**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**Informe de Diagnóstico y Propuesta de Procedimientos y Modelos de Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas**

**Versión 00, Abril del 2014.**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**Informe de Diagnóstico y Propuesta de Procedimientos y modelos de Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas**

**Versión 00, Abril del 2014**

Tabla de contenido

[1.0 Introducción 5](#_Toc384366832)

[2.0 Marco Legal 5](#_Toc384366833)

[2.1 Marco Internacional 6](#_Toc384366834)

[2.2 Marco Normativo Nacional 7](#_Toc384366835)

[Normas para la titulación de tierras de Comunidades Campesinas 8](#_Toc384366836)

[Normas para la titulación de tierras de Comunidades Nativas 10](#_Toc384366837)

[Normas que rigen el marco institucional 11](#_Toc384366838)

[3.0 Titulación anterior al Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales (PE-L1026) en el Perú 13](#_Toc384366839)

[3.1 Proceso de titulación en el Perú 13](#_Toc384366840)

[3.2 Proyectos de Titulación de Tierras anteriormente apoyados por el BID 14](#_Toc384366841)

[3.3 Avances alcanzados en el proceso de titulación 15](#_Toc384366842)

[3.4 Cobertura alcanzada en la titulación de las comunidades 15](#_Toc384366843)

[Situación Actual de la Titulación de Comunidades Campesinas 16](#_Toc384366844)

[Situación Actual de la Titulación de Comunidades Nativas 17](#_Toc384366845)

[Problemas Identificados en el Proceso de Titulación 19](#_Toc384366846)

[3.5 La situación de las mujeres 21](#_Toc384366847)

[4.0 Procedimientos seguidos actualmente para titular comunidades 22](#_Toc384366848)

[4.1 Procedimiento para titular Comunidades Campesinas 22](#_Toc384366849)

[4.2 Procedimiento para titular comunidades nativas 23](#_Toc384366850)

[5.0 Principales cuellos de botella para la titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas 25](#_Toc384366851)

[5.1 Cuellos de botella generales 26](#_Toc384366852)

[Información Catastral Contradictoria 26](#_Toc384366853)

[5.2 Cuellos de Botella para la Titulación de Comunidades Campesinas 29](#_Toc384366854)

[Problemas con tierras adjudicadas por la Reforma Agraria 29](#_Toc384366855)

[5.3 Cuellos de Botella para la Titulación de Comunidades Nativas 30](#_Toc384366856)

[Clasificación de suelos y titulación de bosques 30](#_Toc384366857)

[Superposición con Áreas Naturales Protegidas 31](#_Toc384366858)

[Superposición de derechos con Bosques de Producción Permanente 31](#_Toc384366859)

[Dificultades para identificar tierras en abandono en territorios nativos 33](#_Toc384366860)

[Conflictos por superposición con colonos 33](#_Toc384366861)

[Situación de comunidades ribereñas 34](#_Toc384366862)

[6.0 Los casos de Brasil y Colombia 35](#_Toc384366863)

[6.1 El caso de Brasil 35](#_Toc384366864)

[6.1.1 Reconocimiento de la propiedad de los pueblos indígenas 37](#_Toc384366865)

[6.1.2 Dificultades y Trabas al Proceso de Regularización de Territorios Indígenas en Brasil 43](#_Toc384366866)

[6.1.3 Vínculo con el caso peruano 44](#_Toc384366867)

[6.2 El caso colombiano 45](#_Toc384366868)

[6.2.1 Población étnica en Colombia 46](#_Toc384366869)

[6.2.2 Legislación que protege los derechos étnicos 46](#_Toc384366870)

[6.2.3 Instituciones encargadas de la protección de los derechos étnicos 48](#_Toc384366871)

[6.2.4 Titulación de tierras para comunidades étnicas 50](#_Toc384366872)

[6.2.5 Titulación de tierras a campesinos 52](#_Toc384366873)

[6.2.6 Principales dificultades en la distribución de tierras en Colombia 56](#_Toc384366874)

[6.2.7 Conclusiones 63](#_Toc384366875)

[6.2.8 Vínculo con el caso peruano 64](#_Toc384366876)

[7.0 Conclusiones del diagnóstico 65](#_Toc384366877)

[8.0 Propuestas y priorización para la titulación de comunidades campesinas y nativas 67](#_Toc384366878)

[8.1 Consideraciones generales 67](#_Toc384366879)

[8.1.1 Revisión de normas 67](#_Toc384366880)

[8.1.2 Arreglos institucionales 68](#_Toc384366881)

[8.1.3 Lineamientos para la titulación 69](#_Toc384366882)

[8.2 Propuestas para la titulación de comunidades campesinas 70](#_Toc384366883)

[8.2.1 Resolver problemas por títulos sin planos para poder hacer deslindes pendientes 71](#_Toc384366884)

[8.2.2 Asegurar que los títulos que se entreguen sean hechos a nombre de las comunidades campesinas y que no se parcelen 71](#_Toc384366885)

[8.2.3 Resolución de conflictos de linderos a través del diálogo y de mecanismos de administración de justicia y mediación tradicionales 72](#_Toc384366886)

[8.2.4 Incorporación de antropólogos a los equipos de deslinde y titulación 72](#_Toc384366887)

[8.3 Propuestas específicas para el caso de comunidades nativas 76](#_Toc384366888)

[8.3.1 Reconocimiento de las comunidades nativas 76](#_Toc384366889)

[8.3.2 La clasificación de tierras 77](#_Toc384366890)

[8.3.3 Superposición con bosque de producción permanente 78](#_Toc384366891)

[8.3.4 Demarcación integral del territorio 78](#_Toc384366892)

[8.3.5 Superposición con áreas naturales protegidas 79](#_Toc384366893)

[8.4 Actividades complementarias propuestas a las actividades de titulación 83](#_Toc384366894)

[8.4.1 Capacitación a funcionarios a nivel regional 83](#_Toc384366895)

[8.4.2 Desarrollo de guías 84](#_Toc384366896)

[8.4.3 Información y capacitación a comunidades 85](#_Toc384366897)

[8.4.4 Línea de Investigación 85](#_Toc384366898)

[8.4.5 Participación de la Sociedad Civil 86](#_Toc384366899)

[9.0 Bibliografía 88](#_Toc384366900)

**ANEXOS**

**Anexo 1 Pautas Guía para establecer relaciones con comunidades nativas**

**Anexo 2 Pautas Guía para establecer relaciones con comunidades campesinas**

**Anexo 3 Pautas Guía para usos culturales de la tierra**

**Anexo 4 Pautas Guía para la superposición con áreas naturales protegidas**

**Anexo 5 Pautas Guía para la superposición con colonos**

**Anexo 6 Pautas Guías para la mediación y resolución de conflictos por linderos para comunidades campesinas y nativas**

**Anexo 7 Guía para la presentación de las comunidades campesinas durante el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal**

**Anexo 8 Guía metodológica para el levantamiento catastral de predios rústicos de posesión individuales y colectivas dentro del territorio de las comunidades**

# Introducción

El presente informe constituye el Producto 2 de la Consultoría sobre Modelos de Formalización de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas. La consultoría es dada por JGP al Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del proyecto de Apoyo a la Preparación del Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales (PE-L1026) que busca reinstaurar la rectoría de la titulación de tierras rurales en esta instancia del Estado.

La consultoría, en concreto, se orienta a diagnosticar los procedimientos y modelos de formalización de tierras comunales, tanto de comunidades campesinas como de comunidades nativas, comparar ambos con la forma como se aborda este proceso en Brasil y Colombia, para luego formular recomendaciones técnicas y operativas que permitan simplificar y optimizar los procesos y procedimientos en Perú.

El presente documento incluye una revisión del marco legal en el que la titulación de tierras de Comunidades Campesinas y Nativas se inserta; un análisis de la situación actual de la titulación; la identificación de los cuellos de botella en Perú; los casos de Brasil y Colombia; y las propuestas de alternativas. Cabe resaltar que si bien se están planteando alternativas concretas e inmediatas a ser implementadas, también se están señalando aquellos aspectos en lo que es necesario hacer una revisión más profunda sobre las políticas que enmarcan la titulación de tierras de estos dos sectores sociales.

Para el desarrollo de esta consultoría se ha hecho una revisión bibliográfica, incluyendo los productos elaborados por otras consultoras en el marco de este proyecto, y se han llevado a cabo una serie de entrevistas. Estas se han hecho en seis regiones del país: Amazonas, Loreto, Ucayali, para el caso de la Amazonía; y en Puno, Cusco, Ayacucho, para la zona andina. Allí se entrevistó a representantes de las Direcciones Regionales Agrarias, a representantes de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), y a miembros de comunidades campesinas. En Lima se entrevistó a representantes de instancias públicas (Minagri, Cofopri, SUNARP), a representantes de la sociedad civil (Centro para el Desarrollo de Indígena Amazónico, Cepes, Oxfam, Instituto de Bien Común), y de organizaciones campesinas y amazónicas (Aidesep, Confederación Nacional Agraria, Confederación Campesina del Perú).

En las entrevistas se indagó acerca de su opinión y experiencia sobre los procesos de titulación de las comunidades campesinas y nativas; se recogió su opinión sobre los cuellos de botella que perciben; y las alternativas que consideran sería necesario implementar.

El documento aborda, en primer lugar, el marco legal en el que se inserta la titulación de las comunidades campesinas y nativas, para pasar a la descripción de lo avanzado hasta el momento en la titulación de las comunidades y el estado actual, describir los procedimientos que se siguen actualmente y los cuellos de botella que se encuentran en la titulación. Se presenta entonces los casos de Brasil y Colombia, y se cierra con las recomendaciones para avanzar en la titulación de las comunidades campesinas y nativas.

# Marco Legal

A continuación se presenta el marco normativo en el que se inserta la titulación de comunidades campesinas y nativas. Responde tanto a la legislación nacional como internacional, en concreto el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

## Marco Internacional

La titulación de tierras se relaciona con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el caso de las comunidades campesinas y nativas. Este Convenio, adoptado por la OIT en junio de 1989, fue ratificado por el Perú en 1994. Este convenio tiene, para el país, rango constitucional por tratarse de un tratado internacional de derechos humanos.

El Convenio reconoce a los pueblos indígenas un estatus especial, debido a que sus derechos suelen estar en una situación de mayor vulnerabilidad que el resto de la población. Tiene dos postulados básicos: el respeto a la cultura, formas de vida e instituciones de los pueblos indígenas y tribales; y la consulta y participación activa en las decisiones que les afectan.

Reconoce, además, que los pueblos indígenas tienen una relación especial con las tierras y territorios que ocupan o utilizan. En su artículo 14 señala que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en el artículo 15 se señala que deberá protegerse su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales que están en sus tierras. Si el Estado tuviera propiedad sobre los recursos que están en estas tierras, como los recursos del sub suelo, los pueblos deberán ser consultados sobre el uso que se le dé a los mismos. Cabe resaltar, entonces, que en el caso del Convenio 169 se establece una diferencia entre propiedad de la tierra y de los recursos naturales que hay albergados en ella.

Un aspecto importante contenido en el Convenio 169 son los criterios que se siguen para determinar si una agrupación o comunidad dada es indígena o no. Al respecto, el Convenio 169 señala que este se aplica a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinga de otros sectores de la colectividad nacional; o a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país al momento de la conquista o colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Señala también que la conciencia de su identidad indígena es un criterio fundamental para determinar a quién se aplica los derechos que se encuentran plasmados en el Convenio.

En setiembre de 2007 se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue suscrita por Perú. En ella, se reconoce que los pueblos indígenas han sido víctimas de injusticias históricas producto de la colonización, se valora su contribución a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, y se promueve el respeto y la convivencia armoniosa.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que estos tienen derecho a la libre determinación; a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales; a mantener su propia identidad cultural, que se manifiesta en ritos, costumbres, lengua, entre otros; a participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, a través de sus representantes.

En el Artículo 26 la Declaración establece que los “los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”. Indica también que tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen tradicionalmente o que han adquirido. Por último, plantea que los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos.

En el Artículo 28 se plantea que los pueblos indígenas tienen derecho a ser reparados en caso esas tierras, territorios y recursos hayan sido confiscados o dañados sin su consentimiento previo, libre e informado.

Cabe remarcar que, a diferencia del Convenio 169, si bien la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas ha sido suscrita (y promovida) por el Perú, no tiene carácter vinculante.

## Marco Normativo Nacional

La titulación de tierras a comunidades, es una aspiración de larga data en Perú y, de hecho, algunas comunidades poseen títulos que proceden desde la época de la colonia. Sin embargo, el antecedente más directo a la titulación es la Reforma Agraria (D.L. 17716) de 1969. El gobierno militar de ese entonces reconfiguró la propiedad de la tierra, expropiándola y entregándola a quienes la trabajaban de manera directa. Pero, si bien se distribuyó la tierra, la mayoría de beneficiarios no recibieron títulos que respaldaran esa propiedad. De las 9.4 millones de hectáreas que se adjudicó a 438,000 familias (la mayor parte pertenecientes a asociaciones de algún tipo), sólo se expidió 66,000 títulos para 5.1 millones de has, quedando por regularizar 4.3 millones de has y por registrar la mayor parte. Esto se debió a que no se le prestó mucha atención a la titulación, pues se entendió que quien trabajaba y poseía la tierra ya contaba, por esos hechos, con amparo suficiente sobre la propiedad.[[1]](#footnote-1)

Un segundo hito importante relacionado con la propiedad de la tierra por parte de las comunidades nativas, se dio en 1974 y 1975 cuando se dieron la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agropecuario de las regiones de selva y de ceja de selva (D.L. 20653), y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (D.L. 21147). Estas leyes reconocieron la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas, y promovieron la agricultura en zona de selva. En la ley de Comunidades Nativas dada en 1974 se reconocía la propiedad de estas sobre todo su territorio, pero al darse la Ley Forestal se determinó que el Estado era el propietario de los bosques, considerados un recurso natural importante. La Ley de Comunidades Nativas fue modificada en 1978, introduciendo el artículo 11 que indicaba que sólo se entregaría título para las tierras con aptitud agrícola, mientras que para las de aptitud forestal y de protección se entregarían contratos de cesión en uso. De esa distinción nace la necesidad de clasificar los suelos para determinar qué porción de territorio es la que se titula y cuál es la que se entrega en cesión en uso.

En 1987 se dio la Ley N° 24657, de Deslinde y Titulación del Territorio de Comunidades Campesinas. Esta indica que las tierras de las comunidades están conformadas por las tierras privadas de las comunidades, por las adjudicadas a través de la Reforma Agraria y las tierras ancestrales. Es recién a partir de esta ley que se tiene un marco claro para titular las tierras de comunidades campesinas.

Fue en los años 90 que la titulación de tierras rurales en general tuvo un nuevo impulso. En julio de 1991 se dio el DL 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Este derogó la Ley de la Reforma Agraria, y abrió las puertas a la inversión privada garantizando la propiedad de la tierra y permitiendo su venta, arrendamiento y uso como garantía hipotecaria. Dispuso también la culminación de las acciones de catastro y titulación para la inscripción de los predios rústicos que fueron adjudicados durante la Reforma Agraria.

En 1997, mediante la Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (aquellas ubicadas hasta 2000 msnm), Ley Nº 26845, se desarrolló el artículo 11 de la Ley de Tierras, modificándolo, para facilitar la titulación de las tierras a los comuneros. Señaló, entre otros, que se necesita el voto de por lo menos el 50% de los asistentes a la asamblea. Esta ley se refiere sólo a las comunidades costeñas, pero en su parte final modifica el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, con lo cual sus efectos son generales para todas las comunidades en ese punto. En este último aspecto señala que no se consideran tierras de la comunidad las que se adjudiquen a terceros y las que sean declaradas en abandono.

A continuación se presenta un resumen de las normas más relevantes para la titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas, para luego señalar las vinculadas a los organismos a cargo de la titulación.

### *Normas para la titulación de tierras de Comunidades Campesinas*

Las principales normas vinculadas al reconocimiento de la propiedad, y titulación, de tierras de comunidades campesinas se presentan en el cuadro a continuación.

| **Cuadro 2.2.1.a Normas relacionadas con la titulación de tierras de Comunidades Campesinas** | |
| --- | --- |
| **Norma** | **Contenido** |
| DL 17716, 24 de junio de 1969, Ley de la Reforma Agraria | Cambió la tenencia de la tierra, pasando a ser de quienes la trabajaban bajo el concepto de propiedad colectiva de la misma. La tierra se entregó en usufructo y el adjudicatario sólo podía trabajarla de manera directa, estando prohibido el venderla o arrendarla. La mayor parte de las adjudicaciones fueron entregadas a comunidades, grupos campesinos, sociedades agrícolas de interés social (SAIS), o empresas rurales de interés social. |
| Ley N° 24657 de Deslinde y Titulación del Territorio de Comunidades Campesinas (30 de marzo de 1987) | Indica que las tierras de las comunidades están conformadas por las tierras privadas de las comunidades, las adjudicadas por la Reforma Agraria y las ancestrales. Señala que para acreditar la propiedad se requiere el plano de conjunto, la memoria descriptiva y las actas de colindancia. En caso de discrepancia con los colindantes la Dirección Regional Agraria invitaría a una conciliación, y de no resolverse pasaría al juzgado.  No forman parte del territorio comunal: los predios propiedad de terceros, las tierras ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos ajenos a la propia comunidad (la fecha para reconocerlos se ha ido extendiendo, la última es el 22 de marzo del 96), las usadas por el Estado para servicios públicos, las adjudicadas con fines de Reforma Agraria, las tierras donde se encuentren restos arqueológicos, las que las comunidades adjudiquen a terceros. |
| Ley General de Comunidades Campesinas (N° 24656, 13 de abril de 1987) | El Estado reconoce la personería jurídica de las comunidades campesinas, lo que supone que estas deben ser inscritas en el libro especial de Comunidades del Registro de Personas Jurídicas y guiar su funcionamiento de acuerdo a estatutos y protocolos. Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio. Señala que las tierras de la comunidad son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Para ser enajenadas tendrá que ser aprobado por los dos tercios de los comuneros en Asamblea General. Se reconoce un régimen de tenencia de la tierra de tipo comunitario, no individualizado.  En su reglamento, D.S. 008-91-TR, se establece la creación de las Comunidades Ribereñas, o comunidades campesinas de la Amazonía. Requieren un mínimo de 50 jefes de familia, y mantener un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra propios de las Comunidades Campesinas. |
| Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, N° 26505 (17 de julio de 1995, "Ley de Tierras"). | La ley promueve la inversión en tierras de uso agrario. Mantiene la intangibilidad de las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como las que constituyen patrimonio histórico y arqueológico. Faculta a las comunidades a disponer, gravar, arrendar sus tierras, o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales con no menos del 50% de los votos de los comuneros para la costa y no menos de dos tercios para la sierra y selva. La principal forma de disposición que aparece para los integrantes de las comunidades es la adjudicación en propiedad de las parcelas que poseen. |
| Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ley 26845 (1997) | Facilita la adjudicación de las tierras a los comuneros posesionarios. Señala que se consideran tierras en abandono legal cuando terceros poseedores en condición de precarios las tengan dedicadas a la explotación agraria bajo explotación económica, pública, pacífica y continúa por un plazo no menor de dos años, si los poseedores precarios ofertan comprarla y la compra no se concreta. Modifica el artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, con lo cual sus efectos son generales para todas las comunidades en ese punto. Al respecto, señala que no son tierras de la comunidad las que se encuentran ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, las que la comunidad adjudique a comuneros o terceros y las que sean declaradas en abandono. |

De las normas señaladas en este cuadro, la que se aplica directamente para la titulación de tierras de comunidades campesinas es la Ley 24657, de Deslinde y Titulación del Territorio de Comunidades Campesinas, que se dio en 1987 durante el primer gobierno de Alan García, y que fue producto de un proceso de diálogo con organizaciones campesinas a través de los *Rimanakuy[[2]](#footnote-2)*. Cabe señalar que es recién a partir de esta ley que se cuenta con un marco claro para poder entregar títulos a las comunidades campesinas, saldando así una deuda histórica que se tenía con este sector de la sociedad.

Víctor Endo resalta en su informe el rol de protección de las tierras de las comunidades campesinas cumplido por el Estado. Esto incluye candados, como la votación que las comunidades requieren para poder vender sus tierras (dos tercios de los comuneros calificados en sierra y selva). Otras medidas de protección se concretan en la prioridad que tienen las comunidades campesinas al momento de la venta de tierras colindantes.

### *Normas para la titulación de tierras de Comunidades Nativas*

En el cuadro a continuación se presentan las principales normas que rigen el reconocimiento sobre la propiedad del territorio comunal de las comunidades nativas en el país.

| **Cuadro 2.1.2.a**  **Normas para la titulación de tierras de Comunidades Nativas** | |
| --- | --- |
| **Ley** | **Contenido** |
| DL 20653 Ley de Comunidades Nativas (18 de junio de 1974) | Reconoce la existencia legal y la personería jurídica de las Comunidades Nativas. Se plantea el desarrollo de asentamientos rurales y crear una estructura que facilite el desarrollo agrario. La ley garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas. |
| Ley N° 22175 de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (9 de mayo de 1978) y Decreto Supremo N° 003-79-AA (25 de enero 1979) | Recoge el DL 20653, pero agrega en el artículo 11 que la parte del territorio con tierras con aptitud forestal les será cedida en uso.  El DS N° 003-79-AA establece que la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura es la encargada de otorgar los Contratos de Cesión en Uso. |
| Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, N° 26505 (17 de julio de 1995) conocida como la "Ley de Tierras", | La ley promueve la inversión en tierras de uso agrario. Mantiene la intangibilidad de las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre así como las que constituyen patrimonio histórico y arqueológico. Faculta a las comunidades a disponer, gravar, arrendar sus tierras, o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales con no menos del 50% de los votos de los comuneros para la costa y no menos de dos tercios para la sierra y selva. La principal forma de disposición que aparece para los integrantes de las comunidades es la adjudicación en propiedad de las parcelas que poseen. |
| Decreto Supremo N° 037-99-AG del 23 de setiembre de 1999 | Su único artículo establece que para el procedimiento de adjudicación de tierras rústicas y eriazas en zonas de Selva y Ceja de Selva, se solicitará opinión técnica al Inrena (actualmente Dirección General de Flora y Fauna Silvestre) quien indicará si las tierras materia de regularización están o no dentro de áreas naturales protegidas o cuentan con recursos forestales. No se plantea este procedimiento para costa o sierra, pese a que se reconoce que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre plantea que no se podrán usar con fines agropecuarios tierras cuya capacidad mayor sea la forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional. |
| Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, DS 017-2009- AG (2 de setiembre del 2009) | Se establece la metodología para clasificar la capacidad de uso mayor de las tierras. Debe ser aplicado por los usuarios del predio en el contexto agrario, la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial, las instituciones públicas y privadas, y los gobiernos regionales y locales. Busca asignar a cada unidad de suelo el uso y manejo más apropiado. Clasifica la capacidad de uso mayor en Tierras Aptas para Cultivos en Limpio, Tierras Aptas para Cultivos Permanentes, Tierras Aptas para Pastos, Tierras Aptas para Producción Forestal, y Tierras de Protección. Establece que el órgano competente para asumir esta tarea es el Ministerio de Agricultura, en concordancia con el Ministerio del Ambiente. |

De estas normas, la que rige de manera directa la titulación de tierras en la Selva es la Ley 22175, de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva. En esta norma se define que los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva están constituidos por conjuntos de familias vinculadas por idioma, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común del mismo territorio, en un asentamiento humano disperso o nucleado[[3]](#footnote-3). Se establece, además, que las tierras que les corresponden son las que ocupan para cultivar, recolectar, cazar y/o pescar (si son sedentarias), o las que utilizan cuando realizan migraciones estacionales para el aprovechamiento de los recursos naturales. Se señala también que si ocupan territorios de Parques Nacionales pueden permanecer allí, pero sin título de propiedad, que tienen prioridad en la obtención de derechos forestales y que si sus tierras son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades, se les adjudicará un área mayor.

Las demás normas sirven principalmente para facultarlas a disponer de sus tierras (con los dos tercios de la votación) y establecer cómo se hará la delimitación de lo que puede ser entregado en propiedad a las comunidades nativas (tierras de uso agrícola) y lo que se maneja bajo la figura de cesión en uso.

Como se mencionó antes, las tierras que tienen aptitud forestal son entregadas en cesión en uso, mas no se entrega la propiedad sobre las mismas. De este hecho se desprende la necesidad de hacer estudios de clasificación de tierras, para poder diagnosticar y ordenar el uso de los mismos y decidir qué tratamiento se le da a cada sector del territorio (si se entrega en propiedad o en cesión de uso).

Si bien estas normas de protección de los bosques tienen que ser aplicadas a todos por igual, en la práctica se ha encontrado que sí se han entregado títulos de propiedad a comunidades campesinas y privados en zonas de Selva y Ceja de Selva. Esto llama la atención, pues es conocido que las comunidades nativas tienen una relación con el bosque de cuidado y manejo que ayuda a su conservación, a diferencia de otros grupos sociales en los que la agricultura constituye una actividad más importante. Al mismo tiempo, cabe señalar que personal del Minagri en las entrevistas manifestó que si ese terreno hubiera sido ya deforestado sí se entrega la propiedad sobre el mismo. Esto podría generar, en algunos casos, procesos perversos de destrucción del bosque para acceder a la propiedad.

De acuerdo con los testimonios de expertos recogidos, el gobierno no ha destinado presupuesto para la titulación de comunidades nativas desde la década del 80. Solo hasta el 79 el Estado programó las titulaciones con la Dirección General de Reforma Agraria. De allí en adelante la titulación fue asumida con apoyo de la cooperación internacional, principalmente, a partir de CEDIA, Aidesep (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) e IBC (Instituto del Bien Común).

### *Normas que rigen el marco institucional*

Con relación a los organismos encargados de la titulación, en 1992 se dio el Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, que creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), a cargo del saneamiento físico-legal de los predios rurales expropiados y adjudicados durante la Reforma Agraria y de los predios rurales pertenecientes a particulares. El PETT se creó mediante la integración del Programa Nacional de Catastro- PRONAC, Dirección de Tenencia de Tierras y Estructura y Proyecto Especial de Desarrollo Agrario Cooperativo y Comunal – PRODACC.

En 1999 se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - Cofopri a través del DL 803, organismo rector máximo encargado de formalizar la propiedad. En 2002 con la Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783), y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley 27867), se estableció que la función de titulación rural debía ser transferida progresivamente a los Gobiernos Regionales. Sin embargo, mediante DS N° 005-2007-VIVIENDA, Cofopri se fusionó con el PETT, absorbiendo aquella institución y todas las funciones y competencias de esta. En 2008 el DL 1089 estableció que COFOPRI asumía las competencias para formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas por un plazo de 4 años, para luego transferir las funciones a los gobiernos regionales. Por último, el DS 001-2013-AG establece al Ministerio de Agricultura como órgano rector para, entre otros temas, el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Nativas y de las Comunidades Campesinas. Señala también que el Minagri capacitará a los gobiernos regionales en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

A continuación, en el Cuadro 2.2.3.a, se presentan las principales normas relacionadas con la institucionalidad de la titulación.

| **Cuadro 2.2.3.a**  **Normas sobre instituciones encargadas de la titulación** | |
| --- | --- |
| Ley | **Contenido** |
| Decreto Legislativo 667 sobre Registro de Predios Rurales (1991) | Crea el Registro de Predios Rurales como parte del Registro Predial. Regula el registro de los predios rurales en sus diversas variantes, incluida la venta de tierras recibidas por beneficiarios de la Reforma Agraria. Permite, además, que el título incluya al cónyuge o conviviente, con lo que se abren las puertas para inscribir los títulos incluyendo a las mujeres como propietarias. |
| Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, DL 25902 (27 de noviembre de 1992) | Creó el PETT, a cargo de realizar las acciones tendientes al saneamiento físico-legal de los predios rurales expropiados y adjudicados durante la Reforma Agraria y de los predios rurales pertenecientes a particulares. Para ello se integró a los siguientes órganos: Programa Nacional de Catastro- PRONAC, Dirección de Tenencia de Tierras y Estructura y Proyecto Especial de Desarrollo Agrario Cooperativo y Comunal – PRODACC. |
| Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, DL Nº 803 (22 de marzo de 1999) | Promueve el acceso a la propiedad formal a través de la titulación y el registro de la propiedad. Para ello crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri, organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar un programa de formalización de la propiedad. Se centra en la propiedad urbana y señala que la inscripción de los títulos de propiedad formalizados por COFOPRI se realizará en el Registro Predial Urbano. |
| Ley de Bases de Descentralización 27783 (20 de julio del 2002) y Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales 27867 (18 de noviembre del 2002) | Se estableció que la función de titulación rural debía ser transferida progresivamente a los Gobiernos Regionales. |
| Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA (21 de febrero de 2007) | Pese a lo señalado en el ítem anterior, COFOPRI se fusionó con el PETT, bajo la modalidad de fusión por absorción asumiendo la función de la titulación de predios rurales. |
| DL 1089 (28 de junio del 2008) Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales | Señala que COFOPRI asume las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas por un plazo de 4 años. En ese plazo, estas funciones serían transferidas a los Gobiernos Regionales, para lo que COFOPRI debía implementar un programa de capacitación en materia de formalización de la propiedad predial. |
| DS 056-2010-PCM, del 15 de mayo del 2010 | Se dispone la transferencia de la función de titulación de predios rústicos a los Gobiernos Regionales. |
| DS 001-2013-AG Alcance de la Rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria (24 de enero de 2013) | Establece al Ministerio de Agricultura como órgano rector de la Política Nacional Agraria, encargado de desarrollar e implementar la política nacional en materia de propiedad agraria, incluyendo las tierras de Comunidades Campesinas y Nativas. Señala también que el MINAGRI capacitará a los gobiernos regionales en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. |

En las reuniones sostenidas con los expertos, estos señalaron que en este proceso de pasar de una institución a otra se habían ido perdiendo información y capacidades, pues muchas de las personas que habían logrado desarrollar una especialidad para la titulación de tierras habían pasado a trabajar en otras instituciones. Además, el traspaso de información de una institución a otra no había sido siempre exitoso y se ha perdido información, como en los casos de Cusco y Madre de Dios. Por otro lado, se ha distorsionado el proceso hasta considerar a las comunidades con predios rústicos.

# Titulación anterior al Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales (PE-L1026) en el Perú

Esta sección tiene por objeto describir la situación actual de la titulación de comunidades campesinas y nativas en el Perú. Para ello se presenta en qué ha consistido esta, los proyectos anteriormente apoyados por el BID, los logros alcanzados, la cobertura lograda y los problemas que se han dado. Se incluye también una sección sobre la situación de las mujeres con relación a la titulación.

## Proceso de titulación en el Perú

La titulación de tierras responde a una aspiración de larga data de las comunidades campesinas y nativas del Perú. Estas poblaciones, en su mayoría constituidas por descendientes de los pueblos originarios del país, han buscado a lo largo de décadas que se reconozca su derecho a la propiedad sobre los territorios que ocupan. Sin embargo, es recién a partir de los años 70, para las comunidades nativas, y de los 80, para las campesinas, que es legalmente posible entregar títulos de propiedad a estos grupos poblacionales.

La dación de títulos es sumamente importante principalmente porque constituyen el reconocimiento de un derecho (la propiedad sobre la tierra) y porque brinda seguridad jurídica sobre este importante recurso. Más importante aún en zonas rurales, en las que los medios de vida dependen de la tierra. La seguridad jurídica les permite representar sus derechos frente a terceros cuando se da un contexto de negociación de uso de los territorios (por ejemplo, la negociación con empresas mineras o de hidrocarburos), y les permite que sus territorios no sean recortados por otros actores sociales o económicos que buscan usarlos.

Tal como señala Víctor Endo en su informe[[4]](#footnote-4), para entender el contexto de la titulación de tierras es necesario tomar en cuenta los hitos por los que este proceso ha pasado en el país. Estos incluyen, de acuerdo con Endo, la migración del campo a la ciudad (iniciada en la década del 40), la explosión demográfica a partir de los sesenta, la Reforma Agraria, los desplazamientos a los que fueron obligados las comunidades campesinas por el terrorismo (durante los años 80 e inicio de los 90), las reformas liberalizadoras que permitieron la creación de los mercados de tierra (iniciado en los años 90) y los procesos masivos de titulación de tierras en el marco de los proyectos PTRT I y II.

## Proyectos de Titulación de Tierras anteriormente apoyados por el BID

Fue en este contexto que el BID y el Ministerio de Agricultura desarrollaron juntos dos proyectos para impulsar la titulación de tierras. El primer Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT I) se llevó a cabo entre mayo de 1996 y mayo de 2001, y fue diseñado para que fuera ejecutado por el PETT, la SUNARP e Inrena.

Este proyecto buscó desarrollar un mercado de tierras rurales a través de la regularización de la propiedad de los predios resultantes de la Reforma Agraria, de la modernización y consolidación del catastro rural y del establecimiento de un sistema único de registro de la propiedad rural. El proyecto tuvo como componentes a la regularización de tierras, el catastro, el registro y administración, y el monitoreo de recursos naturales. Este proyecto logró 973,429 nuevas inscripciones de predios.

El informe del proyecto (2001) señala que se presentaron 1’044,850 expedientes a Registros Públicos, de los que 93.2% fueron inscritos, 5.6% fueron tachados y 0.3% estaban en proceso de calificación al cierre del proyecto y 0.9% habían sido observados. Como se puede ver, el proyecto logró inscribir una amplia mayoría de títulos. Lo que no queda claro es cuántos de estos títulos correspondieron a propietarios individuales, cuántos a comunidades, y si en el caso de estas últimas se tuvo un mayor grado de dificultad o no.

Un avance importante que se dio en el marco de este proyecto fue la creación y funcionamiento de las Secciones Especiales de Predios Rurales del Registro de Propiedad Inmueble en las Oficinas Registrales. El componente que mostró menos avances fue el de Monitoreo y Supervisión de Recursos Naturales, donde sólo se logró generar información para algunos valles de la costa pero no se logró vincular esta información con el PTRT I, ni se pudo usar con fines de monitoreo.

El PTRT II abarcó el período 2001 al 2007. También se propuso como objetivo el desarrollo de un mercado de tierras, y de manera más concreta la consecución de la seguridad jurídica de la propiedad de predios rurales individuales y territorios de comunidades campesinas y nativas, consolidar el proceso de modernización del catastro rural y del registro de la propiedad inmueble rural, y promover la protección de las áreas ambientalmente protegidas y culturalmente importantes. Se propusieron titular 541 comunidades campesinas y 9 nativas, y demarcar quince Áreas Naturales Protegidas. Al cierre del proyecto lograron catastrar y titular a 549 comunidades campesinas y 57 nativas.

Ahora, que la función de rectoría de la titulación de tierras está siendo retomada por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), se espera dar un nuevo impulso para continuar con este proceso mediante la implementación del Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales (PE-L1026).

## Avances alcanzados en el proceso de titulación

Con relación a los avances, estos se concentran en dos aspectos: en el proceso de acercamiento y adaptación que ha tenido la SUNARP con relación a las comunidades campesinas y nativas y en el hecho de que la mayoría de comunidades campesinas y nativas ya han sido tituladas.

Un primer avance claramente alcanzado es la política de inclusión desarrollada por SUNARP. Esta entidad desarrolló talleres para formalizar la propiedad de las comunidades y revisaron su propia normativa, a partir de lo cual sacaron dos directivas: una para comunidades nativas y otra para comunidades campesinas.

Estas normativas han permitido unificar criterios para que los registradores tengan una orientación clara, y adecuar los procesos a estos sectores de la población. Así, es ahora un criterio claro que las comunidades no pueden ser tratadas como asociaciones civiles, sino que tienen un estatus diferente. Para reconocer la personería jurídica de las comunidades se ha exonerado el pago y el requisito del documento notariado para la copia literal de las actas. Se han flexibilizado requerimientos, como que no se necesita que los documentos sean presentados al notario público (que incrementaba los costos), sino que basta con que el fedatario de Registros Públicos mismo dé fe de su veracidad. Por otro lado, se han alargado los plazos para que las comunidades puedan responder a las observaciones. Este proceso de simplificación y adecuación fue llevado a cabo por SUNARP en diálogo con organizaciones de la sociedad civil como la ONG DAR y las organizaciones amazónicas Aidesep y Conap.

Un segundo avance de la titulación, que se detalla en la siguiente sección, es la cobertura lograda hasta el momento. Si bien existen diversas cifras acerca del número total de comunidades campesinas y nativas existentes en el país, es claro que la mayoría de estas han sido ya tituladas. De acuerdo con las cifras de Cofopri, actualizadas al 2010, se ha registrado y titulado al 83.07% de las comunidades campesinas y al 87.4% de las nativas. Por otro lado, de acuerdo con las cifras manejadas por el Instituto del Bien Común el total de comunidades nativas tituladas es 65.7%. Si bien la diferencia entre ambos registros es notoria, ambos coinciden en que más de las dos terceras partes de las comunidades nativas han sido ya tituladas.

Aún con esta divergencia de cifras, el avance en la titulación de comunidades es importante. La dación de títulos, en sí mismo, constituye un logro, pues es crucial para asegurar el derecho a la propiedad sobre los territorios de las comunidades campesinas y nativas, lo que constituye una aspiración de larga data de estas poblaciones.

## Cobertura alcanzada en la titulación de las comunidades

Tal como se ha señalado en la sección anterior, existen diversas cifras acerca de la cantidad de comunidades campesinas y nativas existentes en el país y su situación con relación a la titulación (si han sido reconocidas, tituladas, títulos inscritos). Dos instituciones públicas han generado información a nivel nacional: (i) Cofopri, que generó datos hasta 2010 cuando dejó de ver la titulación rural; y (ii) el Censo Agrario (Cenagro), que cuenta con una ficha que se aplicó a presidentes de comunidades al momento de hacer el censo nacional agrario el 2012. Estas dos fuentes de información han trabajado tanto el tema de comunidades campesinas como el de nativas.

Para el caso de las comunidades nativas se tienen además las cifras del Instituto del Bien Común (IBC) y las de la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep). Ambas son instituciones de la sociedad civil.

El Instituto del Bien Común es una ONG que trabaja desde 1998 con comunidades rurales en el tema de manejo de sus bienes comunes (o recursos naturales). Tiene una amplia experiencia en titulación y ha desarrollado el SICNA[[5]](#footnote-5) (Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía), que registra a las comunidades nativas y compendia mapas de las mismas. Esta base de datos ha sido levantada con el trabajo directamente hecho en campo por la institución y con información provista por Aidesep.

Aidesep, por su lado, es una organización propia de los pueblos indígenas amazónicos. Esta organización cuenta con el CIPTA (Centro de Información y Planificación Territorial). Este programa es el encargado de trabajar el tema de titulación de las comunidades nativas y cuenta también con una importante base de datos. Para generarla, esta organización coordinó con sus bases regionales para motivar a las comunidades nativas a acercarse a los gobiernos regionales para registrarse y que estos pudieran tener una idea de la demanda. Trabajó luego con la información de los gobiernos regionales. Sin embargo, Aidesep señala que las cifras que presenta no cubren a la totalidad de las comunidades nativas, pues calculan que sólo pudieron llegar al 80% de ellas.

Se tiene, entonces, el problema de que la información generada por las diversas instituciones no coincide entre sí. Las más cercanas son las de Aidesep y el IBC, lo que es lógico tomando en cuenta que ambas instituciones trabajan coordinadamente. A continuación se presentan los datos generados por las diversas instituciones con relación a la situación actual de la titulación de comunidades campesinas y nativas.

### Situación Actual de la Titulación de Comunidades Campesinas

Para caracterizar la situación actual de la titulación de las comunidades campesinas se accedió a información de Cofopri y del Cenagro. Según datos proporcionados por la Dirección de Formalización Integral de COFOPRI al 2010, el número de Comunidades Campesinas no registradas y sin titular es de 1,027, ubicadas en las diferentes regiones del Perú. De acuerdo con los datos del Cenagro, las comunidades pendientes de titular y/o registrar es de 1,425, según se presenta en la tabla a continuación:

| **Cuadro 3.4.1.a Situación de la titulación de las Comunidades Campesinas** | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Región** | **Universo total** | | **Tituladas y registradas** | | **Tituladas sin registrar** | **Sin título ni registro** | |
| **Cofopri** | **Cenagro** | **Cofopri** | **Cenagro** | **Cenagro** | **Cofopri** | Cenagro |
| Amazonas | 52 |  | 52 |  |  | 0 |  |
| Ancash | 349 |  | 328 |  |  | 21 |  |
| Apurímac | 470 |  | 432 |  |  | 38 |  |
| Arequipa | 103 |  | 94 |  |  | 9 |  |
| Ayacucho | 654 |  | 459 |  |  | 195 |  |
| Cajamarca | 104 |  | 82 |  |  | 22 |  |
| Cusco | 928 |  | 791 |  |  | 137 |  |
| Huancavelica | 591 |  | 508 |  |  | 83 |  |
| Huánuco | 285 |  | 198 |  |  | 87 |  |
| Ica | 11 |  | 3 |  |  | 8 |  |
| Junín | 391 |  | 354 |  |  | 37 |  |
| La Libertad | 120 |  | 112 |  |  | 8 |  |
| Lambayeque | 28 |  | 17 |  |  | 11 |  |
| Lima | 289 |  | 221 |  |  | 68 |  |
| Loreto | 95 |  | 41 |  |  | 54 |  |
| Moquegua | 75 |  | 72 |  |  | 3 |  |
| Madre de Dios | 0 |  | 0 |  |  | 0 |  |
| Pasco | 73 |  | 65 |  |  | 8 |  |
| Piura | 136 |  | 125 |  |  | 11 |  |
| Puno | 1,265 |  | 1,041 |  |  | 224 |  |
| San Martín | 1 |  | 1 |  |  | 0 |  |
| Tacna | 46 |  | 43 |  |  | 3 |  |
| Ucayali | 0 |  | 0 |  |  | 0 |  |
| Total | 6,066 | 6,277 | 5,039 | 3,261 | 1,000 | 1,027 | 425 |

Fuente: Dirección de Formalización Integral de COFOPRI, 2013, Cenagro 2012

Es importante indicar que la información de Cofopri no incluye información sobre nuevas comunidades a ser tituladas, sino que se centra en las ya existentes al 2010. Parte de la nueva demanda de titulación de las comunidades campesinas no puede ser calculada, porque, según los entrevistados, se trata principalmente de desmembramientos de anexos que solicitan a las comunidades madres su separación. No se puede saber cuántas están en este proceso, ni cuántas lograrán que las comunidades madre acepten este pedido.

En un intento de saber si existía información al respecto, y con el afán de validar la información proporcionada por Cofopri, se solicitó información a la Confederación Campesina del Perú (CCP), y a la Confederación Nacional Agraria (CNA), sin embargo no se logró obtener datos de ellos. Es probable que esto se deba a que como las comunidades campesinas están en su mayoría ya tituladas, esta sea una preocupación menor de sus organizaciones.

### Situación Actual de la Titulación de Comunidades Nativas

Respecto a las Comunidades Nativas, tal como se observa en el cuadro 3.4.2.a, se cruzó la información proporcionada por las diferentes fuentes, tales como el Instituto del Bien Común, Cenagro, Aidesep y Cofopri. Como se puede ver, esta tarea se complejiza porque las diversas instituciones usan diferentes categorías para ordenar su información. Así, Cofopri trabaja con sólo dos categorías: “titulada y registrada” y “sin titulación ni registro”. Aidesep es la única que incorpora la categoría de comunidades nativas por ampliar, mientras que el Cenagro es la única fuente que incluye “titulada sin registrar”.

El resultado de esta operación denota que se puede establecer una comparación entre lo presentado por el Instituto del Bien Común y AIDESEP por la similitud en la clasificación para la identificación del estado actual de las Comunidades Nativas ubicadas en las diferentes regiones del país.

| **Cuadro 3.4.2.a Situación Actual de la titulación de las Comunidades Nativas** | | | | | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Región** | **Tituladas y Registradas** | | | **Titulada sin registrar** | **Reconocidas por titular** | | | **Por reconocer y titular** | | | **Por ampliar** | **Sin titulación ni registro** |
| **IBC** | **Cofopri** | **Cenagro** | **Cenagro** | **Aidesep** | **IBC** | **Cenagro** | **IBC** | **Aidesep** | **Cena-gro** | **Aidesep** | **Cofopri** |
| Amazonas | 171 | 170 |  |  | 7 | 7 |  | 14 | 22 |  | 37 | 1 |
| Ayacucho | 1 | 1 |  |  | 5 | 1 |  | - | - |  | 1 | 1 |
| Cajamarca | 2 | - |  |  | - | - |  | - | - |  | - | - |
| Cusco | 5 | 58 |  |  | 5 | 4 |  | - | 3 |  | 15 | 5 |
| Huánuco | 8 | 8 |  |  | 6 | 5 |  | 1 | 1 |  | 6 | 5 |
| Junín | 158 | 159 |  |  | 15 | 15 |  | 9 | 12 |  | 27 | 12 |
| Loreto | 499 | 492 |  |  | 450 | 391 |  | 50 | 181 |  | 106 | 119 |
| Madre de Dios | 23 | 23 |  |  | 6 | 5 |  | 4 | 4 |  | 17 | 4 |
| Pasco | 98 | 98 |  |  | 23 | 25 |  | 4 | 9 |  | 16 | 16 |
| San Martín | 29 | 29 |  |  | 33 | 34 |  | 13 | 35 |  | 4 | 1 |
| Ucayali | 226 | 225 |  |  | 44 | 50 |  | 31 | 44 |  | 33 | 18 |
| Total | 1270 | 1263 | 224 | 655 | 594 | 537 | 155 | 126 | 311 | 73 | 262 | 182 |

Elaboración: JGP a partir de información provista por Aidesep, IBC y Cofopri.

Los resultados de la identificación de las Comunidades Nativas presentadas en el cuadro anterior por las instituciones anteriormente mencionadas, son similares entre IBC y Aidesep en casi la mayoría de las regiones excepto en Loreto, en la que Aidesep identifica 59 Comunidades Nativas más que el Instituto del Bien Común, y en Ucayali donde el IBC identifica 6 comunidades más que Aidesep. Por otro lado, la diferencia de cifras entre estas instituciones y el Cenagro y Cofopri es amplia.

Tanto a partir de la revisión de la información como de las entrevistas hechas se desprende la necesidad de revisar y actualizar los datos sobre la cantidad de comunidades campesinas y nativas existentes y el estado de su titulación para asegurar que se cuenta con una línea base fidedigna.

### Problemas Identificados en el Proceso de Titulación

Durante la investigación desarrollada para este informe se encontró que si bien se ha avanzado en la entrega de títulos, existen en algunos casos problemas con la calidad de estos los que harían que no se haya alcanzado del todo el objetivo de lograr la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra.

Estos problemas, identificados en base a las entrevistas hechas a funcionarios y expertos, son:

* Solo alrededor del 25% de los títulos de las comunidades inscritos han sido georreferenciados. Esto se debe a la antigüedad de la titulación, principalmente. En el caso de los planos más antiguos, se tienen como referencia solamente accidentes geográficos, ángulos y distancias, que no necesariamente coinciden con la realidad al momento de ser verificados en el terreno.
* Los planos de las comunidades no coinciden entre sí y presentan información contradictoria. Esto se debe a que han sido elaborados de distintas maneras: sin coordenadas, con coordenadas en datum Psad 56, en Carta Nacional del Instituto Geográfico Nacional (IGN), a diferentes escalas, determinados en gabinete por la toponimias geográfica y hojas de restitución fotogramétricas que sirvieron para la demarcación de los territorios comunales. Esta información contradictoria hace que no se logre generar la seguridad jurídica que se requiere para garantizar el derecho a la propiedad de las comunidades y dificulta la dación de nuevos títulos.
* Existen180 comunidades campesinas inscritas en Registros Públicos sin planos, de acuerdo con cálculos hechos por expertos de Cofopri. Esto trae como consecuencia linderos poco claros, lo que a su vez genera que no se firmen las actas de colindancia con las comunidades vecinas y que, por tanto, estas no puedan inscribir sus títulos. De acuerdo con el experto, de georreferenciarse a estas 180 comunidades, 300 comunidades campesinas podrían inscribir sus títulos.
* No se ha reconocido la totalidad de la extensión del territorio de comunidades nativas. Esto ha ocurrido cuando se han otorgados títulos determinando el número de hectáreas a ser tituladas de acuerdo al número de familias que constituyen la comunidad nativa, en lugar de hacerlo recorriendo todo el territorio usado por la comunidad, tal como lo plantea la ley. De allí los numerosos pedidos de ampliación de territorios hechos por las comunidades nativas. No es posible calcular qué porcentaje de comunidades nativas están en esta situación, dado que esta forma de titular constituye una mala práctica, ya que no se ha respectado la legislación nacional, y por tanto no hay registro de ella. Cabe señalar, sin embargo, de acuerdo con los registros que Aidesep tiene de sus organizaciones de base, hay 220 comunidades nativas pidiendo ampliación de territorios.
* De acuerdo con lo planteado por Aidesep, al entregarse títulos para las comunidades nativas no se suele cubrir la totalidad del territorio de un pueblo indígena y por tanto no se respetan sus lógicas culturales. Las comunidades nativas son las poblaciones más pequeñas conformadas por clanes, que forman parte de un pueblo indígena. Los títulos de las diversas comunidades nativas no necesariamente llegan a cubrir la totalidad del territorio de un pueblo indígena. Al trabajarse de esa manera, se pueden dejar fuera las zonas que se usan para cazar o pescar, o los sitios culturalmente relevantes.
* Se han entregado títulos individuales, sobre parcelas, en territorios de comunidades campesinas. De acuerdo con la información recopilada, existen comunidades campesinas que desean parcelar sus territorios. La principal razón para ello es la búsqueda de seguridad. Perciben que el ser propietarios, en vez de posesionarios, les da más seguridad y un manejo más directo de la tierra. Una segunda razón es que piensan que de esa manera pueden alcanzar un mayor desarrollo pues no dependen de la comunidad para decidir el manejo de sus tierras. Cabe resaltar que en algunos casos se busca titular a nombre individual todo el territorio comunal, mientras que en otros se busca una fórmula mixta: entregar a título individual los terrenos que manejan los posesionarios, y mantener los terrenos comunales.

Del lado de los funcionarios, la razón para la parcelación de las comunidades campesinas fue la presión por cumplir con un número de titulaciones (cuotas). De acuerdo con la información dada por Cofopri, uno de los problemas fue que al momento de establecerse las metas de parcelas a titularse se usaron datos del Censo Nacional Agrario del 1994, en el que se tratan como parcelas de propietarios individuales a las de los posesionarios, que en realidad pertenecen a las comunidades. De ahí la distorsión en la meta a cumplir.

Siendo la parcelación una aspiración válida, es necesario que esta decisión siga los procedimientos planteados por ley. Es decir, que se titule a la comunidad como un todo, que se debata en asamblea y que la parcelación se apruebe con el voto de los dos tercios de los comuneros en el caso de sierra y la selva. Seguir este procedimiento permitiría asegurar que la decisión tomada responde a la voluntad mayoritaria, y el debate permitiría a los comuneros y comuneras ponderar las ventajas y desventajas de la parcelación.

Si bien esta situación fue recurrentemente señalada por representantes de la sociedad civil, líderes de comunidades campesinas y por los propios funcionarios, no es posible dimensionar el problema pues no existen cifras oficiales dado que constituye una falta administrativa. Los expertos, ex trabajadores del PETT, señalan que no abarca a más del 10% de las comunidades. Sin embargo, es imposible precisarlo pero es necesario tomarlo en cuenta para evitar que ocurra nuevamente.

Así mismo, cabe señalar que otro problema señalado recurrentemente, fue la falta de presupuesto. Los momentos en los que se contó con mayor presupuesto se dieron cuando se tuvo el apoyo del BID a través de préstamos, junto con la contrapartida dada por el gobierno peruano. Se encontró también un reconocimiento de que algunos gobiernos regionales, como el de Loreto, sí están impulsando la titulación y dando recursos para ello, mientras que otros no. Cabe señalar que la falta de presupuesto viene a ser la concreción del interés o prioridad que las autoridades le dan al tema.

La falta de presupuesto, o el presupuesto insuficiente, es aún más grave para el caso de las comunidades nativas. Los entrevistados, tanto de instancias de gobierno como de la sociedad civil, indicaron que gran parte de los títulos entregados a comunidades nativas han sido posibles gracias al apoyo de ONGs nacionales e internacionales debido a lo caros que resultan, principalmente por la necesidad de clasificar tierras. La falta de presupuesto se refleja también en el personal que conforma los equipos de trabajo. En el trabajo de campo se halló que ninguna región de la Amazonía tiene un antropólogo, que se requieren para la etapa de reconocimiento y diagnóstico de la dinámica de la comunidad con el territorio, para facilitar el diálogo intercultural con la comunidad, para asegurar que se entienda bien la información que le están pidiendo y así evitar información mal dada que luego se refleja en problemas con los planos.

## La situación de las mujeres

El informe de la FAO “Género y Derecho a la Tierra” en el Perú señala que el derecho a herencia en el país no hace distinción entre hombres y mujeres. Indica también que en el Perú contemporáneo la herencia en la sierra tiende a ser bilateral, es decir que beneficia a ambos.

El informe menciona que en las zonas quechuas se han encontrado sistemas de herencia paralelos, en los que el hijo hereda del padre, y la hija de la madre. Asimismo, se tiende a dar una porción de tierra más grande al hijo mayor, sea este hombre o mujer.

La principal limitación se da por la limitada participación que suelen tener las mujeres en las asambleas comunales, en la que los jefes de familia (generalmente los hombres) deciden la distribución de la tierra cuando se accede a nuevas tierras o cuando hay un fallecimiento. Esto ha sido discriminatorio para las mujeres, pues las asambleas suelen favorecer a los hijos en detrimento de las viudas.

Las principales formas a través de las cuales las mujeres han accedido a la tierra son: herencia (39,4%), propiedades comunitarias oficialmente reconocidas (28,7%), compra-venta (22,1%), adjudicación por Reforma Agraria (6,2%).

La ONG Flora Tristán, por su lado, halló que uno de los principales problemas para el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra (en el caso de las parceleras) es la indocumentación. Si bien el problema de indocumentación ha disminuido notoriamente en el país, hay sectores en los que la carencia de partida de nacimiento y de DNI sigue siendo un problema, particularmente para las mujeres. Esto nace de la concepción de que la representación de la familia recae en el hombre, por lo que las mujeres no necesitan contar con sus documentos de identidad.

# Procedimientos seguidos actualmente para titular comunidades

Tal como indica Apoyo en su informe de consultoría, cada tipo de propiedad sigue un procedimiento diferente. Así, el procedimiento que se sigue para titular a los predios particulares, difiere del que se usa para las comunidades nativas, que a su vez es diferente del de las campesinas. A continuación se presenta el diagrama elaborado por Apoyo para cada uno de ellos y una explicación de los pasos que se siguen.

## Procedimiento para titular Comunidades Campesinas

De acuerdo con la información presentada por Apoyo, el proceso para la titulación de Comunidades Campesinas es el siguiente:

Cuadro 4.1.a Cadena de Valor: Titulación de Comunidades Campesinas

Diagnóstico

Demarcación Territorial

Reconocimiento de la Comunidad

Plano y Memoria Descriptiva

Inscripción en Registros Públicos

Suscripción de Actas de Colindancia

Fuente: Apoyo, Informe Producto II, Resultados de la Metodología de Evaluación de Capacidades

Estos pasos se detallan a continuación, de acuerdo con la información levantada en campo y entrevistas a expertos.

* Reconocimiento de la Comunidad: solicitud de parte de las comunidades campesinas, adjuntando la ficha de personería jurídica. A partir de esto, la DRA programa el trabajo de campo.
* Demarcación Territorial y Suscripción de Actas de Colindancia: notifican a los colindantes en aplicación de la ley 24657, ley de deslinde. Se prevé que cada comunidad colindante delegue a alguien para que pueda suscribir las actas de colindancia. Se hace el recorrido de campo entre ambas comunidades, y se van suscribiendo las actas de colindancia. Van acompañados entre el técnico topógrafo, y el especialista en comunidades que puede ser un ingeniero, un especialista en derecho o un profesional de las ramas sociales. Conforme se va haciendo el recorrido, se van cerrando los linderos, a través del levantamiento de actas. Cuando hay controversia se separa el área en controversia, y cada parte señala su pretensión. Se intenta llegar a un acuerdo en ese momento, y si no se puede, se señala el área en controversia indicando que eso no se titula y queda pendiente. En caso que las comunidades logren llegar a un acuerdo posterior, lo pueden inscribir, y si no se va al poder judicial.
* Plano y Memoria Descriptiva: con las actas de colindancia y los datos tomados en campo, el técnico elabora el plano de conjunto de la comunidad campesina. Arma el expediente adjuntando las actas de colindancia, memoria descriptiva, la resolución de reconocimiento, la ficha de personería jurídica, las actas de aprobación de la asamblea donde se ha aprobado que el presidente puede suscribir actas. Los planos son visados por el ingeniero de la agencia agraria que corresponde.
* Inscripción en Registros Públicos: se publica el aviso de la titulación en El Peruano y un diario local. A veces con el plano. No se ponen afiches. Pasado el plazo de ley (veinte días), el expediente es enviado por la DRA a Registros Públicos. Registros Públicos lo inscribe, si no hay oposición en 30 días se convierte en propiedad. La DRA recaba los documentos y los entrega a la comunidad.

Cabe señalar que un problema hallado es que al momento de hacer el recorrido no se tiene una metodología común: algunas regiones usan GPS, otras siguen usando las cartas antiguas. Esto constituye un problema a subsanar.

## Procedimiento para titular comunidades nativas

De acuerdo con la información presentada por Apoyo, el proceso que se sigue es el siguiente:

**Cuadro 4.2.a Cadena de Valor: Titulación de Comunidades Nativas**

Diagnóstico

Demarcación Territorial

Reconocimiento de la Comunidad

Informe de Campo

Conformidad de Linderos

Clasificación de Tierras



Plano y Memoria Descriptiva

Monumentación de Hitos

Inscripción en Registros Públicos

Fuente: Apoyo, Informe Producto II, Resultados de la Metodología de Evaluación de Capacidades

Estos pasos se detallan a continuación, en base a la información levantada en campo y las entrevistas a expertos realizadas por JGP. Reconocimiento de la Comunidad Nativa: la comunidad nativa solicita la titulación a la DRA presentando su resolución de reconocimiento, el croquis de ubicación de la comunidad, y el croquis del territorio que se va a titular, además del censo poblacional. La DRA se constituye en la comunidad y pide a las autoridades la realización de una asamblea comunal. En ella se redacta un acta constituyendo la comunidad nativa con nombre, ubicación, familia etno-lingüística, número de familias y eligiendo la primera junta directiva. El censo es elaborado por la Comunidad Nativa, este consiste en el registro de todos los habitantes, identificados con DNI de ser posible. Se incluye no solo a los jefes de familia, sino también a los niños y mujeres. El estatuto no es necesario en esta parte del proceso de reconocimiento; este se necesitará recién cuando vayan a hacer alguna gestión, cuando buscan ser parte de los presupuestos participativos, para poder inscribir a su junta directiva, para poder hacer cualquier convenio o para poder hacer cualquier negociación. En general, para ser visibles frente al Estado.

* Proceso de titulación: una vez recibida la solicitud, la DRA programa y hace la visita de inspección y de levantamiento a la comunidad. En esa visita participan el encargado de la brigada técnica, georreferenciadores, técnico de clasificación de suelos, etc. Se hacen presentes en la comunidad y explican el procedimiento de la titulación, revisan los antecedentes y acuerdan cómo se va a hacer el trabajo. La comunidad arma las brigadas de “trocheros”, los que van a apoyar en la logística a los técnicos, y establecen el tipo de hitos que se van usar. Para convocar a esta reunión la DRA envía un documento al jefe de la comunidad, al teniente gobernador, y también se usa la radio. En la reunión participan hombres y mujeres, pero son los hombres quienes tienen una participación activa. Como resultado de esta reunión, se elabora la primera acta de compromiso.
* Demarcación territorial y levantamiento de calicatas: al momento de georreferenciar se levantan también las calicatas y se instalan los hitos con material local de buena duración. La monumentación se hacía primero con madera (chungos, madera dura), ahora se hace con tubos de plástico con relleno de cemento, pintadas de rojo, con las coordenadas en blanco. Estos tubos son de 1.50 m de alto y se entierran 80 cm. Al formalizar el acta se establece cómo se van a mantener los hitos. En el momento de la demarcación territorial también se hacen las calicatas y se levantan las muestras de suelos para la clasificación de uso mayor. Estas muestras son llevadas a los laboratorios autorizados para hacer los análisis. El laboratorio recomendado por el Minagri es el de la Universidad Agraria La Molina. Sin embargo, también hay universidades y laboratorios locales que analizan estas muestras. Los resultados de estos estudios suelen estar listos en un plazo promedio de 30 días, dependiendo del tamaño de la muestra.
* Conformidad de linderos: al finalizar la demarcación con la presencia de los colindantes se hace una asamblea en la que se levanta un acta de conformidad de linderos. En ella se dice que el levantamiento de los linderos no afecta derechos de terceros (colindantes). Con la tecnología actual se logra que tengan una visión clara de cómo va a ser el territorio que les va a tocar. Para llegar a la asamblea se necesita tener ya claro que no hay superposición, para lo que se usa la base gráfica catastral que tiene la DRA.
* Trabajo de gabinete e informe de campo: se elabora un informe técnico sobre el procedimiento. Se elabora el plano perimétrico. Se pasa a asesoría legal para la aprobación del plano. Se manda notificar a la agencia agraria, al municipio y a la comunidad misma para que digan si están de acuerdo. Se hace una notificación pública con carteles mostrando el plano. Si no hay apelación, se da por consentida la resolución.
* Clasificación de tierras: en paralelo se concluye el estudio de clasificación de suelos. Una vez que se tiene el análisis hecho por los laboratorios, el especialista de la DRA prepara el estudio de clasificación de tierras, y se manda a la DGAAA para su aprobación.
* Inscripción en Registro Públicos: una vez que se tiene la aprobación de la clasificación de tierras y que ha sido consentida la resolución de aprobación de plano, se emite el informe técnico de titulación, el informe legal y la resolución de titulación. Luego que se emite el título de las tierras agropecuarias, la resolución de titulación se notifica al Programa Regional de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre de la región, si lo hubiera, o a la entidad que represente a esta Dirección General , que forma parte del Minagri, para que se emita el contrato de cesión en uso, según la resolución. De la información levantada en campo, se ha hallado que cuando no se cuenta con este ente regional, se dificulta enormemente la entrega de los contratos de cesión en uso.

Sobre el punto de contratos de cesión en uso, cabe señalar que entre los años 1992 y el 2011 no hubo un ente competente que entregara los contratos de cesión en uso. Por ello, las comunidades tituladas en esos años no tienen contratos de cesión en uso sino que sólo cuentan con su resolución, y su título de propiedad para los terrenos aptos para cultivos. Recién a partir del 2010, la DGFFS ha transferido esta competencia a los Gobiernos Regionales quienes a través del Programa Regional de Manejo Forestal y Fauna Silvestre están asumiendo la emisión de los contratos de cesión de uso para las porciones con aptitud forestal dentro del territorio de las comunidades nativas.

En el 2011 se ha empezado la titulación en Loreto, según los especialistas consultados no hay otro gobierno regional que haya titulado a comunidades nativas hasta hoy. En Loreto, ya se han entregado desde el 2011 título y contrato de cesión en uso, debidamente inscrito en SUNARP, a más de 56 comunidades nativas en el Río Tigre, Marañón, Tapiche, Putumayo y Bajo Ucayali. El 85% de estas contaron con apoyo de ONG’s que contaron con financiamiento internacional.

# Principales cuellos de botella para la titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas

En esta sección se presentarán los resultados del trabajo de campo y revisión de la documentación disponible al momento de elaborar el presente diagnóstico. Se centra en los problemas que podrían trabar la titulación de las comunidades pendiente de ser realizada.

Los principales cuellos de botella encontrados se presentan agrupadas en tres rubros: (i) cuellos de botella generales; (ii) cuellos de botella para la titulación de comunidades campesinas; (iii) cuellos de botella para la titulación de comunidades nativas. Sin embargo, varios otros problemas fueron identificados sin que estos lleguen a ser significativos numéricamente.

## Cuellos de botella generales

Todos los cuellos de botella identificados en este rubro tienen que ver con la calidad de los títulos ya inscritos. Estos títulos presentan problemas que se vuelven evidentes cuando se trata de inscribir a nuevos títulos de comunidades y que están íntimamente vinculados entre sí. Estos son: la información catastral contradictoria, títulos inscritos sin georreferenciación, las dificultades que hay para rectificar títulos ya inscritos y los conflictos por linderos.

### Información Catastral Contradictoria

Uno de los problemas frecuentemente señalados ha sido la ausencia de un catastro único actualizado. Este problema se concreta en la superposición gráfica de los límites de tierras de los predios inscritos. Así, una de las razones más frecuentes por las que no se puede inmatricular (inscribir por primera vez) el título en Registros Públicos es porque cuando esta institución compara los planos presentados con los que tiene en su propio catastro, encuentra que hay superposición con otros títulos ya inscritos. Esto se debe a que la información catastral generada por la DRA no empata con la que tiene Registros Públicos, y esta información no es revisada antes de delimitar a las comunidades porque en el momento de la titulación no se realizó un estudio de diagnóstico físico legal de la zona de estudio.

Estas superposiciones gráficas se deben a que se han incorporado a las bases cartográficas de las diversas instituciones que las manejan (gobiernos regionales, SUNARP, Cofopri, municipalidades) planos elaborados con diferentes metodologías. Estas metodologías incluyen: hoja cartográfica de IGN, restitución fotogramétrica, con GPS navegadores, brújula, entre otros. Estas informaciones sirven para escanear, digitalizar y vectorizar los documentos técnicos. Estos documentos, no homogéneos, son incorporados a una base cartográfica que sirve para hacer consultas registrales y catastrales.

Con relación a la diversidad de catastros, los entrevistados señalaron también que un problema adicional es que cada instancia usa diferentes códigos de registro, lo que no ayuda a cruzar información. Las instituciones que generan y manejan catastros son: Cofopri (ahora para el área urbana), Minagri, los gobiernos regionales, los gobiernos locales. Existe consenso entre los especialistas acerca de la necesidad de tener un catastro rural único. Mientras que algunos representantes de la sociedad civil señalaron que este debía ser manejado por el Minagri, otros indicaron que era competencia del Sistema Nacional Catastral, entidad encargada de centralizar y unificar los diversos registros catastrales. Esta institución requeriría ser apoyada para fortalecer su autoridad en el área y así avanzar en este proceso de unificación de la información catastral.

#### Títulos inscritos sin georreferenciación

Las comunidades nativas tituladas desde el año 1974 hasta 1995 no tienen planos georreferenciados. El 1995 se terminó de hacer la carta nacional, y se empezó a trabajar con GPS navegadores a partir del 2000. En el caso de las comunidades campesinas se ha trabajado con planos de hojas catastrales, que son también imprecisos, hasta el año 2002 que fue cuando se empezó a usar el GPS.

En el punto anterior, sobre la superposición de linderos y territorios, se señalaba que este problema se da cuando las diversas informaciones catastrales no coinciden, en concreto entre las que manejan los gobiernos regionales y la de la SUNARP. En otros casos, los títulos inscritos tienen planos antiguos (con referentes más vagos) y sin georreferenciación o, simplemente, inscritos a través de escritura pública, sin planos, y por tanto no existen linderos claros. En el caso de los planos antiguos, se ha encontrado que muchas veces las referencias dadas por estos planos no coinciden con la realidad en el terreno. Así, cuando se va a la zona a verificar el plano, se encuentra que siguiendo las distancias y ángulos indicados en el plano no se logra cerrar la poligonal. O se halla que la distancia entre accidentes geográficos señalados (por ejemplo, dos quebradas) no coinciden con la realidad, aunque estos accidentes geográficos permanezcan en su lugar original. A esto también se suma que en los planos y en los títulos la medida del área del terreno está incorrecta, y tampoco corresponde con la realidad. Esta falta de claridad en los linderos dificulta que se firmen las actas de colindancia que se requieren para las nuevas inscripciones de títulos, o abona a que al momento de inscribir la propiedad se indique que existe una superposición de territorios.

En general, se encuentra que cuando un plano está formado por líneas rectas (situación muy común), este no refleja la realidad en la que los linderos están más bien dados por accidentes geográficos que no suelen ser rectos. Se llega a esta situación generalmente cuando los funcionarios encargados de la titulación no recorrieron todo el territorio, sino que identificaron algunos puntos y cerraron la poligonal con líneas imaginarias.

También es una práctica común pedirles a los miembros de comunidades que ubiquen sus linderos en un mapa, representación gráfica a la que no están acostumbrados, por lo que terminan dando informaciones inexactas. Asimismo, ocurre que quienes titulan se acercan con un mapa ya elaborado, que contiene quebradas o ríos que no han sido comprobados (con nombres reales, pero no ubicados correctamente en el mapa). Se pide la confirmación de la información a la población, mirando el mapa, y se cometen errores porque, como ya se mencionó, los mapas son un instrumento con el que la población tiene poca familiaridad y no domina. En este sentido, sería necesario incluir toponimias en el mapa, pero también verificar su correcta ubicación.

La delimitación de territorio con líneas rectas está también asociado con una inadecuada práctica en la que quienes registraron los territorios de las comunidades nativas trataron de hacer una relación tierra-hombre en la que se adjudicaron territorios sin tomar en cuenta los límites, sino que se estableció una cantidad de hectáreas proporcional a la población que esa comunidad tenía en ese momento. A partir de ese cálculo, que no respeta lo planteado por la ley, fue que se hicieron los polígonos.

Un problema adicional es la falta de monumentación. Si bien hay algunos hitos naturales que son suficientemente claros en sí mismos (como el caso de las quebradas), otros lo son menos. Así, se puede indicar en un plano que el lindero pasa por una ladera, o que atraviesa una pampa, pero no queda claro a qué altura de la ladera o en qué parte de la pampa exactamente es que se ubica el lindero. La mayoría de linderos, pese a que los terrenos han sido titulados, no están monumentados, especialmente en el caso de las comunidades campesinas. La monumentación contribuiría a que las comunidades tuvieran una forma más clara, para sí mismas y para sus vecinos, de fijar sus límites, y se tendría un mejor manejo de la memoria de estos límites.

En el caso de la selva, la falta de claridad de los linderos se complica más aún por las características geográficas mismas de la zona. Así, en algunos planos se indica como límite a un río. Sin embargo, los ríos en la Amazonía pueden cambiar de curso. Así, el río puede pasar un tiempo delante de un grupo de viviendas, cambiar de curso y pasar luego por detrás de las mismas. Todo esto lleva a remarcar la importancia y la necesidad de georreferenciar los planos de las comunidades, incluso de las ya inscritas. De esta forma se aseguraría la tenencia indiscutible de los territorios.

#### Rectificación de títulos a través de la vía administrativa

Otra dificultad señalada, relacionada con los dos puntos anteriores, es que una vez que se descubre que un título está mal inscrito en Registros Públicos y que se necesita rectificarlo para poder inscribir también a las comunidades colindantes, no es posible hacer la rectificación a través de la vía administrativa. Esto fue señalado por los expertos en procesos de titulación, que han trabajado tanto con comunidades campesinas como con nativas, así como por los funcionarios de Cofopri. La Dirección Regional Agraria de Alto Amazonas indicó lo mismo, que las rectificaciones se hacen a través de la vía judicial. La razón es que el código civil señala que un título no puede ser inscrito dos veces y, al estar ya inscrito, el título tiene que ser corregido a través de la vía judicial o de la dación de una ley. Señalaron que esto dificulta enormemente el proceso de titulación, y muchas veces lo obstaculiza pues el paso por las instancias judiciales implica el alargamiento de los plazos.

Sin embargo, para el caso de los predios urbanos existe la Ley 27333, Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial para la Regularización de Edificaciones, que establece que se pueden hacer rectificaciones a través de mutuo acuerdo entre los colindantes por escritura pública, por procedimiento notarial, o a través del poder judicial en caso haya superposición de áreas o linderos. Se indica también que en caso se llegue a un acuerdo durante el proceso judicial, se puede pasar a elaborar la escritura pública que recoja el acuerdo.

En el caso de la Ley 667, Ley de Registro de Predios Rurales, se le otorgó al PETT la posibilidad de hacer rectificaciones, pasando por un proceso a través del cual se hacía pública esta información. Sin embargo, en el DS 032-2008-Vivienda, que reglamenta la Ley 1089, se establece claramente que la regulación para los predios rurales no incluye a las comunidades campesinas y nativas. Ambas leyes podrían indicar que es posible rectificar títulos sin pasar por la vía judicial, cuando hay acuerdos entre los colindantes, pero que para el caso de las comunidades campesinas y nativas es necesario aclarar esta posibilidad y establecer el procedimiento.

De acuerdo con información proporcionada por CEDIA, se intentó hacer un proyecto piloto a través del cual las comunidades que requerían inscribir su título y las que tenían que rectificar un título ya (mal) inscrito se ponían de acuerdo, y el Estado se allanaba a ese acuerdo. La intención era hacer el proyecto en el Poder Judicial más expeditivo reconociendo ambas partes que la solución al problema solo se lograría por sentencia de Juez. Sin embargo, esta experiencia no llegó a llevarse a cabo por falta de voluntad política según los entrevistados. Esta experiencia podría ser llevada a cabo como un proyecto piloto.

#### Conflictos por linderos

Debido a los puntos antes mencionados de linderos poco claros, porque no tienen planos, porque los planos no están georreferenciados, o porque se tienen disputas históricas, uno de los obstáculos para la titulación son los terrenos en conflicto. Sin embargo, este no es un problema mayoritario.

De acuerdo con lo encontrado en las entrevistas, por lo general las autoridades y funcionarios desarrollan un primer nivel de intermediación o arbitraje, pero luego dejan a las comunidades para que resuelvan sus conflictos entre sí. Sin embargo, estas logran soluciones con más facilidad cuando se cuenta con intermediarios que faciliten el diálogo y la toma de decisiones. Hasta el momento, estas mediaciones han sido cumplidas por las propias organizaciones de campesinos o nativos, o por ONGs. Cabe preguntarse si no sería necesaria la creación de una instancia que facilite el arbitraje en estos casos, o que los funcionarios encargados de la titulación desarrollen esta competencia y tengan instancias a las cuales subir el problema cuando no se resuelve en un primer momento.

En el trabajo de campo se ha encontrado que existe confusión con relación a qué es lo que ocurre cuando existen áreas en conflicto. Así, mientras que algunos líderes de Comunidades Campesinas indicaron que en ese caso se paraliza la titulación, los funcionarios indicaron que la titulación sí procede y que se inscribe señalando cuál es el área en conflicto.

Tal como se señaló antes, las áreas en controversia no son tantas y, mientras no haya inversión privada en la zona, se convive con este problema. Es cuando va a haber una inversión que implique una compensación que surgen los conflictos. Pero, más aún, el problema es que no se logra generar seguridad en la propiedad si existen esas zonas grises.

## Cuellos de Botella para la Titulación de Comunidades Campesinas

Las comunidades campesinas no presentan mayores problemas propios, a diferencia de las comunidades nativas. Sus cuellos de botella particulares están referidos a las tierras adjudicadas a través de la reforma agraria.

En el trabajo realizado no se encontró que la superposición con los sitios arqueológicos, que ocurre principalmente en el caso de las comunidades campesinas, fuera un problema debido a que las comunidades saben que este territorio no puede ser titulado y a que el procedimiento que se sigue es claro.

### Problemas con tierras adjudicadas por la Reforma Agraria

En el caso del Cusco se encontraron testimonios de comunidades que hablaban de las dificultades que tienen para concluir con su proceso de titulación de todo su territorio. Estas comunidades, ubicadas en el distrito de Maras, indicaron que tienen dos tipos de territorios: los ancestrales, que fueron titulados en la década del 80 apenas se dio la Ley de Deslinde y Titulación; y las tierras adjudicadas a través de la Reforma Agraria.

El representante del Gobierno Regional del Cusco indicó que un problema es que hay procesos de expropiación de terrenos a través de la Reforma Agraria (que se llevó a cabo en 1969) que no han concluido. Los propietarios (como los llaman los campesinos) están reclamando estas tierras, y en algunos casos están logrando hacer uso de ellas incluso vendiendo terrenos que están dentro de los terrenos de comunidades campesinas, generando gran inseguridad en estas.

De acuerdo con la DRA Cusco lo que se requiere es que el Ministerio de Economía y Finanzas destine los fondos para compensar a los ex propietarios y así cerrar el proceso de expropiación pendiente. Cabe señalar que si bien esta información fue encontrada en Cusco, es probable que no se limite solo a esta región.

## Cuellos de Botella para la Titulación de Comunidades Nativas

Como se verá a continuación, la complejidad para titular a las comunidades nativas es mayor, debido principalmente a la clasificación de suelos que se requiere hacer y a la imposibilidad de entregar títulos para el territorio de manera integral.

### Clasificación de suelos y titulación de bosques

El principal cuello de botella en el caso de las comunidades nativas, señalado reiteradamente por los expertos y representantes de la sociedad civil, es el de la clasificación de suelos. La clasificación de suelos se hace para determinar qué sección del territorio de la comunidad nativa será entregado en propiedad y cuál a través de contratos de cesión en uso.

La ley de Comunidades Nativas de 1974, reconocía el derecho sobre el territorio y se entrega título sobre el territorio total delimitado. Fue a partir de la Ley Forestal del año siguiente que buscó proteger los bosques de la Amazonía, y a través de la cual estos pasaron a ser propiedad del Estado. El artículo 66 de la Constitución Política de 1993 ratificó esto al señalar que todos los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, lo que incluye a los bosques. Basado en esto, se pasó a entregar contratos de cesión en uso para las tierras aptas para bosques y para las tierras de protección. Esto ha hecho que el reconocimiento de derechos de propiedad a las comunidades nativas de la Amazonía en promedio solo se circunscriba al 25% de los territorios comunales delimitados. Cabe señalar que, de acuerdo a la información recogida, son muy pocos los contratos de cesión en uso que han sido efectivamente entregados. En este caso, una de las principales dificultades es que esta función no ha sido delegada al Gobierno Regional y que, a su vez, el pedido no sube al Minagri cuando se requiere. Así, la herramienta con la que cuentan las comunidades para proteger su derecho sobre su territorio es el plano en el que se establecen los linderos de su territorio; tales comunidades no podrán tener la aprobación de Planes de Manejo en estas áreas y tampoco podrán sustentar su derecho ante la talla ilegal.

Desde el punto de vista de las organizaciones indígenas y de las ONGs, esta norma no respeta el Convenio 169, a través del cual se plantea que se reconozcan los derechos sobre los territorios y los recursos naturales que estos poseen. Es necesario plantear el debate sobre si el hecho de no entregar títulos de propiedad sobre los bosques a las comunidades nativas asegura la conservación de los mismos, sobre todo tomando en cuenta que estas son sociedades no agrícolas sino que dependen del bosque y de los diferente recursos que allí se encuentran y –por tanto- tienden a preservarlo. Además, el DL 22175, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y otras normas, establecen claramente que el aprovechamiento comercial de los recursos naturales entregados a las comunidades se hará en el marco de la ley sobre la materia y/o se pueden plantear otras medidas de protección sobre el recurso forestal.

Debido a que no se entregan títulos de propiedad sobre los bosques, se desprende la necesidad de trabajar la clasificación de suelos para la entrega de títulos a las comunidades nativas. Si bien los expertos de las entidades públicas señalaron que el requisito de clasificación de suelos se aplica en general a todos en la Amazonía, representantes de la sociedad civil indicaron que sí se entregan concesiones a agricultores, sin realizar estudios de clasificación de suelos. Este es el caso de las comunidades de Nuevo Arica, Nuevo Progreso, San Antonio de Saniyacu y San Juan de Armanayacu ubicadas en el distrito de Balsa Puerto, en la provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto.

La clasificación de suelos es una herramienta sumamente útil para poder gestionar el territorio y para poder pensar en su zonificación y las posibilidades de desarrollo que este recurso presenta. En este sentido, debiera ser aplicada al país en su conjunto y no sólo a las áreas amazónicas. Es, al mismo tiempo, una herramienta cara. Sus altos costos se desprenden de la necesidad de contratar especialistas, de la cantidad de calicatas y muestras que se tienen que levantar (cinco calicatas por hectárea, tres muestras por cada calicata), de los costos de transporte de estas muestras, de la distancia de los laboratorios (el más usado es el de la Universidad Agraria de la Molina). Siendo una herramienta costosa, no llega a ser cubierta por el gobierno y pasa a ser asumida por las propias comunidades nativas (apoyadas por ONGs) que son las interesadas en lograr los títulos. Cuando no se consiguen estos apoyos, y no se cuenta con el apoyo de los gobiernos regionales, simplemente no se puede titular. Desde el punto de vista de las Comunidades Nativas y organizaciones indígenas, esta exigencia es vista como una traba más que impide a las comunidades acceder al derecho de propiedad reconocido por la Constitución Política del Perú, la Ley y Reglamentos de Comunidades Nativas y el Convenio 169.

### Superposición con Áreas Naturales Protegidas

Las zonas reservadas, que son una categoría de Áreas Naturales Protegidas (ANP) de carácter transitorio, sí se pueden titular a favor de las comunidades nativas si demuestran haber estado allí antes de que fuera declarada zona reservada. Pero en el resto de ANPs, una vez que están categorizadas no pueden ser tituladas. Se requiere hacer el saneamiento físico legal de las comunidades que están alrededor o en las zonas reservadas antes de categorizarla. Ello ahora está más claro, pues el proceso de categorización requiere la implementación de la Ley de consulta previa. La consulta previa fue implementada en el complejo de ANP Vilcabamba en Junín (aún sin existir la ley sobre la materia), y como resultado de este proceso se excluyeron los territorios de las comunidades colindantes. Sin embargo, los territorios excluidos en la Región Junín para las comunidades colindantes hasta ahora no reciben sus títulos de propiedad, que están esperando desde el 2002. Esta demora se debe a la no asignación de presupuesto y a la poca claridad acerca de qué instancia tiene las facultades para entregar títulos en este tipo de áreas, lo que indicaría la baja importancia que se le da al tema de la titulación en este tipo de situación.

Cabe resaltar que la Guía para Comunidades Nativas de SUNARP plantea que en caso exista superposición con un Área Natural Protegida no hay impedimento para la inmatriculación del territorio de una comunidad nativa. Esto fue ratificado por el representante de SUNARP en la entrevista. Sin embargo, en la experiencia no se ha podido proceder con la titulación. Probablemente esto se deba a que lo anteriormente mencionado es un punto que la SUNARP ha aclarado recientemente.

### Superposición de derechos con Bosques de Producción Permanente

Otro obstáculo que encuentran las comunidades nativas cuando van a titular es que su territorio ha sido demarcado como Bosque de Producción Permanente (BPP) o que, en algunos casos, ya existe una concesión forestal otorgada en sus territorios. Este es uno de los principales problemas que las comunidades nativas aún sin titular están enfrentando actualmente.

En esos casos, puede ocurrir que los gobiernos regionales prefieran no iniciar el proceso de titulación por el cruce que ya existe, debido a que encarece el proceso y no disponen de presupuesto suficiente, y no se tienen los procedimientos claros. También ocurre que se presenta el título a Registros Púbicos, y este, al encontrar la superposición, observe el título. Estos problemas se dan porque antes de hacer la demarcación y antes de entregar la concesión forestal no se verificó si esos terrenos forman parte de los territorios de comunidades indígenas. De acuerdo con la información dada por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, este problema se presenta debido a que no existe información catastral actualizada a la que puedan acceder para verificar las posibles superposiciones. Es necesario tomar en cuenta también que, dado que existen comunidades no tituladas la información de estas no aparecerá en los registros catastrales, por lo que se requiere hacer estudios previos más completos. En este sentido, es necesario el elaborar un registro actualizado y comprobado de comunidades reconocidas, y establecer criterios sistematizados para reconocer comunidades que los diversos funcionarios involucrados manejen de la manera más homogénea posible.

El problema, con la titulación de las comunidades, se genera dado que pese a que los derechos de las comunidades pre-existen a los de las demarcaciones o concesiones forestales, estos no pueden ser reconocidos a través de un título porque tiene prioridad quien inscribió su título primero. Lo que se suele hacer en estos casos es pedirle a la comunidad que desista de inscribir el área que se superpone, recortando así sus derechos. La otra opción que se tiene es que la comunidad solicite a MINAGRI que desista de la concesión y la modifique haciendo una exclusión y un redimensionamiento del bosque inscrito en registros públicos.

Instituciones de la sociedad civil como CEDIA, con amplia experiencia en la titulación de comunidades nativas, estiman que más del 90% de las comunidades pendientes de titular se superponen con BPPs. Anteriormente, se pedía que las comunidades hicieran el trámite de exclusión, lo que era muy difícil para ellas. Actualmente, tramitar las exclusiones es competencia de los gobiernos regionales, y está en proceso de ser transferida por la Dirección General de Flora y Fauna Silvestre (DGFFS) a los Gobiernos Regionales, faltando al momento realizar esta transferencia a Cusco, Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Huánuco, Lima, Ancash. El procedimiento de exclusión señala que el territorio de la CN no forma parte del BPP y se indica que queda libre, lo que permite que la DRA titule.

Una vez hecha la exclusión, la DGFFS debe hacer el proceso de redimensionamiento que implica que se corrija en Registros Públicos lo allí inscrito. Esta función se desarrolla por esta instancia porque forma parte de la competencia de manejo forestal, que se gestiona desde el nivel nacional.

Con relación a si se han llegado a dar exclusiones, la información recabada es contradictoria. Mientras que instituciones de la sociedad civil señalan que no, la DGFFS indica que sí. Este organismo indica que los BPPs originalmente demarcados en el año 2000 cubrían 25 millones de hectáreas, mientras que ahora se han reducido a 17 millones por las diversas exclusiones que se han hecho y que incluyen a comunidades nativas, entre otros actores.

El reto con las comunidades nativas, indica la DGFFS, es que estas estén en capacidad de demostrar que los territorios que reclaman eran suyos antes del año 2000, para lo que deben presentar documentación que indique que existían allí antes de esa fecha, como los planos o cualquier documentación que hayan elaborado para obtener el título.

Una vez entregadas las concesiones, el panorama se complica. En ese caso, el Estado tiene que compensar y reubicar a quienes han recibido la concesión en tierras que en realidad pertenecen a CCNN. Quien tiene que compensar es el gobierno regional, pero hasta ahora no se ha hecho ninguna compensación.

### Dificultades para identificar tierras en abandono en territorios nativos

Un problema encontrado es que se han declarado como tierras en abandono a territorios que sí venían siendo usados, y formaban parte, del territorio de las comunidades nativas por el desconocimiento que se tiene sobre cómo es la relación de estas comunidades y sus pueblos con sus territorios. En este sentido, es necesario considerar que las comunidades nativas que hacen migraciones cíclicas (las cuales pueden variar en promedio entre cinco y diez años). Se deben tomar en cuenta también prácticas culturales, como la que tienen los Arawacos (Machiguengas y Asháninkas) de iniciar a sus jóvenes a través del recorrido, que hace toda la familia junta, del territorio. A través de este recorrido los padres enseñan al joven, en edad de casarse, las habilidades que requiere para vivir, como la de la caza y la pesca o simplemente viajan para realizar intercambios de matrimonio en otras comunidades. Para poder realizar este recorrido, la familia deja sus tierras por un año, lo que no puede ser considerado abandono, pues regresan luego a la comunidad.

Existen también otras prácticas, como las que tiene el pueblo Matsés, en el que si un miembro de la comunidad es atacado por un tigre, toda la comunidad se muda a otro lugar. Sin embargo, puede darse que luego se regrese a su lugar original por decisión del conjunto de la comunidad, por lo que tampoco puede ser considerado abandono. También es necesario que se tome en cuenta que las comunidades nativas necesitan estos espacios para poderse mover de una zona de actividad a otra.

Sin embargo, a ojos de los colonos y de muchos funcionarios, estas tierras se consideran en abandono pues desconocen las dinámicas propias de cada pueblo. Se han presentado problemas cuando los colonos, a partir de su percepción, han planteado que existen tierras en abandono (para poderlas reclamar) porque estas están cubiertas de bosque. Lo que, desde la percepción y dinámicas de los pueblos nativos, no corresponde con la realidad. Sin embargo, si los colonos reclamaban esta tierra y no estaba titulada, se les ha entregado el título sin verificar correctamente si era parte del territorio de una comunidad nativa aún no titulada. En este sentido, es necesario que los funcionarios sepan reconocer las dinámicas de cada cultura relacionada a su territorio para poder saber si efectivamente hay abandono. Esto implica que haya antropólogos en los equipos que implementan el proceso de titulación de tierras donde se encuentran poblaciones indígenas.

### Conflictos por superposición con colonos

Se presentan dos tipos de escenarios diferentes para la superposición con colonos. El primero es cuando la Comunidad Nativa es titulada y encuentra que los colonos han ocupado parte de su territorio mediante la expedición (que puede ser fraudulenta) de constancias de posesión de parte de la Agencia Agraria. Si ellos demuestran que el título de la comunidad fue entregado previo al inicio de las actividades agrícola de él o los colonos, sus constancias de posesión son anuladas y le solicitan que se retire luego de la cosecha de su actual campaña. En caso de que el colono posea título, se procede a hacer un proceso de caducidad del título de propiedad en registros públicos. Según mencionan los informantes, existen grandes extensiones de terreno en la selva que fueron titulados en la época del caucho y que ahora están abandonadas, con lo que este proceso se facilita.

En segundo lugar, cuando la Comunidad Nativa está reconocida y en proceso de titulación y encuentra posesionarios dentro del territorio que quiere reconocer, debe acudir a su memoria descriptiva, que le da la presunción de propiedad sobre el terreno en disputa, con lo que puede exigir la salida de los colonos. Sin embargo, en caso el colono tenga título de propiedad la comunidad no tiene mecanismos para expropiar este terreno, por lo que se recomienda dialogar para hacer una valorización de las mejoras y cultivos y pagarlas para que el colono abandone este terreno. En caso no prospere la negociación se procede a titular el territorio a nombre de la comunidad excluyendo la tierra en disputa.

### Situación de comunidades ribereñas

Con relación a las comunidades ribereñas existen diversas posturas entre las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar se debe diferenciar al campesino ribereño del colono. Según los especialistas consultados, el campesino ribereño es un mestizo que vive de la misma forma que el indígena, es decir que maneja un territorio para desarrollar actividades económicas de subsistencia (caza, pesca, pequeña agricultura), con la misma lógica de conservación y protección. Es común encontrar parcelas de agroforestería, es decir espacios donde se cultivan distintos productos y además se hace reforestación para compensar los árboles rozados para hacer esta parcela. En contraposición, el colono es un migrante que llega a la selva a realizar agricultura extensiva y monocultivos con la misma lógica que en la costa o la sierra, sin darse cuenta de que las condiciones del suelo son diferentes, por lo que generan mayor deforestación a la ambientalmente sostenible. Además, si bien se organizan comunalmente, todos tienen una visión de propiedad privada, mientras que el campesino ribereño lo maneja comunalmente.

El campesino ribereño tiene a su favor la titulación como comunidad campesina de la selva, para que se le haga entrega de la posesión o usufructo de un terreno comunal. Sin embargo el colono, al tener la aspiración de la propiedad privada, se niega a utilizar este mecanismo, por lo que usualmente inicia el proceso de titulación individual de predios rurales. Es importante resaltar que los especialistas mencionaron que la selva se encuentra en una dinámica en la cual estos campesinos ribereños cada vez son menos, o están cambiando a la lógica de los colonos, generando una mayor deforestación del territorio. Cabe mencionar además que ellos también han sido dejados de lado por las entidades encargadas de la titulación, dificultando sus procesos, a menudo en favor de empresas que desean titular territorios mucho más extensos, con lo que terminan vendiendo sus parcelas para migrar a la periferia de las ciudades más cercanas.

# Los casos de Brasil y Colombia

A continuación se presentan los casos de Brasil y Colombia. En ellos se desarrolla la manera como ambos países han manejado el tema del acceso al territorio de comunidades tales como los indígenas y afro-descendientes. Al finalizar cada uno de los casos se hace un análisis del vínculo con el caso peruano.

## El caso de Brasil

En Brasil existen distintos pueblos considerados *tradicionales,* comolas sociedades indígenas[[6]](#footnote-6), cada una con formas propias de relación con sus respetivos ambientes geográficos, las comunidades de remanentes quilombos[[7]](#footnote-7) y las comunidades compuestas por poblaciones extractivas, ribereñas[[8]](#footnote-8) y de pescadores artesanales. Cada uno de ellos presenta una distinta modalidad de apropiación de tierras tradicionalmente ocupadas.

A lo largo del siglo XX distintos pueblos considerados *tradicionales* se enfrentaron a diversas olas expansionistas de desarrollo que avanzaban sobre sus territorios tradicionales, tales como inversiones en infraestructura, construcción de las primeras grandes carreteras amazónicas (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Santarém), construcción de hidroeléctricas (Tucuruí, Balbina) y el establecimiento de proyectos de minería (Grande Carajás). Desde el punto de vista de los pueblos tradicionales, estos múltiples movimientos cambiaron radicalmente las relaciones ecológicas que mantenían con sus respectivos territorios, particularmente en lo que se refiere al acceso y al uso de los recursos naturales.

Considerando estas presiones, dichos pueblos se sintieron obligados a elaborar nuevas estrategias territoriales para defender sus respectivas áreas y estilos de vida. Según Little (2002:13), el objetivo fundamental de esta ola consistía en forzar al Estado brasileño a admitir, dentro del marco legal, la existencia de distintas formas de expresión territorial y distintos regímenes de propiedad territorial. Uno de los principales resultados de esta estrategia fue la creación de categorías agrarias según las distintas realidades territoriales de estos pueblos, en lugar de enmarcarlas en las normas existentes de la ley brasileña.

En este escenario, la Asamblea Constituyente de 1987-88 marcó un hito importante para la incorporación de nuevos derechos y asuntos ambientales y sociales en la nueva Constitución. Asimismo, con la promulgación de la Constitución de la República Federal del Brasil de 1988 se reforzaron y formalizaron distintas modalidades territoriales mediante la adopción de nuevos dispositivos jurídicos que demostraban que determinados grupos étnicos y grupos sociales portadores de identidad colectiva tenían formas propias de relacionarse con su territorio, formas basadas no sólo en la relación económica, sino también histórica, cultural, mitológica, política y social.

Dentro del entorno jurídico, el reconocimiento de esta particularidad se llevó a cabo mediante la adopción de nuevos dispositivos de reconocimiento territorial que expresan dicha particularidad con relación a la tierra. Uno de estos dispositivos se puede encontrar en la adopción del concepto “*tierras tradicionalmente ocupadas*” por estas poblaciones, es decir, por el reconocimiento jurídico de las distintas modalidades de ocupación y apropiación de tierras y de los recursos naturales existentes en ellas llevadas a cabo por grupos que aquí son llamados *pueblos indígenas, quilombolas/remanentes de quilombolas*  y *pueblos de la selva*, dedicándose estas poblaciones a la extracción y recolección de productos naturales, como por ejemplo, *seringa, castanha-do-pará* y *coco babaçu*, además de los grupos ribereños y pescadores artesanales. A cada grupo le corresponde un tipo de reconocimiento territorial, siendo éste regido por diferentes dispositivos constitucionales que tienen como fin garantizar el reconocimiento del derecho a la tierra y al estilo de vida relacionado con la misma.

La creación de nuevos dispositivos jurídicos para garantizar el reconocimiento de esta diversidad cultural y étnica se llevó a cabo en virtud de las dificultades derivadas de los procesos de reconocimiento de derechos de estos grupos sociales. Estos procesos evidenciaban que las tentativas de adecuar las situaciones de vida a los modelos jurídicos preexistentes eran incompatibles, principalmente cuando se referían a aquellos derechos relacionados con la forma de ocupación y uso de la tierra y de los recursos naturales. Las demandas provenientes de los grupos sociales impusieron la necesidad de revisar los modelos jurídicos con el fin de garantizar su existencia y sus respectivos estilos de vida.

Dicha particularidad y las formas por las cuales fueron incorporadas al aparato jurídico brasileño pueden ser vistas en el siguiente cuadro, que muestra las formas de reconocimiento de las distintas modalidades de apropiación de las llamadas *tierras tradicionalmente ocupadas*:

| **Cuadro 6.1.a**  **Formas de reconocimiento jurídico de las distintas modalidades de apropiación de tierras tradicionalmente ocupadas (1988-2004)** | | |
| --- | --- | --- |
| **Actores Sociales** | **Modalidad de reconocimiento** | **Dispositivo legal** |
| Pueblos indígenas | “Tenencia permanente” y usufructo exclusivo de recursos naturales. | Constitución Federal 1988  Art. 231 |
| Tierras como bienes de la Unión. |
| Comunidades remanentes de quilombos | Propiedad. | Constitución Federal 1988  Art. 68 |
| Titulación definitiva. |
| Quebraderas de coco babaçu | Uso común de los babasús. | Ley Municipal (estados del Maranhão y Tocantins)  1997-2004 |
| No existe propiedad o tenencia por los grupos extractivos. |
| Seringueiros,  Castanheiros | RESEX: “dominio público, con uso concedido a las poblaciones extractivas tradicionales”.  Tenencia permanente.  Tierras como bienes de la Unión | Constitución Federal 1988  Art. 20, Par. 3º.  Decretos 1990,1992,1998  Ley 9.985 de 18/07/2000 |
| Fundo de Pasto | “Derecho Real de Concesión de Uso” | Constitución de Estado de Bahía (1989)  Artículo 178 |
| Pescadores | RESEX – Zonas Marinas  Recursos hídricos como bienes de la Unión | Constitución Federal 1988  Art. 20, Par. 3º.  Decretos 1992 e 1997 |

Fuente: Almeida 2004

Las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas, de los quilombos y de las diversas poblaciones extractivas representan en el Brasil, son un desafío al ordenamiento territorial brasileño. Considerando las diferencias constitucionales arriba mencionadas, en el marco del presente diagnóstico se presentan a continuación las características de los procesos de reconocimiento de los derechos territoriales de los grupos indígenas, para fin de comparación con el caso peruano.

### Reconocimiento de la propiedad de los pueblos indígenas

Según los datos recogidos por el Instituto Socioambiental existen 216 pueblos indígenas en Brasil, situado en 563 tierras indígenas, que representan una gran diversidad lingüística, religiosa, política, social y demográfica. En general, se puede decir que la relación con la tierra que se encuentra entre estos grupos indígenas no es y no puede ser entendido por el sesgo de la propiedad individual, sino colectivo, es decir, la tierra y sus recursos naturales pertenecen a las comunidades en su conjunto.

La Constitución de 1988 consagró un capítulo específico sobre la protección de los derechos indígenas, reconociéndoles derechos permanentes y colectivos, entre los cuales:

* Reconocimiento de su organización social, costumbres, idiomas, creencias y tradiciones
* Derechos originarios e imprescriptibles sobre las tierras que, tradicionalmente ocupan, consideradas inalienables e indisponibles
* Tenencia permanente sobre esas tierras
* Usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos, que en ella existen
* Uso de sus lenguas maternas y de los propios procesos de aprendizaje
* Protección y valoración de las expresiones culturales indígenas, que puedan integrar el patrimonio cultural brasileño.

Es posible observar, que los derechos territoriales indígenas son considerados, en el texto constitucional, como originarios e imprescindibles, para que siempre que un determinado grupo indígena ocupe tradicionalmente un área, la Unión estará obligada a promover este reconocimiento, declarando el carácter indígena de aquella tierra y realizando la demarcación física de sus límites, con el objetivo de garantizar su protección. Así, el procedimiento de demarcación, previsto en decreto, hecho por el Presidente de la República, aclara para la burocracia estatal el concepto constitucional, aplicado en el caso concreto.

La definición de *tierras tradicionalmente ocupadas* por los indios se encuentra en el párrafo primero del Art. nº 231 de la Constitución Federal, que especifica que tierras indígenas son aquellas:"*por ellos habitadas, en carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales, necesarios a su bienestar y las necesarias a su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones*"

Al conceptuar las *tierras tradicionalmente ocupadas* por los indios y destinarlas a la ocupación permanente, la Constitución rompió con el paradigma de inmemorialidad que orientaba antiguos procedimientos de demarcación de Tierras Indígenas, mediante los cuales se quería remontar el proceso de ocupación pretérita de los indios sobre sus tierras. Con el uso de la expresión “tradicionalmente”, la Constitución se refirió, no a una circunstancia temporal, más a la forma tradicional de los indios ocupar e utilizar las tierras y a su modo tradicional de producción, o sea, al modo tradicional de como ellos se relacionan con la tierra.

La Constitución Federal de 1988 reconoció los derechos originarios sobre las tierras que los pueblos indígenas tradicionalmente ocupan, es decir, los derechos sobre esas *tierras tradicionalmente ocupadas* son considerados primarios y congénitos, lo que se caracteriza por no necesitar de procedimiento legislativo para tener vigencia y reconocimiento, pues son anteriores a la propia creación del Estado brasileño.

Es importante mencionar el hecho de que, desde el punto de vista de la Constitución, *tierras tradicionalmente ocupadas* se remiten a la memoria de la ocupación indígena, o sea, necesidad de ocupación en el pasado, para que las tierras fueran caracterizadas y reconocidas como indígenas. Con eso, la Constitución optó por valorar las formas tradicionales de los indios a ocupar la tierra, es decir, consideró la interpretación cultural del mundo material, para fines de demarcación de sus tierras, considerando la manera tradicional de los indios en ocupar y utilizar las tierras (Silveira 2009:93).

Así, tierras indígenas son aquellas habitadas por los pueblos indígenas, cuanto espacio de vida imprescindible a la reproducción física, social y cultural, lo que demuestra que es la apropiación cultural del mundo material que simboliza una tierra indígena y es a partir de esa premisa que se presupone que la ocupación indígena es definida, a partir de los usos y costumbres y tradiciones de cada grupo.

En este escenario, aunque haya uso exclusivo de los grupos indígenas, sus tierras son consideradas como bienes de la Unión, siendo reconocidos a los indios la tenencia permanente y el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de las lagunas, en ellas existentes. No obstante, aunque pertenezcan a la Unión, la tierra indígena no es entendida como tierra pública, pues está indisponible al poder público y no es pasible de utilización por él, así como es prohibido el uso común del pueblo brasileño, ya que se trata de usufructo exclusivo del grupo indígena, según sus respectivos usos, costumbres y tradiciones.

#### *Procedimiento para la* *demarcación de las tierras* *indígenas en* *Brasil*

En Brasil el Poder Público está obligado a promover el reconocimiento de las tierras de los indígenas. Siempre que una comunidad indígena ocupe determinada área, según el Art. nº 231, el Estado tendrá que delimitarla y hacer la demarcación física de sus límites. Para eso, el Estado se apoya en las acciones de la Fundación Nacional del Indio – FUNAI[*Fundação Nacional do Índio – FUNAI*], órgano del gobierno federal, que tiene por directriz fundamental establecer y ejecutar la Política Indígena. El órgano fue creado por la [Ley nº 5.371, de 05 de diciembre de 1967](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm), vinculado al Ministerio de la Justicia, entidad con patrimonio propio y personalidad jurídica de derecho privado.

La FUNAI tiene como principal objetivo la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con lo que determina la Constitución de 1988. Además de eso, el órgano también es responsable por promover políticas de desarrollo sostenible de las poblaciones indígenas, articular la sostenibilidad económica a la socioambiental, promover la conservación y recuperación del medio ambiente, controlar y mitigar posibles impactos ambientales resultantes de interferencias externas en las tierras indígenas, monitorear las tierras indígenas regularizadas y aquellas ocupadas por poblaciones indígenas, incluyendo las aisladas y de contacto reciente, coordinar e implementar las políticas de protección para los grupos aislados y recién contactados e implementar medidas de vigilancia, fiscalización y prevención de conflictos en tierras indígenas.

Además de ser responsable por la demarcación de la tierra en sí, según el Decreto nº 1.775, de 08 de enero de 1996, la FUNAI tiene como atribución la protección de las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas. Para ello, debe controlar la entrada y el tránsito de terceros, en áreas en las cuales se verifique la presencia de indios aislados y, cuando se sea el caso, garantizar la expulsión de los ocupantes no indígenas, de las tierras reconocidas como indígenas.

Los criterios de identificación y demarcación de una Tierra Indígena están definidos por el Decreto nº 1.775 y por la Normativa nº 14/MJ, ambos de 1º de enero de 1996.

El proceso de demarcación se inicia, a través de la **identificación** y **delimitación de la tierra indígena**, proceso realizado por medio de estudios específicos de competencia del Ministerio de la Justicia (MJ) y de la Fundación Nacional del Indio [*Fundação Nacional do Índio - FUNAI*].

En esta etapa se forma un Grupo Técnico de Trabajo (GT), responsable de realizar estudios e inventarios de campo, en centros de documentación y órganos agrarios municipales, estaduales y federales, además de Notarías de Registro de Inmuebles. En base a esta información se elabora un documento conocido como Informe Circunstanciado de Identificación y Delimitación [Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação], del área indígena estudiada. En esa etapa de inventario de datos de campo, la comunidad indígena participa directamente en todas las etapas de la identificación y delimitación de la tierra indígena que será administrativamente reconocida.

Los estudios son hechos por un equipo multidisciplinario, bajo la coordinación de un antropólogo. La información es de naturaleza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica y ambiental. Los inventarios agrarios arriba mencionados, deben caracterizar y fundamentar la tierra como tradicionalmente ocupada por los indios según los preceptos constitucionales, además de presentar elementos para la ejecución de las etapas subsecuentes a la reglamentación total de la tierra.

La siguiente etapa es la **declaración de los límites**, en la cual el Presidente de la FUNAI aprueba y declara, que determinada área es de ocupación tradicional indígena. Después de esa declaración, el Ministro de la Justicia, por medio de Normativa Declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Unión - DOU, reconoce, formal y objetivamente, el derecho originario indígena sobre una determinada extensión del territorio brasileño.

El resumen del informe es publicado en el Diario Oficial de la Unión – DOU y en el Diario Oficial - DO del Estado, donde está localizada la TI. Además de eso, una copia de la publicación debe ser fijada, en la sede municipal de la comarca de la tierra estudiada.

Esta fase es también conocida como **período del contradictorio o de contestación**. Con duración de hasta 90 días, después de la publicación del resumen del informe de la FUNAI en el Diario, la introducción de esta etapa fue realizada para ofrecer oportunidad a todo y cualquier interesado, incluyéndose Estados y Municipios, de manifestarse sobre el procedimiento de demarcación de una cierta tierra indígena e impugnarla por vía administrativa. Los interesados, a contar de la apertura del procedimiento de demarcación hasta 90 días después de la publicación de informe del grupo técnico, en la prensa oficial, podrán presentar al órgano indigenista sus razones, acompañadas de pruebas, pidiendo indemnización o demostrar vicios existentes en el informe.

Los técnicos de la FUNAI tienen, a partir de ese momento, 60 días para analizar las contestaciones y emitir un parecer sobre las contestaciones, presentadas por los interesados. Esas opiniones servirán de subsidio para que el Presidente de este órgano resuelva la cuestión, a favor de reelaboración del estudio o su confirmación, dando así seguimiento al procedimiento.

En la etapa siguiente, los estudios y pareceres referentes a la contestación, aprobados por la FUNAI, son enviados al Ministerio de Justicia, el cual analiza la propuesta presentada por el órgano indigenista, refiriéndose a los límites de la tierra indígena y a las razones presentadas por los refutadores.

En caso de aprobación de los estudios por el Ministerio de la Justicia, la tierra es **declarada** de ocupación tradicional del grupo indígena especificado y se hace la **demarcación física** de la Terra Indígena, respetando los límites establecidos por la FUNAI y aprobado por el Ministro de la Justicia.

Sobre la demarcación, se observa que es en este período que entra en escena el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria - INCRA [*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA*], órgano responsable por coordinar la clasificación de ocupantes no indígenas que se encuentran en esas tierras, ya que después de la demarcación, ocupantes no indígenas tendrán que salir del área recibiendo por las mejorías, una indemnización por parte del Gobierno Federal.

Al ser constatada la presencia de ocupantes no indios, en la tierra indígena, son hechas en la fase de identificación y delimitación, inventarios agrarios, socioeconómicos, documentales y notariales, así como la evaluación de las mejorías construidas en tales ocupaciones. Después de esa etapa, los estudios e inventarios hechos sobre las ocupaciones no indígenas, son analizados, juzgada la buena fe en cuanto a la implementación de las mismas, por medio de la Comisión Permanente de Sindicación [*Comissão Permanente de Sindicância*] instituida por el Presidente de la FUNAI, la decisión es divulgada, a través de Resolución publicada en el Diario Oficial de la Unión- DOU [*Diário Oficial da União - DOU*].

El pago de las mejorías derivadas de las ocupaciones de buena fe se hace con base en la programación presupuestaria, disponible para esta finalidad, por la Unión. Según lo dispuesto en el Art. 4º del Decreto nº 1.775/96, los ocupantes no indígenas retirados de la tierra indígena tienen prioridad en el reasentamiento agrario, hecho por el INCRA, cumpliendo la legislación pertinente.

Todos los procedimientos hechos, en la fase de demarcación física de la tierra indígena, son realizados de acuerdo con el Manual de Normas Técnicas para Demarcación de Tierras Indígenas, elaborado por la propia FUNAI, por medio de su Directorio de Asuntos Agrarios [*Diretoria de Assuntos Fundiários - DAF*]. En esa Directorio, es el Departamento de Demarcación el responsable por el establecimiento de normas, ejecución y fiscalización de los trabajos de demarcación de tierras indígenas en Brasil.

En cuanto a los límites de las tierras indígenas, normalmente son compuestos por accidentes naturales, como ríos, riachuelos, igarapes, lagos, márgenes marítimas; caminos y, límites que no son definidos por accidentes geográficos o caminos llamados “líneas secas”.

A lo largo de los accidentes naturales no es ejecutado trabajo de topografía, pues los límites ya son claros y bien definidos durante el trabajo de campo, siendo que para la elaboración de los mapas son usados datos eminentes en cartas topográficas, con las verificaciones en campo, a través de GPS de navegación. En el caso de líneas secas, la demarcación es hecha por medio de clasificación topográfica y geodésica y también por la implementación de marcos y placas indicativas, siendo necesaria la apertura de senderos, con tres metros de anchura. Finalmente, a lo largo de los caminos, la demarcación es hecha mediante clasificación topográfica y geodésica e implementación de marcos y placas indicativas. En general, no es necesaria la apertura de senderos, pues estos límites ya existen.

Las placas indicativas son implementadas acompañando los marcos y en los lugares donde existen vías de acceso a la tierra indígena. Esos marcos son hechos en hormigón e implantados a lo largo de las líneas secas, en un intervalo de una distancia máxima de un (01) kilómetro y tienen en su parte superior, una placa de bronce con la inscripción Ministerio de la Justicia, la FUNAI, número y tipo de marco, año de demarcación y la observación “Protegido por Ley”.

El resultado final de la demarcación es mostrado en mapa y memorial descriptivo, hecho dentro de las normas de la cartografía internacional, presentando límites que cuentan con las coordinadas geográficas precisas.

Al término de la demarcación física de la tierra indígena y con el material técnico de la demarcación, la etapa siguiente es la **homologación**, lo que ocurre mediante la firma del Presidente de la República. A continuación, se **registra** en la Notaría Inmobiliaria de la Región [*Cartório Imobiliário da Comarca*] donde el inmueble está ubicado y en la Secretaría del Patrimonio de la Unión SPU [*Secretaria de Patrimônio da União – SPU]* y del Ministerio de Hacienda [*Ministério da Fazenda*].

Las etapas arriba mencionadas son resumidas en la siguiente tabla:

| **Tabla 6.1.b**  **Resumen de los pasos de Demarcación de Tierras Indígenas en Brasil:** | |
| --- | --- |
| **Etapas** | **Efectos esperados** |
| Estudios de Identificación | La FUNAI nombra un antropólogo con calificación reconocida para hacer un estudio antropológico de identificación de TI (Tierra Indígena) en cuestión, en determinado plazo, en el cual deberán constar elementos y datos específicos, listados en la Normativa nº14, de 01 de enero de 1996, así como la caracterización de la TI que será demarcada; |
| Aprobación de la FUNAI del Informe Circunstanciado | El Informe es aprobado por el Presidente de la FUNAI, publicado dentro del plazo de 15 días en el Diario Oficial de la Unión – DOU [Diário Oficial da União], en el Diario Oficial – DO [Diário Oficial] de la unidad federada correspondiente y en la sede de la Alcaldía donde la tierra indígena está ubicada; |
| Período de Contestaciones o del Contradictorio | Manifestación presentada por todo interesado, incluso Estados y Municipios, hasta en 90 días, contra el informe circunstanciado, pidiendo indemnización o demostrar vicios existentes en el informe.  Emisión de parecer por la FUNAI, sobre refutación (60 días) y envío del procedimiento al Ministro de la Justicia. |
| Declaraciones de los límites de la Tierra Indígena | Ministro de la Justicia expide Normativa declarando los límites del área y determinando su demarcación física o diligencias a ser cumplidas en no más de 90 días. |
| Demarcación física | La FUNAI promueve demarcación física de la tierra indígena;  INCRA - Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária], en carácter prioritario, manda a reasentar eventuales ocupantes no indios, en tierra no indígena. |
| Homologación | El Presidente de la República emite Decreto Presidencial homologando la tierra indígena |
| Registro | La tierra demarcada y homologada será registrada, hasta en 30 días después de la homologación, en Notaría de Inmuebles de la comarca correspondiente y en la SPU - Secretaria de Patrimonio de la Unión [Secretaria de Patrimônio da União - SPU]. |

Elaboración: JGP

### 

### Dificultades y Trabas al Proceso de Regularización de Territorios Indígenas en Brasil

Según señala la literatura con respecto al proceso de regularización de territorios tradicionales, gran parte de las trabas a los procesos se encuentran en la etapa llamada “desalojo”, es decir, en el momento en que se constata la presencia de personas que no pertenecen a las comunidades indígenas lo que requiere la necesidad de su retiro de los límites de dichas tierras.

En el caso de tierras indígenas, por ejemplo, la Constitución señala claramente que los títulos de propiedades incidentes en estos territorios por parte de personas no indígenas son nulos de pleno derecho y deberían ser anulados por iniciativa de la FUNAI. Sin embargo, el órgano no dispone de recursos para indemnizar todas las mejoras juzgadas de buena fe, ni para trasladar a los no indios de tierras indígenas.

En este sentido, uno de los principales obstáculos para la regularización de tierras indígenas en el Brasil es la falta de recursos económicos, lo que dificulta el desplazamiento de funcionarios para la demarcación de tierras indígenas y limita la posibilidad de indemnizaciones de mejoras de buena fe. Adicionalmente, muchos no indios no están dispuestos a retirarse de tierras indígenas en las que se encuentran, principalmente cuando poseen algún tipo de documento o título de propiedad sobre la tierra que ocupan.

Otra dificultad se puede encontrar en los casos en que las tierras indígenas se superponen con concesiones mineras o forestales. Considerando los derechos legítimos de los grupos indígenas, en relación a sus tierras, la consecuencia inmediata de este hecho es que son considerados nulos y extintos los actos que tengan por objeto la ocupación, pose o dominio sobre las tierras tradicionalmente ocupadas, hecho este declarado, en el Art. 231, Párrafo 6º de la Constitución Federal, que declara nulos y extintos, sin la producción de cualquier efecto jurídico, los actos que tengan por objeto la ocupación, dominio y la pose de las tierras indígenas. Si los derechos de los indios son originarios, todos los actos posteriores o secundarios, otorgando a terceros esos derechos, son nulos. La nulidad del acto que tenga por objeto la apropiación de tierras no genera derecho a indemnizaciones o acciones contra la Unión “propietaria”, salvo cuanto a las mejorías derivadas de la ocupación de buena fe.

Como mencionado arriba, la Constitución establece que son nulos y extintos, no produciendo efectos jurídicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, dominio y posesión de las tierras a que se refiere este artículo o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, salvo relevante interés público de la Unión, según lo que disponga ley complementar.

Para armonizar los derechos asegurados a los indios y la posibilidad de explotación de recursos minerales e hídricos existentes en sus tierras, la Constitución creó como condicionantes, el hecho de que la explotación de recursos minerales e hídricos, en tierras indígenas, necesita de autorización del Congreso Nacional, además de ser necesario consulta a las comunidades indígenas, afectadas y regular la Ley que establece las condiciones específicas de como la explotación o aprovechamiento puede ser hecha.

En el Estatuto del Indio (Ley nº 6.001, de 19 de diciembre de 1973), existe la distinción, entre “suelo” y “subsuelo” y hay dos artículos que tratan del tema: Artículo 44, que define que “las riquezas del suelo, en las áreas indígenas, solamente por los silvícolas pueden ser explotadas, cabiéndoles, con exclusividad el ejercicio de la extracción, búsqueda brillos de oro o diamantes y su colecta en las áreas referidas” y el Artículo 45, que aclara que, “la explotación de las riquezas del subsuelo, en las áreas pertenecientes a los indios, o del dominio de la Unión, pero en tenencia de comunidades indígenas, se hará de acuerdo con la ley vigente, cumpliendo lo dispuesto, en esta Ley”.

Todavía no hay ley que reglamente la explotación minera en tierras indígenas, pero la Constitución dice, claramente, que el aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos, el estudio y la extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser hechas, con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación, en los resultados de la explotación, en la forma de la ley (Art. nº231, párrafo 3º).

Los principios fundamentales de la actividad minera son definidos, en el Art. nº 176 de la Constitución Federal, que dice que las reservas minerales, en explotación o no, y demás recursos minerales y los potenciales de energía hidráulica constituyen propiedad distinta de la del suelo, para efecto de explotación o aprovechamiento y pertenecen a la Unión, garantizando al concesionario la propiedad del producto de la explotación.

Sin embargo, todavía no fue editada la necesaria reglamentación, que pretende ordenar la participación de las comunidades indígenas afectas en el resultado de la minería. En consecuencia de esta falta de reglamentación, no se puede otorgar títulos de extracción minera, en tierras indígenas, pues falta la autorización que presupone su validez.

### Vínculo con el caso peruano

Por lo que se puede ver, el caso brasileño se diferencia de la forma como se maneja el tema de tierras de comunidades nativas y campesinas en el Perú en varios puntos, entre ellos: (i) se trabaja con un concepto de territorio indígena de manera integral, no dividido en comunidades nativas, para el caso de la Amazonía; (ii) se asume que el derecho indígena antecede a cualquier otro derecho que se reconozca posteriormente; (iii) lo que implica problemas como el desalojo de colonos; (iv) las acciones que se llevan a cabo dentro de los territorios reconocidos como indígenas son decididas por un ente político (congreso) y no administrativo (ministerios) como en el caso del Perú; y (v) en el caso brasileño no se entrega título de propiedad, pero se delimita el territorio indígena y se le reconoce, lo que es similar al proceso de titulación que se da en el Perú.

Cabe señalar que esta forma de manejar el concepto de territorio indígena, así no se entregue un título de propiedad como tal, es más cercano al Convenio 169 que como se maneja en el Perú debido, principalmente, al reconocimiento explícito que se hace de que el derecho de los pueblos indígenas antecede a los demás derechos que pudieran reconocerse posteriormente. También debido a que se plantea que los pueblos indígenas deberán participar en los beneficios de las actividades que se desarrollen en sus territorios.

De la experiencia brasileña, cabe recoger para la experiencia peruana por lo menos tres elementos muy concretos. El primero es la importancia que se le da al estudio de inicio, que es encabezado por un antropólogo. Es necesario remarcar, entonces, la importancia de desarrollar un estudio antropológico a profundidad al inicio del proceso de titulación para poder definir bien los límites del territorio.

En segundo lugar, es también importante resaltar la importancia del levantamiento de hitos o del proceso de monumentación. Es necesario que la delimitación de linderos esté clara no sólo en el título, sino también en la mirada de la población y en su memoria, y en la de los colindantes.

En tercer lugar, que no se hace estudio de clasificación de suelos para reconocer el derecho del pueblo indígena a hacer uso de ese territorio. El derecho es único, y los mecanismos que puedan haber para manejar otros recursos naturales no va en desmedro de ese reconocimiento básico.

Cabe resaltar también la formación de comisiones que abarcan a diferentes instancias del gobierno para la solución de problemas puntuales. Este tipo de mecanismo se puede usar en el Perú, para temas como la titulación en fronteras (planteado en el caso brasileño), el cruce cruce con concesiones mineras, forestales, de energía u otro tipo.

## El caso colombiano

La distribución de la propiedad rural ha sido un tema de constante debate, pero hoy Colombia vive uno de los momentos más interesantes y cruciales de su historia reciente, pues hay mayor consenso actualmente alrededor de la idea de que el Estado debe garantizar y proteger los derechos de propiedad, formalizar la propiedad rural, restaurar los derechos al patrimonio económico vulnerados a las víctimas del conflicto armado en los campos y alcanzar gradualmente su reparación integral.

Igualmente se gesta una moderna reforma a la política agraria y rural que busca democratizar el acceso a los recursos tierra, suelos, agua, conocimiento y capital para los pequeños y medianos productores rurales y ajustar la institucionalidad agraria para hacerla oportuna y eficaz en la atención a las poblaciones campesinas y las comunidades afrocolombianas e indígenas. Todo esto con el fin de cambiar las condiciones inequitativas que generan tensiones y conflictos sociales, ambientales y políticos en el país.

El texto a continuación se centra en las poblaciones indígenas por ser las que guardan mayor cercanía con los casos de las comunidades campesinas y nativas del Perú. Cabe resaltar que para el caso de Colombia cuando se habla de “campesinos” se debe entender como “colonos” para el caso peruano, y no como la forma como se usa el término campesinos en el Perú.

### Población étnica en Colombia

#### La Población indígena en Colombia

En el siglo pasado, a partir de la década de los setenta, las organizaciones indígenas apoyadas por diversos estamentos de la sociedad y por el mismo Estado, propiciaron un proceso de reafirmación cultural y conciencia de su identidad que culminó con el reconocimiento del país como pluriétnico y multicultural en la nueva carta Constitucional de 1991, la cual tiene cerca de 30 artículos referidos a los grupos étnicos.

Según el censo general 2005, en Colombia residen más de 90 pueblos indígenas identificados plenamente. Sin embargo, el proceso de afianzamiento e identidad cultural ha conducido a que algunas personas se auto reconozcan como pertenecientes a etnias ya extinguidas y estén en procesos de reetnización. La mayoría de la población indígena se ubica en el área rural del país, en los resguardos indígenas legalmente constituidos[[9]](#footnote-9), en las parcialidades indígenas[[10]](#footnote-10), o en territorios no delimitados legalmente. En la actualidad existen 710 resguardos titulados ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional[[11]](#footnote-11).

#### Distribución de la población colombiana según pertenencia étnica

En Colombia residen 1.392.623 indígenas que corresponden al 3,43% de la población del país y 4.311.757 afrocolombianos33 que corresponden al 10,62%, lo que significa que la población que se reconoció como perteneciente a algún grupo étnico corresponde al 14,06% de la población colombiana.[[12]](#footnote-12)

Cabe mencionar que la población étnica se viene incrementando, pues de acuerdo con los censos realizados, la población indígena pasó de 344.198 en 1912 a 1.392.623 personas en el 2005, mientras que la población afrodescendiente pasó de 322.499 a 4.311.757 en el mismo período de tiempo[[13]](#footnote-13).

### Legislación que protege los derechos étnicos

Colombia es uno de los países latinoamericanos más avanzados en el desarrollo de legislación específica para la protección de los derechos de comunidades étnicas, en cumplimiento de los compromisos internacionales que ha adquirido Colombia. Se puede decir que la protección especial a grupos étnicos hoy, es el resultado de una evolución normativa que se puede resumir en el siguiente cuadro en lo referente a los derechos sobre la tierra.

| **Cuadro 6.2.2.a Derechos sobre la tierra en la norma colombiana** | |
| --- | --- |
| **Leyes** | **Objetivo** |
| Ley 89 de 1890 | Determina cómo deben ser gobernados los “salvajes” |
| Ley 60 de 1916 | Dio facultades para demarcar los territorios habitados por indígenas que se consideraban baldíos |
| Ley 135 de 1961 (Reforma Social Agraria) | Menciona que no podrán hacerse adjudicaciones de tierras baldías que estén ocupadas por indígenas. |
| Ley 31 de 1967 | Aprobó el convenio Internacional del Trabajo de 1957, relativo a la protección e integración de los pueblos indígenas y que reconoce el derecho de propiedad colectiva o individual, a favor de los miembros de estas poblaciones sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas. |
| Ley 30 de 1988 | Establece que los territorios tradicionalmente ocupados por indígenas deberán ser reconocidos a las comunidades bajo el título de Resguardo. |
| [Ley 21 de 1991](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_21_91.pdf) | Aprueba el convenio 169 de la OIT. |
| **Constitución de 1991** | |
| [Ley 70 de 1993](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_70_1993.pdf) | Sobre comunidades negras. |
| [Decreto 1088 de 1993](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_1088_de_1993.pdf) | Por la cual se regula la creación  de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales indígenas. |
| [Ley 160 de 1994](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_160_de_1994.htm) | Sistema Nacional de Reformas Agrarias y Desarrollo Rural y Campesino. |
| Decreto 2666 de 1994 | Reglamenta lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos en el territorio nacional. |
| Decreto 2314 de 1994 | Por el cual se crea la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras. |
| Decreto 1139 de 1995 | Reglamenta lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios. |
| [Decreto 1745 de 1995](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_1745_de_1995.pdf) | Derecho de Propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras. |
| Decreto 2248 de 1995 | Por el cual se establecen los parámetros para el Registro de Organizaciones de Base de las Comunidades Negras. |
| [Decreto 2164 de 1995](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_2164_de_1995.pdf) | Titulación de tierra a las comunidades indígenas. |
| [Decreto 1396 de 1996](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_1396_de_1996.pdf) | Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y se crea el programa especial de atención a Pueblos Indígenas. |
| [Decreto 1397 de 1996](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_1397_de_1996.pdf) | Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la mesa Permanente de Concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. |
| [Ley 387 de 1997](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_387_1997.pdf) | Prevención del desplazamiento forzado. |
| [Ley 434 de 1998](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_434_de_1998.pdf) | Consejo Nacional de Paz. |
| [Decreto 1320 de 1998](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_1320_de_1998.pdf) | Reglamenta la Consulta Previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. |

Fuente: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia>

### Instituciones encargadas de la protección de los derechos étnicos

#### Ministerio del Interior – Registro de comunidades étnicas

El Ministerio del Interior es el encargado de velar por la protección de las comunidades étnicas en Colombia, a través del Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, y esta a su vez, a través de las Direcciones de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Las comunidades étnicas deben registrarse ante el Ministerio del Interior, en el registro único de organizaciones de las comunidades indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras. Es importante aclarar que en Colombia el reconocimiento de existencia de un grupo étnico no lo hace necesariamente sujeto de adjudicación de territorio, aunque sí lo hace sujeto de los demás derechos establecidos por la Ley, como educación, salud, protección cultural y consulta previa, entre otros.

#### El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y la titulación de territorios

En Colombia la titulación de tierras a personas naturales, comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas está a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Incoder nace en 2003, luego de que el Gobierno ordenara la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). Entre sus funciones está la dotación y titulación de las tierras suficientes o adicionales que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, el reconocimiento de la propiedad de las que tradicionalmente ocupan o que constituyen su hábitat, la preservación del grupo étnico y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, sin perjuicio de los derechos de las comunidades negras. Para tal fin, adelantará los siguientes programas y procedimientos administrativos:

* La constitución de resguardos a las comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio.
* La ampliación de resguardos constituidos, cuando las tierras fueren insuficientes para su desarrollo económico y cultural o para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente o que constituyen su hábitat.
* La reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos.
* El saneamiento territorial de los resguardos y reservas indígenas y la conversión de estas en resguardos.

En cuanto a las funciones del Incoder sobre los procesos de titulación de territorios colectivos a comunidades negras, está el cumplimiento de la Ley 70 de 1993, en lo referente a adjudicar a las comunidades negras, la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Otra de las funciones del Incoder es establecer la Unidad Agrícola Familiar – UAF, unidad básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un capital que contribuya a la formación de su patrimonio[[14]](#footnote-14). La definición de la UAF para cada sector del país, se realiza dependiendo de factores agroecológicos de producción y sirve al Estado como medida para la adjudicación de tierras a campesinos o víctimas del conflicto.

#### El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Información catastral y geodésica

En Colombia la reglamentación catastral tuvo su origen a comienzos del siglo XIX y una función exclusivamente fiscalista. En 1957 se designó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, como el organismo público del orden nacional, encargado de los estudios catastrales en el país.

Actualmente existen cinco autoridades catastrales, el IGAC que está a cargo de la mayoría del territorio nacional y es el ente rector en materia catastral, y cuatro instituciones descentralizadas: el Departamento de Antioquia, y las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, las tres principales ciudades del país en términos de PIB, población e infraestructura. Los catastros descentralizados funcionan de manera independiente bajo la supervisión y lineamientos técnicos y legales del IGAC y tienen autonomía financiera propia, sin estar sujetos al presupuesto general del Estado.

La inscripción de los títulos de propiedad en los registros públicos es de obligatorio cumplimiento, pero usualmente las comunidades étnicas que reciben dichos títulos no lo hacen, pues dado el carácter no inalienable, imprescriptible e inembargable, no lo consideran necesario o simplemente desconocen esta obligación.

En resumen, la responsabilidad por la titulación de los predios colectivos a comunidades indígenas y negras, así como por la adjudicación de baldíos de la nación a campesinos de forma individual o colectiva, es del Incoder. Sin embargo, los títulos de los predios colectivos e individuales, deben ser registrados en la oficina de registro de instrumentos públicos, que alimenta con esta información al IGAC, encargado del manejo del catastro. En el caso de predios dentro del departamento de Antioquia o las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá, el registro de los instrumentos públicos, alimenta los catastros que allí se manejan.

### Titulación de tierras para comunidades étnicas

La legislación nacional otorga a los indígenas el derecho sobre los territorios ancestralmente ocupados, su aprovechamiento y el uso de los recursos naturales. La legitimización y reconocimiento de las tierras se hace bajo la figura jurídica de Resguardos, en propiedad colectiva de la misma, con *carácter imprescriptible, inalienable e inembargable*. Al 2012 el INCODER reporta que los resguardos titulados ocupan una extensión aproximada de 32 millones de hectáreas (27,34% del territorio nacional).

Por otra parte, el proceso de titulación de territorios colectivos a comunidades negras debidamente organizadas, se viene adelantando en cumplimiento de la Ley 70 de 1993. De acuerdo con las Resoluciones de titulación de INCODER, a 2012 se habían adjudicado 169 territorios colectivos, correspondientes a 5´275.145 hectáreas.[[15]](#footnote-15)

Es importante comentar que en Colombia la delimitación de los territorios colectivos de comunidades negras o de resguardos indígenas no implica el linderamiento físico del territorio y que dicha delimitación se realiza solo a nivel de cartografía, tomando como base la información geodésica del IGAC.

#### Derechos que se reconocen a las comunidades étnicas en sus territorios

En relación con los procesos de territorialidad étnica, la Constitución sentó las bases para que los territorios tradicionalmente ocupados por la población indígena tuvieran autonomía política, permitiendo su desarrollo económico y social bajo principios de descentralización.

Los resguardos se definen como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y sus sistema normativo propio”[[16]](#footnote-16).

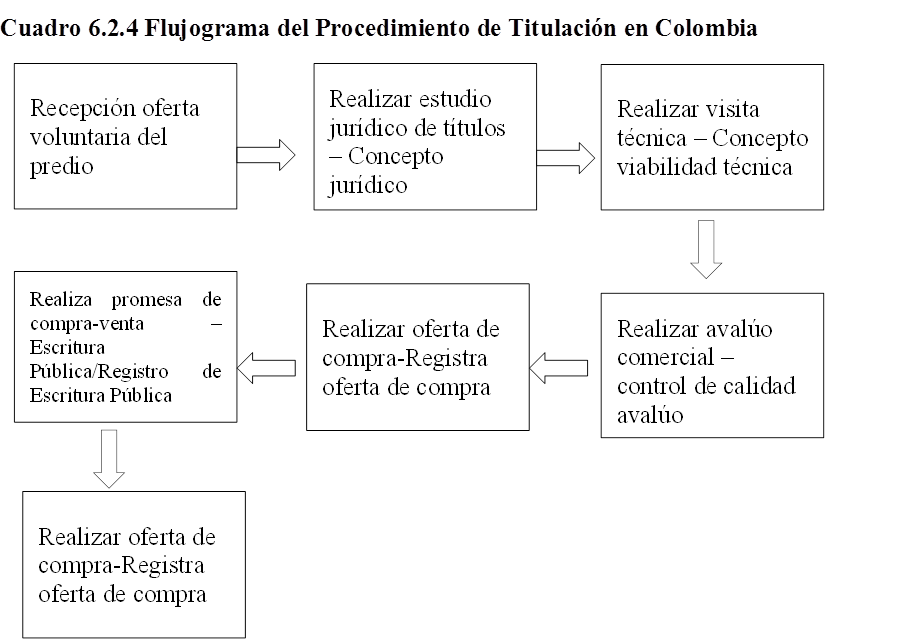
Así mismo, el Estado colombiano reconoce la conformación de las entidades territoriales indígenas que se hará según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que permite tener un reconocimiento especial del Estado hacia los sujetos colectivos de protección especial en aras de respetar su territorio (Art. 329 de la Constitución). Por su parte, el Artículo 330 de la Constitución determina entre otros aspectos, que las comunidades indígenas organizadas según sus usos y costumbres, ejercerán las siguientes funciones sobre sus territorios: velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; velar por la preservación de los recursos naturales, y coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. Por último establece que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas.

La Ley 70 de 1993 que da derechos territoriales a las comunidades negras establece que salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas no comprenden: el dominio sobre los bienes de uso público; las áreas urbanas de los municipios; los recursos naturales renovables y no renovables; el subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936; áreas del sistema de Parques Nacionales. Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y ecológica. En consecuencia se tendrá en cuenta que: el uso de los bosques con fines comerciales deberá garantizar la persistencia del recurso; el uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico y por lo tanto, los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo específicas.

Es importante anotar que los territorios colectivos o de resguardo, no pagan impuestos prediales a los municipios, ni ningún tipo de impuestos a la nación y que los trámites que se requieran en los procesos de titulación, ampliación, etc., son gratuitos, al igual que levantamientos topográficos para definición o clarificación de límites y cualquier otro estudio a que haya lugar en dicho proceso. Por lo tanto, las comunidades étnicas que ostentan títulos sobre territorios tienen estatus especial que las diferencia de cualquier otro propietario.

Los procedimientos utilizados por el Incoder para constituir, ampliar, sanear y reestructurar resguardos indígenas y titulación colectiva a comunidades negras son sencillos, debido a que no se inician con búsqueda y compra de pedios privados sino solo con adjudicación de baldíos de la Nación, y casi siempre se inician por iniciativa de la comunidad que espera beneficiarse. A partir de la recepción de la solicitud correspondiente, se conforma una comisión, integrada por el Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Colombiano de desarrollo Rural Incoder, y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", IGAC, con el objeto de evaluar técnicamente las solicitudes para la adjudicación de tierras y para emitir concepto previo sobre las solicitudes de aprovechamiento, exploración y explotación de los recursos naturales en ellas.

Es importante anotar que el Incoder no solo titula territorios baldíos de la nación, sino que puede comprar predios privados para titular a comunidades indígenas que así lo requieran para preservar su cultura y valores étnicos. Hasta la fecha no se ha dado el caso de que se adquieran predios privados para titular territorios colectivos a comunidades negras, pero dado el desarrollo de la jurisprudencia, se prevé que en un futuro no lejano se dará esta situación. En el flujograma siguiente se observa a grandes rasgos el proceso de adquisición de predios privados para adjudicación a comunidades indígenas en calidad de resguardo.



### Titulación de tierras a campesinos

#### Historia de la reforma agraria

El primer intento serio de reforma agraria se realizó con la llamada Ley de Tierras, o ley 200 de 1936. Con ella se intentó, entre otras cosas, otorgar tierras a los campesinos que cultivaban terrenos que no les pertenecían, bajo el principio de que la propiedad privada debía cumplir una función social. La ley estuvo acompañada de fuertes movimientos de oposición, y tanto los conservadores como los terratenientes liberales se unieron para aprobar la ley 100 de 1944, con la que se recuperaban la figura de aparcería. Así, los campesinos no podían convertirse ya en propietarios de la tierra que trabajaban. Esto constituyó uno de los fracasos de ese primer intento de ley de tierras.

En 1961 se expide la ley 135 de 1961 o Ley de Reforma Social Agraria que constituyó un esfuerzo importante en la empresa de lograr equidad en la propiedad de las tierras. Entre sus objetivos estaba: fomentar la explotación económica de las tierras, acrecentar la producción agropecuaria, facilitar el acceso a la tierra de los arrendatarios, aparceros y asalariados del campo, elevar el nivel de vida de la población campesina y proteger los recursos naturales. La misma Ley crea la institución para aplicarla: el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, el Comité Nacional Agrario como organismo ejecutor y el Consejo Nacional Agrario, como organismo técnico de apoyo; el Fondo Nacional Agrario para el manejo de los recursos presupuestales; y los procuradores agrarios, para impulsar los procesos de extinción de dominio.

El Incora (ahora Incoder) administra los baldíos de la nación y las tierras adquiridas con los recursos del Fondo Nacional Agrario, clarifica la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, entre otras muchas funciones. A partir de la creación del Incora y el inicio de sus actividades, sobre todo las tendientes a titulación de baldíos, se producen varios procesos de colonización en zonas de difícil acceso como son la Orinoquía y Amazonía, pues esta época coincide con la denominada “violencia partidista”, durante la cual muchos campesinos debieron huir por la persecución partidista y el Incora daba la posibilidad de encontrar tierras que podrían ser productivas.

Es así como se empieza a correr la frontera amazónica con la consecuente afectación ambiental de la que hoy se es consciente, pero que en la época era vista como la mejor forma de incorporar una región lejana a los sistemas productivos nacionales. Sin embargo, la efectividad del Incora fue baja y la mayor parte de los predios colonizados en esas épocas no obtuvieron título de propiedad, por lo que durante los años 80s y 90s, fueron presa fácil para paramilitares y narcotraficantes, que por medio de la fuerza fácilmente lograron expulsar a los campesinos que allí se hallaban y titular a su nombre o el de sus testaferros, mediante documentos falsos, dichos territorios.

A partir de los años 60s, se suceden legislaciones y normatividades tendientes a reformar el sistema agrario colombiano, sin mucho éxito. Es así como en 1973, se introduce el concepto de calificación de tierras, de acuerdo con el cual el interés social no era una razón suficiente para expropiar, sino que dependía del grado de explotación de las tierras y entonces el Incora comenzó a adquirir terrenos improductivos para repartirlos entre campesinos que carecían de recursos para explotarlos. En 1988 se aprueba una reforma agraria sin mucha trascendencia, para lo cual se expide la Ley 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y un sistema de subsidios para la adquisición de tierras, que ya no serían compradas por el Incora, sino de manera directa por los campesinos. También se debe mencionar la Ley de Tierras –la ley 708 de 2001- enfocada sobre todo a dar facilidades de financiación a población sin recursos, para la obtención de tierra y vivienda.

#### Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Solo se tocará el tema de la redistribución de la tierra en el 2009, en el debate por la aprobación del proyecto de la Ley de Desarrollo Rural y que finalmente es aprobada en el 2011 como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras[[17]](#footnote-17), que en su parte pertinente protege el derecho que tienen las víctimas de la violencia durante los últimos 25 años, a que se les devuelva su predio cuando este fue despojado o abandonado por causa del conflicto armado. La restitución no depende de si quien reclama tiene títulos o no. La Ley de Víctimas busca además devolver la tierra con su respectivo título de propiedad y mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna.

Quienes podrán reclamar que se les restituya tierra son los propietarios (tienen un título de propiedad registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos); los poseedores de predios que aún no tenían el título de la tierra (herederos, personas que tengan promesas de compraventa, escrituras sin registrar o tiempo de posesión mínima de 5 años); y los ocupantes de predios baldíos adjudicables por la Nación a través del INCODER. Para tal efecto, se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, encargada de organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados, recibir las solicitudes de restitución y someter los casos ante los nuevos jueces de restitución, en representación de las víctimas. Esta devolución se realizará mediante un proceso judicial rápido, en donde la carga probatoria estará en cabeza del presunto despojador, y no de la víctima[[18]](#footnote-18).

A junio del 2013 se habían recibido 43,590 solicitudes, lo que representa el 15.2% de los beneficiarios potenciales de la política, de las cuales han sido micro focalizadas 8,367, que representan el 19% del total de reclamaciones realizadas a la fecha y de estas 5,254 pasaron a la etapa de análisis formal, siendo incluidas en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF) un total de 2,353, que representan el 28% de las áreas micro focalizadas. Por su parte, 425 procesos culminaron la etapa judicial beneficiando a 1216 personas asociadas al núcleo familiar del solicitante del predio, que en términos de área representan 12.133 hectáreas.

Lo anterior ha demostrado que durante algunos años se presentaron deficiencias en la gestión del Incoder, sobre todo en algunas regionales, lo cual da pie a que durante los últimos 2 años esta institución haya entrado en un proceso de depuración, pues se ha encontrado en casi todas las regionales de dicha institución, títulos irregulares concedidos a personas que no cumplían con los requisitos establecidos por La Ley 160 de 1994 (conocida como Ley de Baldíos), entre los cuales está que los beneficiarios de las tierras de la Nación deben ser campesinos, personas cuyo oficio sea la producción agropecuaria, que no tengan tierra[[19]](#footnote-19). Sin embargo se encontró que en las titulaciones se beneficiaban personas que ya tenían tierra, o que no había explotación de las dos terceras partes del predio, requisito indispensable para titular baldíos de la nación ocupados con tradición, o que había fragmentación de los predios para titular tierras a varios integrantes de una familia, o que la documentación sobre el patrimonio económico de aspirantes a titulación de predios era falsa, entre otras situaciones.

Algunos generadores de opinión comentan que la Ley de Restitución de Tierras puede generar más conflicto, debido a que se está ejecutando cuando aún hay grupos armados actuando en las regiones donde se presentan la mayor parte de las reclamaciones, porque la carga de la prueba está del lado de quien tiene la propiedad, quien no siempre tiene garantías reales de seguridad para poder defender sus predios de forma legítima o porque los reclamantes pueden ser emisarios de los grupos armados que bajo presiones buscan obtener territorios de interés de dichos grupos.

#### Zonas de Reserva Campesina - ZRC

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) constituyen una figura jurídica cuyos objetivos son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, la eliminación de su concentración y el acaparamiento de tierras baldías, la adquisición o implantación de mejoras, el fomento de la pequeña propiedad campesina y la prevención de la descomposición de la economía campesina del colono y la búsqueda de su transformación en mediano empresario. Aunque aparecen en la vida normativa nacional en la Ley 160 de 1994 y se ha reglamentado a través del Decreto 1777 de 1996, del Acuerdo 024 de 1996 y Acuerdos de la Junta Directiva del Incoder, son resultado de los diversos movimientos campesinos, sobre todo en áreas de alto nivel de conflicto armado, que buscan su reconocimiento como el instrumento más adecuado para garantizar sus derechos, especialmente al territorio, a la tierra y a la seguridad jurídica de su tenencia.

El decreto 1777 de 1996 enfatiza que las ZRC se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del Incoder, en zonas de colonización, en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. De igual forma, las ZRC podrán comprender zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales y en casos excepcionales, para la conformación de una ZRC se podrá sustraer un área de Reserva Forestal que se encuentre intervenida por el hombre.

Es importante señalar que el decreto estipula las entidades gubernamentales que financiarán o cofinanciarán planes, programas y actividades en las ZRC, y delega la coordinación de las políticas del Estado en las ZRC, a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible –MADS). El acuerdo estipula el trámite administrativo a surtir para la selección, delimitación y constitución de las ZRC, destacando el carácter concertado de la delimitación y del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC, con punto central en la audiencia pública, la cual tiene como fin “explicar a la comunidad las ventajas de la reserva campesina, discutir las objeciones y recomendaciones que se formulen respecto de la propuesta de selección y el plan de desarrollo sostenible y concertar las actividades, programas e inversiones que deberán realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos”[[20]](#footnote-20).

No procederá la constitución de zonas de reserva campesina en las siguientes áreas o regiones: las comprendidas dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; las establecidas como reservas forestales, salvo los casos que ya tienen intervención; en los territorios indígenas; en los territorios que deban titularse colectivamente a las comunidades negras; las reservadas por el Incoder u otras entidades públicas para otros fines señalados en las leyes; las que hayan sido constituidas como Zonas de Desarrollo Empresarial.

Desde 1997 y hasta el 2002 se habían constituido formalmente seis ZRC, en los límites de la frontera agropecuaria, en regiones altamente afectadas por la confrontación armada y ausentes de la presencia estatal. La mayoría de ellas fueron solicitadas de forma directa por organizaciones campesinas.

En términos generales la evaluación de los resultados resalta tres aspectos: el pobre fortalecimiento de la autonomía local; la limitada presencia estatal y la evidente descoordinación entre los niveles local, departamental y central gubernamentales. Otros aprendizajes se relacionan con la dimensión integral de las ZRC, que no se limita al tema de la tierra, como el uso de conocimientos locales que permitió el desarrollo de un programa cercano a las necesidades y demandas de las comunidades de las zonas, logrando un nivel elevado de participación de estas en la toma de decisiones.

Entre el 2002 y el 2010 se suspende la conformación de estas zonas, bajo el argumento de que los territorios solicitados coincidían con zonas de alta presencia de grupos armados, y por lo tanto, podían ser el resultado de estrategias de dichos grupos para contar con territorios donde la gobernabilidad del Estado fuese muy baja[[21]](#footnote-21).

### Principales dificultades en la distribución de tierras en Colombia

En Colombia, el acceso a la tierra ha sido históricamente una gran fuente de poder político y de conflicto social. La estructura agraria se caracteriza por la falta del aprovechamiento de tierras productivas, la tendencia a la concentración de las tierras y el riesgo ambiental a consecuencia del uso excesivo de la tierra para pastoreo de ganado. Esto produce la expansión de la frontera agrícola hacia tierras frágiles, generando un grave riesgo ambiental y problemas sociales.

A pesar de contarse con legislación apropiada para la adjudicación de territorios en calidad de resguardos desde 1890, no se puede negar que en determinados períodos y regiones se aplicaron políticas contrarias, despojando por la fuerza a varios pueblos indígenas de sus territorios, sobre todo a aquellas comunidades localizadas en tierras de alto potencial para la producción agropecuaria. En la realidad, solo hasta los años 70s del siglo XX se inició el proceso de organización indígena que buscaba la reivindicación de sus derechos a la tierra, por medio de reclamaciones al Estado y en muchos casos acudiendo a las medidas de hecho, como toma de haciendas a “sangre y fuego”. La Constitución de 1991 da una serie de garantías que no solo validaron los derechos étnicos, sino que logró disminuir las “guerras” por la tierra entre indígenas y hacendados, no así los problemas por la misma razón entre colonos o campesinos[[22]](#footnote-22) e indígenas.

#### Dificultades para la aplicación de las políticas de distribución de tierras

Si bien en Colombia al parecer hay normatividad e instituciones suficientes para dar respuesta a las diferentes situaciones que exigen la protección de los derechos étnicos y sobre todo la titulación de territorios a estas comunidades, la aplicación de dicha normatividad no es fácil, debido a múltiples razones, entre las cuales se tiene la deficiencia de recursos económicos y humanos del Incoder, la influencia política en la toma de decisiones de dicha institución y los problemas de tipo técnico que aún están por superar.

En Colombia siempre se ha presentado una competencia desigual entre los inversionistas o hacendados tenedores de latifundios y las comunidades campesinas y étnicas que luchan por el acceso a la tierra. En la actualidad, este aspecto es crítico, ante la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en regiones donde confluyen los intereses de políticos, inversionistas, grupos armados y campesinos o etnias que han sido desplazadas por la violencia, como la región de Urabá, la Orinoquía o Llanos Orientales y la zona de frontera con la Amazonía.

El Incoder se encarga de realizar los estudios requeridos para la compra de predios que van a ser titulados a comunidades étnicas. Esto implica una , serie de actividades técnicas para las que el personal disponible es escaso y hay limitaciones de contratación de terceros en determinadas épocas, como por ejemplo, etapas preelectorales (en Colombia se tienen estas etapas cada dos años), cuando entra en vigencia 6 meses antes de las elecciones, la denominada Ley de Garantías.

Adicionalmente, el Incoder debe enfrentar las contradicciones de las políticas de desarrollo rural, pues por un lado se protege la titulación de UAF a campesinos, pero por el otro se promueve la concentración de tierras para grandes proyectos agropecuarios.

Otro de los problemas que tiene el Incoder es la solución de conflictos étnicos y ambientales, generados por titulación de predios en zonas de reserva ambiental, superposición de territorios titulados a comunidades étnicas, problemas de linderamiento por errores de coordenadas.

Por otra parte, el Incoder enfrenta serios problemas para cumplir con su misión, como por ejemplo: no hay un registro completamente actualizado de instrumentos públicos (información catastral) y en cambio sí muchos archivos en papel distribuidos a lo largo y ancho del país (en las oficinas regionales del Incoder, oficinas de registro de instrumentos públicos y notarias) y sujetos a pérdida o falsificación. Por otra parte el INCODER y el IGAC continúan teniendo problemas por errores de coordenadas pese a que el IGAC ha logrado un avance tecnológico importante mediante el establecimiento del nuevo sistema de referencia para Colombia, denominado Marco Geocéntrico Nacional de Referencia MAGNA.

Son innumerables los problemas que hoy se presentan tanto en resguardos indígenas como en territorios colectivos de comunidades negras, por las incongruencias de los linderos de dichos territorios. Estas incongruencias tienen que ver con la superposición de unos sobre otros, sobre todo en la región del Pacífico, donde la titulación a comunidades negras se realizó de forma acelerada, con el fin de aprovechar el interés de instituciones como el Banco Mundial, que mediante un crédito al entonces Ministerio del Medio Ambiente, promocionaron la titulación colectiva como estrategia de conservación y desarrollo sostenible, inspiradas en el modelo de resguardos indígenas amazónicos[[23]](#footnote-23).

La lentitud en la respuesta y la falta de recursos para adquirir predios adicionales, son una limitante a la pronta solución del problema, que con el tiempo se agrava, llegando incluso a demostraciones violentas entre los implicados. Por tal razón, en el 2011, la junta directiva del Incoder aprobó el Programa Nacional de Titulación, Saneamiento, Ampliación y Dotación de Tierras en Calidad de Resguardos Indígenas y de Clarificación y Reestructuración de Resguardos de Origen Colonial y el Programa de Titulación de tierras a comunidades negras.

#### Superposición de resguardos indígenas en áreas protegidas

La superposición de resguardos indígenas en áreas protegidas, es uno de los principales problemas que tiene hoy la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales (PNN) de Colombia, entidad del orden nacional y dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Eso se debe a que no en todos los casos se ha logrado que las comunidades cumplan con la misión de proteger los recursos naturales de los parques naturales nacionales en los cuales habitan, debido a diferentes razones, entre las cuales se encuentra la presencia de grupos armados y sus actividades ilegales, como cultivos de plantas de uso ilícito, frente a los cuales la comunidad indígena no puede ejercer plenamente sus derechos y obligaciones.

En Colombia existen casos de superposición de resguardos indígenas sobre áreas de PNN, como el del Parque Yaigoje Apaporis con comunidades indígenas del Vaupés entre otros. El hecho de que un resguardo se encuentre en un PNN no quiere decir que toda el área del parque sea de ese grupo étnico. Esto ha generado conflictos pues los indígenas sustentan que se han creado delimitaciones imaginarias a su territorio tradicional, y por lo tanto, no solo el área de resguardo dentro del parque, sino el PNN completo les pertenece. Esta posición ha generado que estas comunidades tengan derecho a participar, mediante consulta previa, en la toma de decisiones que se realice sobre la totalidad de estos parques.

De otro lado, también existe el concepto de territorio ancestral o tradicional en las comunidades indígenas cuyos resguardos no se superponen sobre áreas de PNN pero que colindan y por lo tanto es posible que dentro de los parques se encuentran sitios con carácter especial como por ejemplo de pagamento[[24]](#footnote-24) y por lo tanto, estas comunidades adquieren el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones que se realicen sobre estos parques (ejemplo: Parque Tayrona).

Es necesario mencionar que aunque no haya superposición de resguardos sobre áreas de PNN ni colindancia entre ellos, sí pueden haber comunidades indígenas organizadas y reconocidas dentro de dichas áreas y en estos casos, al igual que en la superposición o colindancia con resguardos, la participación de la comunidad indígena es de vital importancia en la definición de los planes de manejo de dichas áreas, valorizando así el conocimiento tradicional que tiene la comunidad sobre su entorno ambiental.

El caso de los campesinos que continuaron viviendo dentro del área de los PNN es más complicado: la legislación no reconoce ni exige algún tipo de proceso de concertación, participación o consulta previa con estos ciudadanos y, a causa de ello, son considerados “invasores”. Las prácticas productivas de estos grupos sociales suelen ser perseguidas y rechazadas por las autoridades de las áreas protegidas, que aún hoy administran los parques a partir de una definición de zonas y niveles de conservación que es arcaica y poco consecuente con la realidad socioambiental de los PNN.

En 1999 la política de Participación Social para la Conservación, también conocida como “Parques con la gente”, fue institucionalizada con el fin de disminuir los conflictos entre las autoridades ambientales y los habitantes de los PNN y sus áreas circundantes, también llamadas “zonas de amortiguación”. El principal objetivo de esta política fue fortalecer un modelo de gobernanza ambiental que incluyese y empoderase a todos los actores involucrados en la sostenibilidad y la conservación de cualquiera de los PNN. Para alcanzar este objetivo, la gente se convirtió en el objeto de esta política mediante procesos de educación ambiental, la incorporación de funcionarios pertenecientes a la población local, proyectos de investigación con la participación de miembros de la comunidad, la inclusión del sector privado y las ONG, y la implementación de programas de desarrollo sostenible, mediante la creación de cooperativas integradas por miembros de la población local.

Esta política ha sido exitosa, ya que la población local desempeña un rol significativo en los programas de conservación y, a su vez, los funcionarios de PNN desarrollaron una conciencia social que favoreció los procesos de participación y la comprensión generalizada de las culturas y el conocimiento ambiental local. No obstante, en gran parte de los casos esta política ha enfrentado dificultades y contradicciones para lograr su derrotero: el fomento de la participación local para fortalecer la gobernanza en los PNN colombianos, pues los habitantes de estas zonas (indígenas, negros o colonos) suelen ser coaccionados por los ejércitos ilegales, lo que impide que se generen procesos participativos, cuando lo que está en mente no es la importancia de la conservación del medio ambiente sino las amenazas contra la vida y un inminente desplazamiento forzado[[25]](#footnote-25).

#### Presiones por parte de colonos y actividades ilícitas

Es alarmante la presión que los colonos ejercen sobre los ecosistemas que comparten con los pueblos indígenas y las comunidades negra, sobre todo en el contexto de las fuertes oleadas de migración de colonos dedicados a los cultivos de uso ilícito, pues algunos territorios indígenas han sido objeto de ocupaciones forzosas o de transacciones mediante las cuales ocupantes no indígenas, para evadir la represión del Estado, plantan allí cultivos de uso ilícito. Algunas comunidades han adoptado estos cultivos pero en su mayoría los rechazan por considerarlos una utilización contraria a su uso tradicional ya que en muchas culturas la planta de coca tiene un uso un carácter ritual y sagrado, pero estos cultivos y la economía que gira en torno de ellos han tenido un impacto negativo entre las comunidades indígenas.

Por otra parte, los actores armados y la situación de guerra que vive el país contribuyen a la desestabilización de la territorialidad indígena. El conflicto armado además de expresarse con asesinatos selectivos, muchos de ellos a líderes tradicionales de los pueblos y comunidades, es un evento que origina el rompimiento de los lazos comunitarios e impide el desarrollo libre de las formas propias de gobierno. Por otra parte el reclutamiento de hombres y mujeres jóvenes incide negativamente sobre los tejidos sociales. El desplazamiento temporal o definitivo es otra de las lógicas de guerra que termina siendo devastadora al hablar de territorialidad[[26]](#footnote-26).

#### Explotación forestal en territorios colectivos

Uno de los contenidos del derecho fundamental al territorio, del cual son titulares los grupos étnicos, consiste en contar con la autonomía para administrar y gestionar los recursos naturales que se encuentran presentes en sus territorios y sobre los cuales no exista una reserva de propiedad por parte de la nación.

La Ley 70 de 1993, dirigida a la comunidad afro-descendiente, establece que tanto el uso de los bosques, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso, pues la propiedad colectiva debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio. De conformidad con lo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.

La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque, para el aprovechamiento forestal persistente. Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas y el Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades.

Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales se priorizarán las propuestas de las comunidades negras, pero en todo caso, cuando la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades negras y las autoridades locales.

Para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de sus territorios, las comunidades negras requieren autorización de la entidad competente (corporaciones ambientales regionales), quien reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso de áreas del bosque para el aprovechamiento forestal pertinente. Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan, la comunidad podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas. El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región.

Un tipo de acuerdo posible a firmar con entidades privadas es el “poder de gestión de negocios”, cuya idea fundamental es que las comunidades negras cedan a terceros, la posibilidad de gestionar negocios que tienen por finalidad la explotación de los recursos forestales en sus territorios. Sin embargo, este tipo de acuerdo, según el análisis del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Pontificia Universidad Javeriana, presenta algunos riesgos como por ejemplo:

* Una degradación de las formas tradicionales de conservación de los bosques, lo que implica un atentado contra la función ecológica de la propiedad y el incumplimiento de obligaciones legales de las comunidades negras de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.
* Las comunidades pueden ceder al gestor la administración de los conocimientos sobre sus bosques comunitarios, pues el inventario de estos sería realizado por el gestor apoderado, y por tanto la comunidad quedaría sin control sobre la información forestal.
* La comunidad puede ceder la posibilidad de que el gestor apoderado negocie con posibles inversionistas interesados en la explotación forestal. Así, la representación de la comunidad realizada por las autoridades tradicionales se desdibuja en la medida en que el gestor, en virtud del poder otorgado por las comunidades, se convierte en la voz autorizada para tratar los temas relativos a la explotación de los recursos forestales que son propiedad de la comunidad.
* En cierta forma, cuando una comunidad firma un contrato de este tipo, puede entregar un “cheque en blanco” a favor del mejor postor en la explotación de sus recursos forestales.
* Especies endémicas o nativas, podrían ser sustituidas por especies comerciales que resultan más rentables para los aprovechamientos forestales.[[27]](#footnote-27)

#### Explotaciones mineras en resguardos y territorios colectivos

Los Artículos 122 a 133 del Código de Minas[[28]](#footnote-28) establecen el derecho de prelación para la constitución de zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras, y zonas mineras mixtas y adicionalmente, se delega a la autoridad minera para señalarlas y delimitarlas, con base en estudios técnicos y sociales, en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo deberán ajustarse a las disposiciones especiales sobre protección y participación de los grupos étnicos asentados en dichos territorios, lo cual implica, entre otras cosas que:

* Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de estas zonas será resuelta con la participación de los representantes de las comunidades indígenas.
* Los grupos indígenas y afrodescendientes tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en las zonas mineras delimitadas dentro de sus territorios. Esta concesión podrá comprender uno o varios minerales.
* La concesión se otorga a solicitud del grupo indígena o afrodescendiente y en favor de la comunidad y no de las personas que la integran. La forma como estas participen en los trabajos mineros y en sus productos y rendimientos y las condiciones como puedan ser sustituidas en dichos trabajos dentro de la misma comunidad, se establecerán por la autoridad étnica que los gobierna. Esta concesión no será transferible en ningún caso.
* Los grupos étnicos que gocen de una concesión dentro de la zona minera, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos mineros correspondientes, con personas ajenas a ellos.
* La autoridad indígena debe señalar dentro de la zona minera los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres.
* Los municipios que perciban regalías o participaciones provenientes de explotaciones mineras ubicadas en los territorios indígenas, deberán destinar los correspondientes ingresos a obras y servicios que beneficien directamente a las comunidades y grupos aborígenes asentados en tales territorios.
* Dentro de los terrenos baldíos ribereños, adjudicados por el INCORA como propiedad colectiva de una comunidad negra, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas.
* La autoridad minera dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras, establecerá zonas mineras mixtas en beneficio conjunto o compartido de estas minorías a solicitud de uno o los dos grupos étnicos.
* La autoridad minera, cuando se trate de formulación y desarrollo de proyectos mineros en zonas indígenas y de comunidades negras, podrá prestar asistencia técnica en materia de exploración, elaboración de los planes mineros y desarrollo de estos, siempre y cuando dichos proyectos sean adelantados por dichas comunidades. De igual manera, podrá prestar el apoyo correspondiente en materia de promoción y legalización de las áreas.

Por otra parte, en Colombia el subsuelo pertenece a la nación, junto con los recursos naturales que allí se encuentren, por lo cual se vienen presentando serios conflictos entre las comunidades indígenas y negras con territorios colectivos y las empresas mineras o petroleras que han firmado contratos con el Estado para la exploración y explotación de dichos recursos, a pesar de la aplicación de la consulta previa, pues las comunidades alegan que su cosmogonía incluye el “mundo inferior” o sea lo que corresponde al subsuelo.

Otro argumento es la posible afectación mayor a su cultura por el desarrollo de proyectos minero energéticos, por lo cual las compensaciones exigidas son muy altas o simplemente se posiciona en contra del desarrollo del proyecto, pues aunque la consulta previa no da a la comunidad el derecho de oposición, si se generan situaciones que difícilmente la empresa y el Estado pueden enfrentar, por tener relación con acusaciones ante cortes internacionales por violación de los derechos humanos.

#### Conflictos con relación a quiénes representan las organizaciones

Tanto las comunidades indígenas como las negras, deben estar debidamente organizadas y contar con los respectivos órganos de representación y administración (cabildos, consejos comunitarios) para poder dialogar con el Estado, sin desmedro de que las decisiones que se tomen sobre cualquier tema y en cualquier escenario, deben estar debidamente respaldadas por toda la comunidad que sustenta cada organización étnica.

Para el caso de las comunidades indígenas, la Ley 89 de 1890 reconoce el cabildo como legitima forma de organización indígena, el cual debe contar con una junta que lo represente con un período de duración de 1 año. Por su parte el Decreto 1088 de 1993 regula la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, mediante la constitución de la manifestación del deseo de pertenencia escrita por parte del Cabildo o Autoridad Tradicional Indígena, previo concepto favorable de los miembros de la comunidad de conformidad con sus usos y costumbres.

Esto significa que cada comunidad indígena con o sin territorio, debe elegir cada 3 años los miembros de la organización que la representará, de acuerdo con sus costumbres y usos. Esto no significa que al igual que en todas las sociedades organizadas bajo un sistema de gobierno, no se presenten “golpes de estado”, cuando la comunidad se encuentra insatisfecha con la calidad y diligencia de la representación frente a terceros. Estas situaciones son frecuentes sobre todo durante los procesos de consulta previa, en los cuales las directivas o miembros de la organización que representa a la comunidad, toman decisiones inconsultas con la comunidad o en su contra y, cuando esto sucede, los documentos que han sido previamente formados por las autoridades indígenas salientes, quedan sin sustento, generándose problemas de representatividad de la comunidad frente a las actuaciones ya realizadas. En algunos casos, cuando la comunidad étnica consultada desea retractarse de una decisión tomada en consulta previa, argumenta que los representantes de la comunidad que firmaron el Acta o documento de acuerdo no estaban facultados para tomar la decisión y por lo tanto, niegan su participación en el evento de consulta, dejando así al consultante expuesto a la nulidad del proceso.

Sin embargo, frente a los procesos de titulación de tierras es poco frecuente que esta situación se presente.

Finalmente, a pesar de que las comunidades indígenas pertenezcan a organizaciones denominadas de segundo nivel, como las reglamentadas por el Decreto 1088 de 1993, estas no pueden representar a la comunidad de base en procesos de consulta previa. Sin embargo, el gobierno sí interactúa con dichas organizaciones, que por lo general tienen carácter departamental o regional, para efectos de constitución de mesas de trabajo a nivel nacional, consulta previa de leyes y actuaciones administrativas nacionales que puedan tener efectos sobre las comunidades étnicas y sus territorios.

### Conclusiones

El desarrollo de las políticas de protección a comunidades étnicas, sobre todo en la última década, ha dejado claro que los derechos de estas poblaciones priman sobre los del resto de la población, despertando en la ciudadanía colombiana sentimientos encontrados.

Por un lado se acrecienta la consciencia de que estas comunidades son propietarias de un capital inmaterial de alto valor para Colombia y el mundo, por la diversidad de sus culturas, su relacionamiento con el entorno natural y su riqueza lingüística y por lo tanto hay que protegerlas. Por el otro, los campesinos sienten que a partir de estas políticas se acrecienta su invisibilidad para la sociedad y el Estado y que a pesar de vivir en las mismas o peores situaciones, sus derechos no cuentan o la protección a los mismos es dejada de lado por las políticas gubernamentales.

Esta segunda situación está produciendo que muchos campesinos se auto reconozcan como etnia o paguen a los líderes indígenas para que los reciban en sus resguardos o comunidades, lo cual, entre otros efectos, incrementa los recursos que debe girar el estado a los municipios con destinación exclusiva para las comunidades indígenas. Cuando no, son los campesinos quienes inician autónomamente procesos de “reetnización”, luego de lo cual esperan adquirir los derechos concedidos a las comunidades étnicas, incluidos los de territorio, que a su vez, también tienen garantías como el no pago de impuestos, entre otras.

Otro de los efectos de estas políticas es que las comunidades indígenas que están reconocidas y dentro de áreas de resguardo se empiezan a disgregar, hacia otros territorios baldíos o por invasión de predios privados, donde inicialmente conforman cabildos independientes y luego empiezan a reclamar tierras al Incoder, bajo el pretexto de que dichos predios también hacen parte del “territorio ancestral” y por ende sus usos y costumbres también se desarrollan en dichos territorios. La Corte Constitucional ha emitido sentencias a favor de estas posiciones, por lo cual cada vez más, se amplía el territorio que queda bajo “jurisdicción indígena o negra” en donde se debe aplicar la consulta previa, generando incertidumbre para el gobierno e inversionistas por mayores costos y tiempos de proyectos.

### Vínculo con el caso peruano

En Colombia, a diferencia del caso peruano, las poblaciones indígenas constituyen una minoría que, sin embargo, ha logrado alcanzar importantes derechos colectivos. Entre ellos, el reconocimiento del derecho sobre la propiedad colectiva de los territorios ancestrales y de los recursos naturales allí contenidos. Así, por lo que se ha podido ver en el texto, tienen derecho a participar en la explotación minera y en la gestión y explotación de los recursos forestales (esto queda más claro para las comunidades afro-descendientes). Cabe remarcar que el título, denominado resguardo, se entrega sobre la totalidad del territorio y que la propiedad mantiene el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que en el Perú también se reconocía hasta la constitución de 1993.

Con relación a la gestión del recurso forestal, es importante resaltar que se reconoce la capacidad de la comunidad de manejarlo pero que para ello se ponen una serie de requisitos que deben ser cumplidos por parte de las comunidades. En este caso, la preservación del bosque no está asociada con la entrega del título de propiedad sino que se aplica ya, directamente, a la gestión del mismo.

Es importante resaltar que se ha encontrado que el establecimiento de asociaciones con terceros para el uso de los recursos forestales no es conveniente para las mismas comunidades, que pierden capacidad de gestión y de toma de decisiones y ven reducidos los beneficios que podrían alcanzar. Se requeriría, entonces, potenciar sus capacidades para poder o bien gestionar ellos directamente este recurso o mejorar sus posibilidades de negociar de manera más ventajosa para ellos.

Colombia comparte retos con el Perú para el proceso de titulación, como las restricciones presupuestales y la falta de información catastral actualizada, pese a que en ese país la información catastral está más centralizada y organizada que en el Perú. Lo que demuestra la necesidad de invertir constantemente en este rubro para poder asegurar decisiones eficientes.

# Conclusiones del diagnóstico

La titulación representa una aspiración de larga data de las comunidades campesinas y nativas, que recién se ha podido implementar a partir de la década de los 70, para las comunidades nativas, y de los 80 para las comunidades campesinas. La mayoría de comunidades campesinas y nativas ya están tituladas, lo que implica un importante avance cuya principal consecuencia es la de asegurar la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra.

El panorama de la titulación de las comunidades campesinas y nativas es sumamente complejo y enfrenta diversos retos, tales como títulos que han sido inscritos sin planos o con planos incorrectos. Esto hace que se ponga en riesgo la posibilidad de alcanzar la seguridad jurídica a la que se aspira como fin del proceso de titulación. La titulación se enmarca claramente en los derechos reconocidos en las normas nacionales y en el Convenio 169, ratificado por el Perú.

Uno de los principales problemas que existe es el desorden que hay en el sistema catastral. Este sistema no logra constituirse como tal, sino que más bien está conformado por diversas instituciones que manejan diferentes catastros, además de tener planos elaborados con diversas metodologías empleadas lo que hace que haya información contradictoria o ausencia de información. Se ha encontrado, además, que existen planos cuya información no coincide con la realidad. Estos problemas a su vez generan otros, tales como la dificultad para inmatricular nuevos títulos por problemas con los planos de comunidades colindantes ya inscritas, o la demarcación de bosques de producción permanente sin una adecuada verificación previa de si existen o no comunidades nativas presentes en la zona.

Existe un marco normativo diferenciado para la titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas. La principal diferencia está en que las comunidades nativas no reciben títulos de propiedad sobre el conjunto de su territorio, sino sólo de las áreas con aptitud agrícola, y no de aquellas con aptitud forestal o tierras de conservación. Para estas últimas se entregan contratos de cesión en uso. Las comunidades nativas cuentan además con planos periféricos que permiten reconocer los linderos del territorio. Como resultado de esta distinción, las comunidades nativas se ven en la obligación de pasar por un proceso de clasificación de suelos que vuelve el proceso más engorroso y costoso, a tal punto que se ha requerido el apoyo de ONGs nacionales e internacionales para poder avanzar con la titulación de las comunidades nativas. Si bien la clasificación de tierras se estableció con la intención de proteger los bosques amazónicos, el problema está en que a otros actores (como comunidades campesinas) sí se les entregan títulos en la Amazonía sin pasar por este proceso porque no existe norma que haga que se requiera clasificar suelos en este caso.

A nivel de las comunidades campesinas uno de los principales problemas son los conflictos por linderos, asociados a los problemas con los planos ya señalados, o a la ausencia de estos en títulos ya inscritos. Adicionalmente, los conflictos pueden llegar a juicios, lo que alarga la resolución del problema y vuelve al proceso más costoso. Si bien quienes tienen la titulación a su cargo ejercen una mediación inicial entre las comunidades, no se cuenta con otras instancias adonde la mediación pueda ser derivada y que asegure que se agotan todas las posibilidades de conciliar antes de pasar al poder judicial.

Como aprendizaje de los proyectos de titulación previos, es necesario tomar en cuenta la necesidad de monitorear la calidad de los títulos que se entreguen. Los títulos entregados deben asegurar que se deslinde adecuadamente el territorio, recorriendo los linderos y haciendo la monumentación. La monumentación permite que se vea claramente, en el terreno y no sólo en los planos, los linderos y que se asegure una memoria más clara de los mismos, especialmente en las zonas en las que estos son menos evidentes (como una línea en un campo abierto).

Otro problema señalado con relación a las comunidades campesinas ha sido la parcelación de sus territorios. Si bien la parcelación es una opción que las comunidades tienen, esta debe seguir el procedimiento planteado por ley: titular a la comunidad, para que luego la Asamblea apruebe la parcelación con los dos tercios de los votos. Es muy importante que este proceso se siga de esta manera para poder asegurar que la parcelación es una decisión mayoritaria, y que esta decisión se toma sopesando las ventajas y desventajas.

El proceso de titulación implica no solamente un trabajo en un aspecto técnico, de medición y establecimiento de linderos, sino que requiere también de un manejo social y cultural adecuado. Para establecer los linderos se requiere reconocer los usos que se le dan al territorio, identificar adecuadamente cuándo es que se puede ser declarado en abandono, las diferentes dinámicas en términos de manejo del tiempo y del espacio. Si no se logra comprender estos aspectos, se dificulta mucho que se establezca claramente cuáles son los linderos de las comunidades. Al mismo tiempo, el proceso de titulación requiere de la participación activa de la población, por lo que es importante que comprendan bien la importancia de la titulación, en qué consiste esta y qué se espera de ellos. Se encontró que en los equipos no se cuenta con antropólogos, lo que dificulta que se trabajen de manera adecuada estos aspectos.

Con relación a las mujeres, en general la ley no establece diferencias entre hombres y mujeres, teniendo estas la posibilidad de heredarlas. Sin embargo, en el caso de las comunidades campesinas, la diferencia está dada principalmente por la baja participación de las mujeres en las asambleas de la comunidad, que es el espacio donde se decide el manejo de las tierras y cuyas decisiones tienden a desfavorecerlas a ellas.

Se encontraron diversos testimonios que remarcaron la necesidad de priorizar la titulación, y que esta prioridad se traduzca en la asignación de recursos que haga posible que se avance significativamente con este proceso.

En el marco de la presente consultoría la mayoría de las recomendaciones están orientadas a mejorar el proceso actualmente implementado, no se está proponiendo cambiar el modelo de titulación sino incorporar miradas interculturales.

# Propuestas y priorización para la titulación de comunidades campesinas y nativas

Reconociendo la importancia de la titulación para la existencia misma de las comunidades, y a la vez la complejidad descrita de este proceso, este documento plantea medidas a tomar lo más concretas posibles en los siguientes acápites. Sin embargo, a partir del diálogo sostenido tanto con actores del Estado como de la sociedad civil, también es necesario plantear algunos temas de fondo para que sean tomados en cuenta como parte de un debate de sociedad a desarrollarse a futuro. Estas consideraciones generales son presentadas en el primer punto, luego se presentan propuestas concretas para la titulación de comunidades campesinas y nativas, para pasar finalmente a la propuesta de actividades complementarias que acompañarían las actividades de titulación propiamente dicha.

## Consideraciones generales

En este punto se propone abordar medidas que podrían destrabar la titulación de tierras. Este reporte plantea que si bien algunas de estas acciones son complejas de ser aplicadas, es necesario tomarlas en consideración y evaluar su posible implementación a mediano plazo (5 años). Estas acciones se han organizado en los siguientes rubros: revisión de normas, arreglos institucionales, lineamientos para la titulación.

### Revisión de normas

Para facilitar la titulación de tierras se recomienda que se revisen aspectos de las normas que están creando trabas para la titulación, o que no son coherentes entre sí, o que están teniendo impactos negativos en términos ambientales.

* Debatir la posibilidad de entregar títulos para todo el territorio de las comunidades nativas. Si bien la ley de Comunidades Nativas establece que sólo se entreguen contratos de cesión en uso para las tierras con aptitud forestal y las tierras de conservación bajo el argumento de que los bosques son propiedad del Estado y con el afán de proteger este importante recurso, este mecanismo legal presenta varios problemas: (i) encarece el proceso de titulación al obligar a hacer estudios de suelos; (ii) recorta el derecho de las comunidades nativas, reconocidos en el Convenio 169, al no reconocer la propiedad sobre el conjunto del territorio; (iii) falla en su intento de proteger los bosques, pues se aplica sólo a las comunidades nativas y no a otros grupos como las comunidades campesinas o usuarios privados pues no hay norma que contemple esta figura para estos otros actores. Es necesario considerar, además, que existen otros mecanismos que permiten que se gestione y preserven los bosques, los cuales requieren que para cualquier manejo que se haga de este recurso se presenten planes, que incluyen estudios de impacto ambiental, y se gestionen permisos frente al Minagri. Este punto se complementa con el que se plantea a continuación.
* Revisar las normas para asegurar la protección de los bosques. Los mecanismos para proteger los bosques presentan fallas: sólo a las comunidades nativas se les pide que hagan clasificación de suelos para la titulación, cuando se requiere que, de aplicarse, este mecanismo sea para todos los actores; se entregan títulos en caso que la tierra ya haya sido deforestada; en el caso de tierras eriazas se considera que un terreno que era bosque se vuelve productivo al convertirlo en terreno agrícola. Siendo la protección de los bosques una prioridad nacional, se necesitaría homologar los mecanismos para todos los actores y asegurarse que la política del Estado es coherente en este sentido, dado que políticas que promueven el desarrollo agrícola en la Amazonía no serían coherentes con el interés nacional de protección del bosque.
* Debatir si existe la necesidad de dar una norma que permita sanear títulos a través de la vía administrativa. Los problemas con los títulos hacen que algunas comunidades no puedan acceder a este derecho, principalmente debido a las superposiciones gráficas entre planos. Si bien es posible que se resuelva a través de una disposición de la DRA, en caso no se vean afectados derechos de terceros, el procedimiento es aún complejo y no parece estar claro para todos los actores involucrados. Diversas instituciones y expertos entrevistados han sugerido que se necesita que se dé una norma que haga posible rectificar títulos ya inscritos a través de la vía administrativa. Se requeriría debatir la necesidad de esta norma, aclarar los procedimientos que se pueden seguir, y asegurar que haya un entendimiento común de este procedimiento. En el debate deberá incluir al Minagri, SUNARP, el Sistema Nacional de Catastros, a los gobiernos regionales, al Instituto Geográfico Nacional, a las Oficinas de Demarcación Territorial de la PCM y a la sociedad civil.

### Arreglos institucionales

Para fortalecer el proceso de titulación se requiere fortalecer a dos instituciones vinculadas a este proceso: el Sistema Nacional de Catastro y los gobiernos regionales.

* Fortalecer al Sistema Nacional de Catastro. Si bien esta medida excede a la titulación de comunidades campesinas y nativas, es necesario mencionarla. La ausencia de un catastro único, la existencia de planos elaborados con diferentes metodologías, de títulos inscritos con planos no georreferenciados, títulos inscritos sin planos, títulos inscritos usando diferentes métodos, son problemas que sólo se podrán resolver si se fortalece al Sistema Nacional de Catastros. Este sistema permitirá manejar un catastro único, con metodologías unificadas, y un fácil acceso a la información. Para ello se requiere el apoyo de las diversas instituciones que intervienen en la generación de esta información y de quienes la usan. Sólo de esta forma se logrará evitar que se superpongan derechos reconocidos por el Estado a diversos actores y se logrará alcanzar la seguridad jurídica a la que la titulación como proceso apunta.
* Fortalecer a los gobiernos regionales en sus funciones. En el caso de la titulación, todo aquello que pueda ser transferido a los gobiernos regionales para que sea implementado por ellos ayudará a que estos sean procesos más ágiles. Para ello se necesita desarrollar capacidades y asegurar que hay coherencia entre las políticas nacionales y la forma como estas serán implementadas a nivel de las regiones. Esto incluye tanto lo que tiene que ver con temas ambientales, interculturales, de género, como la titulación misma.

### Lineamientos para la titulación

En este punto se plantean los lineamientos que se recomienda que el proceso de titulación de comunidades campesinas y nativas incorpore. Estos se agrupan en dos rubros: la incorporación de una perspectiva intercultural en el trabajo y el involucramiento de las mujeres.

#### La perspectiva intercultural

El primero de ellos está referido a la incorporación de una perspectiva intercultural. Esto implica asegurar que se valora la diversidad cultural de una manera positiva y que se tienen las competencias para relacionarse de manera adecuada con las comunidades.

Esto se concreta en:

* La identificación de quiénes pueden ser reconocidas como comunidades campesinas o nativas. Existen dos riesgos en este campo: el de que grupos que no lo son pretendan hacerse pasar como tales para acceder a beneficios, o que se le niegue este derecho a grupos que sí tienen el legítimo derecho a demandar esta identidad. En este sentido, se necesitará que se tengan criterios claros pero también la comprensión sobre lo que significa ser una comunidad campesina o nativa. En este terreno el Vice Ministerio de Interculturalidad jugará un rol fundamental.
* La delimitación de los territorios y sus usos. Es necesario que quienes desarrollen el proceso de deslinde o demarcación y titulación tengan la capacidad de comprender la forma cómo las comunidades usan sus territorios, reconociendo que esta es diferente de las lógicas urbanas y de las de los propietarios particulares. En el caso de las comunidades campesinas esto involucra entender cómo se relacionan las lógicas colectivas con las individuales (que se superponen y funcionan de manera articulada). En el caso de las comunidades nativas es necesario comprender los distintos usos que se le dan al territorio, la necesidad que se tiene de un espacio más amplio y su uso cíclico. Ello precisamente porque el recurso con el que se relacionan es el bosque, con sus diversos recursos, y por tanto no se le puede agotar. De allí la importancia de conocer y tomar en cuenta las temporalidades con las que las comunidades van rotando el uso de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales que allí se encuentran. Se requiere también que en esta mirada se incorpore la valoración de los lugares que son culturalmente importantes para la población.
* La administración de justicia y la resolución de conflictos. La Constitución reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas de administrar justicia de acuerdo a sus normas tradicionales, en tanto no entren en discrepancia con la ley. Este precepto debe guiar el manejo de los conflictos entre comunidades, y entre estas con terceros (colonos, comunidades ribereñas, propietarios individuales, otros). De esta forma se podrá ayudar a resolver los conflictos de manera más cercana, con mayor legitimidad y evitando en la medida de lo posible llevar el caso al Poder Judicial.
* La adaptación de metodologías. La elaboración de planos son procesos de abstracción que no necesariamente son fáciles de entender para quienes no están familiarizados con ellos, menos aún para quienes han tenido menor contacto con este tipo de herramientas. Se requiere, entonces, encontrar maneras a través de las cuales se facilite la elaboración de los planos con la participación de las comunidades. Se podría trabajar con la población elaborando en un primer momento mapas cognitivos o parlantes (hitos reconocidos por todos en la CN) que después pueden ser validados por la población y los funcionarios a través de la georreferenciación.
* Asegurar la comprensión de la información. Es fundamental asegurarse que la comunidad que está en proceso de titular su tierra comprenda qué significa esto y cómo se va a llevar a cabo. Es importante que esto sea manejado por la comunidad en su conjunto y no sólo por los líderes. Para ello se deben encontrar formas culturalmente adecuadas, adaptar el lenguaje, trabajar junto con los líderes locales que pueden ayudar a hacer más comprensible toda esta información para el conjunto de miembros de la comunidad.

#### Involucrar a las mujeres en el proceso de titulación

Es claro que, al igual que en otros ámbitos del país, la equidad de género requiere ser promovida entre las comunidades campesinas y nativas. En este sentido, se requiere revisar si el proceso de titulación puede de alguna manera estimular una participación más equitativa de las mujeres. Una forma para ello podría ser estimular la participación de las mujeres en las asambleas en las que se presente el proceso de titulación, y buscar incorporar a las representantes de organizaciones como los Clubes de Madres en el grupo que hace el recorrido del territorio para el deslinde. Si bien es cierto, la participación de las mujeres muy probablemente no tendrá influencia en el deslinde mismo, colocará a las mujeres en el debate sobre el territorio comunal y el uso de facto que ellas hacen de los recursos que allí se encuentran, lo que podría ser una palanca para incorporar su participación cuando en otros momentos se decida cómo se usa o a quién se entrega.

## Propuestas para la titulación de comunidades campesinas

Como se ha visto a lo largo del documento, en el caso de las comunidades campesinas la mayoría de ellas han sido ya tituladas. De acuerdo con Cofopri, una de las principales medidas a tomar para resolver la titulación es destinar presupuesto para ello. Es también necesario enfrentar los temas que dificultan el deslinde de territorios, que es principalmente lo relacionado con el levantamiento de las actas de colindancia. Por último, se necesita asegurar que los títulos que se entreguen respeten los derechos a la propiedad colectiva.

Para el caso de las comunidades campesinas en concreto se propone:

### Resolver problemas por títulos sin planos para poder hacer deslindes pendientes

Tal como se ha señalado anteriormente en el informe, Cofopri calcula que hay 180 títulos de comunidades sin planos, de los que depende la titulación de 300 comunidades campesinas. En los casos que los títulos están inscritos en SUNARP, es necesaria la reconstrucción gráfica, para poder realizar el trabajo de campo para la identificación así como definir los linderos y colindancias para elaborar el plano definitivo y adjuntarlo al título archivado de SUNARP, previa aprobación de la entidad competente en validar el plano.

En caso que existe un título sin plano y/o sin inscripción registral, se realizará previamente un estudio de diagnóstico técnico legal para determinar las posibles contingencias que se puedan presentar en la actualidad, para luego realizar el trabajo de campo, para la reconstrucción física, mediante la identificación, definición de los linderos y colindancia para la elaboración del plano definitivo.

### Asegurar que los títulos que se entreguen sean hechos a nombre de las comunidades campesinas y que no se parcelen

Si bien es cierto existen comunidades que aspiran a parcelarse, para ello deben seguir el procedimiento planteado por ley: tener primero su título como comunidad campesina, debatir el tema en asamblea, y aprobarlo con los dos tercios de los votos. Tal como se ha señalado antes, esto es sumamente importante pues es una decisión trascendente y para llegar a ella, se requiere que sopesen las ventajas y desventajas de la misma.

Es necesario tomar en cuenta que de acuerdo con lo expresado por funcionarios a cargo de la titulación de tierras, una de las razones por las que ha ocurrido esto ha sido que se establecieron metas que estimularon a quienes titulaban a hacerlo en tierras de comunidades campesinas.

Para evitar estos casos se proponen las siguientes medidas:

* En las directivas o manuales que orienten a los funcionarios debe hacerse explícito que es una falta administrativa entregar títulos individuales en tierras de comunidades, y que esto será pasible de ser sancionado. En este sentido, se le indicará al funcionario que deberá verificar primero si las tierras son parte de territorios comunales, para lo que deberá revisar la documentación con la que cuenta quien pretende titular y hará también indagaciones paralelas en la misma zona.
* Permitir que si los funcionarios detectan que el número de títulos a ser entregados ha sido mal planteado, puedan entregar información que retroalimente y que permita corregir las metas para que estas coincidan con la realidad.
* Que los funcionarios cuenten con un material informativo que explique a la comunidad que se quiera parcelar los pasos que deberán seguir de acuerdo a ley. Este material a ser entregado incluirá una presentación sobre las ventajas y desventajas de parcelar una comunidad con el fin de asegurar que se tome una decisión informada.

### Resolución de conflictos de linderos a través del diálogo y de mecanismos de administración de justicia y mediación tradicionales

Se promoverá que los conflictos por los linderos sean resueltos a través de procesos de conciliación y no a través de la vía judicial, que es más oneroso para las comunidades en términos económicos y de tiempo. Para ello:

* Se diseñará un sistema que, en diálogo con instancias o instituciones a cargo de procesos de conciliación, considere por lo menos una instancia más además de la mediación que se da durante el proceso de deslinde y firma de las actas de colindancia. Se tendrá, entonces, un proceso claro con diferentes instancias, criterios, plazos que institucionalice la conciliación en este tema como alternativa a la vía judicial. Este punto en concreto está siendo desarrollado por otra consultoría.
* Se desarrollará una guía en la que se orientará a los funcionarios de los Gobiernos Regionales a cargo de la titulación y se les capacitará para que estén en mejores condiciones de orientar un diálogo que lleve a una solución basada en una decisión que se tome en conjunto.
* Los funcionarios a cargo de la titulación incorporarán a este proceso las formas tradicionales de administración de justicia y resolución de conflictos que haya en las comunidades, buscando apoyo en sus líderes para resolver el problema, en la medida de lo posible.
* Al inicio del proceso de deslinde y titulación, cuando se dé la asamblea donde se presenta el mismo, se dará información y se sensibilizará sobre las ventajas de resolver los conflictos a través de la conciliación y no de la vía judicial. Para ello, los funcionarios contarán con materiales educativos que los ayuden en esta tarea.

### Incorporación de antropólogos a los equipos de deslinde y titulación

Es necesario trabajar con equipos multidisciplinarios que aseguren que el proceso de titulación sea técnica y culturalmente adecuado. Los antropólogos estarán a cargo de:

* Trabajar el contacto inicial con las comunidades.
* Asegurar que la información que se dé sea culturalmente adecuada y que haya sido comprendida por las y los comuneros.
* Indagar e incorporar las formas que la comunidad tiene de administrar justicia y resolver conflictos y participar en el proceso de mediación.

En los cuadros 8.2.a y 8.2.b se presenta de manera resumida las recomendaciones para la implementación del proceso de titulación.

| **Cuadro 8.2.a**  **Resumen de las recomendaciones para mejorar el proceso de titulación en comunidades campesinas** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| Cadena de valor | **Recomendación** | **Quien** | **Herramientas/Medios** |
| Reconocimiento | En las directivas o manuales que orienten a los funcionarios debe hacerse explícito que es una falta administrativa entregar títulos individuales en tierras de comunidades, y que esto será pasible de ser sancionado. | MINAGRI | Manual y directivas operacionales |
| El funcionario deberá verificar primero si las tierras son parte de territorios comunales, para lo que deberá revisar la documentación con la que cuenta quien pretende titular y hará también indagaciones paralelas en la misma zona. | Especialistas y/o funcionarios DRA | Guía operativas |
| Que los funcionarios cuenten con un material informativo que explique a la comunidad que se quiera parcelar los pasos que deberán seguir de acuerdo a ley. | Especialistas y/o funcionarios | Material didáctico a ser entregado a la CC incluirá una presentación sobre las ventajas y desventajas de parcelar una comunidad con el fin de asegurar que se tome una decisión informada. |
| Permitir que si los funcionarios detectan que el número de títulos a ser entregados ha sido mal planteado, puedan entregar información que retroalimente y que permita corregir las metas para que estas coincidan con la realidad. | Funcionarios DRA | Formato de reporte sustentatorio |
| Diagnóstico | No hay |  |  |
| Demarcación territorial | No hay |  |  |
| Suscripción de actas de colindancias | Promover que los conflictos por los linderos sean resueltos a través de procesos de conciliación y no a través de la vía judicial. | Especialistas, DRA | Módulo de capacitación. Una guía en la que se orientará a los funcionarios de los Gobiernos Regionales a cargo de la titulación y se les capacitará para que estén en mejores condiciones de orientar un diálogo que lleve a una solución basada en una decisión que se tome en conjunto. |
| Diseñar un sistema que considere por lo menos una instancia más además de la mediación que se da durante el proceso de deslinde y firma de las actas de colindancia. | Especialistas, DRA | Elaborar un proceso claro con diferentes instancias, criterios, plazos que institucionalice la conciliación en este tema como alternativa a la vía judicial. El proceso incorporará a las formas tradicionales de administración de justicia y resolución de conflictos que haya en las comunidades. |
| Plano y memoria descriptiva | No hay |  |  |
| Inscripción en registros públicos | No hay |  |  |

Elaboración: JGP

| **Cuadro 8.2.b**  **Resumen de las recomendaciones para saneamiento titulación comunidades campesinas** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| Cadena de valor | Recomendación | Quien | Cuando |
| Reconocimiento de la comunidad | Realizar el inventario de las comunidades con un título mal dado. |  |  |
| Diagnóstico | En caso que existe un título sin plano y/o sin inscripción registral, se realizará previamente un estudio de diagnóstico técnico legal para determinar las posibles contingencias que se puedan presentar en la actualidad, para luego realizar el trabajo de campo, para la reconstrucción física, mediante la identificación, definición de los linderos y colindancia para la elaboración del plano definitivo. | Diagnóstico |  |
| Demarcación territorial | Sanear |  |  |
| Suscripción de actas de colindancias | En los casos que los títulos están inscritos en Sunarp, es necesaria la reconstrucción gráfica, para poder realizar el trabajo de campo para la identificación así como definir los linderos y colindancias para elaborar el plano definitivo y adjuntarlo al título archivado de Sunarp, |  |  |
| Plano y memoria descriptiva | Sanear los planes y memoria descriptivos. |  |  |
| Inscripción en registros públicos | Sanear los títulos mal dados |  |  |

Elaboración: JGP

## Propuestas específicas para el caso de comunidades nativas

El caso de las comunidades nativas es bastante más complejo que el de las comunidades campesinas, donde el principal problema es el de la superposición de planos o las dificultades para levantar las actas de colindancia, que a su vez derivan en conflictos entre comunidades y/o con terceros. En el caso de las comunidades nativas se tienen tres situaciones a resolver: la de las comunidades nativas por ser reconocidas y tituladas, las ya reconocidas por titular, y aquellas que han pedido ampliación de territorios.

Para avanzar en la titulación de las comunidades nativas se recomienda tomar en cuenta los temas a continuación.

### Reconocimiento de las comunidades nativas

Como se mencionó anteriormente, en este punto existen dos riesgos: el de que se reconozcan como comunidades nativas a grupos que no lo son, o el de que se le niegue este derecho a grupos que sí tienen esta identidad. Este es un punto particularmente complejo porque las identidades no son estáticas, sino que van cambiando. En ese sentido, que los miembros de las comunidades nativas usen ropas modernas, hablen castellano de manera fluida, tengan apellidos hispanos o usan celulares no implican que se haya perdido su identidad. No es posible esperar que se comporten, vistan, hablen de una sola manera, estática y anclada en el pasado, para reconocer su identidad. Más aún, es necesario tomar en cuenta que los indígenas en general han pasado por procesos duros de exclusión que muchas veces hacen que nieguen su propia identidad por el temor a ser discriminados.

Para manejar esto se requiere trabajar de manera cercana con el Viceministerio de Interculturalidad, y capacitar al personal a cargo de esta función. Se recomienda también, tal como lo hace el Viceministerio de Interculturalidad, seguir los criterios que establece el Convenio 169 para determinar si una comunidad es nativa o no. Estos incluyen:

* Una identidad cultural que se diferencia claramente del resto (son reconocidos por los demás como un grupo con una identidad clara que los distingue).
* Uso de la lengua materna, o que se recuerde que generaciones anteriores cercanas (hasta tres generaciones antes) usaban una lengua propia.
* Sistemas propios de administración de justicia, y sistemas de gestión o gobierno propios.
* Formas propias de manejo de la salud, de la educación.
* Fiestas, costumbres, prácticas religiosas propias.
* Relación con el territorio de larga data.
* Autodefinición como un pueblo con una identidad propia.

Como se puede ver, la autodefinición como pueblo indígena es uno de los criterios; siendo fundamental, no es suficiente para determinar si una comunidad puede ser reconocida como nativa o no.

### La clasificación de tierras

Como se ha señalado antes, la clasificación de tierras puede ser una herramienta muy valiosa para la gestión de los territorios. En este sentido, no debiera restringirse a la Amazonía, ni a las comunidades nativas. Siendo una herramienta valiosa, es a la vez costosa. En este sentido, como se ha planteado antes, sería necesario debatir si la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor tiene que estar amarrada a la entrega de títulos y demarcación de territorios. ¿Es posible entregar títulos de propiedad sobre el conjunto del territorio de las comunidades nativas y usar otros mecanismos para proteger los bosques, que permanecerían como propiedad del Estado?

Es claro que ese es un debate de fondo que requeriría el cambio de legislación en el país, y que al mismo tiempo es necesario avanzar en la titulación de las comunidades nativas, de lo contrario su vulnerabilidad a ver recortado su territorio se incrementa, por lo que se proponen los siguientes cursos de acción:

* Reducir el número de calicatas y muestras a levantar. Se propone que se desarrolle un debate entre la sociedad civil y la DGAAA en el que se llegue a establecer el nivel de detalle del estudio de clasificación de tierras para el procedimiento de titulación de comunidades nativas, en virtud de lo cual se determine un número de calicatas y muestras que pueda ser menos costoso y que por tanto haga más viable la entrega de títulos de propiedad, contratos de cesión en uso y planos demarcando el territorio a las comunidades nativas.
* Intensificar el uso de laboratorios locales. De esta forma se logrará rebajar los costos de envío de muestras a Lima. En este sentido, se necesitaría trabajar con los laboratorios para certificarlos y asegurar que la calidad del trabajo que hacen es del nivel que se requiere.
* Incrementar la inversión. Si se decide que no se puede reducir el número de muestras a levantar porque la calidad de la información se vería seriamente afectada, es necesario que entonces se asegure que se destinen los fondos necesarios para que el Estado cubra estos costos y se pueda hacer la clasificación de tierras. Para ello se requiere que el Estado, tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos regionales, priorice esta tarea y que esta priorización se concrete en la asignación de presupuesto.
* Hacer posible que la población use la información. La información sobre capacidad de suelos debiera ser entregada a la población de forma tal que esta le pueda ayudar a hacer una mejor gestión de su territorio. En este sentido, esta información debiera ser explicada por los especialistas, enfocándolo para que pueda ser entendida por la población y resaltando la forma como puede ser aplicada por cada usuario.
* Evaluar la pertinencia de excluir la aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras del proceso de titulación de comunidades nativas, o transferir capacidades a los Gobiernos Regionales como entes ejecutores de la actividad para que puedan ejecutar íntegramente la actividad.

### Superposición con bosque de producción permanente

En este caso se trata de velar por ambos objetivos: el de preservar los bosques, patrimonio de todo el país, y el de velar por el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento de sus territorios, de los que depende su existencia como sujeto colectivo. Se propone:

* Buscar evitar que se demarquen Bosques de Producción Permanente que se superpongan con territorios de comunidades nativas, para que la Rectoría de Tierras del Minagri y los gobiernos regionales, a cargo de la titulación, acuerden con la DGFFS un mecanismo que asegure que antes de demarcar un Bosque de Producción Permanente se verifique si ese territorio es parte o no de una comunidad nativa. Una primera fuente de verificación debiera ser aquella con la que ya cuentan los gobiernos regionales. Sin embargo, si no hubiera información al respecto, esta debiera ser verificada en campo. También se puede incluir, a este proceso de consulta y diálogo, a las organizaciones que representan a las comunidades nativas a nivel regional y nacional, tales como CONIAP o Aidesep.
* Concluir el proceso de transferencia de las competencias para hacer las exclusiones de la DGFFS a los gobiernos regionales, proceso que ya está en curso. Es necesario hacer una evaluación de cuánto tiempo toma el proceso de redimensionamiento actualmente, a cargo de la DGFFS y conversar con esta instancia acerca de posibles mecanismos que puedan acortar estos plazos.

### Demarcación integral del territorio

Una de las preocupaciones es asegurar que se demarque el territorio que corresponde a la comunidad nativa, tal como se establece en las normas que indican que abarca lo que recorren y lo que usan. Sin embargo, una preocupación de los funcionarios es que el concepto de los territorios que fueron recorridos por los antepasados pudiera llevar a delimitar territorios sumamente amplios, que se superponen ahora con los derechos adquiridos de otras poblaciones. Además de ser sumamente difícil determinar con exactitud hasta dónde recorrieron los antepasados de las comunidades nativas actuales. Frente a esto lo que se propone es:

* Asegurar que se recorra el territorio para poder georreferenciar el plano de la comunidad, al igual que en el caso de las comunidades campesinas. Para ello se incluirá en el expediente del título un informe de trabajo de campo que incluirá fotos así como la aplicación de la función “recorrido” (tracking) del GPS que demuestren el recorrido realizado.
* Poner énfasis en la ubicación de hitos que ayuden a mantener la memoria sobre los límites. Estos hitos deben ser adecuados para el entorno donde se implementarán (por ejemplo, madera versus concreto en la selva).
* Utilizar el criterio de que se titula lo que se usa actualmente para la delimitación del territorio. Con esto se entiende que abarca el territorio que usan las generaciones actuales. Se debe tomar en consideración que el uso del territorio no es constante, sino que se va rotando de un área a otra, existiendo periodos cíclicos de uso de tal o cual parte del territorio.
* Cuidar de identificar de manera exhaustiva todos los espacios que son usados para actividades como agricultura, pesca, caza, recolecta y usos culturales como lugares sagrados, vinculados a la salud, formación de los hijos, para la delimitación integral del territorio. Esto último se refiere a situaciones como cuando los padres enseñan a su hijo a cazar y pescar, recorriendo el territorio de la comunidad. Para ello se podrá trabajar con metodologías como la de la cartografía social o mapas cognitivos, como se les conoce en Perú, que aseguren que la población participa de manera activa en la definición de la ubicación de sus actividades y usos que le dan al territorio.
* Recomendar que las comunidades nativas que forman un pueblo indígena titulen sus tierras de manera simultánea. De esta manera se asegurará que se cubre la integridad del territorio de este pueblo y de las comunidades que lo conforman, y se podrá así documentar de manera global los títulos.

### Superposición con áreas naturales protegidas

En este caso, la legislación es clara acerca de la imposibilidad de titular tierras, o demarcar territorios en ANPs, salvo en el caso de las Zonas Reservadas (ver sección 3.2.2). En esos casos, lo que se sugiere es que se lleven a cabo procesos de consulta previa para que en la categorización de las Zonas Reservadas se puedan establecer los límites del territorio de la ANP nueva, de forma tal que se respete y/o no afecte el territorio de las comunidades nativas u otros derechos adquiridos.

| **Cuadro 8.3.a**  **Resumen de las recomendaciones para mejorar el proceso de titulación en comunidades nativas** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Cadena de valor** | **Recomendaciones** | **Quien** | **Herramienta/medio** |
| Reconocimiento de la comunidad nativa | Identificación y difusión de criterios claros para reconocer quienes deben ser considerados como una CC NN. | Viceministerio de Interculturalidad | Uso de los criterios de la OIT N° 169 |
| Culminación y publicación de la BD de Pueblos Indígenas (y comunidades) elaborada por el Viceministerio |
| Norma o guía metodológica |
| Entendimiento por parte de los funcionarios responsable de lo que significa ser una comunidad nativa | Especialistas | Capacitación |
| Diagnóstico | Asegurar que los miembros de la CN en conjunto comprendan lo que significa el proceso de titulación y cómo se llevará a cabo | Antropólogos/especialistas sociales incorporados a los equipos técnicos de la DRA en trabajo conjunto con los líderes de la CN | Material didáctico elaborado y presentado en un lenguaje sencillo, y mediante mecanismos y formas culturalmente adecuadas |
| Demarcación territorial | Entendimiento por parte de los funcionarios responsables de los distintos usos, políticos, económicos, sociales y/o culturales, que se le da al territorio de las CC NN, la necesidad que se tiene de un espacio más amplio y su uso cíclico. | Especialistas | Capacitación |
| Estimular la participación de las mujeres en las asambleas cuando se presenta el proceso de titulación e incorporar representantes de los grupos de organizaciones como club de madres en el grupo de linderos. | Antropólogo incorporado al equipo técnico. | Integrar perspectiva de género en todas las actividades de titulación.  Convocar específicamente a las mujeres y/o crear espacios específicos para recoger sus preocupaciones. |
| Acordar un mecanismo y procedimiento para verificar previamente si un BPP se estaría demarcando sobre el territorio de una CN. | Rectoría de Tierras del MINAGRI y las DRA en coordinación con la DGFFS. | Elaboración de guía operativa (incluyendo cuales fuentes de información consultar)  Emisión de norma |
| Concluir el proceso de transferencia de competencias de exclusión (BPP) de la DGFFS a los Gobiernos Regionales. | DGFFS y los Gobiernos Regionales |  |
| Capacitación de los funcionarios locales |
| Asignación de presupuesto adecuado |
| Realizar procesos de consulta previa para que en la cateterización de las zonas reservadas se puedan establecer los límites de la ANP nueva de manera a no afectar el territorio y/u otros derechos adquiridos de las CC NN (Superposición con áreas naturales protegidas (ANP) | MINAM, SERNAMP, MINAGRI, Viceministerio de Interculturalidad, | Eventos de consulta previa, talleres participativos |
| Clasificación de tierras | Evaluar la exclusión de la aplicación del reglamento de Clasificación de Tierras del proceso de titulación para CC NN o transferir las capacidades ejecutoras a los Gobiernos Regionales | MINAGRI y DGFFS | Cambio legislación, asignación de presupuesto |
| Debatir si la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor tiene que ser amarrada a la entrega de títulos y demarcación de territorio. | El Estado, especialistas, y sociedad civil (CC NN y CC CC) | Cambio de legislación |
| Desarrollar otros mecanismos para proteger los bosques que permanecerían como propiedad del Estado | El Estado, especialistas, y sociedad civil (CC NN y CC CC) | Cambio de legislación |
| Evaluar la factibilidad de introducir cambios en el actual procedimiento de clasificación de tierras como: reducir el número de calicatas. | Especialistas, funcionarios responsables, DGFFS | Elaboración de guía metodológicas para los funcionarios responsables |
| Intensificar la certificación y uso de laboratorios locales. | INDECOPI | Campaña de capacitación y certificación de laboratorios locales. |
| Incrementar la inversión | Estado | Previsión de fondos en el presupuesto operativo de las DRA. |
| Devolver a las poblaciones la información generada sobre capacidad de suelo para que tenga la oportunidad de utilizarla para su propio beneficio | DRA y especialistas involucrados en el proceso en coordinación con antropólogo | Material didáctico elaborado y presentado en un lenguaje sencillo, y mediante mecanismos y formas culturalmente adecuadas. |
| Conformidad de linderos | Elaboración de los planos con participación de las comunidades. | Antropólogo incorporado al equipo técnico. |  |
| Informe de campo | No hay |  |  |
| Plano y memoria descriptiva | No hay |  |  |
| Inscripción en registros públicos | No hay |  |  |
| Monumentación | Utilizar materiales adecuado a la zona donde se colocan | DRA | Madera dura en áreas de selva y ceja selva |

Elaboración: JGP

## Actividades complementarias propuestas a las actividades de titulación

Como se ha indicado en las conclusiones no se está proponiendo un cambio en el proceso de titulación en sí mismo, sino que los funcionarios y otros encargados de realizar la titulación de tierras comunales, sean estas campesinas o nativas, desarrollen una mayor sensibilidad hacía las diferencias culturales en el uso del territorio y la necesidad de proporcionar información culturalmente adecuada, cuyo fin es propiciar la exitosa culminación de sus actividades de titulación.

Así se plantea en el marco del Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales (PE-L1026) la necesidad de actividades complementarias al desarrollo del propio proceso de titulación, cuyo objetivo es apoyar en un mejor desempeño de los responsables de la titulación cuando se requiere interactuar con poblaciones que manejan un enfoque distinto al de ellos en cuanto al uso del territorio, de los recursos naturales y el manejo de los tiempos.

Los puntos anteriormente planteados a lo largo del diagnóstico se concretan en las siguientes actividades.

* Una línea de capacitación a funcionarios a nivel regional.
* El desarrollo de guías que orienten el trabajo de los funcionarios encargados del reconocimiento e inscripción de las comunidades y de la titulación.
* Un trabajo de comunicación y educación con las comunidades campesinas y nativas para asegurar su participación informada en el proceso.
* Línea de investigación.
* La creación de espacios de participación para la sociedad civil, y en particular para los representantes de las comunidades campesinas y nativas a nivel nacional y regional.
* Consolidación del proceso de saneamiento físico legal a través de un intenso proceso de fortalecimiento institucional comunitario.

### Capacitación a funcionarios a nivel regional

La capacitación será coordinada con otras instancias del Minagri, como la DGFFS, DGAAA, SUNARP y el Vice-Ministerio de Interculturalidad, la PCM y la Defensoría del Pueblo. Las capacitaciones se procurarán dar a nivel macro-regional, agrupando a los participantes de acuerdo con su especialidad (comunidad campesina o comunidad nativa). La línea de capacitación para funcionarios de nivel regional abordará los siguientes temas:

* Sistemas de organización socio-política de comunidades campesinas y nativas.
* Cultura indígena y las formas de su reconocimiento.
* Relaciones entre comunidades y actores externos (los ‘terms of engagement’).
* Complejidad y heterogeneidad en cuanto al acceso y el manejo de la tierra en comunidades campesinas y nativas. Incluyendo: existencia de múltiples formas de acceso y control dentro de una misma comunidad incluyendo las regidas por el género y/o la posición generacional (edad); normas consuetudinarias de manejo de tierra; tensiones entre acceso comunitario e individual/familiar; la existencia de mercados de tierra (informales/formales – internos a la comunidad/externos) de las parcelas familiares.
* Los usos sociales y culturales de la tierra y el territorio.
* La relación entre diferentes tipos de acceso a la tierra, el uso del suelo y los posibles impactos ambientales de estos usos.
* Mediación de conflictos.
* Política forestal, protección de bosques y su relación con la titulación.

### Desarrollo de guías

Las guías orientarán a los funcionarios para el desempeño de sus funciones. Se enmarcarán en las normas legales, pero irán más allá de ellas explicando cómo aplicarlas e incorporando recomendaciones sobre buenas prácticas para un trabajo culturalmente adecuado. El desarrollo de estas guías formará un componente importante del Proyecto de Seguridad de Tenencia y Administración de Tierras Rurales que el BID y el Minagri están elaborando.

Como parte de la presente consultoría se han desarrollado pautas para las guías que se enumeran a continuación.

* Guía para establecer relaciones con comunidades nativas
* Guía para establecer relaciones con comunidades campesinas
* Guía para usos culturales de la tierra.
* Guía para la superposición con áreas naturales protegidas
* Guía para orientar el trabajo donde hay superposición con colonos
* Guía para la mediación y resolución de conflictos por linderos para comunidades campesinas y nativas.
* Guía para la representación de las comunidades campesinas en la delimitación de linderos y actas de colindancias.
* Guía metodológica para el levantamiento catastral de pedios rústicos de posesión individuales y colectivas dentro del territorio de las comunidades

Con relación a la Guía para la Representación de Comunidades, en el transcurso de la investigación desarrollada para este informe se encontró que la SUNARP ha desarrollado la “Guía General para la Inscripción de Actos y Derechos de las Comunidades Nativas” ([http://www.SUNARP.gob.pe/PDFs/Gu%C3%ADa\_ComunidadesNativas1.pdf](http://www.sunarp.gob.pe/PDFs/Gu%C3%ADa_ComunidadesNativas1.pdf)).

Esta guía ha sido desarrollada con la participación de Aidesep y Coniap y contiene orientaciones para la inscripción de las comunidades, el desarrollo de sus estatutos, la elaboración de las actas, la elección e inscripción de la junta directiva, la inscripción de los predios, entre otros. En la entrevista desarrollada, el representante de SUNARP informó que están en proceso de hacer una guía similar para **comunidades campesinas**. Por tanto, se recomienda no duplicar esfuerzos y usar las desarrolladas por SUNARP.

### Información y capacitación a comunidades

Es fundamental que para que el proceso de titulación funcione de manera adecuada se desarrolle una línea de información y capacitación a los comuneros y las comuneras. De esta forma se logrará asegurar que las y los comuneros tengan las herramientas para participar de manera adecuada. Esto ayudará a que el proceso de deslinde y titulación sea más eficiente y se cometan menos errores. Además, se puede aprovechar al proceso de titulación mismo como un momento para educar sobre otros temas.

Se proponen desarrollar capacitaciones sobre los siguientes temas:

* Qué es la comunidad según la ley y como debe funcionar; cómo su estructura se adecúa con la estructura tradicional de los asentamientos indígenas. Este tema deberá ser tocado cuando las comunidades buscan su reconocimiento. Para lograrlo, se desarrollará un material educativo gráfico que le permita al funcionario encargado de trabajar el reconocimiento dialogar con la población. Se propone la producción de un folleto.
* Qué es la titulación y cómo se hace, cuál es la participación que se requiere de la comunidad. Este consistiría en folletos que se entregarían a los comuneros en la asamblea inicial. Se hará un folleto para comunidades campesinas y otro para nativas. Se propone también la producción de spots radiales que se difundan junto con la convocatoria a la asamblea en la que se presenta el proceso de titulación.
* Resolución de conflictos. Se sugiere hacer un rotafolio o un video que explique las ventajas de resolver los conflictos vinculados a la propiedad de la tierra a través del diálogo. Este tema será abordado solo en los casos en los que se detecte que existe un conflicto por linderos.
* Gestión territorial, manejo del bosque. Estos materiales educativos serán para las comunidades nativas, y se desarrollarán en coordinación con la DGFFS. Ellos promoverán el cuidado y el uso sostenible del bosque, educando sobre las diferentes potencialidades que este recurso natural puede tener. Serán entregados al momento que se entrega el título de propiedad o el contrato de cesión en uso.
* Además, a partir de la investigación que se propone más adelante, se presentarán casos exitosos en micro-programas radiales y se producirá un video de 10 minutos.

### Línea de Investigación

Tal como este informe lo demuestra, la titulación de comunidades campesinas y nativas es un proceso sumamente complejo. Parte de la complejidad proviene del hecho de que no se tiene suficiente información y conocimiento sobre las comunidades campesinas y nativas y su dinámica de relación con la tierra. Estas investigaciones se usarán para apoyar el desempeño de los funcionarios a cargo de la titulación y para alimentar el debate de políticas en este terreno.

Se propone desarrollar las siguientes investigaciones:

* Una primera línea de investigación aborda la carencia de información certera sobre el número de comunidades existentes, la extensión de sus territorios, y la proporción de las que están pendientes de ser reconocidas y tituladas.
* Una segunda línea aborda el tema de conflictos por temas de linderos. En el curso de la consultoría Cofopri identificó que hay por lo menos 180 comunidades que tienen conflictos de linderos que de resolverse permitiría subsanar alrededor de 300 títulos ya existentes, y así contribuir a disminuir los conflictos sociales por linderos, que cada año cobran vidas entre comuneros que se pelean para hacer respectar “sus” límites territoriales.
* Como tercera línea de investigación se recomienda indagar sobre una alternativa de manejo y administración intercultural para remplazar al modelo de la cesión de uso en tierra con potencial forestal que se encuentra en los territorios de comunidades indígenas. Se podría estudiar la experiencia de la Reserva Nacional Matsés (Loreto), creada mediante el D.S. Nº 014-2009-MINAM, para evaluar el potencial de este modelo de manejo y conservación de recursos naturales, incluyendo las porciones de territorio con potencial forestal, como una alternativa a la cesión de uso en territorio indígena que existe actualmente y tiene descontentas a las poblaciones indígenas. Este modelo, cuando consultado y aprobado por las poblaciones concernidas, permitiría a la vez conservar los recursos naturales (razón que se está dando para justificar el modelo de la cesión de uso) y respectar los derechos estipulados en el art. 15 de la OIT 169. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

### Participación de la Sociedad Civil

Es particularmente importante que la sociedad civil cuente con espacios de participación en este proyecto, de forma tal que se validen las propuestas y se generen mayores consensos. La participación de la sociedad civil abarca a dos grupos: a los representantes de las organizaciones campesinas y nativas, y a los de las instituciones especializadas en el tema.

Se sugiere que la sociedad civil participe en tres momentos:

* Desarrollo de las guías metodológicas, se propone que en el proceso de desarrollar las guías metodológicas propuestas se hagan reuniones de validación. Estas reuniones debieran ser llevadas a cabo, mínimamente, en Lima, convocando a las organizaciones nacionales amazónicas o campesinas, y a las ONGs especialistas en el tema.
* Participación en el monitoreo del proyecto. Esto es particularmente importante para asegurar que se puedan detectar problemas, asegurar así que los títulos que se entreguen sean dados de acuerdo a ley, y se identifiquen otros cuellos de botella que pudieran aparecer. Así mismo se deberían implementa mecanismos para atender específicamente las preocupaciones, inquietudes, quejas de las comunidades en relación con la titulación de sus tierras. El mecanismo concreto de monitoreo participativo del proyecto se desarrollará en el informe sobre evaluación de impactos.

# Bibliografía

Apoyo Consultoría y AC Pública (Noviembre 2013). Informe “Producto II, Resultados de la Metodología de Evaluación de Capacidades”. En el marco de la consultoría para el Diagnóstico y Recomendaciones Estratégicas de los Gobiernos Regionales con respecto al Desempeño de las Funciones de Formalización/Regularización de Predios Individuales y Territorios de Comunidades Nativas, Generación y Mantenimiento de Catastro Rural” hecha para el BID.

BID (2001). Informe de Terminación del Proyecto (PCR), Proyecto de Titulación y Registro de Tierras, número de préstamo 906/OC-PE.

BID (Setiembre 1995). Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PE-0037), Informe de Proyecto.

BID (Diciembre 2008). Informe de Terminación de Proyecto, PCR, Proyecto Titulación y Registro de Tierras – Etapa II.

Castillo, Marlene (2004). Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo. En *Las Comunidades Campesinas en el Siglo XXI, Situación Actual y Cambios Normativos*, Castillo et al. Allpa. En <http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/78/05_ALLPA_Comunidades_Campesinas_en_siglo_XXI.pdf>

Delgado Oré, José Luis (2012). “Impacto de la Titulación de Tierras en el Desarrollo Socioeconómico de los Agricultores de la Provincia de Concepción – Huancayo”. Tesis para optar el Título Profesional de Ingeniero en Economía Agraria. Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, Tacna.

Endo, Víctor (2012). Caracterización de Funciones y Competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales. Informe de consultoría.

FAO (sin fecha). Informe Género y Derecho a la Tierra – Perú. En <http://www.fao.org/gender/landrights/home/report/es/>

GRADE (Enero 2007). Informe Final de Evaluación de los Impactos de Titulación Rural del PETT.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2013). Resultados Definitivos, IV Censo Nacional Agropecuario 2012. En <http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGRO.pdf>

Naciones Unidas (Marzo 2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf>

OIT (2007). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf>

SUNARP (2013). Guía General para la Inscripción de Actos y Derechos para las Comunidades Nativas. En [http://www.SUNARP.gob.pe/PDFs/Gu%C3%ADa\_ComunidadesNativas1.pdf](http://www.sunarp.gob.pe/PDFs/Gu%C3%ADa_ComunidadesNativas1.pdf)

**ANEXO 1 – Pautas Guía para Establecer Relaciones con Comunidades Nativas**

**Pautas Guía para Establecer Relaciones con Comunidades Nativas**

**A qué problema responde la guía**

Uno de los problemas que existe en relación con la titulación de tierras en territorio de comunidades nativas es un inadecuado acercamiento de los funcionarios a estas poblaciones. Por ejemplo, no se concierta con anticipación la fecha de la visita, se realizan los trabajos sin coordinar previamente con las autoridades, no se explica de manera clara cuál es el proceso que se debe seguir para la titulación de las tierras comunales.

En estas circunstancias pueden ocurrir cruces de información que afectan luego la calidad del título dado, pues la población no comprende bien el proceso que se va a seguir y los funcionarios no logran comprender la forma como las comunidades manejan el territorio y por tanto se dificulta su delimitación.

**En qué consistirá la guía**

La guía dará orientación sobre cómo acercarse y establecer contacto con las comunidades nativas.

Tendrá como fin asegurar que sea culturalmente adecuado, que las comunidades lleguen a tener la información completa y clara que les permita comprender el proceso que se inicia y lo que se requiere de ellos, y que los funcionarios puedan acceder a la información que necesitan para poder hacer un proceso de titulación correcto.

Es importante que estas pautas se tomen en cuenta en el desarrollo de todas las demás guías que se dirigen a las poblaciones nativas.

**A quiénes estará dirigida la guía**

A los funcionarios de la DRA y/o terceros encargados de la titulación.

**Objetivos de la guía**

Dar orientaciones claras a los funcionarios encargados de la titulación sobre cómo debe ser su comportamiento al iniciar sus relaciones con las comunidades nativas para el proceso de reconocimiento y titulación.

Además aportará pautas a ser consideradas durante su estadía en la comunidad nativa.

**Marco Normativo**

* Convenio 169 de la OIT
* Ley de Comunidades Nativas
* Ley de Consulta Previa

**Qué contendrá la guía (estructura)**

Se dará pautas a los funcionarios respecto a conceptos básicos antes de desempeñar el trabajo en las comunidades nativas.

* *Territorio integral*: se deberá dar a conocer a los funcionarios el concepto de “territorio integral”, utilizado por los pueblos indígenas. Esto es importante porque ayudará a entender mejor al funcionario por qué las comunidades solicitan grandes extensiones que exceden el territorio que dedican a la agricultura.
* *Sistemas de justicia y resolución de conflictos tradicionales*: se deberá hacer conocer a los funcionarios sobre los sistemas propios de justicia y resolución de conflictos que poseen las comunidades nativas, para que sus propuestas cuando se den este tipo de problemas tengan una perspectiva intercultural.

Entre las prácticas culturalmente adecuadas que debería abordar la guía se encuentran:

* *Contacto inicial con las Federaciones Locales*: antes de realizar la visita a la comunidad para dar inicio al proceso de titulación y reconocimiento, es importante contactar con la organización indígena local (Federaciones Locales) para tener detalles previos sobre la zona donde se trabajará.
* *Anuncio de la llegada del equipo:* de ser posible se buscará notificar a la comunidad de la llegada del equipo mediante llamadas telefónicas, avisos radiales, etc.
* *Uso de un intérprete o traductor*: conseguir una persona que pueda trabajar como intérprete o traductor facilitará el trabajo y el nivel de entendimiento entre la comunidad y los funcionarios.
* *Presentación de la información de manera culturalmente adecuada*: la presentación de contenidos de los materiales informativos deberá realizarse de manera didáctica y audiovisual. Se está frente a población que no necesariamente tenga el castellano como lengua materna y cuya tradición es más bien de cultura oral que escrita.
* *Promover la participación de todos los miembros de la comunidad*: si bien las comunidades tienen establecidas su jerarquía y forma de organización social, es importante que se aliente la participación de todos los miembros de la comunidad, especialmente de las mujeres. Esto se enlaza con el punto anterior debido a que muchas de ellas no saben leer o no entienden castellano, por lo que una presentación de contenidos audiovisual ayudaría a que ellas puedan entender y generar una opinión que pueda ser escuchada por el colectivo.

**Con quién se valida la propuesta**

* Ministerio de Cultura- Dirección de interculturalidad
* Federaciones indígenas del ámbito a intervenir

**ANEXO 2 – Pautas Guía para Establecer Relaciones con Comunidades Campesinas**

**Pautas Guía para Establecer Relaciones con Comunidades Campesinas**

**A qué problema responde**

Uno de los problemas que existen es un inadecuado acercamiento de los funcionarios a las poblaciones campesinas. Por ejemplo, no se concierta con anticipación la fecha de la visita, no se envían los oficios a las autoridades locales.

En estas circunstancias pueden ocurrir cruces de información que afectan luego la calidad del título dado, pues la población no comprende bien el proceso que se va a seguir y los funcionarios pueden no entender sobre los límites o disputas que pueden existir en y/o entre las comunidades.

**En qué consistirá la guía**

La guía dará orientación sobre cómo acercarse y establecer contacto con las comunidades campesinas.

Tendrá como fin asegurar que sea culturalmente adecuado, que las comunidades lleguen a tener la información completa y clara que les permita comprender el proceso que se inicia y lo que se requiere de ellos, y que los funcionarios puedan acceder a la información que necesitan para poder hacer un proceso de titulación correcto.

Es importante que estas pautas se tomen en cuenta en el desarrollo de todas las demás guías dirigidas a estas poblaciones.

**A quiénes estará dirigida**

A funcionarios de la DRA encargados de la titulación de comunidades campesinas.

**Objetivos de la guía**

* Dar pautas y procedimientos para establecer relaciones con las comunidades campesinas en el marco del proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

**Marco Normativo**

* Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas
* Convenio 169 OIT

**Qué contendrá la guía (estructura)**

La guía presentará pautas para un adecuado trabajo en zona de comunidades campesinas.

* *Revisión información*: antes de visitar por primera vez la comunidad para notificar del trabajo a realizar, se recomienda realizar la búsqueda de información en la oficina de Registros Públicos del ámbito donde su ubica la comunidad campesina y de las comunidades campesinas colindantes.
* *Visita de reconocimiento y contacto*: se realiza la visita de reconocimiento a la comunidad campesina para tomar contacto con los integrantes de la Directiva Comunal, donde se le explicara la propuesta de desarrollar los trabajos de deslinde y titulación del territorio comunal. De contar con respuesta favorable de los directivos, se programará una próxima asamblea general con todos los comuneros para explicar los trabajos inherentes al proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.
* *Registro de acuerdos*: los acuerdos de la asamblea comunal serán asentados en el Libro de Actas de la Comunidad Campesina, debiendo guardar los contenido mínimos que fueron aprobados en la Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN[[29]](#footnote-29)
* *Aprobación de los asistentes*: en el acta de la asamblea comunal deberá queda registrado la aprobación de los asistentes para iniciar las actividades y trabajos para el deslinde y titulación del territorio comunal.
* *Coordinación trabajos futuros*: concluido el proceso de contacto inicial se deberá elaborar un Directorio de presidentes de comunidades campesinas que permita continuar con las coordinaciones. Además, de la recopilación de las actas de asamblea, se deberá priorizar las comunidades campesinas que serán considerados para los trabajos de deslinde y titulación del territorio comunal.

Es importante para lograr un acercamiento adecuado tener en cuenta que las comunidades campesinas cuentan con una institucionalidad, procesos y procedimientos que deben ser respetados por todos los funcionarios que se relacionan con las poblaciones campesinas. Entre las principales:

* La *Asamblea General* es el órgano supremo de la Comunidad Campesina y está constituida por todos los comuneros calificados debidamente inscritos en el Padrón Comunal. La asamblea tiene funciones son normativas y fiscalizadoras.
* La *Directiva Comunal* es el órgano responsable del gobierno y administración de la Comunidad Campesina.
* El *Presidente de la Directiva Comunal* es el representante legal de la Comunidad y como tal está facultado para ejecutar todos los actos de carácter administrativo, económico y judicial, que comprometan a la Comunidad Campesina.
* Los acuerdos adoptados por la Asamblea General sobre el proceso electoral, deben constar en el *Libro de Actas* de la comunidad, debidamente legalizado por el Juez de Paz del domicilio de la Comunidad, o por Notario Público.

Entre las prácticas culturalmente adecuadas que debería abordar la guía se encuentran

* *Relacionamiento horizontal*: en todo momento se debe plantear una relación horizontal con la población, en la que prime el respeto a la cultura y tradiciones, y se busquen acercamientos preferentemente en el idioma materno de la población.
* Además del respeto a la organización comunal, se debe poner énfasis en la participación de los miembros de la comunidad en pleno. No sólo los comuneros calificados, sino también los jóvenes y las mujeres. Se está viendo los intereses de la comunidad y si bien no todos pueden voto es importante que al menos sus voces sean escuchadas.

**Con quién se valida la propuesta**

* Representantes de la CCP (Confederación campesina del Perú)
* Representantes de la dirección de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

**ANEXO 3 – Pautas Guía para Usos Culturales de la Tierra**

**Pautas para Guía para Usos Culturales de la tierra[[30]](#footnote-30)**

**A qué problema responde**

Existe un conflicto entre las visiones del territorio de los funcionarios y los pueblos indígenas. Mientras que el funcionario está acostumbrado a titular parcelas y extensiones de cultivo, esta visión agrarista le impide entender en manejo más dinámico del territorio que hace el indígena, que no solo hace agricultura, sino que lo combina con otras actividades económicas como pesca, caza, recolección. Esto genera conflictos al momento de definir cuál será la extensión del territorio a titular. Es por ello que el BID propone una metodología para el análisis de los usos culturales del territorio, que debe ser incorporada al momento del proceso de reconocimiento de las comunidades para asegurar que se incluya todo el territorio que ellos consideran como propio.

**En qué consistirá la guía**

La guía presentará orientaciones a los funcionarios de las DRA para que puedan comprender los diferentes usos culturales que le dan las comunidades nativas a la tierra, los cuales van más allá de la vivienda y el cultivo. De esta manera se contribuirá a un proceso más horizontal e intercultural para las comunidades nativas, y prevendrá futuros reclamos sobre el terreno titulado. El funcionario o funcionarios encargados de este proceso deben estar en condición de realizar el análisis de usos culturales de la tierra con la participación directa de la comunidad en proceso de titulación y reconocimiento.

**A quiénes estará dirigida**

Funcionarios de la DRA encargados de la titulación de comunidades.

**Objetivos de la guía**

* Orientar a los funcionarios sobre la metodología de análisis de uso cultural de la tierra propuesta por el BID, para integrarla en el proceso de titulación de comunidades nativas, para que puedan entender el porqué de las demandas en extensión del terreno y puedan reconocerlo.

**Marco normativo referencial:**

* Convenio 169 OIT
* DL N° 20653, Ley de comunidades nativas.
* Ley N° 22175, Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva
* DS N°003-79-AA, Reglamento de la Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva
* Ley N° 26505, Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (Ley de tierras)
* DS N° 017-2009-AG, Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.
* Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
* Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la organización del Trabajo (OIT).

**Qué contendrá la guía (estructura)**

Se brindará información a los funcionarios sobre:

* Los principales aspectos de la metodología de análisis de uso cultural de la tierra.
* La importancia de incorporarla en el proceso de titulación y reconocimiento de comunidades.
* La importancia de la participación de la comunidad para lograr un análisis acorde con lo que ellos describen.
* Consideraciones para entender las nociones de territorio de las comunidades y el manejo cultural que realizan sobre él.

**Sugerencias de contenidos para la guía**

* La metodología de análisis de uso de la tierra propuesta por el BID posee un nivel de complejidad, que necesita un tiempo que la haría incompatible con el proceso de reconocimiento de las comunidades. Sin embargo, existen aspectos importantes que se podrían incorporar en este proceso, como es el reconocimiento de las principales categorías en las que las comunidades clasifican su territorio, lo que incluye la esfera económica (zonas de pesca, caza, recolección, agricultura), social-religiosa (zonas de ritos de paso, de adoración de divinidades, cementerios, etc.), entre otras.
* Es importante recalcar que el territorio comprende no solo las tierras que habitan y manejan los pueblos indígenas, sino también sus fuentes de agua, montañas, etc. Todo esto debe ser inventariado por ellos, recogido por los especialistas y plasmado en un mapa georreferenciado, que debe ser presentado a la comunidad para que ella de su aprobación. Esto podría servir como apoyo a la memoria descriptiva, que es un elemento importante para la definición del territorio a titular.
* Es importante que el funcionario comprenda la importancia de recibir todas las opiniones de los participantes, ya que es información necesaria para un mapeo integral del territorio. Aquí los aportes no necesariamente son exclusivos de las autoridades, sino que todos deben tener voz. Aquí las mujeres cobran protagonismo para ubicar los principales espacios en los que desplazan para sus actividades diarias.
* El funcionario deber tomar en cuenta que pueden existir zonas comunes para más de una comunidad para la realización de sus actividades (por ejemplo: caza o pesca). En este caso no se debe considerar espacios como parte de una sola comunidad y se debería intentar que se titule bajo otras formas, como la reserva comunal.

**Con quién se valida la propuesta**

* Instituciones de la sociedad civil representantes de los pueblos indígenas.
* Ministerio de cultura- Dirección de Interculturalidad
* Ministerio del ambiente

**ANEXO 4 – Pautas para Guía para la Superposición con Áreas Naturales Protegidas**

**Pautas para Guía para la Superposición con Áreas Naturales Protegidas**

**A qué problema responde**

Si bien las comunidades campesinas y nativas conocen los límites del territorio que desean titular, pueden no estar familiarizados con la disposición del territorio que ha designado el Estado.

De esta forma, durante la revisión de los mapas georreferenciados para el reconocimiento, puede encontrarse casos de superposición con Áreas Naturales Protegidas, específicamente en el caso de las comunidades, nativas, debido al uso estacional de partes de su territorio.

Si bien las comunidades suelen vivir en armonía con el medio ambiente y no deberían representar una amenaza para la ANP, es importante que el funcionario conozca la forma para proceder y así no se interrumpa el proceso de reconocimiento y titulación.

**En qué consistirá la guía**

La guía buscará dar orientación sobre el procedimiento a seguir cuando los terrenos de comunidades campesinas o nativas se superponen con Áreas Naturales Protegidas (ANP). Esta guía propondrá la realización de consultas previas a la delimitación del área, pero también planteará el procedimiento a seguir cuando el ANP ha sido ya delimitado antes de iniciarse el proceso de titulación. Para ello se trabajará con las diferentes categorías de Áreas Naturales Protegidas que existen, dando orientaciones para cada caso.

**A quiénes estará dirigida**

A los funcionarios de las direcciones regionales agrarias (DRA) a cargo de la titulación de tierras.

**Objetivos de la guía**

Que los funcionarios conozcan los procedimientos a seguir cuando se encuentre superposición entre territorio a reconocer en una comunidad nativa y un área natural protegida, en respeto al marco normativo, pero con el criterio suficiente para no interrumpir el proceso de reconocimiento y titulación de la comunidad.

**Marco normativo referencial:**

* Ley N° 26834 – Ley de Áreas Naturales Protegidas
* Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre
* Convenio 169 OIT
* DL N° 20653, Ley de comunidades nativas.
* Ley N° 22175, Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva
* DS N°003-79-AA, Reglamento de la Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva

**Qué contendrá la guía**

La guía dará información sobre:

* La clasificación y división de áreas naturales protegidas según la norma.
* Consideraciones a tomar en cuenta para que el funcionario establezca un diálogo horizontal e intercultural.
* Consideraciones sobre el concepto de territorio y conservación para los pueblos indígenas.
* Los pasos a seguir en caso se encuentre superposición con un área natural protegida.
* Los pasos a seguir en caso se encuentre superposición con una zona reservada.

**Sugerencias de temas a tratar en la guía**

* *Definición y normativa*: que aplica a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y su clasificación, así como la normativa que las reconoce. Aquí se debe dejar clara la diferencia de las ANP con las Zonas Reservadas, porque de acuerdo a esto la superposición tiene dos salidas distintas. Se debe incluir el manual de SUNARP[[31]](#footnote-31), que indica que si en el momento de la inmatriculación del territorio se encuentra superposición con una ANP, el área en conflicto se adjudicará a favor de la comunidad nativa. Esta es una nueva directiva que está siendo implementada recientemente.
* *Zona reservada*. Si es una ANP en proceso de reconocimiento, es decir una Zona Reservada, si la comunidad culmina el proceso de reconocimiento y titulación antes que la futura ANP, entonces el territorio superpuesto se le adjudica a la comunidad.
* *Procedimientos*: (pasos) que puede seguir la comunidad para poder hacer el aprovechamiento de los recursos naturales si se trata de un área de uso directo, cuando existe una ANP reconocida superpuesta al territorio que la comunidad desea reconocer y titular.
* *Metodologías*: para que la comunidad ayude a caracterizar su territorio y posibles superposiciones de ANP. De preferencia utilizando los mapas georreferenciados para el proceso de reconocimiento[[32]](#footnote-32), así como la memoria descriptiva, en la que podría demostrar que el territorio superpuesto ha sido cuidado y aprovechado previamente por la comunidad.
* *Consulta previa*: en la actualidad, el proceso de consulta previa está considerado para el reconocimiento de nuevas ANP’s, por lo que en el caso de superposición con territorios no reconocidos ni titulados, la consulta deberá incluir la delimitación del territorio de ambos. Por ello, sería importante presentar un resumen de cómo se realiza un proceso de consulta previa.

**Con quién se valida la propuesta**

* Funcionarios del Ministerio del Ambiente
* Funcionarios del Ministerio de Agricultura
* Representantes de los pueblos indígenas de la sociedad civil
* Representantes de organizaciones de conservación ambiental

**ANEXO 5 – Pautas Guía para Orientar en Áreas con Superposición con Colonos**

**Pautas Guía para Orientar en Áreas con Superposición con Colonos**

**A qué problema responde la guía**

Pese a que los derechos de las comunidades nativas preceden a los de los colonos, estas están en riesgo de ver recortados sus territorios por el ingreso de éstos colonos a la Amazonía con el fin, principalmente, de desarrollar cultivos agrícolas.

Este problema social acarrea además una dimensión ambiental dado que el marco normativo peruano no considera la necesidad de pedir clasificación de suelos a los parceleros individuales o a las comunidades campesinas que están en Amazonía.

El resultado es una doble vulneración de los derechos de las poblaciones nativas, una de corte legal, reconocimiento de la integralidad de su territorio, y otra de corte socioeconómico ya que al incrementar la presión sobre, y/o depredación de, los bosques y otros recursos naturales que allí se encuentran, se está poniendo en peligro los medios de vida de estas poblaciones.

**En qué consistirá la guía**

La guía dará orientación que deberá ser usada tanto para el momento de entregar títulos a comunidades nativas como a colonos (privados).

La guía ayudará a los funcionarios a reconocer cuándo un territorio es de una comunidad nativa, y que por tanto no puede ser entregada en propiedad o concesión a individuos.

La guía servirá para que los funcionarios puedan reconocer la totalidad del territorio de la comunidad nativa, que va más allá del núcleo poblacional y las tierras de cultivo. Con estos límites definidos, entenderá que no puede ser entregada en propiedad o concesión a terceros.

Dará orientación sobre qué pasos tomar si se han entregado ya títulos de propiedad a colonos (privados) en territorios de comunidades nativas.

**A quiénes estará dirigida la guía**

A los funcionarios encargados de la titulación de la DRA y/o terceros contratados para realizar dicha titulación de tierras.

**Objetivos de la guía**

Se dará orientación, a los funcionarios encargados del proceso de reconocimiento y titulación de comunidades nativas, sobre los pasos a seguir en el caso se encuentre parcelas de colonos en el territorio a ser titulado, y también en los casos de comunidades que contando con un título encuentren esta situación. o ya titulado.

Se buscará resolver estos conflictos de manera pacífica y sencilla, manteniendo siempre un diálogo con respeto entre las partes.

**Marco normativo referencial**

* Convenio 169 de la OIT
* DL N° 20653, Ley de comunidades nativas.
* Ley N° 22175, Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva
* DS N°003-79-AA, Reglamento de la Ley comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja selva
* Ley N° 26505, Ley de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (Ley de tierras)
* DS N° 017-2009-AG, Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

**Qué contendrá la guía (estructura)**

La guía presentará información sobre:

Las características de las comunidades nativas, haciendo énfasis en la concepción de territorio integral que poseen, el cual va más allá de la concepción tradicional agrarista de parcelar el territorio para que todos los miembros de la comunidad tengan terreno donde cultivar. El territorio integral debe incluir las zonas de pesca, caza, recolección y extracción de madera (para uso doméstico), las cuales son temporales/estacionales y pueden ir variando con los años.

Las características de los agricultores colonos, que poseen una visión diferente del territorio y también tienen un interés por formalizar su propiedad.

Los procedimientos que deben seguir las comunidades nativas en el caso encuentren posesionarios colonos sin título de propiedad en el territorio a titular.

Los procedimientos que deben seguir las comunidades nativas en caso encuentren posesionarios colonos con título de propiedad en el territorio a titular.

Recomendaciones a los funcionarios basadas en las guías para establecer relaciones con comunidades nativas, así como también en la guía para mediación y resolución de conflictos por linderos para las comunidades.

**Sugerencias de contenido de la guía**

El proceso de titulación de comunidades es complicado y costoso, por lo que es muy importante que el funcionario haga un trabajo previo con la comunidad para reconocer sus colindantes y éstos sean notificados, para que participen en la reunión inicial antes del trabajo de campo. De esta manera se puede reducir la incidencia de estos casos.

En caso se encuentren posesionarios en el territorio a titular, el funcionario deberá comprobar el estado de la propiedad para decidir el proceso a seguir.

Si sólo tienen constancia de posesión, la comunidad deberá solicitar la anulación de las mismas a la Agencia Agraria y se llegará a un acuerdo con el posesionario para que deje el terreno luego de terminar su última cosecha.

Si el posesionario contara con título de propiedad inscrito en registros públicos antes de la georreferenciación de la comunidad, solo queda negociar la compra del territorio en disputa. En caso no se dé una solución, la comunidad deberá excluirla de su plano.

Luego de concluido este proceso es importante que se materialice en la firma de las actas de colindancia si se modificaron los límites, para que no existan problemas en el futuro. Lo ideal es que esto se realice directamente en el campo, ya que de esta manera los involucrados tienen la certeza de donde se están fijando los límites.

**Con quién se valida la propuesta**

* Organizaciones de representación indígena y/o representantes designados para el proceso de deslinde y titulación
* Funcionarios de la división de saneamiento físico legal de las direcciones agrarias.

**ANEXO 6 – Pauta Guías Mediación y Resolución de Conflictos por Linderos para Comunidades Campesinas y Nativas**

**Pauta Guías Mediación y Resolución de Conflictos por Linderos para Comunidades Campesinas y Nativas**

**A qué problema responde**

Una de las trabas que hay para titular son los conflictos por linderos existentes entre comunidades campesinas o nativas, y de estas con terceros. En algunos casos, estos conflictos llegan hasta el Poder Judicial, iniciando procesos que toman varios años y son costosos.

En los casos en los que los procesos en el Poder Judicial se han iniciado antes del proceso de titulación, este último se traba. Se trata, entonces, de prevenir estos costos a través de la mediación de conflictos y el potenciamiento de las formas tradicionales que existen en la comunidad de administrar justicia.

**En qué consistirá la guía**

La guía dará orientación sobre la forma como se deben manejar los conflictos entre comunidades campesinas, y de comunidades campesinas con parceleros individuales.

Para su desarrollo se investigará en la bibliografía existente sobre las formas tradicionales que tienen las comunidades campesinas y nativas de administrar justicia y resolver conflictos.

Se trata, entonces, de potenciar la capacidad de mediación de los funcionarios encargados de la titulación, y de articular este proceso con las formas presentes en la comunidad de administración de justicia y resolución de conflictos, de ser posible.

**A quiénes estará dirigida**

Al personal de la DRA, u otra instancia regional, a cargo de desarrollar el deslinde y titulación de las comunidades campesinas.

Ellos tendrán la función de mediar entre las comunidades y con terceros, asegurando que se dé un diálogo pacífico, que ayude a resolver el conflicto.

En caso que no se pueda resolver en ese momento, lo derivará a una siguiente instancia, que formará parte del Gobierno Regional.

**Objetivos de la guía**

Dar orientaciones claras a los funcionarios encargados de la titulación para que puedan mediar en los conflictos sobre establecimiento de linderos de las comunidades campesinas.

**Marco normativo referencial**

* Convenio 169 de la OIT
* DL N° 20653, Ley de comunidades nativas
* Ley N° 24656, Ley general de comunidades campesinas

Se sustenta en el Convenio 169 que establece que los Pueblos Indígenas, que según el viceministerio de Interculturalidad es aplicable a las poblaciones Quechuas, Uros, Aymaraes y Jaqaru quienes viven en la zona sierra y se encuentran agrupadas por lo general en comunidades campesinas, tienen derecho a usar sus propios sistemas y sus normas consuetudinarias, lo que muy bien puede aplicarse a la resolución de conflictos.

Se requerirá, además, revisar las normas existentes sobre mediación y conciliación en general para verificar si se deben incorporar algún aspecto de estas.

De esta revisión se desprenderá si otros actores (otras instancias gubernamentales, o actores no gubernamentales) podrían cumplir algún rol en el proceso de negociación complementario al de la DRA.

**Qué contendrá la guía**

La guía dará información sobre:

* Los objetivos que se buscan con el proceso de mediación y resolución de conflictos.
* El rol que le toca al funcionario encargado de la titulación.
* El procedimiento a seguir: instancias que existen, plazos.
* Recomendaciones para manejar la mediación de conflictos de manera culturalmente adecuada a las comunidades con las que se trabaja.

Se sugiere que, además de la guía, se prepara un material educativo de apoyo que tenga como objetivo demostrar los beneficios de resolver los conflictos a través del diálogo. Este puede consistir en rotafolio (para la exposición del funcionario), video que presente casos que ilustren las ventajas de resolver el conflicto a través del diálogo (en lugar de la vía judicial), o un folleto que cumpla la misma función.

**Sugerencias de contenido de la guía**

Para el desarrollo de la guía se revisará la bibliografía que existe sobre estudios antropológicos que analicen la forma como los pueblos indígenas manejan la resolución de conflictos. Se darán recomendaciones concretas sobre cómo abordarlos de manera culturalmente apropiada, y la manera de incorporar las normas consuetudinarias a este proceso.

En el contenido de la guía se incluirán los siguientes escenarios:

* Conflictos entre comunidades campesinas.
* Conflictos entre comunidades nativas.
* Conflictos de comunidades campesinas o nativas con parceleros/propietarios individuales.
* Conflictos entre comunidades nativas y colonos o comunidades ribereñas.

Se sugiere que la guía plantee lo siguiente:

* Como parte del reconocimiento de la comunidad, el o los funcionarios deberán averiguar acerca de los mecanismos tradicionales que se tienen para la resolución de conflictos. Se buscará incorporar estos mecanismos, y a los líderes a cargo de ellos, en el proceso de negociación.
* Se tendrá también cuidado con el manejo de los tiempos y de la representación. Si los líderes consideran que es una decisión muy trascendente que requieren consultar con su asamblea, se respetará esto pero pidiendo que sea en el menor plazo posible.
* En la asamblea en la que se presenta el proceso de titulación y en caso se prevea un problema de conflicto por linderos, el funcionario dará información sobre la necesidad de resolver los conflictos a través del diálogo desde la asamblea inicial en la que se explicará el proceso de titulación. En la información que se dé se hará énfasis en que lo que se busca es resolver cualquier conflicto a través del diálogo.
* Se darán a conocer las dos alternativas que las comunidades tienen para resolver el conflicto: (i) dialogar, ceder y ponerse de acuerdo o (ii) acudir al Poder Judicial. Se resaltará que en caso se llegue a la vía judicial este procedimiento será costoso (se dará la cifra exacta), más lento, y quien finalmente tome la decisión será el juez. En contraste con esto, resolverlo a través del diálogo permitirá hacerlo de manera más rápida, sin costo en dinero alguno, y será una decisión propia. Se deberá ilustrar de manera concreta cuánto tiempo toma y cuánto cuesta.
* Se cuidará que los comuneros y las comuneras tengan claro que si no se llega a un acuerdo, igual se puede titular el terreno. Se explicará que en ese caso lo que se inscribe es el resto del terreno y se indica qué porción está en disputa y entre quiénes. Una vez que las comunidades lo resuelvan, pueden acercarse a Registros Públicos a subsanar la inscripción.
* Se explicará desde un inicio a las comunidades la importancia del Acta de Colindancia, remarcando de este documento y la seguridad jurídica que les brinda.
* Al momento de la negociación misma entre comunidades, el mediador deberá cuidar lo siguiente:
  + Poner las reglas de juego de manera clara, y de forma tal que aseguren el diálogo. Cada comunidad tendrá un tiempo para hablar, y se espera una escucha respetuosa de todos.
  + Se asegurará que ambas comunidades tengan el mismo tiempo para hablar y exponer su punto de vista.
  + Se les pedirá que expliquen: hasta dónde consideran que llega su terreno y en qué se fundamentan para ello. Si tuvieran algún tipo de documentación al respecto, se pedirá que la presenten.
  + Se les propondrá que la mejor forma de resolver el problema es llegando a un acuerdo que sea bueno para ambos. De ser necesario, se les pedirá que consideren por separado la posibilidad de ceder una parte del terreno que tienen en disputa para poder llegar a un acuerdo. A partir del diálogo se llegará a formular una alternativa.
  + De ser necesario, se aceptará que esta sea llevada a asamblea para tener la aprobación y el respaldo de la mayoría.
  + En caso no lograran ponerse de acuerdo en ese momento, se pedirá a las comunidades que acudan a una segunda instancia en la que puedan dirimir. En ella nuevamente expondrán sus puntos y presentarán sus pruebas. En caso no se lograra resolver el conflicto en esta instancia, se avanzará con la titulación del terreno, reservando la zona en conflicto.

**Con quién se valida la propuesta**

Antes de su aprobación, este documento deberá ser socializado con:

* Vice Ministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.
* Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia
* Otras entidades del Estado (Defensoría del Pueblo, Poder Judicial) que se identifiquen que trabajan temas de justicia intercultural.
* Representantes de organizaciones sociales que agrupen a comunidades campesinas y nativas; ONGs que han venido trabajando el tema de titulación de tierras o de mediación de conflictos.

**ANEXO 7 – Guía Representación de las Comunidades Campesinas en el Proceso de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal**

**INDICE**

1. OBJETIVO
2. FINALIDAD
3. BASE LEGAL
4. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS
   1. Normas
   2. Procedimientos
5. ANEXOS

Anexo 01: Modelo de Convocatoria para Asamblea de la Comunidad Campesina

Anexo 02: Modelo de Acta de Asamblea de la Comunidad Campesina

Anexo 03: Modelo de Escrito para Presentar a los Representantes de la Comunidad Campesina

Anexo 04: Modelo de Acta de Conformidad de las Actas de Colindancias

PRESENTACIÓN

Las Comunidades Campesinas del país, oficialmente reconocidas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 80° del Reglamento de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N° 008-91-TR, cada dos años, deben proceder a la elección de los nuevos miembros de la Directiva Comunal.

Es necesario entonces, contar con un procedimiento técnico - administrativo único que permita modernizar y actualizar el procedimiento para la designación de representantes de las Comunidades Campesinas, por parte de su Presidente de Directiva Comunal o representantes elegidos por acuerdo de asamblea comunal, durante el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

**La Guía Metodológica para la Representación de las Comunidades Campesinas** que se presenta, tiene como propósito orientar en el procedimiento a seguir para establecer la representatividad de las Comunidades Campesinas que intervienen en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

Este documento es el producto de numerosas reuniones de trabajo (Talleres), sostenidas por el Ministerio de Agricultura y Riego, con las organizaciones representativas de las Comunidades Campesinas, ONGs y Direcciones Regionales Agrarias, a fin de evaluar y sistematizar experiencias adquiridas en este tema.

1. OBJETIVO

* Establecer normas y procedimientos para la representación de las Comunidades Campesinas, por parte del Presidente de la Directiva Comunal o representantes designados por acuerdo de asamblea comunal, durante el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal

1. FINALIDAD

* Contribuir y apoyar a las Comunidades Campesinas para la designación de sus representantes durante el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

1. BASE LEGAL

* Constitución Política del Perú – 1993.
* Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
* Decreto Supremo N° 008-91-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24656.
* Decreto Supremo N° 047-2006-AG, que modifica el D.S. N° 008-91-TR.
* Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN, que aprueba el Reglamento de inscripción del Registro de Personas Jurídicas.

1. PROCEDIMIENTO
   1. NORMAS

* El proceso de designación de representantes de las Comunidades Campesinas para participar en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal, se llevará a cabo teniendo en cuenta las normas y los procedimientos siguientes:

1. La elección de los miembros de la Directiva Comunal, debe realizarse dentro de las disposiciones previstas en la Constitución Política del Perú, La Ley de Comunidades Campesinas, su Reglamento y modificatoria, el Estatuto y el Reglamento de elecciones de la Comunidad Campesina.
2. Los acuerdos adoptados por la Asamblea General sobre el proceso electoral, deben constar en el Libro de Actas de la comunidad, debidamente legalizado por el Juez de Paz del domicilio de la Comunidad, o por el Notario Público.
3. El Comité Electoral conformará el expediente que será presentado en la oficina registral con la finalidad de inscribir la renovación e inscripción de la Directiva Comunal.
4. El Presidente de la Directiva Comunal es el representante legal de la Comunidad Campesina y como tal está facultado para ejecutar todos los actos de carácter administrativo, económico y judicial, que comprometan a la Comunidad Campesina[[33]](#footnote-33)
   1. PROCEDIMIENTOS

El procedimiento para la designación de representantes de la Comunidad Campesina que participarán en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal, se desarrolla de acuerdo a los pasos descritos seguidamente.

1. Vigencia del mandato de la Directiva Comunal

* La Comunidad Campesina deberá tramitar en la oficina de Registros Públicos la expedición de la vigencia de mandato de la Directiva Comunal en ejercicio.

1. Convocatoria para la Asamblea General

* El Presidente de la Directiva Comunal tiene la facultad de convocar a la Asamblea General Extraordinaria para elegir a los representantes de la Comunidad Campesina que participarán en el proceso de deslinde y titulación de su territorio comunal y otorgaraá la facultad de suscribir las Actas de Colindancias.
* En caso de ausencia temporal del Presidente de la Comunidad Campesina, la convocatoria puede ser realizada por el Vice Presidente, en aplicación del marco normativo vigente.

1. Acta de Asamblea General designando a los representantes de la Comunidad Campesina.

* Los acuerdos de la asamblea comunal serán asentados en el Libro de Actas de la Comunidad Campesina, debiendo guardar los contenidos mínimos que fueron aprobados en la Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN[[34]](#footnote-34).
* Los representantes de la Comunidad Campesina en proceso de titulación y los representantes de las Comunidades Campesinas colindantes, deben cumplir con designar a sus representantes mediante acuerdo de Asamblea General asentados en el respectivo Libro de Actas.

1. Documento comunicando la designación de representantes

* El Presidente de la Directiva Comunal presentará un escrito a la Dirección Regional Agraria u organismo que haga las veces de autoridad competente, comunicando la designación de los representantes para participar en el proceso de deslinde y titulación, adjuntando fotocopia de la respectiva acta de asamblea, debidamente legalizada por el Juez de Paz del domicilio de la Comunidad.

1. Participación en deslinde y suscripción del Acta de Colindancias.

* Los representantes de la Comunidad Campesina en proceso de titulación, así como los representantes de las Comunidades Campesinas colindantes, podrán participar en el proceso de deslinde, siempre que hayan cumplido con lo estipulado en el párrafo anterior.

1. Informe del Acta de Colindancias en Asamblea Comunal

* Los representantes de las comunidades campesinas que hayan participado en el proceso de deslinde y titulación, tienen la obligación de informar sobre las acciones realizadas y el contenido del Acta de Colindancias en la próxima asamblea general de su comunidad.

1. Acciones Complementarias

* Concluido el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal, los representantes, deberán entregar, bajo responsabilidad, a la Directiva Comunal, todos los actuados que resultan de las acciones realizadas para que se conserven en el archivo de la comunidad campesina.

1. ANEXOS

**Anexo 01. Modelo de Convocatoria para Asamblea General para Designar a Representantes de la Comunidad Campesina**

**AVISO DE CONVOCATORIA PARA ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA PARA DESIGNAR A REPRESENTANTES DE LA COMUNIDAD CAMPESINA EN EL PROCESO DE DESLINDE Y TITULACIÓN**

Por encargo de la Directiva Comunal de la Comunidad Campesina de ................................., ubicada en el distrito de ……………………………., provincia de …………………….., departamento de ……………………., se convoca a todos los comuneros calificados, a la Asamblea General Extraordinaria que tendrá lugar el día ….. de …………. del 201…, en el local comunal ubicado en ………………………………. del distrito de …………………..

AGENDA:

• Designar a los representantes de la comunidad campesina para participar en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

Primera convocatoria : ………… a.m.

Segunda convocatoria: . ………… a.m..

……………………, ….. de …………………… del 201…..

SR. …………………………………………..

Presidente Directiva Comunal

DNI Nº ……………………..

**Anexo 02 Modelo de Acta de Asamblea de la Comunidad Campesina**

**ACTA DE ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA**

**PARA ELEGIR A LOS REPRESENTANTES DE LA COMUNIDAD CAMPESINA PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO DE DESLINDE Y TITULACIÓN**

En el local comunal de la Comunidad Campesina de …………………….., ubicado en …………………………………………….., del distrito de ………………………….., de la provincia de ……………………….. y del departamento de ……………………, siendo horas ……. del día ……. de …………………. del 201…., los comuneros inscritos en el padrón comunal de la comunidad, se reunieron en Asamblea General Extraordinaria, convocada por el Presidente de la Directiva Comunal, **Sr.** ……………………………………………………….., identificado con DNI Nº …………………………, previa verificación de la concurrencia de ………. comuneros y del quórum reglamentario de ley, donde para dar inicio a la asamblea se procedió a nombrar como Presidente de sesión al **Sr.** ……………………………………………. y como Secretaria al **Sr.** …………………………………………………, se inició la asamblea con la siguiente agenda:

1. Designar a los representantes de la comunidad campesina para participar en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal

El Presidente manifiesta que es necesario elegir a los representantes de la comunidad campesina quienes participarán en el proceso de deslinde y titulación del territorio de la comunidad, para lo cual se procedió a recibir las propuestas de comuneros y comuneras calificadas que pueden ser representantes de nuestra comunidad, y después de la votación se llegó al siguiente resultado:

**Presidente:** ………………………………………….D.N.I Nº …………. **(con .… votos).**

**Representante:**………………………………………D.N.I Nº …………… **(con … votos).**

**Representante:** ……………………………………..D.N.I Nº ……………. **(con … votos).**

Además, la asamblea general acordó delegar al Presidente de la Directiva Comunal las atribuciones para suscribir la respectiva Acta de Colindancias.

Leída la presente acta los asistentes a la asamblea, expresando su conformidad con el tenor de la misma, proceden a firmarla en señal de conformidad.

**Nº NOMBRES Y APELLIDOS DNI N° FIRMA**

1…………………………………………………………………………………………………………………..

2. ………………………………………………………………………………………………………

3. ………………………………………………………………………………………………………

**Anexo 03 Modelo de Escrito para Presentar a los Representantes de la Comunidad Campesina**

Señor:

DIRECTOR DE DIRECCION REGIONAL AGRARIA DE ………………………..........

Presente.-

La comunidad campesina de ................................................................................. reconocida por Resolución Nº .................................. de fecha ....................., debidamente representada por el señor ........................................................................................................, en calidad de Presidente de la Directiva Comunal y representante legal de la comunidad, conforme acredito con la anotación registral del mandato inscrito en los Registros Públicos, ante Ud. solicito:

Que, en cumplimiento de la asamblea general realizado el día …………………, nuestra comunidad campesina ha cumplido con designar a sus representantes para participar en el proceso de deslinde y titulación del territorio comunal.

Que, para los efectos de las diligencias respectivas, dichos representantes designados, señores …………………………………………………., …………………………………………. y ………………………………………, participarán con voz y voto en lo que concierne al proceso de definir los linderos comunales.

Adjunto a la presente solicitud los siguientes documentos:

* Acta de la Asamblea General
* Fotocopia de DNI de los representantes

Por tanto:

A usted solicito acceder a nuestra petición.

(Lugar) ........................................ ,...........de................. del 201...

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Presidente de la Directiva Comunal**

**D.N.I. Nº ………………………**

**Anexo 04 Modelo de Acta de Conformidad del Acta de Colindancia de la Comunidad Campesina**

**ACTA DE ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA**

**SOBRE LA CONFORMIDAD DEL CONTENIDO DEL ACTA DE COLINDANCIA DEL TERRITORIO COMUNAL**

En el local comunal de la comunidad campesina de …………………….., ubicado en …………………………………………….., del distrito de ………………………….., de la provincia de ……………………….. y del departamento de ……………………, siendo …. horas ……. del día ……. de …………………. del 201…., los comuneros inscritos en el Padrón Comunal de la comunidad, se reunieron en Asamblea General Extraordinaria, convocada por el Presidente de la Directiva Comunal, Sr. ……………………………………………………….., identificado con DNI Nº …………………………, previa verificación de la concurrencia de ………. comuneros y del quórum reglamentario de ley, donde para dar inicio a la asamblea se procedió a nombrar como Presidente de la sesión al Sr. ……………………………………………. y como Secretaria al Sr. …………………………………………………, se inició la asamblea con la siguiente agenda:

1) Revisión y conformidad del contenido del Acta de Colindancia del territorio comunal.

El Presidente manifiesta que es necesario conocer el informe de los representantes de la comunidad campesina quienes participarán en el proceso de deslinde y titulación del territorio de la comunidad, para lo cual se dio la palabra a los comuneros que participaron como representantes en el proceso de deslinde y titulación, mencionando los detalles de las colindancias siguientes:

Por el Norte con..............................................................................................................

Por el Este con...............................................................................................................

Por el Sur con ..............................................................................................................

Por el Oeste con..........................................................................................................

La asamblea, luego de conocer y revisar que el área, linderos y medidas perimétricas consignados en el plano de conjunto que ha tenido a la vista y habiendo tomado conocimiento que a la fecha no se han presentado oposiciones, ni discrepancias formuladas por colindantes o por terceras personas a las áreas y linderos consignados en el citado plano, aprobó en forma UNANIME el contenido de las Actas de Colindancias.

Leída la presente acta los asistentes a la asamblea, expresando su conformidad con el tenor de la misma, proceden a firmarla.

**Nº NOMBRES Y APELLIDOS DNI N° FIRMA**

1…………………………………………………………………………………………………………………..

2. ………………………………………………………………………………………………………

**ANEXO 8 – Guía Metodológica para Levantamiento Catastral de Predios Rústicos de Posesión Individuales y Colectivas en el Territorio de las Comunidades**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO**

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LEVANTAMIENTO CATASTRAL DE PREDIOS RÚSTICOS DE POSESIONES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS DENTRO DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS**

Abril 2014

**INDICE**

1. OBJETIVO
2. FINALIDAD
3. BASE LEGAL
4. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS
   1. Normas
   2. Procedimientos
5. ANEXOS

Anexo 01: Modelo de Convocatoria para Asamblea de la Comunidad Campesina

Anexo 02: Modelo de Acta de Asamblea de la Comunidad Campesina

PRESENTACIÓN

Las Comunidades Campesinas son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras y la propiedad de sus tierras son imprescriptibles. Además, en la Ley N° 24656, Ley General de las Comunidades Campesinas, establece que las Comunidades Campesinas son competentes, entre otros, para levantar el catastro comunal

Conocer la tenencia, uso y usufructo de los predios rústicos ubicados en el interior del territorio comunal es importante para conocer el uso actual de dichas tierras, así como para programar y ejecutar programas y proyectos de desarrollos orientado a mejorar el nivel de vida de las familias de comuneros y comuneras, por ende es necesario contar con un procedimiento técnico - administrativo único que permita levantar y actualizar el procedimiento técnico para realizar el inventario de predios rústicos dentro del territorio comunal.

**La Guía Metodológica para el Levantamiento Catastral de Predios Rústicos de Posesiones Individuales y Colectivas dentro del territorio de las Comunidades Campesinas** que se presenta, tiene como propósito orientar en el procedimiento a seguir para planificar, diseñar, ejecutar y supervisar los trabajos de levantamiento del catastro comunal dentro del territorio comunal.

Este documento es el producto de numerosas reuniones de trabajo (Talleres), sostenidas por el Ministerio de Agricultura y Riego, con las organizaciones representativas de las Comunidades Campesinas y ONGs, Direcciones Regionales Agrarias, a fin de evaluar y sistematizar experiencias adquiridas en este tema.

1. OBJETIVO

* Establecer normas y procedimientos para realizar los trabajos de levantamiento catastral de predios rústicos de posesiones individuales y colectivas dentro del territorio comunal de las Comunidades Campesinas.

1. FINALIDAD

* Contribuir y apoyar a las Comunidades Campesinas para programar, diseñar, ejecutar y supervisar los trabajos de levantamiento de catastro comunal en cumplimiento de sus funciones estipuladas en la Ley General de Comunidades Campesinas

1. BASE LEGAL

* Constitución Política del Perú – 1993.
* Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
* Decreto Supremo N° 008-91-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 24656.
* Decreto Supremo N° 047-2006-AG, que modifica el D.S. N° 008-91-TR.
* Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN, que aprueba el Reglamento de inscripción del Registro de Personas Jurídicas.
* Ley N° 24657. Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.

1. PROCEDIMIENTO
   1. NORMAS

* Las Comunidades Campesinas son competentes para levantar el catastro comunal, en cumplimiento del Artículo 4° de la Ley General de Comunidades Campesinas[[35]](#footnote-35), esta labor es de mucha utilidad para conocer la situación del uso y usufructo de las tierras comunales.

El procedimiento para programar, diseñar, ejecutar y supervisar los trabajos de levantamiento catastral dentro del territorio comunal, se desarrolla de acuerdo a los pasos descritos seguidamente.

1. Vigencia del mandato de la Directiva Comunal

* La Comunidad Campesina deberá tramitar en la oficina de Registros Públicos la expedición de la vigencia de mandato de la Directiva Comunal en ejercicio.

1. Convocatoria para la Asamblea General

* El Presidente de la Directiva Comunal tiene la facultad de convocar a la Asamblea General Extraordinaria para acordar y autorizar el inicio de los trabajos de levantamiento catastral de predios rústicos en posición individual y colectiva dentro del territorio comunal (Anexo 01)
* En caso de ausencia temporal del Presidente de la Comunidad Campesina, la convocatoria puede ser realizada por el Vice Presidente, en aplicación del marco normativos vigente.

1. Acta de Asamblea General autorizando los trabajos de catastro dentro del territorio comunal.

* Los acuerdos de la asamblea comunal serán asentados en el Libro de Actas de la Comunidad Campesina (Anexo 02), debiendo guardar relación con los contenidos mínimos que fueron aprobados en la Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN[[36]](#footnote-36)
* De ser necesario, por acuerdo comunal se conformara una Comisión Encargada del Catastro Comunal integrado por comuneros y comuneras designado por acuerdo de Asamblea General asentados en el respectivo Libro de Actas.

1. Documento comunicando la designación de representantes

* El Presidente de la Directiva Comunal presentara un escrito a la Dirección Regional Agraria u organismo que haga las veces, comunicando la designación de representantes para participar en el proceso de levantamiento del catastro comunal y adjuntando fotocopia de la respectiva acta de asamblea, debidamente legalizado por Juez de Paz del domicilio de la Comunidad.

1. Informe del proceso de levantamiento catastral dentro del territorio comunal

* Los representantes de la Comunidad Campesina que hayan participado en el proceso de levantamiento catastral, tienen la obligación de informar sobre las acciones realizadas y se tendrá con referencia el Informe Final de la Brigada de Campo.

1. Acciones Complementarias

* Concluido el proceso de levantamiento catastral dentro del territorio comunal, los representantes, deberán entregar, bajo responsabilidad, a la Directiva Comunal, todos los actuados que resultan de las acciones realizadas para que se conserven en el archivo de la Comunidad Campesina.
  1. PROCEDIMIENTOS
     1. ACCIONES PREVIAS AL LEVANTAMIENTO CATASTRAL

Antes de iniciar el levantamiento catastral de los predios rústicos de posesiones individuales y colectivas dentro del territorio comunal de las Comunidades Campesinas, la Brigada de Campo realizarán acciones encaminadas a determinar las zonas de trabajo, debiendo verificar la existencia del acta de acuerdo de la asamblea general de la Comunidad Campesina con indicación de los lugares o sectores que cuentan con aprobación comunal para realizar los trabajos de catastro comunal.

1. Diagnóstico territorial integral

Para ello se tendrá en consideración las pautas siguientes:

* 1. Efectuar el reconocimiento general de la zona, además de conversar con los posesionarios de predios rústicos sobre los propósitos del levantamiento catastral, los beneficios de conocer el inventario de predios rústicos dentro del territorio comunal. Los predios rústicos serán los siguientes:
* Predios en posesión individual: Predios o parcelas en posesión y usufructo de personas o familias que desarrollan sus actividades agropecuarias.
* Predios en posesión colectiva: Predios o parcelas en conducción y usufructo de dos o más personas que desarrollan sus actividades agropecuarias.
  1. Revisar información y documentos proveniente de Registros Públicos, el Instituto Nacional de Cultura-INC, la Autoridad local de Aguas (ANA, ALA), las Direcciones Regionales Agrarias, lasMunicipalidades y otras entidades vinculadas al proceso, con la finalidad de obtener la información gráfica y/o textual de las áreas siguientes:
     + Predio de propiedad comunal inscrito en Registros Públicos
     + Predios de propiedad particular inscrito en Registros Públicos
     + Zonas Arqueológicas
     + Áreas destinadas a la defensa y seguridad nacional,
     + Áreas Naturales protegidas
     + Áreas de dominio privado de otras entidades públicas del Estado (Ministerios, programas, etc)
     + Áreas intangibles (ribereñas al mar, dentro de los cauces y fajas marginales de los ríos, lagos, y vasos de almacenamiento).
     + Zona urbana y de expansión urbana, que ha sido zonificada para fines distintos al agrícola.
  2. Identificadas las áreas mencionadas en el item 4.2.1. inciso b) se elaborará un mapa temático que servirá para delimitar las zonas en las cuales la Brigada de Campo ejecutará las acciones de levantamiento catastral.
* 2) Planeamiento del levantamiento del catastro comunal, que comprende las siguientes actividades:

Actividad genérica Actividad específica

Preliminares - Planeamiento

* Antecedentes Registrales y otros
* Sectorización
* Selección personal
* Capacitación personal

Puesta en marcha -- Preparación de fotocopias de fotografías aéreas y/o equipamiento con GPS Submetrico

Difusión- - Difundir las acciones de campo y lugares del Levantamiento Catastral

* Campo - Reconocimiento de sector
* Notificación
* Linderación y Empadronamiento
* Recopilación de documentos de identidad de los posesionarios
* Control de calidad de material reportado de campo

Gabinete - Dibujo de linderos en Aerofotografías y/o sistematización de información digital

* Digitación de ficha catastral
* Restitución fotogramétrica
* Digitalización, Edición
* Certificados catastrales
* Controles de calidad

Complementarias - Emisión de Certificado Catastral y Constancia de Posesión con áreas actuales de cada predio rústico

**3) Coordinación con las Autoridades.**

Se llevarán a cabo reuniones con la Directiva Comunal y autoridades locales, dirigentes de rondas campesinas, organizaciones agrarias etc. para coordinar las acciones necesarias para la ejecución de los trabajos en el área del Levantamiento Catastral

* + - 1. **Difusión.**

Seefectuará a través de:

1. Los medios de comunicación utilizada por la Comunidad Campesinas, de acuerdo a los usos y costumbres, mediante carteles y avisos publicados en la zona a ser catastrada.
2. Por medio de avisos y carteles que serán colocados en las entradas del local comunal, las oficinas de las organizaciones agrarias y en lugares estratégicos de afluencia de público en la zona, tales como las Municipalidades, Direcciones Regionales, Rondas Campesinas, ferias, etc. se comunicará a los posesionarios de predios rústicos la fecha de inicio y término del levantamiento catastral, se explicará las razones y beneficios del levantamiento.
3. Carta informativa, dirigida a los posesionarios de predios rústicos, suscrita por el Presidente de la Directiva Comunal, escrita en papel membretado de la Comunidad Campesina
4. Trípticos tratando el tema en todos sus aspectos, redactados en lenguaje claro y simple, incluyendo gráficos y fotos
5. Frases motivadoras para emisiones con parlante
6. Otros.
   * + 1. Notificaciones de linderación y empadronamiento.

Se notificará al posesionario de cada predio rústico a través de una notificación personal, indicando el día y la hora del levantamiento del predio en usufructo, la documentación que deberá presentar, y en caso de no poder estar presente la designación de un representante.

Se llevará un registro de los cargos de entrega de las notificaciones en el formulario de asistencia de notificaciones.

En base al itinerario programado, el Técnico de Campo elabora un programa tentativo de visitas, fijando provisionalmente la fecha de visita a cada predio. En su recorrido al llegar a cada sector de trabajo, informará a las autoridades locales acerca de su presencia y solicitará el apoyo necesario para lograr con la mayor eficiencia la linderación y empadronamiento de los predios de su ámbito de trabajo

* + 1. PROCEDIMIENTO

Para el levantamiento catastral: linderación y empadronamiento, el personal de campo debe seguir las normas y procedimientos establecidos en este manual.

1. Levantamiento de linderos y empadronamiento con aerofotografías y/o GPS Submetrico.

Una vez planificado el trabajo, hecha la programación de los sectores a trabajar en función del diagnóstico territorial, instalados los Grupos de trabajo, entregadas las notificaciones y hechas las coordinaciones con las autoridades comunales y entidades del sector público para lograr la información necesaria y obviar problemas que puedan retrasar el trabajo, se procederá a la linderación y empadronamiento como sigue:

1. Linderación

Para llevar a cabo la linderación, se deberá proporcionar a los técnicos de campo una copia de las fotografías aéreas y/o contar con los equipos necesarios y GPS Submetrico

1. El Técnico de Campo deberá realizar su trabajo de linderación de cada predio siempre en compañía del posesionario del predio rústico.
2. En caso de encontrar predios donde existe controversia para fijar linderos entre posesionarios, el Técnico de Campo deberá trazar el lindero de la zona en litigio, con línea segmentada y al interior del área colocará ZL (Zona en Litigio).
3. En los predios que cuenten con caminos, canales u otro, de uso interno del mismo propietario les serán asignados una sola unidad catastral. Si por el contrario el camino, canal u otra vía de uso común o público, les serán asignados tantas unidades como sea necesario.
4. En caso de predios colindantes a vías de comunicación, accidentes naturales hidrográficos, áreas intangibles, áreas naturales protegidas etc, se deberá tener en cuenta los derechos de vías, fajas marginales y zonas de amortiguamiento. Las márgenes a considerar serán las establecidas por las entidades o instituciones respectivas.

**3)** Empadronamiento

Durante el empadronamiento el Técnico de Campo llenara las fichas catastrales y recogerá la documentación y anexos para los casos que así lo ameriten

1. El posesionario de un predio rústico ubicado dentro del territorio comunal deberá entregar la Constancia de Posesión emitida por la Comunidad Campesina
2. Cada predio debe contar con una ficha catastral, la misma que debe tener el mismo número de la unidad catastral del predio.
3. El llenado de la ficha lo realizará el mismo Técnico de Campo en el mismo momento de la identificación del lindero, su finalidad es obtener información relacionada al predio y a su titular.
4. Respecto al llenado del Área declarada en el rubro “Explotación Económica” en la ficha catastral, el empadronador, deberá anotar expresamente el área (en hectáreas), declarada por el informante. En el rubro cultivos está dividido en cinco tipos, la descripción de los mismos es la siguiente:

* **CULTIVOS ANUALES**: Se considera a los cultivos anuales que se caracterizan por presentar corto periodo vegetativo, generalmente menos de un (1) año desde la siembra hasta la cosecha. Incluye a la mayoría de los cultivos de costa, sierra y selva (papa, maíz, sorgo, trigo, cebada, etc.), hortalizas y algunas flores y plantas ornamentales.
* **CULTIVOS PERMANENTES**: Se consideran a los cultivos permanentes que presentan largo período vegetativo, generalmente mayor de un (1) año desde la siembra hasta la cosecha, en este caso se reportan varias cosechas o “cortes” durante los años de explotación de la plantación. Incluye a los arbustos y árboles frutales (naranjos, manzanos, paltos, nísperos, plátanos tunas, etc.), caña de azúcar, espárragos y pastos cultivados.
* **FORESTALES**: Se considera a las plantaciones de arbustos, y árboles de especies forestales (eucaliptos, pinos, cipreces, molle, tara, queñual, mutuy, etc.)
* **PASTOS NATURALES**: Se considera a los “pastizales” o “pasturas” que predominan en la sierra, cuya generación o crecimiento es espontáneo sin aporte de mano de obra
* **PREPARACION DE SUELOS**: Se considera a las labores de preparación de suelos que habitualmente se realiza en la agricultura, así tenemos:
* Remojo o riego pesado (antes de la aradura o remoción del suelo)
* Barbecho o labranza (remoción de la capa arable del suelo)
* Surcado (preparación de surcos para la siembra)
* Lavado y drenaje de suelos (práctica en suelos salinos)
* Encalado o enmiendas calizas (incorporación de cal en el suelo)
* Descanso (terreno en “descanso” después de la cosecha anterior, en el caso de las tierras de secano en la sierra es de hasta 3 años.

1. Durante el empadronamiento se recopilarán los documentos que acrediten los derechos de posesión de acuerdo a los dispositivos legales vigentes y que previamente han sido solicitados en los comunicados y notificaciones, además de las fotocopias simples de los documentos de identidad de los solicitantes
2. De no haber observaciones la ficha será firmada por el técnico de campo y el informante. En el caso que el informante no sepa firmar implantará su huella digital que tendrá que ser acompañada por la firma de un testigo determinado por el mismo informante.
3. Culminado el empadronamiento, se le entregará al posesionario a una constancia de visita de linderación y empadronamiento en el cual se registrará la unidad catastral del predio**.**
4. En caso de subsanar o modificar cualquier dato de la ficha catastral después que esta fuera firmada por el informante y el empadronador, es necesario que el nuevo dato sea registrado en una nueva ficha, la misma que será respaldada con un informe técnico.

**4.2.3. Trabajo de Gabinete**

La información de linderos consignada en el trabajo de campo, será procesada durante el trabajo de gabinete, conjuntamente a la transcripción de linderos se revisará el llenado de las fichas catastrales y que su numeración sea la misma a los asignados al predio

* + 1. Se verificará que la linderación transcrita sea la misma que fue identificada en el material de campo.
    2. Se verificara la relación de unidades catastrales designadas por cada sector, la misma que será chequeada conforme se revise el trabajo de campo a fin de verificar que el total de linderos y sus códigos sea el mismo al total de predios y número de fichas
    3. Digitación de fichas catastrales

Todas las fichas catastrales corresponden a los predios linderados y empadronados y serán convenientemente digitadas. La digitación de fichas debe ser sometida a control de calidad a fin de verificar que la información digitada concuerde con la información levantada en campo.

* + 1. Vinculación

Es la unión del archivo gráfico obtenido de la linderación de campo, y el archivo alfanumérico obtenido de la digitación de las fichas.

Esta unión se realiza a través de la unidad catastral, como resultado, se tiene la “Base de Datos Catastrales” de la cual obtenemos los planos, padrones y certificados catastrales además de reportes y con información adicional, mapas temáticos.

* + 1. Padrones de Posesionarios y Reportes

Es la relación de todos los predios correspondientes a un sector de trabajo que contienen información como código del predio, nombre de posesionario, superficie, actividad agrícola, etc.

Además de los padrones se podrá emitir reportes o listados de acuerdo a los requerimientos e información que se tenga.

1. ANEXOS

Anexo 01: Modelo de Convocatoria para Asamblea de la Comunidad Campesina

Anexo 02: Modelo de Acta de Asamblea de la Comunidad Campesina

**Anexo 01.- Modelo de Convocatoria para Asamblea General para Designar a Representantes de la Comunidad Campesina**

AVISO DE CONVOCATORIA PARA ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA PARA AUTORIZAR LOS TRABAJOS DE LEVANTAMIENTO CATASTRAL DENTRO DEL TERRITORIO COMUNAL

Por encargo de la Directiva Comunal de la Comunidad Campesina de ................................., ubicada en el distrito de ……………………………., provincia de …………………….., departamento de ……………………., se convoca a todos los comuneros calificados, a la Asamblea General Extraordinaria que tendrá lugar el día ….. de …………. del 201…, en el Local Comunal ubicado en ………………………………. del distrito de …………………..

AGENDA:

• Aprobar los trabajos de levantamiento catastral de predios rústicos ubicados dentro del territorio comunal.

Primera Convocatoria : ………… A.M.

Segunda Convocatoria: . ………… A.M.

……………………, ….. de …………………… del 201…..

SR. …………………………………………..

Presidente Directiva Comunal

DNI Nº ……………………..

**Anexo 02 – Modelo de Acta de Asamblea de la Comunidad Campesina**

ACTA DE ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA

PARA APROBAR LOS TRABAJOS DE LEVATAMIENTO CATASTRAL DE PREDIOS RÚSTICOS DENTRO DEL TERRITORIO COMUNAL

En el local comunal de la Comunidad Campesina de …………………….., ubicado en …………………………………………….., del Distrito de ………………………….., de la Provincia de ……………………….. y del Departamento de ……………………, siendo horas ……. del día ……. de …………………. del 201…., los comuneros inscritos en el Padrón Comunal de la Comunidad, se reunieron en Asamblea General Extraordinaria, convocada por el Presidente de la Directiva Comunal, **Sr.** ……………………………………………………….., Identificado con DNI Nº …………………………, previa verificación de la concurrencia de ………. comuneros y del quórum reglamentario de Ley, donde para dar inicio a la asamblea se procedió a nombrar como Presidente de Sesión al **Sr.** ……………………………………………. y como Secretaria al **Sr.** …………………………………………………, se inició la asamblea con la siguiente agenda:

1. Aprobar los trabajos de levantamiento catastral de predios rústicos ubicados dentro del territorio comunal

El Presidente manifiesta que es necesario elegir a una Comisión Encargada del Catastro Comunal quienes participaran directamente en el proceso de levantamiento catastral de predios rústicos ubicados dentro del territorio comunal, para lo cual se procedió a recibir las propuestas de comuneros y comuneras calificadas que pueden ser integrantes de dicha comisión, y después de la votación del caso se llegó al siguiente resultado:

**Presidente:** …………………………….……. D.N.I Nº ……………. **(CON .… VOTOS).**

**Secretario:**…………………………………… D.N.I Nº ……….…… **(CON … VOTOS).**

**Vocal:** …………………………………..…….. D.N.I Nº ……………. **(CON … VOTOS).**

Además, la asamblea general acordó que el Presidente de la Comisión deberá informar periódicamente sobre los avances del proceso de catastro comunal y, al final de dicho proceso, entregar la documentación para custodia de parte de la Directiva Comunal.

Leída que fue la presente Acta los asistentes a la Asamblea, expresando su conformidad con el tenor de la misma, proceden a firmarla en señal de conformidad.

**Nº NOMBRES Y APELLIDOS DNI N° FIRMA**

1…………………………………………………………………………………………………………………..

2. ………………………………………………………………………………………………………

3. ………………………………………………………………………………………………………

1. Del Castillo, Laureano. (sin fecha). Propiedad Rural, Titulación de Tierras y Propiedad Comunal. Revista Debate Agrario #26. Lima, Perú. En <http://www.cepes.org.pe/debate/debate26/04_Articulo.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Los Rimanakuy se llevaron a cabo en 1986. Consistieron en cuatro reuniones sostenidas entre el entonces presidente Alan García y presidentes de comunidades campesinas. Participaron un total de 2949 presidentes, y se realizaron agrupándolos por macro regiones. [↑](#footnote-ref-2)
3. Endo, Víctor (2012). Caracterización de Funciones y Competencias del MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales, pág. 18. [↑](#footnote-ref-3)
4. Endo, Víctor (2012). Caracterización de Funciones y Competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales. Informe de consultoría. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.ibcperu.org/?page_id=158> [↑](#footnote-ref-5)
6. Según los datos recogidos por el Instituto Socioambiental existen 216 pueblos indígenas en Brasil, situado en 563 tierras indígenas, que representan una gran diversidad lingüística, religiosa, política, social y demográfica. En general, se puede decir que la relación con la tierra que se encuentra entre estos grupos indígenas no es y no puede ser entendida por el sesgo de la propiedad individual, sino colectivo, es decir, la tierra y sus recursos naturales pertenecen a las comunidades en su conjunto. [↑](#footnote-ref-6)
7. S Según el Decreto 4.887 de 2003, los remanentes de las comunidades de quilombos son los grupos étnico-raciales con trayectoria histórica propia, dotadas de relaciones territoriales específicas, con presunción de ascendencia negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida. [↑](#footnote-ref-7)
8. Según el Decreto n. 98.897 la población extractiva calificada como “seringueiros, “castanheiros” y ribereños, son grupos establecidos en su gran mayoría en la región Norte del país, quienes conviven armoniosamente con el ecosistema, extrayendo de forma económicamente viable y ecológicamente sostenible lo que el propio sistema produce. [↑](#footnote-ref-8)
9. Es un territorio con límites establecidos por la ley, ocupado por uno o más pueblos indígenas, con organización social propia y con títulos de propiedad colectiva, inembargable e intransferible. [↑](#footnote-ref-9)
10. Definidas por el decreto 2164/95 como agrupaciones de descendencia amerindia que tienen conciencia de su identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas formativos propios que los distinguen de otras comunidades, pero que no tienen el carácter de resguardos indígenas sino que poseen títulos individuales o comunitarios. [↑](#footnote-ref-10)
11. Los grupos étnicos de Colombia en el censo 93, Análisis de Resultados, Bogotá, Colombia, Abril de 2000 [↑](#footnote-ref-11)
12. DANE. Colombia Una Nación Multicultural. Su Diversidad Étnica. Mayo De 2007 [↑](#footnote-ref-12)
13. DANE. [↑](#footnote-ref-13)
14. http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=1663&catID=1 [↑](#footnote-ref-14)
15. Departamento de Planeación Nacional. Aspectos básicos grupos étnicos indígenas. Febrero 2010 [↑](#footnote-ref-15)
16. La política pública para la protección y restitución de los derechos territoriales de los grupos étnicos: antecedentes, acciones y perspectivas en el escenario de los decretos con fuerza de ley para grupos étnicos (4633 y 4635 de 2011). Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas <http://restituciondetierras.gov.co> [↑](#footnote-ref-16)
17. Vélez Álvarez, Luis Guillermo. Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y XX. marzo de 2012. Universidad EAFIT [↑](#footnote-ref-17)
18. https://www.dnp.gov.co [↑](#footnote-ref-18)
19. “Las leyes agrarias no se han aplicado en serio”: Jennifer Mojica. Ex subgerente de tierras del INCODER. Septiembre 2013. www.verdadabierta.com [↑](#footnote-ref-19)
20. http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/reserva/todo.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. La puesta en marcha y el recorrido de las Zonas de Reserva Campesina [↑](#footnote-ref-21)
22. Para efectos de este documento las palabras “colono” y “campesino” tienen el mismo significado. Campesino que paga el alquiler o arrendamiento de una finca rural para poder cultivarla y sacarle provecho. También puede tener título de propiedad sobre un pequeño fundo. [↑](#footnote-ref-22)
23. Vélez, Maria Alejandra. Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano. Enero 2009. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ritual religioso propio de la cultura de una etnia. [↑](#footnote-ref-24)
25. Duran, Carlos Andrés. Universidad de los Andes. Revista de Estudios sociales. Revista No 32. Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. Abril 2009. Páginas: 60 – 73.

    http://res.uniandes.edu.co/view.php/578/index.php?id=578 [↑](#footnote-ref-25)
26. http://www.dane.gov.co/revista\_ib/html\_r2/articulo7\_r2.htm [↑](#footnote-ref-26)
27. Observatorio de territorios étnicos y campesinos de la Pontificia Facultad de Estudios Ambientales y Rurales - Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Universidad Javeriana http://etnoterritorios.org/Territorios [↑](#footnote-ref-27)
28. Ley 685 de 2001 [↑](#footnote-ref-28)
29. La Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN publicado en el Diario El Peruano del 19 de Febrero del 2013. [↑](#footnote-ref-29)
30. Este concepto ha sido tomado de: Perafán, C. (2004). Análisis de usos culturales de la tierra. CLAN BID–EPFL-“El concepto de uso cultural de la tierra”, BANCO INTERMAERICANO DE DESARROLLO, Washington, DC. [↑](#footnote-ref-30)
31. Guía general para Comunidades Nativas. SUNARP, sin fecha de publicación. [↑](#footnote-ref-31)
32. Si el territorio titulado no estuviese georreferenciado, se puede utilizar los planos elaborados por otras entidades (por ejemplo: CORPI) [↑](#footnote-ref-32)
33. Las Funciones del Presidente de la Directiva Comunal están descritas en los Artículos 62° y 63° del Decreto Supremo N° 008-91-TR. [↑](#footnote-ref-33)
34. La Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN publicado en el Diario El Peruano del 19 de Febrero del 2013. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ley N° 24656, en el artículo 4°, inciso c), establece que las Comunidades Campesinas son competentes para: Levantar el catastro comunal y delimitar las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros. [↑](#footnote-ref-35)
36. La Resolución N° 038-2013-SUNARP/SN publicado en el Diario El Peruano del 19 de Febrero del 2013. [↑](#footnote-ref-36)