria fue mantener las unidades productivas, pero bajo la nueva forma de cooperativas de campesinos y otras formas asociativas como la Sociedad Agrícola de Interés Social - SAIS, o las Empresas de Propiedad Social - EPS.

Al lado de las cooperativas, existían las comunidades campesinas ancestrales que ya eran reconocidas por la legislación bajo un régimen de protección especial por el cual sus tierras eran indivisibles, inalienables e imprescriptibles. La reforma agraria promovió la creación de nuevas comunidades campesinas a las que se entregaron importantes extensiones de tierras. En este periodo se reconoce la existencia legal y la capacidad jurídica a entidades indígenas amazónicas que, bautizadas por la ley como “comunidades” podían acceder al reconocimiento de su propiedad territorial.

En los años ochenta con el retorno a la democracia se liberaliza el régimen agrario y se dictan las leyes[[2]](#footnote-2) que – en un contexto de grave crisis económica y quiebra de las cooperativas- permitieron a los campesinos parcelar las tierras de las cooperativas e individualizarlas. En los noventas el agro asociativo prácticamente había desaparecido. Durante esta etapa se deroga formalmente la Ley de la Reforma Agraria con la finalidad de promover la libre transferencia de las tierras rurales. Sin embargo esta posición se contradecía con la constitución de 1979 que establecía una serie de restricciones a la propiedad rural, como la exigencia de la conducción directa, las extensiones máximas de tenencia y la prohibición a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierras rurales.

A partir de la Constitución de 1993 se permite la libre transferencia de las tierras agrícolas y se inicia el proceso de liberalización del mercado de tierras rurales. El régimen de protección especial a las comunidades campesinas y nativas, se flexibiliza para permitir que estas puedan, siguiendo ciertos protocolos, decidir la individualización y venta de sus territorios. En este contexto, a través de los Programas de Titulación y Catastro Rural (PETT I y PETT II) se logró un avance notable en la titulación individual de los parceleros (tanto de las ex cooperativas como de quienes adquirieron tierras fuera de la reforma agraria) y se avanzó con la titulación de comunidades campesinas (sobre todo en costa y sierra). En este nuevo contexto, se produce el “boom agroexportador” promovido por la explotación de crecientes extensiones de tierra en manos de empresas privadas que practican la agricultura intensiva con altos niveles de productividad. No obstante, el proceso quedó inconcluso: existe hasta nuestros días un número significativo de propiedades individuales que carecen de títulos, y grandes extensiones de comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas en la amazonia que no han sido tituladas o que contando con títulos presentan incertidumbre respecto de sus linderos.

Este es el contexto del régimen de tenencia de la tierra en el que coexisten la agricultura comercial y la de autoconsumo, en diversos grados de desarrollo y con marcada asimetría en los ingresos de los agricultores y trabajadores. La agricultura más próspera es la orientada a la exportación y se ubica mayoritariamente en la Costa; genera empleo e ingresos que pueden superar en diez veces el ingreso promedio de los trabajadores agrícolas de la Sierra. Como las parcelas pequeñas y el minifundio no generan ingresos suficientes para su mantenimiento, las familias rurales deben complementarlo mediante trabajo asalariado en otras actividades. A su vez, las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la selva registran los mayores niveles de pobreza, a pesar que concentran grandes extensiones donde se encuentran valiosos recursos naturales.

El Perú es un país agrícola, minero, gasífero y cuenta con grandes extensiones de bosques de notable biodiversidad. La mayor parte de esos recursos se concentran en las zonas rurales. El proceso de urbanización y el creciente interés de los inversionistas atraídos por la estabilidad que ofrece el Perú, generan una presión cada vez mayor sobre la tierra y los recursos naturales. En un contexto en el que la definición de los derechos de propiedad rural sigue siendo una tarea pendiente, esa presión por los recursos es una fuente de conflictos cada vez más frecuentes e intensos.

En las siguientes secciones de este informe describiremos los regímenes legales aplicables a la propiedad rural, que distinguen entre la propiedad individual y la colectiva.

* 1. **Propiedad agraria individual (Ver Lista de la Legislación relevante en Anexo 1)**

**El Marco normativo vigente sobre propiedad agraria individual**

El régimen de la reforma agraria (configurado por el Decreto Ley 17716 de 1969 o Ley de Reforma Agraria, así como la Constitución de 1979 y normas reglamentarias) impuso diversas limitaciones como la prohibición de vender o gravar los predios sin previa autorización de la Dirección General de Reforma Agraria, solamente en favor de otros campesinos debidamente calificados y a precios controlados. A esto se sumaban la obligatoriedad de la conducción directa (que impedía el arrendamiento); el establecimiento de limitaciones al tamaño de la propiedad individual[[3]](#footnote-3); así como la limitación a la división de un predio rústico en áreas menores a 3 has.

Aunque durante la década de los ochenta las cooperativas se habían individualizado de facto (proceso que también incluyó muchas comunidades de la costa), es en los noventa cuando se transforma el régimen jurídico que favorece la plena operación del mercado como mecanismo para asignar el recurso tierra. Para ello el concepto de propiedad con pleno dominio sobre la tierra adquiere preeminencia y se busca otorgar la mayor seguridad jurídica a los propietarios individuales.

* **El Decreto Legislativo 653** de 1991, también llamada “Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario” derogó formalmente la Ley de Reforma Agraria y trasladó gran parte de los temas de propiedad al Código Civil. El dispositivo intentó eliminar las restricciones a la conducción directa declarando 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” (D. Leg. 653, art. 5). Con relación a las tierras eriazas (definidas como aquellas no aptas para la agricultura por falta o exceso de agua), estas son declaradas de propiedad del Estado, y se establecen procedimientos para su adjudicación (a través de “denuncios” para proyectos privados de irrigación y sorteos para el caso de proyectos públicos).
* **La Constitución de 1993** le da coherencia constitucional al enfoque del Decreto Legislativo 653 señalando que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa (Constitución, art. 80). [[4]](#footnote-4)
* **La Ley 26505** de 1995, o “Ley de Tierras”, es la base del nuevo régimen de tierras en el país. Ella establece un régimen libre para la propiedad de las tierras agrarias en general, garantizando a toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, el acceso a la propiedad. Asimismo, consolida la política según la cual la tierra rural es tratada como un bien patrimonial en igualdad de condiciones que cualquier otro al establecer que “El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y por la presente Ley”. En ese sentido, el régimen de propiedad agraria permite que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, sea dueña de tierras agrarias sin límite de extensión. [[5]](#footnote-5) Con relación a las tierras eriazas, la ley abre la posibilidad de su apropiación por privados y establece que en adelante todas las adjudicaciones se realizarán mediante subasta pública, ya sea por compra-venta o por concesión.

**Las normas sobre titulación individual**

Es en ese contexto que se promulgan las normas que buscan regularizar la extendida situación de informalidad que tuvo como una de sus causas principales la rigidez del sistema de propiedad -basado en protocolos, servicios catastrales y legales de costos inaccesibles para la mayoría de la población- que resultaba incapaz de capturar los rápidos cambios operados en la tenencia de la tierra. El objetivo explícito de estas normas es “propender a una efectiva promoción de las inversiones del Sector Agrario”.

* **El Decreto Legislativo 667** de 1991, Ley del Registro de Predios Rurales, desarrolla un procedimiento que aplica tanto para los propietarios que derivaron sus derechos de la reforma agraria, como para los propietarios informales que accedieron a la tierra por otros mecanismos. Es importante resaltar que el procedimiento de regularización establecido en esta Ley no suponía la expedición de un nuevo título inscribible por parte de la autoridad administrativa, sino: i) la inscripción en el registro de títulos pre-existentes que por alguna razón no llegaron al Registro, o, ii) la inscripción del derecho de posesión, acreditado con las pruebas establecidas por la ley, que luego de 30 días sin que se hubiera presentado oposición se convertía automáticamente en derecho de propiedad.

El enfoque del proceso de formalización se basaba en la calificación del registrador, quien basado en las pruebas y las declaraciones de los verificadores privados sobre la tenencia existente y su adecuación a la ley, aceptaba o no aceptaba inscribir el derecho de posesión. Luego le correspondía al Registro efectuar las notificaciones en campo, las publicaciones en periódicos y finalmente la conversión del derecho de posesión al derecho de propiedad. Por excepción, en los casos de posesión de terrenos del Estado donde no existiera oposición, se emitía título de propiedad. Es con este marco normativo que se ejecutaron los procesos de regularización masiva a cargo del PTRT 1 y PTRT 2.

La Ley del Registro de Predios Rurales contenía innovaciones muy importantes como la definición de una lista de medios de prueba de la posesión adaptadas a la realidad del campo y que admitió por primera vez evidencias no documentarias (como el testimonio de vecinos); o la des-regulación del proceso a través de la intervención de “verificadores” o profesionales privados. Estos profesionales que asumieron funciones antes concentradas en la administración pública son los ingenieros agrimensores que verifican las medidas de las parcelas y las evidencias de explotación de la tierra; y abogados a cargo de la verificación de los aspectos legales. El procedimiento de regularización así diseñado podía iniciarse por impulso del Estado o por iniciativa del agricultor. En la práctica, el proyecto PETT operaba como un organizador de expedientes de posesión que se convertían en títulos en el registro.

El procedimiento de inscripción de posesión fue derogado por el Decreto Legislativo 1089, pero muchos de sus principios fueron absorbidos por la nueva legislación. De hecho, sus disposiciones sobre regularización de títulos pre-existentes (Capítulos II y III) no han sido derogadas.

* **El Decreto Legislativo 1089 y su reglamento el DS 032-2008-VIVIENDA,** constituyen el marco normativo actualmente vigente para la formalización de la propiedad rural individual. [[6]](#footnote-6) Esta norma (que como se explicará más adelante se dictó poco tiempo después de trasladar la función de manera temporal a COFOPRI) contiene la regulación de las competencias para la formalización de propiedad tanto sobre tierras de propiedad del Estado, como de particulares. En estos procedimientos la autoridad reúne las evidencias de que el poseedor cumple con los requisitos establecidos por ley, las califica y - a través de un acto administrativo- produce un título material que es llevado al Registro para su inscripción. A continuación se describe las características e innovaciones más relevantes.
  + Excluye expresamente la aplicación de este procedimiento sobre territorios comunales, áreas de uso público, forestales, de protección ambiental, arqueológica o cultural.
  + Las acciones de formalización de propiedad quedan enteramente a cargo de la entidad formalizadora. El Registro de Predios interviene ejerciendo la función de entidad a cargo de la inscripción y publicidad de los derechos que se adquieren y declaran fuera del registro.
  + Incluye como parte estructural del procedimiento la definición de la “Unidad Territorial” que será objeto de formalización[[7]](#footnote-7). Esto permite utilizar economías de escala en la titulación individual, reduciendo sus costos. Siguiendo una práctica ya establecida en las campañas de titulación anteriores, el proceso incluye actividades de difusión pública: primero para obtener la participación de la población en la captura de información, y luego –al final del proceso- para que los datos resultantes sean publicados y reciban control social por la población antes de ser llevados al registro.
  + Define que sobre cada Unidad Territorial se debe ejecutar un “diagnóstico de la informalidad predial”, que permite identificar las posibles superposiciones con propiedades privadas o reservadas para obras de infraestructura, zonas arqueológicas, zonas de riesgo, o la existencia de cualquier otra condición que podría tener incidencia en el proceso de formalización. El resultado del diagnóstico orienta la estrategia de saneamiento que permita superar, cuando sea posible, los obstáculos para titular e inscribir los derechos.
  + El proceso incluye una etapa de levantamiento catastral que comprende: i) la definición de la ubicación y características físicas del predio, así como ii) el acopio de las pruebas de posesión. Con la información física se elaboran los planos, en tanto que la información jurídica de las pruebas sirve para definir al titular de derechos. Ambos grupos de datos son objeto de aprobación mediante sendos actos administrativos.
  + Incluye mecanismos para superar el problema de las limitaciones de la información gráfica del Registro de Predios**.** Como se sabe, gran parte de los títulos inscritos en el Registro de Predios fueron registrados sin contar con datos técnicos que permitan la geo-referenciación o determinación del perímetro del predio. La interpretación tradicional ha sido que la información registrada (aun cuando se haya inscrito sin datos técnicos) no puede ser modificada por acto administrativo, sino que requiere necesariamente la intervención judicial, lo cual constituía un serio obstáculo para la inscripción de títulos de formalización. La nueva norma establece el principio de prevalencia de la información de campo, es decir que cuando en el registro no exista información técnica suficiente, los planos o información gráfica resultante de los procesos de formalización prevalecen sobre la información del Registro. Esta reforma se aplica de manera muy limitada por que las oficinas del Registro de Predios la admiten solo en caso no se exceda los rangos de tolerancia permisibles. Esta interpretación proviene de una lectura literal de la norma respectiva contenida en el reglamento.
  + Establece el requisito previo de clasificación de uso mayor del suelo para titulación sobre predios del Estado en zonas de selva y ceja de selva. El reglamento introdujo el requisito de un pronunciamiento de la autoridad sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor del suelo. Este pronunciamiento es previo a la expedición del certificado de información catastral y sirve para descartar la titulación de áreas de aptitud forestal y de protección cuando se trata de titulación sobre tierras del Estado[[8]](#footnote-8). Cuando se trata de áreas de propiedad de particulares que tienen la condición de tierras forestales o de conservación, el reglamento excluye la posibilidad que estas áreas puedan ser tituladas en favor de terceros que ejercen la posesión.
  + Establece un mecanismo de resolución de oposiciones en vía administrativa a través de la propia entidad formalizadora, evitando su judicialización inmediata. Esto para superar el problema que se presentaba en el enfoque anterior que ponía énfasis en las actividades de conversión de posesión en sede registral en los que el recurso de oposición aceptado por el Registro correspondía ser resuelto por el poder judicial.
  + Habilita a las municipalidades distritales para que –adicionalmente a las agencias agrarias- puedan extender constancias de posesión sobre predios rurales con fines de formalización.
  + Incorpora la notificación personal al propietario en casos de formalización de propiedad sobre áreas de particulares e igualmente incluye en este procedimiento la expedición de resolución que declare el derecho de propiedad por prescripción administrativa.
  + Establece un límite temporal a las acciones de formalización rural: se exige que la posesión date desde antes del 15 de diciembre del año 2008, fecha de entrada en vigencia del reglamento.

**Las modalidades de titulación individual**

El Decreto Legislativo 1089 establece tres modalidades de formalización individual. En las tres modalidades se exige la posesión continua, pacífica y pública. La posesión debe ser ejercida de manera directa (lo que descarta la posesión que se ejerce a través de un arrendatario u otro poseedor inmediato), aunque en el caso de la adquisición por prescripción se admite la posesión mediata[[9]](#footnote-9). También se debe demostrar que existe explotación económica, la que se verifica durante el levantamiento catastral.[[10]](#footnote-10)

1. **Predios rústicos de propiedad del Estado**. Se trata de los predios ubicados en zona rural[[11]](#footnote-11) que son destinados a la actividad agropecuaria. El proceso es iniciado de oficio por el Estado que adjudica la tierra gratuitamente. El beneficiario debe demostrar posesión no menor a un año iniciada antes de diciembre del 2008. [[12]](#footnote-12)
2. **Tierras eriazas habilitadas de propiedad del Estado.** Se trata de las tierras que fueron originalmente eriazas (es decir no aptas por falta o exceso de agua) pero sobre las cuales se han realizado inversiones que permitieron su incorporación a alguna actividad agropecuaria[[13]](#footnote-13). La norma señala que el proceso se inicia a pedido de parte. Para este caso el Estado ofrece en venta la tierra al solicitante aplicando valores arancelarios, que son mucho menores a los valores de mercado. La norma exige que la habilitación se haya producido antes de diciembre del 2004.
3. **Predios de propiedad de particulares**. Se trata de los predios rústicos que pertenecieron a propietarios privados, pero que luego de ser poseídos por otra persona durante más de cinco años han sido adquiridos por prescripción adquisitiva. Los predios privados susceptibles de este proceso pueden estar previamente inscritos o no.[[14]](#footnote-14) El procedimiento permite que la entidad administrativa constate el cumplimiento de los requisitos, notifique a los interesados para procesar eventuales oposiciones y declare la prescripción adquisitiva. El proceso es iniciado de oficio por el Estado. El beneficiario debe demostrar que la posesión por 5 años se inició antes del 15 de diciembre 2008. [[15]](#footnote-15)

**Modalidades de titulación individual (Decreto Legislativo 1089 y su Reglamento)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Categoría** | **Requisito posesorio** | **Etapas del proceso** |
| Predios rústicos de Propiedad del Estado | Posesión no menor a un año (iniciada antes de diciembre 2008)  Posesión directa, pacífica, pública, continua y sin interrupciones  Explotación económica | 1) Determinación de la Unidad Territorial a formalizar  2) Diagnóstico físico - legal  3) Saneamiento (regularización del tracto sucesivo, reversiones, rectificaciones, corrección de inexactitudes registrales, declaración de abandono, y/o otro procedimiento para corregir las deficiencias de las inscripciones)  4) Promoción y difusión  5) Levantamiento Catastral: Empadronamiento, Linderación de los predios y verificación de la explotación económica  6) Elaboración de Planos  7) Calificación  8) Publicación de padrón de poseedores aptos  9) Titulación e inscripción del Título en el RdP |
| Tierras eriazas habilitadas de Propiedad del Estado | Predio habilitado e incorporado íntegramente a alguna actividad agropecuaria (antes del 31 de diciembre del 2004)  Posesión directa, continua, pacífica y pública  Actividad agropecuaria | 1) Presentación de solicitud  2) Verificación de documentos  3) Diagnóstico físico - legal  4) Inspección de campo  5) Emisión de Informe Técnico e Informe Legal (para determinar libre disponibilidad)  6) Publicación  7) Notificación de Oferta de Venta Directa  8) Otorgamiento de Título de Propiedad |
| Propiedad de particulares (predios rústicos o eriazos habilitados formalizados a favor de privados) | Posesión por 5 años iniciada antes de diciembre 2008  Posesión continua, pacífica, pública y como propietario  Explotación económica | 1) Determinación de la Unidad Territorial a formalizar  2) Diagnóstico físico - legal  3) Promoción, difusión  4) Levantamiento catastral: Empadronamiento y Linderación de los predios  5) Elaboración de Planos  6) Calificación  7) Anotación preventiva de la existencia del procedimiento de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio  8) Notificación al propietario y a terceros  9) Emisión de Resolución  10) Emisión e Inscripción de Certificados de Declaración de Propiedad |

**La reversión de predios rústicos ocupados por Asentamientos Humanos**

Esta función no tiene que ver con la titulación individual, pero es una competencia trasladada a los gobiernos regionales y sobre la cual el MINAGRI deberá ejercer sus funciones como órgano rector. Se trata de los predios rústicos (inscritos o no) que el Estado adjudicó a particulares a cambio de un precio, pero que antes del 31 de diciembre del 2004 fueron ocupados por asentamientos humanos dedicados íntegramente a vivienda. [[16]](#footnote-16) La competencia de titulación de asentamientos humanos urbanos corresponde a las municipalidades provinciales, de manera que la función aquí descrita se limita a hacer efectiva la reversión al Estado del dominio del predio rústico que formalmente es de propiedad privada.

* 1. **Comunidades campesinas (Ver Anexo 2 - Lista de la Legislación relevante)**

**El Marco Normativo**

**La definición de Comunidades Campesinas**. La Ley Nº 24656, Ley de Comunidades Campesinas, art. 2, las define como:

*“Organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados 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”.*

Desde la perspectiva de la titulación, conviene resaltar los siguientes componentes de esta definición, los que son desarrollados por la Ley General de Comunidades Campesinas:

1. Su personería jurídica y la forma de gobierno democrático, lo que supone que las comunidades campesinas deben ser inscritas en el libro especial de Comunidades del Registro de Personas Jurídicas y su funcionamiento de acuerdo a estatutos y protocolos de gobernanza democrática (convocatorias, quórums, decisiones por mayoría, transparencia, etc.)[[17]](#footnote-17)
2. La referencia a su composición por familias ligadas por vínculos ancestrales, económicos y culturales que poseen un territorio determinado[[18]](#footnote-18), factores que deben ser considerados por la autoridad al momento de decidir el reconocimiento de las comunidades.
3. La referencia al control de un territorio sobre los que ejercen propiedad comunal de la tierra y despliegan trabajo comunal, que se vincula al régimen de tenencia comunitaria de la tierra, es decir no individualizada.

**Los tipos de comunidades.**

Aunque las comunidades campesinas comparten la definición y componentes descritos más arriba, desde la perspectiva de la titulación es relevante la siguiente clasificación:

* **Comunidades ancestrales y comunidades creadas por la reforma agraria**. Como se mencionó en 3.1. además de las comunidades que existían desde la época colonial y que fueron reconocidas desde la constitución de 1920, durante la reforma agraria se fomentó la creación de nuevas comunidades a las que el Estado entregó tierras afectadas de privados. En muchos casos, estas recibieron tierras que estaban inscritas en distintas partidas registrales, lo que dificulta la gestión de la tierra comunal y complica la titulación.
* **Comunidades de la sierra y de la costa**. Con la dación de la Ley 26845 de 1997, se estableció una política orientada a facilitar la individualización de la propiedad comunal en las comunidades campesinas de la costa. La ley define estas como “aquellas que tienen sus tierras o la mayor extensión de éstas situadas en la vertiente del Océano Pacífico, hasta una altitud de 2000 metros sobre el nivel del mar”. La Ley define procedimientos más flexibles para que los miembros de comunidades costeras decidan la individualización o transferencia de las tierras comunales.[[19]](#footnote-19)
* **Comunidades ribereñas (o comunidades campesinas de la Amazonia)**. Conforme al Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, D.S. 008-91-TR, Disposición Especial 1°, 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, pueden solicitar su inscripción oficial como Comunidad Campesina. La norma señala que estas son comunidades que “sin tener un origen étnico y cultural común tradicional, mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra, propios de las Comunidades Campesinas”.

Es relevante señalar aquí, que el Reglamento (D.S. 008-91-TR, arts. 13 a 17) autoriza a otros grupos de campesinos u organizaciones constituidas como personas jurídicas para que soliciten su reconocimiento como comunidades campesinas. El requisito es que cuenten con un mínimo de 50 asociados, que estos grupos estén integrados por familias con rasgos sociales y culturales comunes y que mantienen un régimen de posesión y uso de la tierra propio de una comunidad campesina. Asimismo se exige que renuncien de manera expresa a sus derechos individuales de propiedad. Nótese que la norma permite que estas “nuevas comunidades” luego soliciten la formalización de su territorio, pero su reconocimiento va ligado a la existencia previa de este territorio y no la búsqueda o el asentamiento en nuevas áreas.

**El territorio de las comunidades campesinas**

La Ley 24657 de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas[[20]](#footnote-20), define que el territorio de las comunidades campesinas está conformado por:

* Las tierras originarias de la comunidad, que son definidas como “las que la comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos”. Nótese la intención de la ley de darle protección tanto a la posesión de facto como al contenido de los títulos.
* Las tierras adquiridas a través de transacciones.
* Las tierras que le fueron adjudicadas con fines de Reforma Agraria.

La misma norma describe las tierras que no forman parte del territorio comunal [[21]](#footnote-21).

* Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de Enero de 1920 (este corte de tiempo está vinculado al reconocimiento constitucional de las comunidades) y que se encuentren conducidos directamente por sus titulares;
* Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos (ajenos a la propia comunidad). La fecha de ocupación de estos asentamientos fue extendida sucesivas veces, la última de las cuales es el 31/12/96; [[22]](#footnote-22)
* Las que el Estado ha utilizado para servicios públicos (salvo que hayan sido cedidas mediante convenios);
* Las tierras adjudicadas con fines de Reforma Agraria;
* Las tierras en que se encuentren restos arqueológicos;
* Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.

**Normas de protección especial a las tierras de comunidades campesinas**

La Ley establece un rol tuitivo, protector del Estado a favor de las comunidades campesinas:

* Aunque la inembargabilidad e inalienabilidad de las tierras comunales han sido derogadas por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 89 de la Constitución de 1993 y por las leyes que permiten a las comunidades decidir la transferencia de sus tierras, los actos de disposición de las tierras comunales son excepcionales y requieren protocolos especiales. En el caso de las comunidades campesinas de la sierra se requiere acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad [[23]](#footnote-23), en tanto que para las comunidades de la costa el acuerdo es por mayoría simple [[24]](#footnote-24).
* La Ley declara de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas (Ley 24656 art. 1);
* Cuando se expropie tierras de una Comunidad Campesina con fines de irrigación, la adjudicación de las tierras irrigadas se hará preferentemente a los miembros de dicha Comunidad (Ley 24656 art. 7);
* Las Comunidades Campesinas que carezcan de tierras o las tengan en cantidad insuficiente, tienen prioridad para la adjudicación de las tierras colindantes que hayan revertido al dominio del Estado por abandono (Ley 24656 art. 9);
* Las Comunidades Campesinas tienen preferencia para adquirir las tierras colindantes en caso de venta o dación en pago. Si un privado colindante a la comunidad quisiera transferir sus tierras, debe primero ofrecerlas a la Comunidad, mediante aviso notarial. En caso no lo haga, la comunidad puede ejercer derecho de retracto, es decir, iniciar un juicio para desplazar al comprador (Ley 24656 art. 10).

Es relevante tener en cuenta que el Convenio 169 OIT en su artículo 13 establece que la utilización del término “tierras” a que se refiere los procesos de consulta de los pueblos indígenas “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Por su parte el D.S. 001-2012 que reglamenta la Ley 29685, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, señala que constituyen “derechos colectivos” los “derechos a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente”.

**Procedimiento para el reconocimiento legal de las comunidades campesinas**

El procedimiento administrativo de reconocimiento se realiza ante la autoridad competente y permite otorgar personería legal y existencia jurídica a las Comunidades Campesinas. La resolución de reconocimiento se inscribe en el libro de Comunidades que forma parte del Registro de Personas Jurídicas. Los requisitos mínimos para su reconocimiento son: la solicitud formulada por un grupo de familias organizadas, que esta decisión tenga la aprobación de por lo menos dos tercios de la asamblea general, y que se defina el territorio sobre el que ejercen posesión pacífica.

El procedimiento puede ser resumido de la siguiente manera:

1. La Asamblea General, aprueba con 2/3 de los participantes el acuerdo de solicitar el reconocimiento, lo que incluye la aprobación del Estatuto y la designación de representante.
2. El Presidente de la Directiva Comunal, prepara un expediente con copias legalizadas de las Actas de la Asamblea, el censo de población, y el croquis del territorio comunal con indicación de linderos y colindantes.
3. La autoridad publica la solicitud de inscripción de la comunidad y el croquis de su territorio, mediante avisos o carteles en la sede de la comunidad y en local del consejo distrital. Esto permite que los interesados puedan formular oposición.
4. La autoridad obtiene una constancia que acredite la posesión del territorio comunal, otorgada por el Gobierno Regional[[25]](#footnote-25) o por la mayoría de sus colindantes y realiza una inspección ocular para verificar los datos proporcionados por la comunidad. Finalmente, prepara un informe sobre la procedencia o improcedencia del pedido de inscripción.

Conviene resaltar que recientemente la SUNARP ha aprobado la “Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas”, mediante resolución Nº 343-2013-SUNARP-SN, que contiene disposiciones que buscan facilitar las inscripciones por parte de las comunidades campesinas.

**Proceso de deslinde y titulación de comunidades campesinas.**

El procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas puede sintetizarse de la siguiente manera:

1. **Acuerdo de la asamblea y formulación de solicitud** por parte de la comunidad. La comunidad campesina presenta a la autoridad una solicitud para el deslinde y titulación de su territorio. La solicitud debe contener los siguientes requisitos:

* La personería jurídica de la comunidad y el mandato de los miembros de la directiva deben estar inscritos en el Registro de Personas Jurídicas.
* Autorización de la Asamblea General para suscribir actas de colindancia del territorio comunal;
* Documentos probatorios de posesión (actas de colindancia, plano o croquis de reconocimiento como comunidad, Resoluciones Ministeriales, Directorales, etc.) y;
* Documento donde indique colindantes.

1. **Notificación sobre el inicio del proceso.** La autoridad realiza la notificación de manera personal a la comunidad y a los colindantes, y a través de publicaciones en el diario oficial y un diario local.
2. **Levantamiento del plano del territorio comunal y determinación de las colindancias**. Para esto se suscribe actas de colindancia determinando linderos del territorio comunal. Aquí se abren las siguientes opciones:
   * Si no hubiese oposición, se elaborará el plano de conjunto, incluyendo información relativa al uso actual de la tierra y la memoria descriptiva.
   * Si hubiese oposición de un colindante que presenta títulos inscritos y con linderos diferentes a los indicados por la comunidad, se invitará a las partes a una conciliación, la misma que deberá ser aprobada por la comunidad en la Asamblea convocada para tal fin.

* Si planteada la oposición no se llegara a un acuerdo por conciliación el proceso no se detiene porque se levanta el plano de conjunto de la comunidad, demarcando las áreas en controversia: las áreas que no se encuentren en disputa, se inscriben a nombre de la comunidad; en tanto que sobre las áreas en disputa, corresponde al juez resolverlas.

1. **Inscripción en el Registro.** Para la inmatriculación del territorio de una Comunidad Campesina se presenta al Registro de Predios los siguientes documentos:

* El título material que dependiendo del caso puede ser:
  + Actas de colindancia suscritas por la comunidad y sus colindantes con derecho inscrito o debidamente acreditado, así como por el funcionario competente. Asimismo deberá tomarse en cuenta las formalidades y requisitos previstos en el literal a) del artículo 29 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.
  + Si los predios fueron obtenidos por adjudicación de reforma agraria, se debe presentar el título de propiedad emitido por el organismo competente. En el caso que el título de propiedad contenga más de un predio se deberá presentar la resolución de adjudicación.
  + Si los predios fueron adquiridos por transacciones privadas en el marco del derecho civil común se presentarán los siguientes documentos se presenta los instrumentos públicos por un periodo ininterrumpido de cinco años o, en su defecto, títulos supletorios;
    - Plano de conjunto de la Comunidad Campesina debidamente georeferenciado a la Red Geodésica Nacional y visado por el funcionario competente;
    - Memoria descriptiva autorizada por el funcionario competente.

Dependiendo del caso, se presenta el certificado de información catastral (artículo 86 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1089) o el certificado negativo de zona catastrada emitido por la autoridad competente.

* 1. **Comunidades nativas (Ver Anexo 3 - Lista de la Legislación relevante)**

**El Marco Normativo**

**La definición de Comunidades Nativas**

El Decreto Ley 22175 de 1978 (Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva) las define como aquellas que tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y 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. Nótese que la definición de comunidad nativa está asociada a la existencia de un territorio determinado sobre la cual ejercen tenencia común.

**Extensión del territorio: comunidades nativas sedentarias y migrantes**

La Ley 22175 define en su art. 10 el alcance de los territorios de las comunidades nativas para efectos de su demarcación:

* Cuando se trata de comunidades nativas que hayan adquirido carácter sedentario, sus tierras alcanzan la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; [[26]](#footnote-26)
* Cuando se trata de comunidades que realizan migraciones estacionales, con fines de aprovechamiento de los recursos naturales, sus tierras abarcan la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas, aun cuando esta no haya continuidad entre las áreas de migración.[[27]](#footnote-27)

**Normas de protección especial a las comunidades nativas**

Es relevante para efectos de las funciones de titulación, tener en cuenta las normas de protección especial contenidas en la Ley 22175:

* Acrecimiento cuando las tierras comunales son insuficientes**.** El art. 10 señala que “Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población.” El DS 003-79 AA precisa que se les adjudicará preferentemente las tierras colindantes o cercanas a su territorio. Según algunos entrevistados durante el desarrollo de este estudio, esta norma ha creado incentivos para la creación de comunidades nativas que se constituyen (o se separan como anexos de una comunidad existente) con la expectativa de recibir nuevas tierras en adjudicación.
* Comunidades nativas que ocupan área de Parques Nacionales. Según el art. 18, “Las Comunidades Nativas localizadas dentro de los límites de los Parques Nacionales, cuyas actividades no atenten contra los principios que justifican el establecimiento de dichas unidades de conservación, podrán permanecer en ellas sin título de propiedad.”
* Prioridad en la obtención de derechos forestales. El art. 27 establece que las Comunidades Nativas tendrán prioridad para la obtención de contratos de exploración forestal, extracción forestal y reforestación.

En esta misma línea se encuentra el art. 12, que establece que las parcelas que se encuentren dentro del perímetro del territorio de una comunidad nativa y que hubieran sido adjudicadas a particulares después de 1920, “serán incorporadas al dominio de las Comunidades Nativas …” y sus propietarios o titulares “… serán indemnizados por las mejoras útiles y necesarias, construcciones, instalaciones, plantaciones, maquinaria, equipo y ganado existente, que acrediten haber introducido en el predio”. Esta norma es cuestionable desde el punto de vista constitucional porque estaría declarando de manera genérica la extinción de derechos adjudicados a privados en áreas que no habían sido definidas como de propiedad comunal, sin cumplir con los requisitos de la expropiación.

Es relevante tener en cuenta que el Convenio 169 OIT en su art. 13 establece que la utilización del término “tierras” a que se refiere los procesos de consulta de los pueblos indígenas “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. Por su parte el D.S. 001-2012 que reglamenta la Ley 29685, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, hace una referencia a que constituyen “derechos colectivos” los “derechos a la tierra y el territorio, es decir al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco de la legislación vigente”.

**Titulación sobre tierras de uso forestal y la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor del suelo**

El DL 22175 estableció que la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal (que comprenden las aptas para producción forestal y las tierras de protección), les será cedida en uso a las comunidades. En ese sentido el Decreto Supremo Nº 003-79-AA, dispuso en su art. 5 inciso e) que correspondía a la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura otorgar los Contratos de Cesión en Uso.

En los últimos años se produjeron varios cambios en la institucionalidad a cargo de las funciones de política forestal en el Ministerio de Agricultura (INRENA - Dirección Forestal y de Fauna –– SERFOR), a lo que se sumó la creación del Ministerio del Ambiente.

De acuerdo al artículo 51°, literales e) y q) de la Ley Orgánica de Gobierno Regionales, éstos son los encargados de ejercer las funciones de otorgar derechos en materia forestal y de fauna silvestre, así como ejercer las labores de gestión, administración y control de tales recursos. Debe tenerse en cuenta que el ejercicio de esta función está supeditado al proceso de transferencia de funciones en esta materia.

El Reglamento de Clasificación de Uso de Tierras por Capacidad de Uso Mayor, D.S. 017-09-AG da luces sobre la distribución de competencias:

* En su art. 2 establece que “El Ministerio de Agricultura, por medio de su órgano competente, es el responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la Clasificación de Tierras en el ámbito nacional, en concordancia con el Ministerio del Ambiente, como autoridad encargada de promover la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso suelo.
* Por su parte en su art. 3 señala que “El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor es de alcance nacional. Su aplicación corresponde a los usuarios del suelo en el contexto agrario, a las instituciones públicas y privadas, así como a los gobiernos regionales y locales.”

Actualmente la clasificación de suelos la ejerce MINAGRI mediante su Dirección General de asuntos Ambientales Agrarios – DGAAA, en tanto que la función de suscribir los contratos de cesión en uso sobre tierras forestales la ejerce MINAGRI a través de la Dirección General de Fauna y Flora Silvestre – DGFFS. En algunos casos, se ha transferido la función de suscribir contratos a los GOREs. Según algunos expertos, el MINAM tiene el mandato genérico de intervenir en algunos de estos procesos.

**Contenido de los estudios de suelo: complejidad que excede las necesidades de formalización.**

Con relación al contenido de los estudios de suelo, el DL 22175 distinguía solamente tres categorías de capacidad de uso mayor de las tierras: a) Con aptitud para el cultivo; b) Con aptitud para la ganadería; c) Con aptitud forestal.

La regulación actual del Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor, D.S. 017-09-AG, establece un sistema mucho más complejo que incluye cinco “Grupos de Capacidad de Uso Mayor”, al interior de cada grupo existen varias “Clases”, y “subclases”. Según expertos y funcionarios regionales consultados para este estudio, la complejidad de los estudios de suelos, sus altos costos y la escasez de expertos capaces de llevarlos a cabo, ha convertido a este requisito en un cuello de botella que traba los procesos de titulación de tierras. La objeción principal es que un sistema complejo y sofisticado de clasificación de usos pensado para propósitos de diseño de políticas de producción agropecuaria resulta inadecuado para los fines de definición de derechos.

**Reconocimiento e inscripción de las comunidades nativas**

El Decreto Supremo Nº 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas 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:

1. Personal técnico especializado de la autoridad competente levanta un censo poblacional y realiza 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.
2. Sobre la base de lo actuado se organiza un expediente se expide Resolución pronunciándose sobre la inscripción de la Comunidad.
3. Recientemente se dictó la “Directiva que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas” (Resolución Nº 122-2013-SUNARP –SN), la misma que contiene disposiciones que buscan facilitar las inscripciones por parte de las comunidades nativas reconociendo las dificultades para acceder a servicios legales y notariales. Para inscribir su personería jurídica, la comunidad nativa debe haber aprobado su estatuto y designado a sus representantes a través de una reunión de Asamblea General. La solicitud de inscripción debe estar acompañada de copia autenticada o certificada del acta de la Asamblea General u órgano competente donde consten tales acuerdos. Dicha autenticación podrá estar a cargo del fedatario de la Oficina Registral o por notario. En aquellos centros poblados donde no exista notario, se podrá solicitar la certificación por el Juez de Paz o Juez de Paz Letrado.

**Procedimiento de demarcación de comunidades nativas**

El procedimiento de demarcación territorial de una comunidad nativa se realiza de la siguiente manera:

1. El Gobierno regional a través de la Dirección Regional Agraria u órgano encargado [[28]](#footnote-28) (en algunas regiones como Loreto existe una Dirección especializada), realiza la visita inspectiva en la Comunidad materia de Demarcación y Titulación. A través de asamblea se determinan los linderos del territorio comunal y se define la situación de los otros ocupantes.
2. Se procede al levantamiento georeferenciado del Plano de Demarcación del territorio comunal, con monumentación de los vértices. El plano de demarcación territorial tiene que ser aprobado por Asamblea Comunal. Según las entrevistas realizadas la colocación de monumentos en zonas de selva supone un costo muy elevado porque se requiere trasladar material de construcción y realizar cimientos en terrenos muy accidentados e inundables.
3. Realizado el levantamiento, el Plano es remitido a la autoridad competente (actualmente la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios), para que clasifique los suelos por capacidad de uso mayor.
4. Recibida la información, la Dirección Regional Agraria elabora el Plano de Demarcación y la Memoria Descriptiva, que contiene la información sobre clasificación de tierras.
5. Sobre la base de estos documentos se emite un Informe Legal en el cual se señala las tierras que deben ser tituladas en propiedad y las que por tratarse de tierras de aptitud forestal, deben ser cedidas en uso. 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, en la que se resuelve:

* Incorporar al dominio del Estado el área demarcada.
* Aprobar el procedimiento de demarcación del territorio comunal y plano correspondiente.

1. Se dispone el otorgamiento del Título de Propiedad a favor de la Comunidad, sobre las tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería y la cesión en uso sobre las tierras de aptitud forestal.
2. La Dirección Regional Agraria, publica la Resolución en la Comunidad Nativa, por 30 días, plazo en el cual los interesados pueden presentar impugnaciones.
3. De no presentarse impugnaciones, se emitirá el Título de Propiedad
4. Una vez suscrito el Título de Propiedad, la Dirección Regional Agraria o órgano encargado lo presenta al Registro de Predios para su inscripción correspondiente, luego de lo cual es entregado a la Comunidad Nativa.
   1. **Las funciones asociadas a la titulación**

La descripción del marco normativo que sirve de contexto a los procesos de titulación rural, nos permite describir las distintas funciones que deberán desplegar los gobiernos regionales y supervisar el MINAGRI.

1. Reconocimiento de comunidades.
   * Organización de Asambleas para aprobar el inicio del proceso, aprobar estatutos y designar representantes.
   * Preparación y formalización de actas.
   * Emisión de resolución de reconocimiento de comunidades.
   * Inscripción en el Registro de Personas.
2. Formalización de predios individuales y territorios comunales. Incluye una serie compleja de procesos y actividades:
   * Difusión entre la población y movilización de las poblaciones beneficiarias con el propósito de contar con legitimidad en el proceso, colaboración de los beneficiarios y control social de los resultados.
   * Recopilación de información registral y de otras fuentes oficiales.
   * Levantamiento catastral, que combina las tareas técnicas de levantamiento de datos técnicos sobre las características de las parcelas, con el acopio de documentación y evidencias de posesión.
   * Preparación y aprobación de planos.
   * Calificación de documentación y pruebas.
   * Expedición de títulos (o instrumentos de formalización)
3. Registro, que supone:
   * los procesos de inscripción de personería jurídica y
   * los de inscripción y rectificación de predios.
4. Administración del catastro. Incluye:
   * La integración de la información catastral generada durante los procesos de titulación.
   * La conservación del catastro, es decir la incorporación de las modificaciones (acumulaciones, subdivisiones, etc.) a las unidades catastrales existentes.
   * La actualización del catastro, es decir, los procesos programados para recoger información del campo que permita mantener la información actualizada.
5. Clasificación de tierras, es un requisito para la titulación en zonas de selva y ceja de selva.
6. Solución de controversias. En muchos casos los procesos de titulación acarrean conflictos. El marco normativo que se aplica actualmente deriva la mayor parte de estos conflictos al poder judicial.
   1. **Las dificultades de acceso a los servicios de registro y catastro y sostenibilidad de la formalización**

Un tema que debe tenerse en cuenta es el limitado acceso a los servicios notariales, registrales y catastrales que afecta la sostenibilidad de la formalización porque muchos de los beneficiarios que han obtenido títulos no llevan las transacciones subsiguientes al registro, con lo que la inversión realizada para formalizar no se sostiene en el tiempo.

El problema se debe a la combinación de una serie de factores: i) la falta de información entre los usuarios acerca de la importancia de actualizar los datos; ii) los altos costos de transacción para el usuario (servicios profesionales exigidos como requisitos con costos inaccesibles para los pobres, tasas elevadas, exigencia de requisitos que no tienen que ver con la definición de propiedad, lejanía de las oficinas públicas); iii) la lentitud de los procedimientos; y en general, iv) la falta de incentivos para invertir en los costos de actualización.

Entre los factores de costo más relevantes en las transacciones sobre tierras rurales se encuentran:

* El costo de los abogados y notarios cuya participación es obligatoria para confeccionar los contratos[[29]](#footnote-29)
* El costo de los servicios de elaboración de planos por ingeniero agrimensor (cuando la operación involucra modificar la parcela); así el costo y el tiempo de respuesta de las certificaciones que debe emitir la autoridad catastral.
* La exigencia del cumplimiento de los requisitos de probanza del pago de impuestos. La primera generación de normas formalizadoras prohibía que el registro sirva como filtro para controlar el pago de impuestos porque la definición de derechos no tiene que ver con la fiscalización tributaria. Estas normas simplificadoras fueron derogadas.
* Cuando se produce el fallecimiento de alguno de los propietarios, el costo de formalizar los derechos sucesorios se convierte en un obstáculo que impide a muchas familias mantenerse dentro de la formalidad.

El estudio sobre evaluación de la gobernanza de la tierra ejecutada por el Banco Mundial[[30]](#footnote-30) incluye un indicador sobre el nivel de actualización de los registros y catastros. La calificación otorgada en el estudio le asignó el ranking más bajo a este indicador (Ranking **D –** Menos del 50% de la información del registro/catastro está actualizada). En el marco de dicho estudio, un trabajo de campo realizado en zonas urbanas en Lima, Chiclayo y Cusco en 2009, verificó que solamente en el 60% de las observaciones recogidas en zonas de nivel socio-económico bajo, el dato del nombre del propietario estaba actualizado. Considerando que las campañas de formalización urbana se iniciaron a partir de 1998, un nivel de desactualización de 40% en zonas urbanas es bastante elevado. Si se tiene en cuenta que las zonas urbanas tienen mayor acceso a servicios de abogados, notarios, agrimensores, catastro y registro, es evidente que en zonas rurales el problema debe ser mayor.

En 2012, SUNARP llevó a cabo un estudio similar en zonas urbanas de Arequipa[[31]](#footnote-31) que concluyó que los motivos manifestados por los pobladores para no llevar sus transacciones al registro son el desconocimiento de la importancia de registrar, los altos costos y lo complicado de los trámites en el Registro. El estudio concluyó sobre la necesidad de replantear las estrategias de llegada a la población, demostrar con hechos tangibles la importancia de tener un registro actualizado y determinar los obstáculos reales para inscribir en el registro los segundos actos, tanto a nivel normativo, cultural, socioeconómico y de procesos, a efecto de plantear reformas.

Conviene resaltar que SUNARP impulsa la iniciativa “SUNARP en tu Pueblo”, mediante la cual unidades de registro móviles llevan información, servicios de publicidad e incluso de realizan inscripciones de derechos en localidades lejanas de las oficinas registrales. Estas unidades móviles ofrecen servicios con tarifas preferenciales en zonas de pobreza y extrema pobreza. Nótese, sin embargo, los obstáculos más elevados como los costos de los servicios de abogados, notarios, agrimensores y las certificaciones de la autoridad catastral no pueden ser resueltos por la iniciativa tal como está diseñada actualmente.

Sobre las acciones educativas y de cultura registral. COFOPRI reportó que en el marco del proyecto PCDPI que financió el Banco Mundial, se llevaron a cabo una serie de actividades de fomento de la cultura registral, que incluyeron convenios con el Ministerio de Educación para introducir en la currícula de los últimos años de secundaria contenidos sobre la importancia de los servicios registrales.

El Proyecto PTRT 3 debería considerar el diseño de estrategias integrales para la sostenibilidad que combinen las campañas de información sobre los beneficios del registro y catastro, con iniciativas para mantener accesibles los costos de transacción para los usuarios, así como con la creación de incentivos para que la actualización de la información. En este sentido, la integración de las bases de información del MINAGRI podría servir para diseñar políticas de fomento a la productividad agrícola –programas de asistencia técnica, promoción del crédito, provisión de información sobre precios, y otras iniciativas del sector- para que el estado peruano pueda darle valor a los títulos producidos por las campañas de formalización.

1. **Funciones y competencias del MINAGRI como órgano rector para la titulación de predios rurales. (Ver Anexo 4 – Normativa sobre arreglos institucionales)**
   1. **Antecedentes: los arreglos institucionales de los procesos de titulación**
2. **Creación del PETT.** El Decreto Ley 25902 de 1992, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT. En el Reglamento de Organización y Funciones del PETT, el D.S. No 057-92-AG, se definieron las funciones del nuevo organismo:

* Su principal función fue el “perfeccionamiento de la titulación y registro” de los predios rurales expropiados y adjudicados por el proceso de reforma agraria y que por alguna razón no había llegado a cristalizarse en un título inscrito. Esto incluía la regularización de la parcelación de facto de las ex-cooperativas. Además, el PETT se encargó de las funciones que se describen a continuación.
* La titulación de los predios rurales de propiedad del Estado y que éste adjudique o transfiera con posterioridad 1991 (fecha de vigencia del Decreto Legislativo 653).
* El levantamiento, consolidación y actualización del catastro rural de tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas.
* Proporcionar la documentación necesaria para la inscripción registral de los predios rurales.

Nótese que el PETT participó en los procesos para titular comunidades campesinas y nativas, sin tener la competencia formal para hacerlo. En otras palabras, el PETT tenía competencias “originarias” para la regularización de propiedad individual (derivada de reforma agraria y de adjudicaciones al Estado) pero no para la titulación de comunidades. Las tareas de formalización de comunidades que se realizaron durante ese período, fueron formalmente autorizadas por las direcciones agrarias desconcentradas del Ministerio de Agricultura. En la práctica, el PETT cumplió una importante función desplegando las tareas de campo y organizando los expedientes de titulación de comunidades, cuya aprobación correspondía a las direcciones agrarias.

Es importante señalar que El PETT sólo trabajó de manera directa el saneamiento de Comunidades Campesinas en 11 Regiones en el marco de un encargo especial otorgado Mediante Resolución Ministerial del entonces MINAG.

Aunque no aprobaba el expediente sino que lo conformaba, el Reglamento de Organización y Funciones del PETT sí regulaba las “acciones de titulación de comunidades campesinas” (DS 064-2000- AG)[[32]](#footnote-32).

1. **Absorción del PETT por COFOPRI.**

A pesar de que el Ministerio de Agricultura, a través del PETT y sus oficinas desconcentradas a nivel nacional contaba con más de una década de experiencia y conocimientos altamente especializados en materia de saneamiento y titulación rural, la función fue transferida al Organismo de Formalización de la Propiedad Urbana – COFOPRI. [[33]](#footnote-33)

COFOPRI fue creada en 1996, con el objeto de formalizar posesiones informales en el ámbito urbano[[34]](#footnote-34). Producto de la absorción de las funciones del PETT a partir de junio de 2007 efectuó labores de formalización en el ámbito urbano y rural. Según usuarios y operadores consultados, el hecho que no se hubiera mantenido el personal especializado del PETT produjo problemas en la calidad de los servicios prestados.

La función de formalización de propiedad de predios rurales de propiedad privada y del Estado fue asumida por COFOPRI. Inicialmente operó con el marco legal vigente el año 2007 (el Decreto Legislativo 667). A partir de junio del 2008 se aprueba el nuevo marco normativo del Decreto Legislativo 1089 que se ha descrito en la sección 3.2.

1. **Transferencia de funciones de titulación rural a los gobiernos regionales**. Esta transferencia se produce en el marco del proceso de descentralización previsto en la Constitución; la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (particularmente su Art. 51 inc. n); y lo dispuesto por DS Nº 088-2008-PCM, Y DS 056-2010-PCM.
   * En el marco del D.S. Nº 056-2010-PCM y demás normas complementarias y conexas, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (a través de COFOPRI), cumplió con transferir a los Gobiernos Regionales la función específica referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria. Las RM Nº 0304-2010-AG, RM Nº 114-2011-VIVIENDA y RM Nº 161-2011-VIVIENDA dan cuenta de dicho proceso.
   * El DS Nº 115-2010-PCM en su considerando noveno, precisa que los procedimientos de formalización derivados del Decreto Legislativo Nº 1089 y su reglamento, también forman parte de la función prevista en el literal n) del artículo 51 de la Ley Nº 27867, referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria.

* Es importante resaltar que el proceso de transferencia de la función de saneamiento de la propiedad agraria a los Gobiernos Regionales se realizó de manera muy precipitada: el plazo de transferencia que estaba previsto hasta el año 2012 se adelantó y las funciones fueron transferidas “por decreto” desde el segundo semestre del 2011. Según las entrevistas de los funcionarios regionales entrevistados, la transferencia se realizó sin que las unidades operativas estén constituidas, sin contar con presupuestos ni capacitación. Al momento que se escribe este informe solo está pendiente culminar el trámite de la transferencia con los gobiernos regionales de Arequipa y Lambayeque.
* El procedimiento de formalización de predios rústicos y eriazos viene siendo aplicado por los Gobiernos Regionales utilizando el marco normativo del Decreto Legislativo 1090. Según las entrevistas realizadas, los gobiernos regionales no tienen cuestionamientos de fondo a la normativa existente. De hecho, la propuesta de modificación de Reglamento que viene trabajando el MINAGRI en coordinación con 25 Gobiernos regionales no ha advertido un obstáculo legal que impida continuar con su aplicación. Las modificaciones a ser implementadas están orientadas a darle más claridad al proceso.
  + Es relevante mencionar, como se explicará en detalle más adelante en la sección 4.2. que la transferencia a los gobiernos regionales de las funciones de titulación incluyeron solamente las tareas de generación de catastro necesarias para formalizar, pero no trasladaron las funciones de administración general de catastro.

1. **Rectoría en saneamiento físico legal de la propiedad agraria**. La función de Rectoría en la función transferida incluye el Desarrollo de la Gestión Descentralizada, y corresponde al Sector al cual corresponde la materia objeto de transferencia.

* Por RSD Nº 008-2010-PCM/SD de fecha 02.02.2010 (modificada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 219-2010-PCM/SD), se designó una Comisión Intergubernamental del Sector Agricultura, con el encargo de desarrollar los componentes de la gestión descentralizada relativas a todas las funciones previstas en el artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que incluye la función 51 n). [[35]](#footnote-35)
  + El Decreto Legislativo 997 modificado por la Ley 30048, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, prescribe en su Art. 4 que dicho Ministerio es el órgano rector del Sector Agrario y establece la Política Nacional Agraria de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno. El Sector Agrario comprende, las tierras de uso agrícola, de pastoreo, y las eriazas con aptitud agraria, entre otros. La LOF establece específicamente que MINAGRI tiene la responsabilidad de "Dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.". Nótese que la función específicamente asignada a MINAGRI se refiere al saneamiento y formalización, sin incluir la función de catastro.
  + **Inaplicación de lineamientos de gestión pública descentralizada.** Finalmente, es relevante hacer referencia a la limitada aplicación de las normas y lineamientos de la gestión pública descentralizada. Según el DS 047-2009-PCM el proceso para que los gobiernos sub-nacionales asuman las responsabilidades para el ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas requiere que los ministerios pasen progresivamente de un rol prestador de servicios, a desarrollar y fortalecer su rol rector. Si bien COFOPRI primero y luego MINAGRI llevaron a cabo actividades de capacitación y encuentros regionales, la asistencia técnica no se ha desplegado de forma sistemática ni comprehensiva. En aplicación de las normas sobre gestión pública descentralizada las entidades con competencias nacionales deberían articular sus programas y proyectos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales – PNDC. La implementación de la rectoría de saneamiento físico legal y titulación de tierras rurales debería cubrir esa brecha.
  1. **Las competencias dispersas en materia de catastro**

**Definición de catastro.**

El Catastro de Predios es el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio nacional. El inventario incluye sus características físicas, económicas, uso, infraestructura, equipamiento y derechos inscritos o no.[[36]](#footnote-36) El catastro rural, es entonces el inventario físico de predios rurales y está ligado estrechamente –aunque no se agota- con el proceso de formalización.

* **La generación** de catastro se produce cuando se crean unidades catastrales, por ejemplo durante los procesos de formalización que requieren la identificación de parcelas para el otorgamiento de títulos. También puede haber generación de catastro para fines tributarios, para mejorar la administración de bienes del Estado, para la asignación de usos forestales, etc.
* **La conservación** es el mantenimiento del catastro a través de las transacciones (compraventas, etc.) reportadas por las partes (personas) involucradas en la transacción.
* **La actualización** es el mantenimiento a través campañas realizadas de los funcionarios del catastro. El objetivo de la actualización es captar las transacciones –informales- que por alguna razón no son reportadas al catastro.

**Competencias del MINAGRI transferidas a los GORE**

La competencia de Catastro Rural, se ha encontrado históricamente a cargo del Ministerio de Agricultura. [[37]](#footnote-37) Cuando se crea el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT se prescribió expresamente que el PETT “… tiene a su cargo, a nivel nacional, las acciones tendentes al saneamiento físico-legal de los predios rurales …” y que “… es el órgano encargado de efectuar el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro rural del país”. Cuando se dispuso la fusión del PETT con COFOPRI en 2007, este asume el ejercicio del Catastro Rural.

Al producirse la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función específica referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria, estos se encuentran facultados para realizar acciones catastrales, pero sólo como una etapa dentro de los procedimientos de formalización. En otras palabras, son generadoras de catastro respecto de las áreas que formalizan.

**Competencias de catastro rural retenidas por COFOPRI**

COFOPRI ha retenido varias funciones de catastro rural:

* Levantamiento, consolidación, conservación y actualización del catastro rural fuera de los procedimientos de formalización.
* Administración de Base de Datos y Sistema de Información Catastral Rural Nacional (Plataforma).
* Soporte Catastral: Opera estaciones base, realiza control terrestre.
* Expedición de Certificado Negativo de Zona Catastrada con fines de inmatriculación o para la modificación física de predios inscritos en zonas no catastradas.
* Visación de Planos y Memoria Descriptiva de predios rurales para procesos judiciales
* Asignación de Código de Referencia Catastral y Expedición de Certificado de Información Catastral para la modificación física de predios rurales inscritos en zonas catastradas
* Cambio de Titular Catastral en zonas catastradas
* Expedición de Certificados de Información Catastral para la in matriculación de predios rurales en zonas catastradas

Dada la configuración actual de competencias donde los gobiernos regionales realizan el saneamiento y titulación bajo las políticas y supervisión del MINAGRI, resulta inadecuado que COFOPRI retenga las funciones de administración de la base de datos o el soporte catastral. Por otro lado, en las entrevistas realizadas a funcionarios regionales y expertos, el desempeño de las funciones catastrales de “segundos actos” (expedición de certificados y otros servicios catastrales) por parte de COFOPRI constituye un cuello de botella en las transacciones.

**Competencias de los Gobiernos locales**

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades ejercen las funciones con carácter exclusivo o compartido, entre otras, en el catastro urbano y rural. El Artículo 79 de la misma Ley señala que es función específica exclusiva de las municipalidades provinciales, entre otras, elaborar y mantener el catastro urbano y rural.

En consecuencia la competencia para la ejecución y mantenimiento del catastro rural ha sido atribuida por ley a las Municipalidades. No obstante, estas no la ejercen porque, por un lado, carecen de las capacidades para ejecutar la función, y por otro, su implementación y ejercicio requeriría pasar por el proceso de transferencia de funciones que venía ejerciendo primero PETT y luego COFOPRI en el marco del proceso de descentralización. Este es un tema que amerita ser revisado porque si se va a fortalecer a los gobiernos regionales para que desempeñen las funciones de catastro, no tiene sentido mantener una ley que permitiría a los municipios aspirar a asumir esta función.

**El sistema nacional integrado de información catastral predial SNIC**

La Ley Nº 28294 de 2004 creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios. El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial fue creado con la finalidad de regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país. Existen entonces distintos catastros (el catastro urbano, el rural, el minero, etc.) que son alimentados por diferentes entidades generadoras. En el caso rural, cada región es una entidad generadora de catastro, el MINAGRI integra y controla la información producida por las regiones y a su vez, el SNIC unifica los distintos catastros. Como lo señala el art. 2 de la Ley 28294 “El Sistema utiliza un conjunto de procesos y datos que unifican los catastros, el mismo que tiene por finalidad integrar y estandarizar la información catastral y demás características de los predios.” El art. 4 señala que “el Sistema uniformiza la generación, administración, mantenimiento y actualización de la información catastral predial” y se relaciona con el Registro de Predios a través de la información catastral.

Son integrantes del sistema:

a) Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

     b) Los gobiernos regionales.

     c) Las municipalidades provinciales, distritales y Metropolitana de Lima.

     d) Instituto Geográfico Nacional.

     e) Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC).

     f) Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN).

     g) Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

El Consejo Nacional de Catastro, actualmente presidido por SUNARP, es el órgano del Sistema encargado de aprobar su política nacional y la referida a la integración catastral, así como de emitir las directivas para su implementación, entre otras.

¿Cómo se vincula el SNIC con la función que desempeñará MINAGRI como ente rector del catastro rural? Es evidente que las funciones normativas y de formulación de políticas en materia de catastro rural que desarrolle MINAGRI deben realizarse en concordancia con las disposiciones del SNIC.

**La Secretaría técnica del SNIC a cargo de COFOPRI**

La Ley 28294 art. 11 señala que la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial es el órgano responsable de cumplir y monitorear la aplicación de las políticas, normas y estándares del Sistema, aprobados por el Consejo Nacional. Sus funciones son coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de las acciones del catastro vinculadas al Registro de Predios para que éstas se realicen de acuerdo a los procedimientos estandarizados.

La Ley 29951, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2013, en su 4° Disposición Complementaria Modificatoria, designa a COFOPRI como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial. La misma Ley en su 113° Disposición Complementaria Final dispone que con fines de implementar las acciones que permitan la modernización y consolidación de un sistema de catastro a nivel nacional, la SUNARP efectuara una transferencia de partidas a favor de COFOPRI, hasta por la suma de Cien Millones de Nuevos Soles.

Con estos antecedentes como contexto, en las próximas secciones se desarrolla la matriz de competencias actuales y se propone una nueva matriz de competencias que guíe la caracterización de las funciones y competencias del MINAGRI como organismo rector nacional para la titulación de predios rurales.



* 1. **Alcance de la función, tareas y competencias que ejercerá el MINAGRI como ente rector** 
     1. **Descripción General**

Para definir el alcance de la función, tareas y competencias del MINAGRI como ente rector, es importante distinguir entre dos grandes grupos de tareas: i) el saneamiento y titulación de la propiedad rural (tanto sobre predios rústicos y eriazos con aptitud agropecuaria de manera individual como de las comunidades campesinas y nativas); y ii) el catastro rural.

Esta distinción es importante porque el marco legal actual explícitamente encarga a MINAGRI la competencia como ente rector del saneamiento y titulación, mas no la de catastro rural. Esto es así porque MINAGRI es el ente rector para saneamiento y titulación, de esta manera regula y supervisa las actividades catastrales que desarrollen las regiones como parte de los procesos de formalización. Sin embargo, de manera formal y explícita las competencias de catastro fuera de los procesos de formalización no le han sido asignadas.

**Competencias, funciones y tareas en materia de saneamiento y titulación rural**

Para que MINAGRI desempeñe la función de ente rector del saneamiento físico legal y titulación de la propiedad agraria (que incluye la propiedad individual como la de comunidades campesinas y nativas), deberá ejecutar las siguientes funciones:

* **Dictar las políticas de saneamiento y titulación rural**: identificar prioridades sobre las áreas geográficas o los tipos de tenencia que se atenderán; definir los enfoques para la provisión de los servicios (a través de contratos con proveedores del sector privado o mediante servicios directamente brindados por la administración pública), definir las políticas de uso de tecnología, etc.;
* **Dictar las normas y regulaciones** para el desarrollo de las actividades de saneamiento y titulación rural: aprobar reglamentos, directivas, manuales de alcance nacional, rediseñar procesos operativos.
* **Aprobar los planes nacionales** de saneamiento y titulación rural, que deberán ser observados por los gobiernos regionales al elaborar sus planes regionales.
* **Ejecutar acciones de asistencia técnica y capacitación** a los gobiernos regionales para que éstos desarrollen adecuadamente las funciones.
* **Llevar a cabo acciones de supervisión y control**, disponiendo las medidas correctivas, y ejecutando acciones para identificar y sancionar a quienes incumplan las normas y procedimientos.

Además de las funciones como ente rector, se recomienda que MINAGRI cuente con la competencia para ejecutar directamente acciones de saneamiento y titulación para proyectos específicos en casos excepcionales (proyectos de interés nacional, situaciones de emergencia, o a solicitud de una región a través de convenios de delegación, por ejemplo, cuando no cuente con las capacidades)

**Competencias, funciones y tareas en materia de catastro rural**

Como parte de su función rectora de los procesos de saneamiento y titulación, MINAGRI debe desarrollar políticas, dictar normas, regulaciones, supervisar y controlar la generación de catastro que realicen los gobiernos regionales dentro de los procesos de formalización.

¿Cuáles son las competencias de catastro fuera de las campañas de formalización?, pues las que actualmente viene desempeñando COFOPRI de manera parcial (ver 4.2) y que se pueden clasificar en tres categorías:

* Los servicios a las regiones (administración de la Base de Datos y la plataforma del Sistema de Información Catastral Rural Nacional; el soporte catastral que incluye la operación de estaciones base, y el control terrestre).
* Los servicios solicitados por los usuarios (expedición de certificados, visación de Planos y Memoria Descriptivas, asignación de Código de Referencia Catastral y Expedición de Certificado de Información Catastral, Cambio de Titular Catastral en zonas catastradas).
* Levantamiento, consolidación, conservación y actualización del catastro rural fuera de los procedimientos de formalización. Esta es una competencia que no se ha ejecutado en la práctica por falta de recursos.

Las funciones de catastro rural han sido desempeñadas por el sector agricultura desde 1960 hasta el 2007, cuando se produjo la absorción del PETT por COFOPRI. Entre el 2007 y junio del 2011 COFOPRI ejerció todas las competencias de catastro rural: por un lado generó catastro como parte de las campañas de formalización rural (en una escala muy reducida por escasez de presupuesto); por otro lado gestiona la plataforma informática y presta soporte a las entidades formalizadoras regionales y asumió la atención de servicios de certificaciones y segundos actos. Según las entrevistas realizadas a funcionarios regionales y usuarios, existe un consenso en que la baja calidad y demoras de los servicios catastrales prestados por COFOPRI para los segundos actos es un cuello de botella en las transacciones de tierras rurales.

Es muy importante recordar que en 2003 la Ley Orgánica de Municipalidades, estableció como competencias exclusivas de las municipalidades provinciales la elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural. En la práctica, las municipalidades provinciales nunca han ejercido estas competencias. Además de carecer de las capacidades y recursos, para hacerlo, tendrían que pasar por el proceso de calificación y entrega de competencias por el gobierno nacional.

Definitivamente los municipios provinciales están muy lejos de estar preparados para desarrollar la función. Por su parte, en ejercicio de las competencias de saneamiento y titulación los gobiernos regionales están empezando a acumular una experiencia en la generación de catastro. Con las actividades a gran escala que impulsará el PTRT 3, adquirirán mayores capacidades, infraestructura y acumularán un expertise que los hacen los candidatos naturales para asumir la competencia de prestar servicios catastrales de segundos actos. De la misma forma, en ejercicio de sus competencias como ente rector del saneamiento y titulación rural, el MINAGRI deberá adquirir las capacidades para normar y supervisar las actividades de generación de catastros que desarrollen las regiones durante el saneamiento y titulación masiva. MINAGRI deberá también prestarles servicios de administración de los sistemas informáticos, asistencia técnica, y por último, articular la información generada por las distintas regiones.

Ante este escenario, ¿cómo se deben distribuir las funciones de catastro rural? La Ley de Bases de la Descentralización establece que para la asignación y transferencia de competencias se debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

* + Criterio se subsidiaridad, asume que el nivel de gobierno más cercano a la población puede atender de mejor manera las demandas de servicios de la población. Sin embargo la cercanía no es suficiente, debiendo cumplir en ese sentido con la eficiencia y la no duplicidad de funciones.
  + La selectividad y proporcionalidad; implican que la asignación de competencias debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los niveles sub nacionales.
  + La provisión, supone que todo proceso de transferencia debe de estar acompañado de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente relacionados a los servicios transferidos.
  + La concurrencia, ordena a cada nivel de gobierno a ejercer las competencias compartidas actuando de manera oportuna y eficiente.

Aplicando estos criterios a la realidad actual de las entidades vinculadas a la generación de catastros, se recomienda que las competencias de catastro rural sean desempeñadas por MINAGRI y los gobiernos regionales, conforme a la distribución de funciones catastrales que se presenta a continuación.

La implementación de esta propuesta implica que previamente se dicte una norma con rango de Decreto Supremo que disponga que MINAGRI asuma las facultades de catastro rural retenidas por COFOPRI. Esta devolución de facultades permitiría dar coherencia a la normatividad vigente porque si la rectoría de tierras rurales reside en el sector agricultura a quien corresponde la fijación de políticas, resulta inadecuado que no pueda gestionar directamente un instrumento fundamental para la administración de tierras como es el catastro rural. Nótese que la Ley 17371 que creó el catastro rural en el sector agricultura no ha sido expresamente derogada.

Las funciones de dictar políticas y normas de catastro que desempeñe MINAGRI tendrán que ajustarse a las normas técnicas que hayan sido dictadas por el SNIC.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **FUNCION** | **MINAGRI** | **GORE** |
| Generación de catastro para la formalización | * Dicta políticas, normas, planes. * Crea capacidades y brinda asistencia técnica. * Supervisa y controla | * Genera catastro para la formalización |
| Servicios de soporte a las entidades generadoras | * Administra la base de datos y la plataforma del sistema de información catastral. * Ejecuta soporte catastral | * Utiliza la plataforma y se ciñe a las normas técnicas para su uso |
| Servicios solicitados por los usuarios (conservación catastral) | * Dicta políticas, normas, planes. * Crea capacidades y brinda asistencia técnica. * Supervisa y controla | * Expide certificados y visaciones. * Otorga códigos * Declara cambio de Titular Catastral en zonas catastradas. |
| Actualización catastral (acciones para actualizar las bases de datos catastrales) | * Dicta políticas, normas, planes. * Crea capacidades y brinda asistencia técnica. * Supervisa y controla * Ejecuta campañas de actualización en situaciones excepcionales (proyectos de interés nacional, situaciones de emergencia, a pedido de regiones) | * Ejecuta campañas de actualización catastral (no limitada a procesos de formalización) |
| Levantamiento, del catastro rural fuera de los procedimientos de formalización. | * Dicta políticas, normas, planes. * Crea capacidades y brinda asistencia técnica. * Supervisa y controla * Ejecuta levantamiento catastral fuera de formalización en situaciones excepcionales (proyectos de interés nacional, situaciones de emergencia, a pedido de regiones) | * Ejecuta levantamiento catastral fuera de formalización |

Para desagregar con mayor nivel de detalle las competencias, funciones y tareas propuestas se ha producido dos instrumentos analíticos (Ver anexo 5):

* Una Matriz de Competencias Actuales del MINAGRI y de los Gobiernos Regionales, que identifica la competencia material general sobre la que actúa el Ministerio y sus organismos públicos adscritos, las sub competencias materiales, y sub competencias específicas. Cada sub-competencia específica se vincula con la respectiva normatividad y la relación de resultados que proporciona el Ministerio y sus organismos. Su elaboración sigue la metodología establecida en la Resolución Ministerial Nº 097-2012-PCM, e incluye las normas (leyes y decretos legislativos), que fundamentan los productos, servicios y funciones ejecutados por las entidades estatales.
* Una Matriz de Funciones Propuestas que incluye las competencias en lo que respecta al saneamiento físico legal, formalización de la propiedad agraria y el catastro rural, y las competencias compartidas respecto del catastro rural en los tres niveles de gobierno. Para producir la Matriz de Funciones Propuestas se revisaron los artículos 10 y del 47 al 64 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley Nº 27867), los artículos 78 al 87 de la Ley Orgánica de Municipalidades, así como lo señalado en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE[[38]](#footnote-38). También se ha revisado la Ley de Bases de la Descentralización (Ley Nº 27783) que define las competencias compartidas (artículo 13)[[39]](#footnote-39) y los criterios para la asignación y transferencia de competencias (artículo 14).

Con el resultado de este análisis, se ha producido la descripción más específica de las funciones que deberá desempeñar MINAGRI que se presenta a continuación.

Es pertinente mencionar que las competencias específicas que aquí se describen difieren parcialmente –específicamente en las actividades catastrales- de las funciones incluidas en la propuesta de ROF encargada por MINAGRI a AC Pública. En el Anexo 6 se presenta una tabla comparativa.

* + 1. **Descripción específica para la competencia de Saneamiento Físico Legal**

**Función:** Normativa, de regulación y formulación de políticas

**Actividades:**

* Formula la política nacional y sectorial sobre el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen.
* Formula las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, patrones de calidad, directivas, manuales, mecanismos y procedimientos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Formula las normas del sistema de inspección y sanción a nivel nacional y sectorial sobre el incumplimiento de las normas y regulación en el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

**Función:** Planeamiento

**Actividades:**

* Formula los planes nacionales y sectoriales para la ejecución de acciones de rectoría sobre saneamiento físico legal de la propiedad agraria

**Función**: Administración y Ejecución

**Actividades:**

* Presta apoyo técnico a los Gobiernos Regionales en la implementación, desarrollo de las políticas y las normas nacionales y sectoriales en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Desarrolla capacidades a los Gobiernos Sub nacionales en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Establece convenios intergubernamentales y con instituciones en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Desarrolla mecanismos de articulación, coordinación y otros para la implementación adecuada, control y sostenibilidad de las políticas nacionales y sectoriales del saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Dirige, coordina y ejecuta los programas y proyectos en materia saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria que se le encarguen. Nótese que, reconociendo que los gobiernos regionales son las entidades competentes para las actividades de saneamiento y formalización, se incluye esta función para que el MINAGRI pueda ejecutar acciones de saneamiento y titulación en casos excepcionales, como situaciones de emergencia, proyectos específicos de interés nacional, o cuando los gobiernos regionales se lo soliciten).

**Funciones:** Supervisión y Control

**Actividades**:

* Supervisa y monitorea el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales así como de los procesos vinculados al saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Evalúa las políticas, los planes, los programas y proyectos nacionales y sectoriales así como los procesos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Supervisa el funcionamiento del sistema de inspección y sanción a nivel nacional y sectorial sobre el incumplimiento de las normas y regulación en el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.
* Ejerce mecanismos orientados para que se ejecuten los procesos sancionadores por incumplimiento de normas y regulaciones en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria
  + 1. **Descripción específica para la competencia de Catastro Rural**

**Funciones:** Normativa, regulación y políticas

**Actividades:**

* Establece las políticas nacionales y sectoriales sobre el catastro rural, en coordinación con los otros niveles de gobierno, con aquellos sectores que se vinculen; en concordancia con el Plan Nacional de Catastro establecido por el SNIC.
* Formula las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, directivas, mecanismos y procedimientos sobre el catastro rural, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen; en concordancia con los estándares establecidos por el SNIC.
* Formula las normas para el funcionamiento adecuado del Sistema de Información del Catastro Rural a nivel nacional y sectorial sobre el catastro rural, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen; en concordancia con las políticas y normas del SNIC.

**Funciones:** Planeamiento

**Actividades:**

* Formula los planes nacionales y sectoriales del catastro rural nacional en concordancia con la normatividad del Sistema Nacional Integrado de Catastro.

**Funciones:** Administración y Ejecución

**Actividades:**

* Presta apoyo técnico a los Gobiernos Regionales en la implementación, desarrollo de las políticas y las normas nacionales y sectoriales en materia de catastro rural nacional en concordancia con la normatividad del SNIC.
* Desarrolla capacidades en los Gobiernos Sub nacionales en materia de catastro rural.
* Establece convenios intergubernamentales y con instituciones en materia de materia de catastro rural en concordancia con la normatividad del Sistema Nacional Integrado de Catastro.
* Desarrolla mecanismos de articulación, coordinación y otros para la implementación adecuada, control y sostenibilidad de las políticas nacionales y sectoriales en materia de catastro rural en concordancia con la normatividad del SNIC.
* Diseña, desarrolla y administra el Sistema de Información Catastral Rural a nivel de gestión centralizado y descentralizado.
* Dirige, coordina y ejecuta los programas y proyectos en materia catastro rural

**Funciones:** Supervisión y Control

Actividades:

* Supervisa y monitorea el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales así como de los procesos vinculados al catastro rural
* Evalúa las políticas, los planes, los programas y proyectos nacionales y sectoriales así como los procesos en materia de catastro rural.
* Supervisa el funcionamiento del sistema de inspección y sanción a nivel nacional y sectorial sobre el incumplimiento de las normas y regulaciones
* Ejercer potestades sancionadoras por incumplimiento de normas y regulaciones en materia de catastro rural en concordancia con la normatividad del Sistema Nacional Integrado de Catastro.
  1. **Creación de una Dirección de Línea**

El desarrollo de la rectoría gubernamental que ponga en práctica el principio orientador de gobierno unitario y descentralizado exige la creación de un vehículo institucional dentro de MINAGRI que garantice la implementación eficiente de la competencia prevista en el artículo 51 n) de la LOD. Las funciones de rectoría a nivel sector se establecen en las respectivas LOF[[40]](#footnote-40) y en los ROF, los que usualmente encargan a los viceministerios las funciones generales. Esto no impide que se defina un nivel de administración menor dentro del organigrama ministerial.

El Decreto Supremo Nº 001-2013.AG, estableció los alcances de la Rectoría de la Política Nacional Agraria, señalando que a través de ella se desarrolla la política nacional que define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas. De esta manera se busca garantizar la concordancia con la normativa constitucional y legal del Estado, que son de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno.

La RM 0200-2013 AG encargar el desarrollo de la rectoría en materia de propiedad agraria a la Dirección General de Infraestructura Hidráulica.

Durante el desarrollo de este estudio, hemos recibido información de la empresa consultora encargada por el MINAGRI para proponer su nuevo ROF [[41]](#footnote-41), donde se plantea que las funciones de rectoría en materia de titulación rural y catastro sean desempeñadas desde un nuevo nivel dependiente de la Dirección General de Articulación Intergubernamental, que a su vez está adscrita al Vice Ministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y de Riego[[42]](#footnote-42). Esta recomendación es coherente con el principio de especialización que requiere la complejidad de la función de saneamiento, titulación y catastro. Por otro lado, se justifica la creación de una Dirección porque estas tienen vocación de permanencia.

La propuesta de ROF unifica las funciones de saneamiento y catastro bajo una misma Dirección. Sobre este punto se recomienda tener en cuenta que cuando se restituya las funciones de catastro rural al MINAGRI tendrá que asumir las funciones que han sido descritas en el capítulo anterior y que supondrán el despliegue de conocimientos muy especializados. En ese sentido, se requeriría organizar jefaturas especializadas al interior de la Dirección creada.

Según la propuesta de ROF discutida, otras funciones de la rectoría como las de definición de políticas, las normativas y sancionadoras, serán desempañadas en direcciones dependientes del Viceministerio de Políticas Agrarias. Esto no se contrapone con la creación de la Dirección de Saneamiento y Catastro, pero para que estas funciones se desarrollen con esta “dispersión” de componentes de la gestión descentralizada se requerirá que todas las funciones normativas y sancionadoras estén previstas y contenidas en las funciones de los órganos del MINAGRI de manera articulada y concordada.



* 1. **Creación de una Unidad Ejecutora**

Se plantea la cuestión sobre si las actividades del PTRT 3 deberían ser ejecutadas a través de alguna de las unidades ejecutoras existentes en el MINAGRI, o si más bien conviene que una unidad ejecutora especial se haga cargo de la administración financiera del proyecto.

Es pertinente tener en cuenta que existe un Proyecto registrado con código SNIP 26756 denominado “CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERU, TERCERA ETAPA - PTRT3”. Su estado actual es INACTIVO y su última fase registrada es el Nivel de Factibilidad en Formulación. Su unidad formuladora es la Dirección General de Infraestructura Hidráulica del MINAGRI.

**El marco legal para la creación de una Unidad Ejecutora.**

El art. 58 de la Ley 28411 modificado por la Ley 29465, establece que los titulares de los pliegos presupuestarios proponen a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de unidades ejecutoras, debiendo contar con un presupuesto anual por toda fuente de financiamiento no inferior a diez millones de soles.

Las unidades ejecutoras se crean para el logro de objetivos y la contribución de la mejora de la calidad del servicio público, y con sujeción a los siguientes criterios:

a) Especialización funcional, cuando la entidad cuenta con una función relevante, cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad.

b) Cobertura del servicio, cuando se constituye por la magnitud de la cobertura del servicio público que presta la entidad.

c) Excepcionalmente, se podrá tomar en cuenta como criterio los factores geográficos cuando la ubicación geográfica limita la adecuada prestación y administración del servicio público.

Asimismo, para la creación de unidades ejecutoras, la entidad debe contar con los recursos necesarios humanos y materiales para su implementación, no pudiendo demandar recursos adicionales a nivel de pliego presupuestario y cumplir con los demás criterios y requisitos que establezca la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

Asimismo, para el Año Fiscal 2014, se aplica la Directiva 002-2013-EF, que establece en su Artículo 19° (Lineamientos para la desactivación, fusión y creación de Unidades Ejecutoras), que el Titular del Pliego, luego de efectuar la evaluación de sus Unidades Ejecutoras, remite a la Dirección General de Presupuesto Público la relación de las Unidades Ejecutoras con las que contará, incluyendo el sustento de las fusionadas, desactivadas o creadas. Dicha propuesta debe considerar la conveniencia de desactivar, fusionar o crear Unidades Ejecutoras, para racionalizar su número. Lo que se busca con esta racionalización es respetar los criterios de eficiencia y calidad del gasto y optimizar la gestión institucional para la implementación y ejecución de los Programas Presupuestales. La creación de Unidades Ejecutoras se sujeta a lo establecido en el artículo 58° del TUO de la Ley General.

**En conclusión,** existenlos fundamentos para que el Pliego MINAGRI solicite al MEF la creación de una Unidad Ejecutora, por las siguientes razones:

* Los marcos anuales de la Unidad Ejecutora serían alrededor de los 20 millones anuales, superando los 10 millones mínimos tomando como referencia el Plan Multianual del PTRT3.
* La especialización funcional y los grados de complejidad de las actividades que deberá desempeñarse durante el proyecto justifican su administración independiente y están expresados en el Estudio de Viabilidad que describió las acciones que debe desarrollar el PTRT3.
* Se necesita una administración independiente que garantice la operatividad del PTRT3. Esto porque sus actividades se deben ejecutar dentro de los marcos normativos que se establecerán en el Manual de Operaciones del Proyecto, los que no corresponden con el proceso ordinario de la gestión administrativa, de contrataciones y financieras del Estado.
* La magnitud de la cobertura estaría fundamentada por los niveles de resultados que se esperan alcanzar a nivel nacional en los componentes del PTRT3.
* El PTRT3 tendría su financiamiento 100% asegurado en Inversión y no demandaría absolutamente recursos de gasto corriente al Pliego MINAGRI o al Tesoro Público.

**El mecanismo de creación**

La Unidad Ejecutora se crea mediante Resolución Ministerial del MINAGRI. Sus considerandos básicos son:

* Que se haya asumido las funciones de rectoría
* El propósito del PTRT3 debe estar alineado a las funciones de rectoría. El proyecto PTRT3 debe ser declarado viable, el endeudamiento aprobado, con contrato suscrito, financiado al 100% en el Plan Multianual del Pliego.
* Que se cumplan los supuestos del Artículo 58° del TUO de la Ley General de Presupuesto 28411.
* Oficio MEF que entrega el Informe de la Dirección General de Presupuesto Público que da por viable la creación de la Unidad Ejecutora según verificación, y será la encargada de gestionar con autonomía administrativa y financiera los recursos del PTRT3.
* Memorándum de la Dirección General de Presupuesto Público que comunica que la Unidad Ejecutora de nombre “TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS” (por lo general se le pone el mismo nombre del Proyecto) con código UNICO (es un número que registra el MEF), ha sido incorporado al Pliego MINAGRI y ejecutará las fuentes de financiamiento establecidas en el PTRT3 (restricción a ejecutar solamente en el gasto de inversión).
* Informe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Pliego MINAGRI que recomienda la creación de la Unidad Ejecutora.
* En la parte resolutiva: Formalizar la creación de la Unidad Ejecutora con código UNICO dado por el MEF en el Pliego MINAGRI.
* Ordenar que se modifique en el SNIP la Unidad Ejecutora del PTRT3 que en adelante será la presente Unidad Ejecutora creada.

1. **Obstáculos y cuellos de botella regulatorios e institucionales**

Como una introducción a este capítulo, es pertinente señalar que el marco legal existente permite iniciar un programa de saneamiento y titulación rural. Como se ha señalado a lo largo de este estudio, existen deficiencias que deben ser corregidas, pero estas no son un obstáculo para iniciar las operaciones del proyecto. No obstante hay dos reformas que consideramos importante concretar antes de iniciar el Programa: por un lado la formalización de la entidad al interior de MINAGRI (dirección de saneamiento, titulación y catastro) que ejecute la función de rectoría y los ajustes organizacionales para llevar a cabo las funciones; y por otro, el traslado de las funciones de catastro rural que debe desempeñar MINAGRI en el marco del programa.

* 1. **Recuperación de competencias de catastro rural a MINAGRI**

Como ha sido analizado extensamente en el capítulo 4.3. bajo el título “Competencias, funciones y tareas en materia de catastro rural”, MINAGRI tiene competencias formales para normar y supervisar el saneamiento físico legal y la titulación rural y en ese sentido tiene las competencias para intervenir en la generación de catastro dentro de los procesos de formalización. Esto le permite darle soporte a las regiones para las actividades catastrales durante las campañas de formalización. Sin embargo, las funciones de catastro fuera de la formalización que han quedado como competencia residual de COFOPRI deben ser trasladadas al MINAGRI y los gobiernos regionales. La recomendación incluye en lo inmediato trasladar las funciones que han quedado residualmente en COFOPRI como resultado de la accidentada transferencia de funciones. De ser posible –aunque no es indispensable para iniciar el programa- se debería incluir la modificación del art. 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el extremos que señala que es función específica exclusiva de las municipalidades provinciales, entre otras, elaborar y mantener el catastro urbano y rural. Un desarrollo detallado de la justificación de esta propuesta se encuentra en el capítulo 4.3.

* 1. **Mecanismos de supervisión y control para MINAGRI en el marco de la Gestión Descentralizada**

La actual normatividad evidencia como una debilidad el hecho de no contener mecanismos que aseguren el cumplimiento de las funciones de normatividad y supervisión de MINAGRI. ¿Qué puede hacer MINAGRI si alguna región no cumple con las normas y estándares de la formalización? Se discute si es que es posible desarrollar un marco normativo que permita dictar disposiciones como Declaración de Nulidad Administrativa, o si una vez trasladadas las funciones a las regiones el control se limita a los procesos sancionadores. En consecuencia, se propone: i) analizar si constitucionalmente si es factible la declaración de nulidad administrativa y de ser posible proponer mecanismos para hacerla efectiva, y ii) diseñar un sistema de inspección y sanciones en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria y del catastro a nivel nacional, que contenga los mecanismos necesarios para las sanciones administrativas que correspondan así como una intervención efectiva de la contraloría.

* 1. **Procesos de evaluación y certificación.**

Se ha identificado que la transferencia de la función n) del artículo 51º de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; se efectuó precipitadamente sin establecer las garantías que en su oportunidad implicaban el aseguramiento adecuado en la transferencia de los recursos humanos y logísticos. En ese sentido; se propone el diseño de mecanismos que permitan al MINAGRI como ente rector llevar a cabo actividades de revisión (auditoria), evaluación y certificación de las regiones en materia de saneamiento físico legal.



* 1. **Adecuación de ROF de GOREs.**

Para un adecuado afianzamiento y cumplimiento de la rectoría se recomienda regular en el ROF de los GOREs las acciones de correspondencia y cumplimiento de lo establecido en el ROF del MINAGRI. Se propone desarrollar un modelo de las secciones pertinentes del ROF de los GOREs para ser insertados o adaptados a cada situación. Para ello se debe tener en cuenta que algunos GOREs han ubicado las funciones de saneamiento y titulación bajo las unidades agrarias, en tanto que otras han creado gerencias especializadas.

* 1. **Reconsideración del plazo para completar la formalización.**

La Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; en su Decima Disposición transitoria establece que: “Los Gobiernos Regionales para culminar el saneamiento físico legal de la propiedad agraria, a que se refiere el artículo 51, literal n), tiene un plazo máximo de tres años a partir de haber asumido la competencia respectiva. Si bien es razonable que la norma considere que el proceso de la formalización sea transitorio y no permanente, la experiencia nacional ha demostrado que los procesos de titulación son extremadamente complejos y difícilmente vayan a cerrarse en un plazo tan corto. En ese sentido se recomienda impulsar la iniciativa del poder ejecutivo para modificar la Disposición en mención ampliando los plazos estipulados, y estableciendo la potestad de MINAGRI, en su calidad de organismos rector, de evaluar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de formalización para fijar plazos adecuados a las realidades de cada región.

* 1. **Instancias efectivas de resolución de conflictos.**

Durante los procesos de formalización se suelen presentar conflictos de diverso tipo que requieren soluciones expeditivas y que a la vez garanticen el debido proceso. Debe tenerse en cuenta que los procedimientos de formalización son por naturaleza muy complejos: suponen la combinación de normativa agraria y registral muy especializada, junto a cuestiones catastrales y de orden técnico. En ese sentido, al momento de establecerse las instancias resolutivas en el nivel regional se debe asegurar que exista una instancia superior que cuente con el soporte de conocimiento técnico especializado para orientar las decisiones. La experiencia del Tribunal de la Propiedad de COFOPRI podría inspirar la creación de un cuerpo resolutivo especializado que ofrezca soluciones con conocimiento de causa. Para los casos en que los conflictos se judicialicen, las instancias administrativas deberían organizar la información y preparar la evidencia de manera tal que el juez que conozca la causa pueda fallar rápidamente.

En el caso específico de los conflictos de linderos entre comunidades, se trata de un problema muy frecuente que según expertos consultados, en algunos casos ha impedido avanzar en varios procesos porque la autoridad prefiere no intervenir ante la evidencia de conflicto. En otros casos, ha originado que muchas comunidades hayan sido tituladas –como lo especifica la Ley- dejando pendiente la definición de uno de sus linderos. Si bien se ha asegurado el derecho sobre el resto del territorio comunal, la existencia de litigios latentes es fuente de conflicto no solo entre comunidades sino también con el Estado o particulares. La Ley de Comunidades Campesinas de la Costa introdujo un régimen arbitral especial que justamente buscaba evitar la judicialización de los conflictos.

Se recomienda: i) revisar qué factores incidieron en la poca utilización del sistema arbitral, y si es posible recuperarlo o proponer mecanismos más efectivos que tengan legitimidad entre la población. Entre ellos se debería evaluar la utilización de mecanismos de conciliación que podrían ser facilitados por las organizaciones de las propias comunidades o por organizaciones no gubernamentales que ya gozan de la confianza de las comunidades; ii) introducir en las etapas de planeamiento de las campañas de formalización, un sistema de identificación temprana de potenciales conflictos que permita programar los recursos necesarios para abordar los conflictos latentes de manera efectiva.

* 1. **Integración de la legislación agraria.**

A lo largo de este estudio, se ha evidenciado que la legislación se encuentra muy dispersa, contiene normas contradictorias o que han sido expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1979. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se evidencia la necesidad de integrar el régimen jurídico agrario y armonizar sus disposiciones. Como se ha descrito en el capítulo 3.2. de este informe, los procedimientos de Saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria han sido desarrollados en diferentes momentos por normas como el Decreto Legislativo 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, la Ley 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 y el Decreto Legislativo 1089. El producto sería un régimen unificado para la adjudicación y/o formalización de predios con fines agrarios comprendiendo a los rústicos/rurales y terrenos eriazos. Aunque sería deseable que la integración incluya la normativa sobre comunidades, hemos separado el tratamiento de este tema para los acápites 5.12 a 5.16 porque la necesaria consulta previa supone plazos y dinámicas de reforma distintos.

La propuesta debe incluir todos los procedimientos individuales de competencia de los GOREs efectuados en el marco del artículo 51 n) de su Ley Orgánica, salvo los procedimientos que se mantienen en el gobierno nacional, como ejemplo, los procedimientos en el marco del Decreto legislativo 994, Decreto legislativo que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola; los proyectos que regulan los proyectos especiales de irrigación. La regulación correspondiente a las Comunidades Campesinas o Comunidades Nativas debe tener una regulación independiente por sus características especiales y su alta sensibilidad política, que amerita un tratamiento separado. Más adelante se señalan los aspectos de la regulación sobre comunidades que se recomienda revisar.

* 1. **Geo-referenciación, superposiciones y rectificación de áreas**

Existe un gran porcentaje de predios inscritos en el registro con problemas de superposición. En algunos casos se debe a que fueron inscritos sin información técnica (típicamente a través de descripciones literales sin datos técnicos de ubicación), en otros porque los solicitantes “adecuan” la información gráfica de sus títulos para evitar observaciones por discrepancias con la información registrada (esta es una situación que también se ha producido en procesos de formalización). En otros casos las distintas técnicas de geo-referenciación producen desplazamiento de coordenadas en la base gráfica. Estas son las llamadas “superposiciones gráficas” que no necesariamente acarrean afectación de derechos. Sin embargo generan incertidumbre, conflictos y desconfianza entre los agentes económicos.

* Las normas desarrolladas por el D. Leg 1089 y su reglamento sobre prevalencia de la información levantada en el campo cuando las partidas inscritas carecen de datos técnicos abre una ruta promisoria para resolver algunos de estos problemas. Esta norma define un procedimiento de rectificación –con publicaciones para garantizar el derecho de defensa de los eventuales afectados- que culmina con un acto administrativo mediante el cual se rectifican las deficiencias de información existentes en el registro. Esta rectificación es únicamente en el marco de la formalización individual dentro de las “unidades territoriales” que se formalizan de oficio.
* El D.S. 011-2013 VIVIENDA que reglamenta de la Ley 30025 que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura, desarrolla aún más el concepto de la prevalencia de la información producida en campo por el ente generador de catastro, señalando un procedimiento que involucra acuerdos con los colindantes, publicaciones y la provisión explícita de que el registrador está impedido de solicitar documentación adicional. Además, sistematiza de manera muy precisa los tipos de información gráfica que pueden ser acopiadas y procesadas para realizar un diagnóstico apropiado.

Los procedimientos descritos permiten corregir los problemas de las deficiencias de información registrada a relativamente bajos costos, con participación de colindantes y mecanismos de publicidad. Sin embargo su aplicación está restringida a los supuestos específicos de las normas que les dan origen. Se recomienda: i) producir reglas que inspiradas en estos procedimientos puedan ser utilizadas en todos los supuestos de formalización, ii) evaluar su aplicación de manera extendida como un mecanismo de saneamiento registral no solo por iniciativa de la entidad formalizadora sino también al alcance de cualquier solicitante.

* 1. **Regulación de la inmatriculación de predios rurales.**

El Decreto Legislativo 1089 establece que el procedimiento para la inmatriculación de predios rurales debe ser elaborado por COFOPRI en coordinación con la SUNARP. Como a la fecha no existe un reglamento vigente, se vienen aplicando supletoriamente las normas de formalización urbana. Esta situación debe solucionarse con una norma especial.

* 1. **Directivas para unificación de Datum**

A pesar que en 2011 venció el plazo para la aplicación del Datum oficial WGS 84, mucha información existente en el Registro de Predios y otras fuentes de información se encuentra aún en el estándar obsoleto PSAD 56. Se requiere desarrollar directivas técnicas adecuadamente respaldadas por el marco normativo que instruya a los operadores sobre cómo articular la información levantada

* 1. **Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso mayor.**

El propósito de introducir la clasificación de tierras en los procesos de formalización en zonas de selva y ceja de selva, es evitar que se entregue tierras forestales en propiedad. La revisión de la normatividad ha permitido verificar cómo las primeras normas en este sentido eran muy sencillas en el sentido que consideraban solo tres categorías de uso mayor. La evolución ulterior de las normas, como el Decreto Supremo Nº 017-2009-AG introduce una complejidad técnica que puede resultar muy útil para la formulación de políticas sobre conservación o promoción de actividades agropecuarias, pero que es evidentemente excesiva para los propósitos de la formalización. Se propone: i) una simplificación del requisito, de manera que la evaluación se restrinja únicamente a si se trata de un área forestal o no; ii) la clarificación de la autoridad a cargo de otorgar la autorización y las funciones de los organismos rectores en materia forestal (la norma señala que es el MINAGRI en coordinación con MINAM, pero al mismo tiempo es una función descentralizada); iii) que se evalúe la posibilidad de usar instrumentos disponibles que contengan la información sobre la existencia de bosques, siempre que se encuentre en una escala adecuada (p.e. la cartografía de las autoridades forestales, de Ordenamiento Territorial, o la producida en los procesos de zonificación económica ecológica); iii) la preparación de un modelo de contrato de cesión que armonice con las regulaciones forestales actuales, incluya cláusulas de obligaciones y responsabilidades de los usuarios, incorpore la posibilidad de realizar actividades de aprovechamiento no maderable

**Normas vinculadas a las comunidades campesinas y nativas**

Como cuestión previa es importante señalar que para la aprobación de normas vinculadas a Comunidades debe efectuarse en el marco de lo dispuesto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha sido desarrollado por la Ley Nº 29785 - Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2012-MC. Conforme a estas normas los pueblos indígenas u originarios tienen “derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”.

Para determinar quiénes son pueblos indígenas sobre los que corresponde la consulta, la norma establece el criterio subjetivo - la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria – y los siguientes criterios objetivos: i) descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; ii) estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan; iii) instituciones sociales y costumbres propias; iv) patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

Más allá del debate actual que existe en el Perú respecto de qué tipos de comunidades corresponde hacer la consulta, lo cierto es que las normas sobre saneamiento y titulación de sus territorios encajan dentro de las medidas que afectan sus derechos. En ese sentido, el Proyecto deberá desarrollar una estrategia para abordar los cambios normativos teniendo en cuenta que los procesos de consulta pueden ser muy largos y son susceptibles de gran sensibilidad política. En ese sentido se deberá deliberar si la estrategia más adecuada es la de organizar una sola ley que concentre todas las reformas, o si conviene desagregar grupos de reformas sobre las que resulte más factible obtener más rápidamente consenso para su aprobación.

Las normas sobre comunidades han sido promulgadas a lo largo de varias décadas (algunas de ellas antes de la nueva constitución). Varias instituciones previstas no han sido implementadas y los cambios demográficos, y socio económicos producidos en las últimas décadas respecto del uso y formas de disposición de los territorios comunales, evidencian la necesidad de efectuar los estudios previos que permitan sustentar e ilustrar sobre la necesidad y eficiencia de la reformas. Se recomienda entonces: i) que el diseño normativo esté precedido de estudios antropológicos que permitan contar con evidencias que sustenten adecuadamente las normas; y ii) que el proceso de elaboración de las normas sea participativo.

* 1. **Problemas de geo-referenciación de comunidades campesinas y nativas**

Los títulos de la mayoría de las comunidades campesinas y nativas no están adecuadamente representados mediante mapas que delimiten sus linderos y tampoco existe una clara demarcación física de sus límites. Según información de COFOPRI, sólo 1,959 comunidades campesinas (de las 6,000 existentes) cuentan con planos digitales, pero la situación es menos alentadora en el caso de las comunidades nativas, donde sólo 85 de las 1,510 existentes cuentan con un plano digital oficial. La falta de una clara delimitación y demarcación impide que las comunidades puedan ejercer efectivamente sus derechos y ocasiona numerosos conflictos entre comunidades vecinas, con colonos que ocupan terrenos comunales, e incluso es un factor importante de los graves conflictos –muchas veces violentos- con el Estado respecto del aprovechamiento de los recursos naturales. Muchas inversiones estratégicas en minería, petróleo e infraestructura son afectadas por estos conflictos con lo que el tema de la indefinición de linderos se coloca en el centro del debate actual sobre la armonización de los intereses de las comunidades, grandes inversionistas y la sostenibilidad de las actividades que impulsan la economía del país. Un estudio realizado por el Banco Mundial “Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF 2013”, define un indicador específico para monitorear el porcentaje de comunidades cuyos derechos están reconocidos y cuentan con mapas. [[43]](#footnote-43)

Se recomienda el diseño de una norma ley que contenga un procedimiento de rectificación de áreas de Comunidades Campesinas y georeferenciación de las Comunidades Nativas para su inscripción en el Registro de Predios.

* 1. **Criterios para el reconocimiento de comunidades**

Las normas sobre comunidades campesinas describen las características que las definen: “familias con vínculos ancestrales, económicos y culturales que poseen un territorio determinado” en el caso de las campesinas; y características similares para las nativas a las que se suma “el idioma o dialecto”. Sin embargo, los procedimientos sobre reconocimiento no presentan mayores precisiones dejando una gran discrecionalidad en la calificación. Se recomienda producir criterios específicos (por ejemplo, sobre cómo se identifica el uso comunitario de la tierra), definir metodologías y formatos que guíen la calificación. Convendría incluir en esta actividad el caso de las comunidades ribereñas, que se ha descrito en el capítulo 3.3.

Vinculado a este tema, existen comunidades reconocidas pero que carecen de territorio (porque decidieron individualizarse) o que mantienen saldos de tierras comunes sobre las que ya no mantienen los usos y costumbres o no se encuentran vínculos económicos, sociales y culturales entre sus miembros.

* 1. **Criterios para la ampliación del territorio de comunidades nativas**

Las normas de protección especial para las comunidades nativas las habilita a solicitar adjudicación de nuevas áreas colindantes o cercanas “cuando posean tierras en cantidad insuficiente” (Ley 22175 art 10). Según algunos entrevistados durante el desarrollo de este estudio, esta norma ha creado incentivos para la creación de comunidades nativas que se constituyen, o se separan como anexos de una comunidad existente, como una estrategia para recibir nuevas tierras en adjudicación. Se recomienda desarrollar criterios que permitan definir qué se debe entender por tierras en cantidad insuficiente y regular claramente los supuestos en los que proceda este beneficio para evitar incentivos inadecuados que promuevan comportamientos especulativos o mantengan abierto indefinidamente abierto el proceso de demarcación de tierras.

* 1. **Impulso de acciones sobre reconocimiento de personería jurídica de comunidades**

Usualmente el proceso de formalización de territorios comunales asume que la comunidad campesina o nativa está en capacidad de organizarse conforme a las reglas de gobernanza exigidas por la Ley. La organización de asambleas, la suscripción de actas y su protocolización, suele ser un obstáculo insalvable para muchas comunidades, especialmente cuando han existido anteriores autoridades que han tomado decisiones y no han podido regularizarlas. A pesar de las iniciativas recientemente tomadas por la SUNARP para simplificar y hacer más accesibles los procesos registrales (ver sección 3.4 de esta informe), lo cierto es que para muchas comunidades el cumplimiento de los requisitos sigue siendo un problema. Se recomienda i) revisar la efectividad de las medidas simplificadoras de SUNARP y contrastarlas con las percepciones de los comuneros para eventualmente proponer cambios normativos adicionales; ii) incluir en el planeamiento de las intervenciones de formalización actividades de capacitación y financiamiento de acciones para facilitar la regularización de las organizaciones campesinas y sus representantes.

* 1. **Independización de comunidades derivadas y anexos**

Funcionarios y expertos consultados reportan que se experimenta un incremento del número de comunidades campesinas porque los anexos de las comunidades están buscando la independización de la comunidad madre (o comunidad principal) reclamando su autonomía y la capacidad de decidir sobre su territorio.

La Ley General de Comunidades Campesinas define a los anexos como los asentamientos humanos permanentes ubicados en el territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad. Los anexos pueden regularse a través de comités especializados con funciones similares a la Directiva comunal pero ceñidos al ámbito del anexo. Ley ni su reglamento establecen un procedimiento para la independización de los anexos, pero en ejercicio de la autonomía de las comunidades podrían lograr su independización si es que cuentan con la aprobación de la Asamblea General de la comunidad madre. En muchos casos la comunidad madre no acepta la independización y el grupo humano del anexo se vea forzado a mantenerse como parte de una comunidad con la que no se identifica o a la que no quiere pertenecer. Esto que genera conflictos judiciales que no tienen sustento legal.

Es recomendable regular la figura de los anexos y establecer procedimientos claros para su independización ya que esto significa no solo un desmembramiento del territorio comunal, sino la actualización de planos, padrones y demás documentos comunales. Si bien el procedimiento debe estar basado en la autonomía comunal, es posible establecer con claridad la definición de anexo no solo basado en grupo humano.

* 1. **Estrategias para la sostenibilidad de la formalización y reducción de costos de transacción para el acceso al registro**

Como se describió en el capítulo 6.3. los beneficiarios de los procesos de formalización, especialmente los que viven en zonas rurales alejadas de los servicios del Estado, afrontan barreras que les impiden mantener sus transacciones en la formalidad. Esta amenaza a la sostenibilidad de la formalización debe ser enfrentada mediante estrategias integrales que combinen:

* Campañas de información sobre los beneficios del registro y catastro,
* Iniciativas para mantener accesibles los costos de transacción para los usuarios (notariales, registrales, catastrales),
* La creación de incentivos para que los beneficiarios actualicen la información de sus transacciones.

Se recomienda:

* Realizar un monitoreo permanente de la efectividad de las campañas de información. Además del impacto inmediato en términos de la recordabilidad de los mensajes, se debería aplicar – en períodos anuales - indicadores sobre el nivel de actualización de los registros. La adopción y adaptación de los indicadores del Marco de Análisis de la Gobernanza de la Tierra, brindaría información comparable entre regiones y permitirá identificar las causas de desactualización para proponer las políticas correspondientes.
* Realizar un estudio de análisis de opciones y propuestas para reducir costos de transacción de segundos actos, incluyendo:
  + la revisión de las normas actuales sobre formularios registrales,
  + la revisión del esquema de verificadores, para considerar el uso de técnicos para-legales, o para-agrimensores en aquellas zonas donde no exista disponibilidad de estos servicios
* Monitorear la efectividad de las iniciativas de unidades itinerantes de registro aplicadas por SUNARP, y evaluar la posibilidad de incluir la provisión de servicios catastrales (que prestaría el gobierno regional o los colegios profesionales)
* Estudiar la posibilidad de la aplicación de subsidios directos para la regularización de propiedades formalizadas en zonas de pobreza. Estos subsidios directos podrían servir para regularizar sucesiones intestadas, afrontar los costos de subdivisiones, etc.)
  1. **Recomendaciones sobre la mejora del sistema de información catastral**

Una de las funciones que debe de asumir la nueva administración del catastro rural a cargo del MINAGRI es modernizar el sistema de información catastral de manera que permita la sostenibilidad de los procesos de generación de la información catastral. Durante el desarrollo de este trabajo varios funcionarios regionales entrevistados han señalado que existen problemas que la administración actual no ha sido capaz de solucionar. En ese sentido, es necesario desarrollar las funcionalidades para:

* Permitir consultas y explotación de la información catastral, tanto para los usuarios internos y otras instituciones del gobierno, para los contribuyentes y ciudadanos en general.
* Permitir la actualización de la información catastral.
* Automatizar la tramitación de los expedientes de gestión catastral; considerando las diversas fuentes, insumos y circuitos de información, coordinando las diferentes herramientas de negocios asociados al mantenimiento y explotación catastral.
* Establecer un canal de intercambio de información central y los gobiernos regionales – en una primera etapa- para luego también con los gobiernos locales en una segunda.
* Garantizar la seguridad de la información catastral.

Esto supondría revisar el actual sistema SSET para superar los problemas de manejo y la desactualización que los usuarios regionales señalan. Entre las demandas se señala la necesidad de que la plataforma permita la gestión y mantenimiento, incluyendo la valoración, certificación, notificaciones e informes para los datos alfanuméricos.

* 1. **Revisión de las directivas sobre formalización y catastro existentes**

Existe una serie de directivas que disciplinan los procesos de saneamiento y titulación, así como de catastro, que fueron aprobadas por COFOPRI y que conviene revisar y actualizar para adaptarlas a los procesos operativos que supervisará el MINAGRI com órgano rector. A continuación se incluye una lista de las directivas que están disponibles en la página web de COFOPRI y que se recomienda su revisión.

|  |  |
| --- | --- |
| **Directivas para Formalización de Predios Rústicos y eriazos Habilitados.** | |
| Resolución de Secretaria General N° 017-2009-COFOPRI/SG | Directiva N° 003-2009-COFOPRI "Directiva para la ejecución de los Procedimientos de la Formalización y Titulación de Predios Rústicos y Tierras Eriazas Habilitadas" |
| Resolución de Secretaria General N° 045-2009-COFOPRI/SG | Directiva N° 008-2009-COFOPRI "Lineamientos para la adecuación de los expedientes individuales en trámite de saneamiento físico legal de predios rústicos con fines de formalización iniciados al amparo del D. Leg. Nº 667" |
| Resolución de Secretaría General Nº 012-2011-COFOPRI/SG | Modificar el numeral 8.6 del rubro Disposiciones Complementarias de la Directiva N° 008-2009-COFOPRI -"Lineamientos para la adecuación de los expedientes individuales en trámite de saneamiento físico legal de predios rústicos con fines de formalización iniciados al amparo del D. Leg. Nº 667", Aprobada mediante Resolución de Secretaria General N° 045-2009-COFOPRI/SG. |
| Resolución de Secretaría General Nº 013-2011-COFOPRI/SG | Directiva N° 002-2011-COFOPRI "Lineamientos para la Ejecución de la Etapa de calificación de Predios Rústicos" |
| **Directivas y Manuales Vinculados al Catastro Rural** | |
| Resolución de Secretaría General Nº 049-2008-COFOPRI/SG | Aprobar el "Sistema de Información Geográfica de Catastro y Titulación Catastro Virtual diseñado por COFOPRI para organizar, estandarizar e integrar el manejo de la información geográfica y catastral de los predios trabajados por COFOPRI. |
| Resolución de Secretaria General N° 005-2010-COFOPRI/SG | Directiva N° 001-2010-COFOPRI "Lineamientos para la ejecución del procedimiento de rectificación de áreas, linderos, medidas perimétricas, ubicación y otros datos físicos de predios inscritos" |
| Resolución de Secretaria General N° 052-2009-COFOPRI/SG | Aprobar Manual para el Levantamiento Catastral de Predios Rurales, cuyo texto forma parte integrante de la presente Resolución. Ref. Informe Nº 244-2009-COFOPRI/DND. |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Directivas Vinculadas a Supervisión y Control** | |
| Resolución de Secretaria General N° 046-2009-COFOPRI | Directiva N° 009-2009-COFOPRI "Lineamientos para la supervisión, control y seguimientos de los procedimientos de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre 2004" |
| Resolución de Secretaría General Nº 086-2010-COFOPRI/SG | Directiva N° 007-2010-COFOPRI "Lineamientos para la Supervisión, Control y Seguimiento de los Procedimientos de Formalización y Titulación de predios rústicos" |
| Resolución de Secretaría General Nº 087-2010-COFOPRI/SG | Directiva N° 008-2010-COFOPRI "Lineamientos para la Supervisión, Control y Seguimiento de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la Actividad Agropecuaria al 31 de diciembre de 2004" |

### Anexo 1 - Propiedad Individual – Base Legal

1. Decreto ley 17716, ley de reforma agraria, pub. 25/06/69.
2. Decreto legislativo 002, ley de desarrollo agrario, pub. 25/11/80.
3. Decreto legislativo 653, ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, pub. 01/08/91.[[44]](#footnote-44)
4. Ley 26505, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (pub 01/08/91), y Reglamento aprobado por DS. 011-97-AG (pub. 13/06/97)
5. Decreto legislativo 667, ley del registro de predios rurales, pub. 13/09/91.[[45]](#footnote-45)
6. Ley 27037, ley de promoción de la inversión en la Amazonía, pub. 30/12/98.[[46]](#footnote-46)
7. Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 15/08/2000.[[47]](#footnote-47)
8. Decreto supremo 048-91-AG, reglamento de la ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, pub. 11/11/91.[[48]](#footnote-48)
9. Decreto supremo 037-99-AG, establece que en procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se solicitará opinión al INRENA, pub. 24/09/99.
10. Decreto supremo 014-2001-AG, reglamento de la ley forestal y de fauna silvestre, pub. 06/04/2001.[[49]](#footnote-49)
11. Decreto supremo 087-2004-PCM, reglamento de zonificación ecológica y económica, pub. 23/12/2004.[[50]](#footnote-50)
12. Decreto supremo 032-2008-VIVIENDA, reglamento del decreto legislativo 1089. 14/12/2008.
13. R.D.E. No 250-2003-AG-PETT-DE, que aprueba el “Manual de Procedimiento para el Levantamiento Catastral de Predios Rurales”. Antecedentes histórico
14. R.D.E. No 012-2000-AG-PETT-DO, que aprueba la Directiva sobre “Procedimiento para la Determinación, Conversión o Rectificación de Áreas de Predios Rurales en Aplicación a la Ley No 27161”. Antecedentes histórico
15. R.D.E. No 036-2006-AG-PETT-DE, que aprueba la “Adenda al Manual de Procedimiento para el Levantamiento Catastral de Predios Rurales” (Antecedente histórico)
16. Resolución No 003-2007-COFOPRI/GGA, que aprueba el formato de Certificado de Formalización de la Propiedad Rural. (Antecedente histórico)
17. Resolución No 248-2008-SUNARP/SN que aprueba el “Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios”. (Antecedente histórico)
18. Resolución de Secretaría General No 017-2009-COFOPRI/SG, aprueba la Directiva No 003-2009-COFOPRI - “Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos y Tierras Eriazas Habilitadas”
19. Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Nº 146-2012- SUNARP/SN (11/06/2012) Modifica el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (Antecedente histórico)
20. Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre 21/07/2011

**Anexo 2 - Comunidades Campesinas - Base Legal**

1. Constitución Política del Perú de 1993
2. Resolución legislativa 26253, aprueba el Convenio 169-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, pub. 05/12/93.
3. Código Civil Peruano de 1984
4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la asamblea general, pub. 13/11/2007
5. Ley N° 24656: Ley General de Comunidades Campesinas. 14/04/1987
6. 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. 18/10/1995
7. Decreto Supremo Nº 011-97-AG: Aprobó el Reglamento de la Ley Nº 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 13/06 1997.
8. Decreto Supremo Nº 004-92-TR Aprueban en reglamento del Título VII- Régimen Económico de la Ley General de Comunidades Campesinas.
9. 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.
10. Ley N° 24657: Declara de necesidad nacional e interés social, el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, 14/04/ 1987.
11. Ley Nº 26845 Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa.
12. Ley Nº 26570 Sustituyen artículo de la Ley 26505 referido a la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos.
13. Decreto Ley N° 25891: 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.
14. Ley 26681 Sustituyen texto de 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.
15. Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios.
16. Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios.
17. Decreto Supremo Nº 017-2009-AG Aprueban Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.
18. Resolución Ministerial 378-2007-AG, se constituye comisión especial encargada de elaborar y proponer el plan de titulación de comunidades campesinas y nativas en el período 2007 al 2011, pub. 19/05/2007
19. Resolución De La Superintendente Nacional De Los Registros Públicos Nº 216-99-SUNARP. Dictan Directiva referida a inscripciones efectuadas a favor de comunidades Campesinas y Nativas y regularización de propiedad sobre predios rurales
20. Decreto Legislativo No 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.
21. Resolución Ministerial Nº 159-2000-PROMUDEH Aprueban Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.
22. Decreto Supremo Nº 017-2003-JUS.- Aprueban tasas registrales de los servicios de inscripción y de publicidad por oficina registral
23. Resolución Del Superintendente Nacional De Los Registros Públicos Nº 057-2005-SUNARP-SN. Aprueban Directiva que establece normas para inscripción de cooperativas, comunidades campesinas, empresas de propiedad social y demás personas jurídicas que se dediquen a actividades mineras
24. Ley Nº 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 (14/03/2006)
25. Resolución Ministerial Nº 1326-2006-AG.Aprueban nueva “Guía para Elecciones de las Directivas Comunales en las Comunidades Campesinas” (21/10/2006)
26. Ley Nº 29320 Ley que modifica el artículo 21 de la Ley Nº 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos (10/02/2009)
27. Resolución Del Superintendente Nacional de Los Registros Públicos Nº 126-2011-SUNARP-SN Aprueban Directiva que regula la calificación de los actos de saneamiento de posesiones informales ubicados en propiedad de comunidades campesinas, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Nº 29320 y en el Decreto Supremo Nº 004-2009-VIVIENDA.
28. 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.
29. Decreto Legislativo Nº 838 Facultan Al Ministerio De Agricultura Para Que Adjudique Predios Rústicos A Favor De Personas Y Comunidades Ubicadas En Áreas De Población Desplazada. (18/10/1996)
30. RESOLUCION DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS Nº 343-2013-SUNARP-SN. “Directiva que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas” (17/12/2013)

### Anexo 3 - Comunidades Nativas - Base Legal

1. Constitución Política del Perú de 1993
2. Resolución legislativa 26253, aprueba el Convenio 169-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, pub. 05/12/93.
3. Código Civil Peruano de 1984
4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la asamblea general, pub. 13/11/2007
5. Decreto ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo de las regiones de la selva y ceja de selva, pub. 09/05/78.[[51]](#footnote-51)
6. Decreto supremo 003-79-AA, reglamento de la ley de comunidades nativas y de desarrollo de las regiones de selva y ceja de selva, pub. 12/04/79.
7. Decreto ley 25891, transfiere las funciones y actividades comprendidas en el decreto ley 22175, ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, a las direcciones regionales y subregionales de Agricultura del país, pub. 09/12/92.[[52]](#footnote-52)
8. Ley 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, pub. 17/06/95.[[53]](#footnote-53)
9. Ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, pub. 15/08/2000.[[54]](#footnote-54)
10. Decreto supremo 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, pub. 10/01/94.[[55]](#footnote-55)
11. Decreto supremo 037-99-AG, establece que en procedimientos de adjudicación de sierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se solicitará opinión al INRENA, pub. 24/09/99.
12. Resolución Ministerial No. 028-93-AG. Aprueban procedimientos de demarcación de territorios que actualmente ocupan diversas comunidades nativas, pub. 15/07/93.
13. Decreto Supremo Nº 043-99-AG . Modifican el D.S. Nº 02-94-AG, que estableció marco funcional para procedimientos de titulación y deslinde de comunidades.
14. Resolución Ministerial 378-2007-AG, se constituye comisión especial encargada de elaborar y proponer el plan de titulación de comunidades campesinas y nativas en el período 2007 al 2011, pub. 19/05/2007.
15. Decreto Supremo Nº 052-2001-AG . Declaran prioritaria y autorizan atención de solicitudes presentadas por las Comunidades Nativas de Selva y Ceja de Selva para el aprovechamiento de recursos forestales en sus tierras
16. Resolución Del Superintendente Adjunto De Los Registros Públicos Nº 126-2011-SUNARP-SA. Elecciones de la Junta Directiva y Redacción de Estatuto de Comunidades Nativas Inscritas
17. Resolución De La Superintendente Nacional De Los Registros Públicos Nº 216-99-SUNARP. Dictan Directiva referida a inscripciones efectuadas a favor de comunidades Campesinas y Nativas y regularización de propiedad sobre predios rurales.
18. Resolución Ministerial Nº 159-2000-PROMUDEH Aprueban Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas
19. Resolución Del Superintendente Nacional De Los Registros Públicos Nº 122-2013-SUNARP-SN Aprueban la “Directiva que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas”
20. Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios.
21. Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas u Originarios.
22. 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.
23. Decreto Supremo Nº 017-2009-AG Aprueban Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.
24. Decreto Supremo Nº 013-2010-AG Aprueba el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos.

### Anexo 4 - Normativa sobre arreglos institucionales

1. Ley 27783, ley de bases de la descentralización, pub. 20/07/2002.[[56]](#footnote-56)
2. Ley 27795, ley de demarcación y organización territorial, pub. 25/07/2002.[[57]](#footnote-57)
3. Ley 27867, ley orgánica de gobiernos regionales, pub. 18/11/2002.[[58]](#footnote-58)
4. Decreto supremo 005-2007-VIVIENDA, aprueban fusión del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), con el Organismo de Formalizacion de la Propiedad Informal (COFOPRI), pub. 21/02/2007.
5. Decreto supremo 012-2007-VIVIENDA, precisan el ámbito de la fusión por absorción dispuesta mediante decreto supremo 005-2007-VIVIENDA, pub. 21/04/2007.[[59]](#footnote-59)
6. Decreto supremo 025-2007-VIVIENDA, reglamento de organización y funciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), pub. 28/07/2007.
7. Decreto supremo 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 27867, ley orgánica de gobiernos regionales y modifica sustancialmente el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA, 21/08/2007[[60]](#footnote-60)
8. Decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 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.
9. [Resolución de secretaría de descentralización 006-2009-PCM-SD, conforman Comisión Intergubernamental para coordinar y ejecutar las acciones derivadas de 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 088-2008-PCM, pub. 04/02/2009.](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/images/stories/normas/Pioner%201/III.%201.%20Formalizacion%20de%20tenecia%20de%20tierras/8.%20Resoluciones%20de%20secretaria/Resolucion%20de%20secretaria%20006-2006-PCM-SD.doc) Falta la otra Res.
10. Resolución ministerial 183-2007-VIVIENDA, dan por concluido proceso de fusión entre el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en calidad de entidad incorporante, pub. 12/06/2007.
11. Decreto supremo 056-2010-PCM, transfieren a favor de los gobiernos regionales la función de Formalización y titulación de predios rústicos de tierras eriazas habilitados al 31 de diciembre de 2004, así como la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, ocupados por asentamientos humanos, pub. 15/05/2010.
12. Ley Nº 30048 Ley que modifica el Decreto legislativo Nº 997 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.
13. 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.

1. La descripción a continuación se basa en el Informe “Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra en el Perú” preparado para el Banco Mundial por el autor de este informe. [↑](#footnote-ref-1)
2. Una de las más emblemáticas fue la Ley de Desarrollo Agrario, Decreto Legislativo 002 de 1980. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se establecieron límites inafectables en todo el territorio nacional. Estos límites fueron continuamente cambiados y en muchos casos adaptados a las necesidades políticas de implementación de la reforma agraria en todo el país [↑](#footnote-ref-3)
4. Nótese que la Constitución de 1979 bajo la cual se dio el Decreto Legislativo 653 excluía a las sociedades mercantiles de la propiedad de la tierra y consagraba el principio la conducción directa. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver Constitución de 1993, art. 88. Es relevante mencionar que el mismo artículo establece la posibilidad fijar límites máximos a la propiedad de la tierra. Si bien en los últimos años se han presentado en el Congreso varias iniciativas legislativas en ese sentido, a la fecha no existe en la legislación la fijación de un límite máximo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Según la Disposición Complementaria Transitoria IV del Decreto legislativo 1089 y su Reglamento, los procedimientos originalmente establecidos en esta norma se mantienen vigentes más allá del mandato transitorio de COFOPRI. En consecuencia, son los que se encuentran aplicando los Gobiernos Regionales en el marco de la transferencia de competencias. [↑](#footnote-ref-6)
7. Para el caso de los eriazos habilitados de propiedad del Estado, la norma no incluye entre las etapas del procedimiento la definición de una “Unidad Territorial”. Sin embargo el art. 21 del Reglamento refiere a la aplicación del procedimiento de diagnóstico establecido para los predios rústicos señalado en el art. 15, donde sí se refiere a una Unidad Territorial. Podemos concluir que el concepto de Unidad Territorial puede aplicar a cualquiera de las tres modalidades señaladas por la norma. [↑](#footnote-ref-7)
8. Es relevante mencionar que desde la expedición del D.S. 037-99-AG, el procedimiento de titulación individual en zonas de selva y ceja de selva requería la opinión previa del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, para descartar que las tierras materia de regularización no se encuentren comprendidas dentro de áreas naturales protegidas o recursos forestales. [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 40, inc. 5 “… Los poseedores mediatos podrán prescribir, siempre que acrediten dicha calidad y siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el presente reglamento.” En el caso de la adquisición por prescripción también se exige que la posesión haya sido ejercida “como propietario”, es decir que el poseedor se hubiera comportado sin reconocer la propiedad de otro. [↑](#footnote-ref-9)
10. Para el caso de tierras eriazas habilitadas el Reglamento no señala expresamente el requisito de explotación económica, pero en el art. 31 señala que mediante inspección se constata “la actividad agropecuaria a la que está dedicado el predio.” [↑](#footnote-ref-10)
11. El Reglamento en su art. 4 aclara que “Comprende también a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana” [↑](#footnote-ref-11)
12. Reglamento art. 11. “Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión del predio por un plazo no menor a un (01) año, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos en la presente norma; **siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento**.” Esto ha sido aclarado mediante el numeral 6.1.1 de la Directiva 003-COFOPRI/SG, aprobada por R.S.G N° 017-2009-COFOPRI/SG). El Reglamento entró en vigencia el 15 de diciembre de 2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. El Reglamento en su art. 24 que este procedimiento también aplica a “ … las tierras eriazas habilitadas ubicadas dentro del área de expansión urbana, las que se adjudicarán bajo condición resolutoria de mantener sus fines agropecuarios por un plazo no menor de cinco (05) años.” [↑](#footnote-ref-13)
14. Reglamento, art. 39. “Los poseedores de un terreno eriazo habilitado ya formalizado e inscrito a favor de un tercero, podrán adquirir su propiedad mediante el procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, regulado en el presente Reglamento.” [↑](#footnote-ref-14)
15. Reglamento, art.39 “Mediante la prescripción adquisitiva de dominio los poseedores de un predio rústico adquieren su propiedad como consecuencia del ejercicio de la posesión y explotación económica del mismo por un plazo no menor a cinco (05) años, cumpliendo los requisitos que establece el presente Reglamento; **siempre que dicha posesión se hubiera iniciado hasta antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento.**” Este aspecto ha sido aclarado mediante el numeral 6.1.1 de la Directiva 003-COFOPRI/SG, aprobada por R.S.G N° 017-2009-COFOPRI/SG). El D.S. 032-2008-VIVIENDA entro en vigencia el 15 de diciembre de 2008 [↑](#footnote-ref-15)
16. Reglamento, art. 56. “De la reversión de predios rústicos, adjudicados a título oneroso, ocupados por Asentamientos Humanos. El COFOPRI es el órgano competente para conocer el procedimiento de reversión al dominio del Estado, previsto por la Ley Nº 28667, de predios rústicos adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo Nº 838, que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidas, siempre que se encuentren ocupados por Asentamientos Humanos con fines exclusivos de vivienda, con anterioridad al 31 de diciembre del 2004.” [↑](#footnote-ref-16)
17. Conforme al art. 3 de la Ley 24656 “Las Comunidades Campesinas en el desarrollo de su vida institucional se rigen por los principios siguientes: a) Igualdad de derechos y obligaciones de los comuneros; b) Defensa de los intereses comunes; c) Participación plena en la vida comunal; d) Solidaridad, reciprocidad y ayuda mutua entre todos sus miembros; y, e) La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales.” Estos principios son desarrollados en el D.S. 008-91-TR donde se establecen los derechos y obligaciones de los comuneros, su régimen administrativo y los protocolos para la toma de decisiones (convocatorias, quórums, actas, reglas de representación.) [↑](#footnote-ref-17)
18. El Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, D.S. 008-91-TR, art. 3, establece como requisito para el reconocimiento de una comunidad que se encuentre en posesión de un territorio [↑](#footnote-ref-18)
19. Por un lado, la decisión de individualización en favor de los miembros de la comunidad se obtiene con una mayoría simple (1/2 de votos en vez de los 2/3 exigida por el régimen general). Por otro lado, facilita la transferencia a favor de los ocupantes precarios que ocupen tierras comunales por más de dos años: i) de manera voluntaria, con el voto favorable de 1/3 de votos de los comuneros; ii) por declaración de abandono de la tierra comunal conforme al art. 88 y 89 de la Constitución. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ley 24657, art. 2. “El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos de instrumentos.” [↑](#footnote-ref-20)
21. Ley 24657, art. 2. “No se consideran tierras de la Comunidad:

    a) Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de Enero de 1920 y que se encuentren conducidos directamente por sus titulares;

    b) Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 22/03/96, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes. Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad (Inciso modificado sucesivamente en cuanto al plazo por la 4° Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 26845, del 26-07-9, la 9° Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley Nº 27046, publicada el 05-01-99, y modificada a su vez por el artículo primero de la Ley nº 28685, extendiéndose dicho plazo hasta el 31.12.2003

    c) Las que el Estado ha utilizado para servicios públicos; salvo convenios celebradas entre el Estado y la Comunidad;

    d) Las tierras adjudicadas con fines de Reforma Agraria excepto: 1. Aquellas sobre las que se han planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas. 2. Aquellas que sean sometidas a procesos de reestructuración con fines de redistribución de tierras a favor de las Comunidades Campesinas; y, e) Las tierras en que se encuentren restos arqueológicos;

    f) Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros (Inciso adicionado por la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 26845, publicada el 26-07-97);

    g) Las que sean declaradas en abandono (Inciso adicionado por la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley Nº 26845, publicada el 26-07-97). [↑](#footnote-ref-21)
22. La fecha es la de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 803. Nótese que la última extensión, dictada por la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley Nº 27046, publicada el 05-01-99, señala que el plazo a que se refiere esta disposición es el contemplado en el Artículo 20 del Decreto Legislativo Nº 803 y sus modificatorias. Aunque esto resulte discutible, la pretensión de la norma es dejar abierto el plazo de ocupación de asentamientos que podrían excluirse del territorio comunal. De hecho, la Ley 28687 del 2006, establece que el plazo de regularización de asentamientos que ocupan propiedad estatal (no se refiere a comunidades, pero no menciona éstas entre las exclusiones de su aplicación) es el 31-12-2004. El art. 16 de la misma ley se refiere a este plazo para el saneamiento de asentamientos que ocupen territorios de comunidades campesinas de la costa. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ley 24656, art. 7. “Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado.” [↑](#footnote-ref-23)
24. Ley 26845. “Art. 6.- Los comuneros poseedores por más de un año, podrán solicitar la adjudicación a título de propiedad de las tierras que conducen. Para la aprobación de dicha solicitud se requiere el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento (50%) de los comuneros poseedores por más de un año, asistentes a la Asamblea. Este acuerdo puede realizarse entre comuneros poseedores ubicados en el mismo Anexo o Sector, cuyos alcances serán definidos en el reglamento.” [↑](#footnote-ref-24)
25. Es pertinente señalar que la alusión a los Gobiernos Regionales se refiere a la frustrada primera iniciativa de regionalización (1988 -1992) que fue desactivada. La referencia a las entidades a cargo de emitir los certificados de posesión debe armonizarse con las competencias dictadas por las normas vigentes. [↑](#footnote-ref-25)
26. El D.S. 003-79-AA, art. 9 precisa que las tierras de las comunidades nativas sedentarias incluyen “a) Los espacios donde se ubican las viviendas, centro poblado y/o servicios; b) Las tierras dedicadas a la actividad agropecuaria en forma individual o en común, así como las áreas boscosas comprendidas en el sistema de rotación de uso de tierras que utilizan de acuerdo a sus usos y costumbres, incluyendo las áreas en descanso ("purmas"); y c) Las áreas que ocupan desarrollando sus actividades de extracción forestal, recolección, caza y pesca.” [↑](#footnote-ref-26)
27. El D.S. 003-79-AA precisa que “a) Cuando las áreas donde efectúan migraciones estacionales tienen continuidad, se demarcará la totalidad de su superficie; b) Cuando las áreas donde efectúan migraciones estacionales no tienen continuidad, se demarcará la superficie de cada una de ellas, las mismas que en su conjunto constituirán el territorio comunal; y c) Si el territorio donde una Comunidad Nativa que efectúa migraciones estacionales no puede ser delimitado con exactitud, la DGA mediante Resolución determinará un área provisional que comprenda la superficie donde se presume realizan tales migraciones.” [↑](#footnote-ref-27)
28. Es pertinente señalar que la denominación y competencias específicas del área operativa específica a cargo de procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas no es uniforme entre los Gobiernos Regionales: en algunos casos la unidad operativa tiene capacidad resolutiva y otros casos requiere que el acto administrativo sea emitido por otra entidad. [↑](#footnote-ref-28)
29. Según la legislación vigente, la regla general es que los contratos sobre inmuebles deban realizarse mediante escritura pública confeccionada por notario como requisito previo para su ingreso al registro. La legislación especial de formalización creó los “formularios registrales” suscritos por profesionales inscritos en índices de verificadores como mecanismo para reducir el costo de las escrituras notariales. Posteriormente con la dación de la ley 27755 se exigió que los notarios participen legalizando las firmas de los formularios, y se restringió el uso de los formularios a operaciones de valor menor a 20 Unidades Impositivas Tributarias. [↑](#footnote-ref-29)
30. Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra en el Perú – LGAF 2009 y 2013. <http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0> [↑](#footnote-ref-30)
31. “Nivel de Actualización de Titulares y demás datos en el Registro de Predios de la Zona Registral XII – Sede Arequipa”. Héctor Alexis Laguna Torres. Registrador Zona Registral XII-Sede Arequipa. Mayo, 2013. [↑](#footnote-ref-31)
32. Antecedente del último ROF DS 006-98-AG, DS 002-2000-AG, aunado a lo dispuesto por ley 25891; por el DS 02-94-AG modificado por DS 043-99-AG; por RDE 085-2002-AG-PETT; por RDE 188-2003-AG-PETT y por RDE 163-2006-AG-PETT. [↑](#footnote-ref-32)
33. Mediante Decreto Supremo Nº 005-2007-VIVIENDA de 22 de febrero de 2007, se aprobó el proceso de fusión por absorción del PETT con el Organismo de Formalización de la Propiedad Urbana – COFOPRI. Por Resolución Ministerial Nº 0183-2007-VIVIENDA, con fecha 12 de junio de 2007, se dio por concluido el proceso de fusión por absorción entre el PETT y COFOPRI, con la que todas las competencias, funciones y atribuciones del PETT pasaron a cargo de COFOPRI [↑](#footnote-ref-33)
34. Decreto Legislativo Nº 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, complementado por la Ley Nº 27046. [↑](#footnote-ref-34)
35. Como antecedente, la Comisión Intergubernamental del Sector Vivienda, reconocida por RSD Nº 063-2009-PCM/SD, de fecha 19.11.2009, también por Resolución de la Secretaria de descentralización tenía el mismo encargo (resolución de fecha anterior). [↑](#footnote-ref-35)
36. Ley Nº 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, Art. 14concordante con el Art. 3 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 005-2006-JUS. [↑](#footnote-ref-36)
37. D. Ley Nº 17371 (15.01.69), D. Ley Nº 17716 (25.06.69), D. Ley Nº 22232 (13.07.78), D. Leg. Nº 21 (20.01.81), D. Leg. Nº 424 (29.06.87), D. Leg. Nº 565 (05.04.90). [↑](#footnote-ref-37)
38. El artículo 4 de la LOPE señala que: “Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobiernos corresponde al Poder Ejecutivo” [↑](#footnote-ref-38)
39. Según la Ley de Bases, las “competencias compartidas” son aquellas en las que intervienen dos o mas niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. Este es justamente el conjunto de competencias que pretende ser aclarado y considerado en las matrices. [↑](#footnote-ref-39)
40. El Decreto Legislativo N° 997 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura que establece el ámbito de competencia, las funciones y organización interna del Ministerio de Agricultura. La Ley N° 30048 modifica el LOF para cambiar la denominación a Ministerio de Agricultura y Riego, y en el artículo 6° señala que para el cumplimiento de las competencias exclusivas el Ministerio de Agricultura y Riego, en el marco de sus competencias exclusivas, ejerce las siguientes funciones: (…) 6.1.11 . Dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas. Asimismo establece (en su primera disposición complementaria, párrafo tercero) que en tanto se apruebe el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, rige el reglamento vigente, en todo lo que no se oponga a lo dispuesto por la ley en mención. [↑](#footnote-ref-40)
41. Organigrama y borrador del ROF preparado por AC PUBLICA <rof MINAGRI 10 01 14.docx> [↑](#footnote-ref-41)
42. Ayuda Memoria elaborada por AC Pública sobre funciones de la Dirección General de Articulación Intergubernamental y Descentralización. [↑](#footnote-ref-42)
43. Además del indicador cuantitativo propuesto, los expertos panelistas que participaron en el estudio Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra – LGAF 2013, Vol 2. recomendaron como metodología para identificar el nivel de avance en el mapeo de las comunidades lo siguiente : “Respecto de las comunidades tituladas: completar un mosaico de información sobre ubicación geográfica de las comunidades. En el caso de las comunidades que no cuentan con planos digitales, se debe producir –sobre la base de las descripciones literales y mapas disponibles aunque sea de manera referencial - los polígonos y su ubicación relativa. Respecto de las comunidades no tituladas: se debe producir la información geográfica necesaria para planear el esfuerzo de titulación. Se recomienda que MINAGRI adopte la metodología para producir y monitorear este indicador de manera sistemática.” [↑](#footnote-ref-43)
44. Modificado por: ley 26505, ley de promoción de las inversiones en el sector agrario (pub. 01/08/91); decreto legislativo 667, ley de predios rurales (pub. 13/09/91); decreto ley 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 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 26366, crean el Sistema Nacional y la Superintendencia de Registros Públicos (pub. 16/10/94); decreto legislativo 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 1035, 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 (25/06/2008); decreto legislativo 1064 (pub. 28/06/2008); decreto legislativo 1081 (pub. 28/06/2008), crean el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (pub. 28/06/2008), norma derogada por el decreto legislativo 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 29382, pub 19/06/2009, se deroga el decreto legislativo 1064 y se restituye el texto del decreto legislativo 653. [↑](#footnote-ref-44)
45. Modificado por: Decreto Legislativo 889, modifican la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/11/96); ley 26838, modifican artículo 23 y capítulo V de la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 10/07/97); ley 27161, ley modificatoria y ampliatoria de la ley del Registro de Predios Rurales (pub. 05/08/99); ley 27559, ley que adiciona un párrafo al artículo 24 del decreto legislativo 667 (pub. 24/11/2001); Ley No 27161, que modifica el Art. 26o y adiciona el procedimiento sobre “Determinación, conversión o rectificación de áreas de predios rurales” (pub 05/08/1999); ley 28795, ley que modifica la quinta disposición final del decreto legislativo 667 (pub. 21/07/2006) y decreto legislativo 1089, régimen temporal extraordinario de Formalización y titulación de predios rurales (pub. 28/06/2008). [↑](#footnote-ref-45)
46. Modificado por: ley 27158, ley que dispone la aplicación del impuesto a la renta para las empresas ubicadas en selva y frontera comprendidas en la ley 23407 (pub. 27/07/99) y decreto legislativo 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). [↑](#footnote-ref-46)
47. Derogada por el decreto legislativo 1090 (pub. 28/06/2008). Luego, mediante ley 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1064 y 1090 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1064 y 1090. Posteriormente se ha emitido y publicado la Ley Nº 29763, cuyo contenido entrara en vigencia con la publicación de su reglamento. [↑](#footnote-ref-47)
48. Modificado por: decreto supremo 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 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 047-2000-AG, reglamento de organización administrativa del agua (pub. 31/08/2000), derogado por el decreto supremo 057-2000-AG (pub. 07/10/2000); decreto supremo 061-2002-AG, modifican el reglamento de la ley de promoción de las inversiones en el sector agrario (pub. 19/12/2002); decreto supremo 029-2005-AG, reglamento para la formulación, aprobación y supervisión de la ejecución del plan de cultivo y riego – PCR (pub. 09/07/2005); decreto supremo 078-2006-AG, dictan disposiciones en materia de aguas sobre dependencia de las administraciones técnicas de los distritos de riego y para uniformizar procedimientos administrativos en el ámbito nacional (pub. 28/12/2006), derogado por el decreto supremo 039-2008-AG (pub. 02/10/2008), reglamento de organización y funciones de la Autoridad Nacional del Agua – ANA (pub. 21/12/2008). [↑](#footnote-ref-48)
49. Derogado por: decreto legislativo 1090 (pub. 14/01/2009). Por ley 29376 se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1064 y 1090. Norma derogada por ley 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. [↑](#footnote-ref-49)
50. Modificado por: decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008). [↑](#footnote-ref-50)
51. Modificado por: decreto legislativo 2, ley de promoción y desarrollo agrario (pub. 25/11/80); y decreto ley 25891, transfieren las funciones y actividades comprendidas en la ley general de comunidades campesinas y en la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva (pub. 18/11/92). [↑](#footnote-ref-51)
52. Modificada por: resolución directoral ejecutiva 085-2002-AG-PETT, disponen que el PETT asuma competencia en procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas en los departamentos de Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho y otros, pub. 26/06/2002. [↑](#footnote-ref-52)
53. Derogada por: decreto legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, pub. 27/06/2008. Debemos precisar que mediante la ley 29382, pub. 19/06/2009, se deroga el decreto legislativo 1064 y se restituye el texto de la ley 26505. [↑](#footnote-ref-53)
54. Modificada por: ley 28852 (pub. 27/07/2006), norma derogada por el decreto legislativo 1090, pub. 28/06/2008. Luego, mediante ley 29376, se suspende la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064 y se restituye la vigencia del texto de la ley 27308, ley forestal y de fauna silvestre, sus modificatorias y demás normas complementarias, y su reglamento. Posteriormente, con ley 29382 se deroga los decretos legislativos 1090 y 1064. [↑](#footnote-ref-54)
55. Modificada por: Decreto supremo 043-99-AG (pub. 07/11/99). [↑](#footnote-ref-55)
56. Modificado por: ley 27950 (pub. 16/04/2003); ley 28139 (pub. 26/12/2003); ley 28274 (pub. 09/07/2004); ley 28379 (pub. 10/11/2004); ley 28543(pub. 16/06/2005); ley 28505 (pub. 08/05/2005); ley 29125 (pub. 31/10/2007) y ley 29379 (pub. 13/06/2009). [↑](#footnote-ref-56)
57. Modificado por: ley 28274, ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (pub. 09/07/2004). [↑](#footnote-ref-57)
58. Modificada por: ley 27902, ley que modifica la ley orgánica de gobiernos regionales 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 28013, ley que modifica la ley orgánica de los gobiernos regionales 27867, fijando un plazo para la instalación de los consejos de coordinación regional (pub. 27/06/2003); ley 28926, ley que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales (pub.08/12/2006); ley 28968, ley que modifica el numeral l) del artículo 21 y la undécima disposición transitoria, complementaria y final de la ley 27867, ley orgánica degobiernos regionales (pub. 24/01/2007) y ley 29053, ley que modifica la ley 27867 (pub. 26/06/2007). [↑](#footnote-ref-58)
59. Modificado por: decreto supremo 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 27867, ley orgánica de gobiernos regionales y modifican el decreto supremo 012-2007-VIVIENDA (pub. 21/08/2007) y decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008). [↑](#footnote-ref-59)
60. Modificada por: decreto supremo 088-2008-PCM, prorrogan plazo a que se refiere el decreto supremo 074-2007-PCM para la transferencia a los gobiernos regionales de la función prevista en el art. 51, literal n) de la ley 27867 y precisan entidades responsables de la transferencia (pub. 31/12/2008). [↑](#footnote-ref-60)