

# REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ<sup>1</sup>

## Derecho a la tierra y al territorio

El artículo 89° de la Constitución Política del Perú (1993) señala la existencia legal y la personería jurídica de las Comunidades Nativas-CCNN y Comunidades Campesinas-CCCC. En ese sentido, Enrique Bernaldes<sup>2</sup>, sostiene que dicho artículo es el reconocimiento jurídico de la existencia social e histórica de las CCNN y la reafirmación de que estas comunidades no son sólo grupos de seres humanos ya que tienen una vinculación muy estrecha con el espacio territorial en el que han vivido tradicionalmente y del que han hecho su hábitat. De esta manera, como señalamos en párrafos anteriores, se tratarían de personas jurídicas especiales en las que la inscripción en registros públicos y la emisión de la Resolución de Reconocimiento por parte de la Dirección Regional Agraria<sup>3</sup>-DRA, son sólo actos declarativos y no constitutivos de su existencia.

Tal reconocimiento constitucional de la preexistencia de las CCNN, CCCC y los Pueblos Indígenas-PPII en general, no es más que la aceptación de una verdad histórica, que obviamente se aplica no sólo para el caso de la personalidad jurídica de las CCNN, CCCC y PPII en general, sino también para el reconocimiento de su derecho de propiedad sobre la tierra que tradicionalmente ocupan. Como señala el Informe Defensorial N° 68<sup>4</sup> *“Para los pueblos indígenas la razón y el origen de su derecho de propiedad sobre la tierra, se encuentra en la ocupación ancestral y en las responsabilidades que los actuales indígenas tienen con sus antepasados y con sus descendientes, de mantener el espacio que les perteneció a los primeros y les pertenecerá a los segundos. Así, la comprensión de los pueblos indígenas sobre el derecho a la tierra está vinculado a la ocupación tradicional de los territorios en los que han desarrollado sus relaciones de parentesco”*.

Las normas que rigen el proceso de titulación de tierras en el Perú son la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>5</sup> – Decreto Ley 22175 y su reglamento<sup>6</sup> el

---

<sup>1</sup> Irene Ramos Urrutia, Especialista. Programa Social Indígena, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR.

<sup>2</sup> Citado en el Informe Defensorial 12 “Análisis de la Normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas”, página 4.

<sup>3</sup> Las DRA son órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura y de los Gobiernos Regionales, dependen funcional, técnica y normativamente de su respectivo Ministerio y administrativa y presupuestalmente del Gobierno Regional que le corresponda. Están encargadas de promover las actividades productivas agrarias, constituyéndose en instancias principales de coordinación a nivel regional de las actividades del Ministerio de Agricultura, sus Proyectos y sus Organismos Públicos Descentralizados.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial 68 “La Defensoría del Pueblo y los Derechos Territoriales de las Comunidades Nativas. El Conflicto Territorial en la Comunidad Nativa Naranjos”, página 6.

<sup>5</sup> Artículo 10.- El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad.

Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a. Cuando hayan adquirido carácter sedentario la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y

b. Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas.

Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población.

Artículo 11.- La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida, en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia.

<sup>6</sup> Artículo 5°.-

La demarcación del **territorio comunal** se sujetará al siguiente procedimiento.

a) Consentida la Resolución Directoral de Inscripción, la DRA programará la realización de una visita inspectiva en el territorio ocupado por la Comunidad Nativa con la participación de los representantes de ésta, los colindantes y ocupantes si los hubiera. De la visita se inspección se levantará acta de demarcación que será puesta en conocimiento de la Asamblea Comunal. En la misma diligencia el funcionario encargado de la inspección, requerirá de los ocupantes precarios y/o mejoreros ubicados en tierras de la Comunidad su manifestación respecto a si desean integrarse o no a la Comunidad;

b) Practicada la diligencia de demarcación se efectuará la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, elaborándose los planos y memoria descriptiva e informes técnicos y sociales pertinentes;

Decreto Supremo 003-79-AA. Ambas normas reconocen el derecho a la propiedad territorial de las CCNN, correspondiendo así al reconocimiento de los derechos territoriales históricos de las CCNN. Sin embargo el artículo 89° de la Constitución Política no reconoce la existencia de los territorios indígenas sino que más bien, restringe el derecho de propiedad sólo a la tierra.

Acorde a lo manifestado por Pedro García y Alberto Chirif<sup>7</sup>, la “propiedad civil” a la que accedieron los PPII, una vez realizado el proceso de titulación de tierras sólo brinda seguridad jurídica, pero no reconoce las características propias del territorio que se pretende proteger.

Tanto el derecho a la tierra como el derecho al territorio tienen características propias y escenarios de acción diferentes. La tierra es un recurso natural, formada por determinado suelo, subsuelo y sobresuelo, un bien productivo que puede constituirse en un predio rústico pasible de ser objeto de un derecho de propiedad distinto de los predios urbanos y que por sus características está relacionado con la supervivencia humana de cierto grupo de personas<sup>8</sup>; asimismo, la tierra indígena puede ser caracterizada como “el área geográfica que habita una comunidad y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura<sup>9</sup>”.

Por otro lado el derecho al territorio tiene dos dimensiones:

- (i) El espacio, expresado en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales.
- (ii) Los procesos, expresado en el reclamo sobre el control de los procesos de orden político, económico, social y cultural de acuerdo a la normativa propia de los PPII y así asegurar la reproducción y continuación material del propio grupo.

De esta manera el derecho al territorio se convertiría en una condición previa para que los PPII puedan ejercer sus derechos sin limitaciones, su no ejercicio está asociado con la pérdida de identidad y la desaparición de las culturas indígenas; de igual modo, el derecho al territorio se convertiría en un derecho síntesis, ya que el ejercerlo supondría el disfrute del resto de DDHH<sup>10</sup>.

## **Normas Internacionales vinculadas al Derecho a la Tierra y al Territorio**

Las normas internacionales de Derechos Humanos-DDHH vinculantes y vigentes para el Estado peruano relativos al Derecho a la tierra y al territorio de los PPII son:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup> (Estados se comprometen a respetar los derechos reconocidos en él y a garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna; así

---

c) En base a lo actuado, la DRA, expedirá Resolución aprobando el plano del territorio comunal, que será puesta en conocimiento de la Comunidad y demás interesados mediante carteles que se fijarán en el poblado de la Comunidad y notificación personal a los ocupantes que se encuentran en el territorio comunal, pudiendo utilizarse adicionalmente otros medios de difusión;

d) Dentro del término de 30 días contados a partir de la notificación a que se refiere el inciso anterior, los interesados podrán apelar de la Resolución. La apelación será resuelta por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural previo informe de la Dirección General Forestal y de Fauna;

e) Consentida o ejecutoriada la Resolución, el Ministerio de Agricultura y Alimentación mediante Resolución Ministerial, aprobará el procedimiento de demarcación y dispondrá que la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural otorgue el Título de Propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería, asimismo, que la Dirección General Forestal y de Fauna otorgue el Contrato de Cesión en Uso sobre las tierras con aptitud forestal;

La DRA, de oficio, remitirá el Título de Propiedad y plano correspondiente a los Registros Públicos de la Provincia en la cual se encuentra asentada la Comunidad, para que proceda a la inscripción gratuita de dominio.

<sup>7</sup> Chirif, Alberto y García, Pedro. Marcando Territorio. Progresos y Limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonia. Pág. 27, 2007.

<sup>8</sup> Castillo Castañeda, Pedro. El derecho a la tierra en el marco del derecho Internacional. Pág. 18, 2009.

<sup>9</sup> Berraondo López, Mikel. Tierras y territorio como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente. Pág. 479-480. En: Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, 2006.

<sup>10</sup> Op. cit., Pág. 481 – 482.

<sup>11</sup> Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

como a crear condiciones que les permitan a las personas a gozar de sus derechos económicos sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos).

- Observación General Nº 23. Derecho de las Minorías (Desarrollado por el Comité de Derechos Humanos que aclara y precisa los alcances del artículo 27º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-PIDCP, afirmando que no se negará en los países en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, el derecho a tener su propia vida cultural<sup>12</sup>).
- El Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, en adelante Convenio 169-OIT (establece los derechos colectivos de los PPII).
- Declaración de la ONU sobre Derecho de los PPII (Desarrolla los derechos colectivos e individuales de los PPII, a pesar de no ser vinculante se complementa con el Convenio 169-OIT).

Tanto el Convenio 169-OIT como la Declaración de la ONU sobre Derechos de los PPII, hacen referencia a la especial relación existente entre los PPII y su territorio. El artículo 13 del Convenio 169-OIT menciona que los gobiernos deberán respetar la especial importancia que tienen para las culturas y valores espirituales de los PPII su relación con las tierras y/o territorios que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, asimismo, establece que el concepto "Territorio" cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera<sup>13</sup>; por su parte la Declaración<sup>14</sup> hace referencia a este punto en el artículo 25 "Los PPII tienen derecho a *mantener y fortalecer su propia relación espiritual* con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y *a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras*".

Debe precisarse que según los órganos de control de la OIT que las tierras de PPII pueden incluir tierras tradicionalmente ocupadas pero de origen más reciente que las épocas coloniales (Consejo de Administración 276.a reunión, noviembre de 1999. Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB.276/16/3 (párrafo 37)).<sup>15</sup> De igual modo también es necesario señalar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha manifestado que "derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" (art. 14.1) no es equivalente a "presencia regular y permanente" y que el convenio también cubre el impacto que los procesos de desarrollo existentes tengan sobre sus tierras; así, la Comisión ha establecido que "la existencia de un proyecto de exploración o de explotación de proximidad inmediata con los linderos de las tierras que han sido reconocidas oficialmente como el resguardo de los pueblos interesados claramente está dentro del alcance del Convenio" (Consejo de Administración, 282ª reunión, noviembre de 2001. Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Colombia, GB.282/14/3)<sup>16</sup>.

---

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

<sup>12</sup> "3.2. El disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado Parte. No obstante, en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud de ese artículo -por ejemplo, el **disfrute de una determinada cultura- pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos** / Véase ibíd., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento Nº 40 (A/43/40), anexo VII, sec. G, Comunicación Nº 197/1985 (Kitok c. Suecia), observaciones aprobadas el 27 de julio de 1988.. Esto podría ser particularmente cierto en el caso de los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría".

<sup>13</sup> Otros artículos del Convenio 169 de la OIT que hacen referencia al derecho al territorio en el Convenio 169 son: Artículo 14 (sobre propiedad y posesión), Artículo 16 (sobre traslados), Artículo 17 (sobre modalidades de transmisión de derechos), Artículo 18 (sobre intrusión no autorizada en territorios) y Artículo 19 (sobre programas agrarios nacionales y asignación de tierras).

<sup>14</sup> Otros artículos de la Declaración que hacen referencia al derecho al territorio y a la tierra son: Artículo 26 (derecho a poseer, utilizar, controlar tierras, territorios que poseen por alguna forma tradicional), Artículo 27 Reconocimiento de sistemas de tenencia de la tierra), Artículo 28 (reparación justa por tierras, territorios tomados o dañados sin consentimiento), Artículo 29 (conservación y protección del medio ambiente, no almacenamiento de materiales peligrosos), Artículo 30 (actividades militares en sus territorios) y Artículo 32 (Determinar las prioridades y estrategias para el desarrollo de sus tierras y territorios).

<sup>15</sup> OIT, Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica – Una Guía sobre el Convenio Núm.169 de la OIT. Pág 94, 2009.

<sup>16</sup> Op. Cit. Pág. 100, 2009.

## Jurisprudencia Internacional

### 1. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de Agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Corte Interamericana de Derechos Humanos-CIDH

- Consideró que en Nicaragua no existía un procedimiento efectivo para delimitar, demarcar y titular las tierras comunales indígenas, al tomar en cuenta que: (i) no existe un procedimiento específico para la demarcación y la titulación de las tierras ocupadas por comunidades indígenas, atendiendo a sus características particulares (parágrafo 123); (ii) Existe un desconocimiento general, una incertidumbre de qué debe hacerse y ante quién debe gestionarse una petición de demarcación y de titulación (parágrafo 124); (iii) la existencia de ambigüedades legales puede haber contribuido a la lentitud de la respuesta del INRA a las demandas indígenas por la titulación comunal (parágrafo 125); (iv) La incompatibilidad entre las normas, implica confusión legal y conceptual, contribuyendo a la ineficacia política de las instituciones encargadas de resolver este tema (parágrafo 125); (v) cuando existen las leyes no ha existido suficiente voluntad política (parágrafo 125); (vi) el concepto mismo de tierra indígena adolece de una definición clara (parágrafo 125) y (vii) Desde 1990 no se han titulado tierras a comunidades indígenas (parágrafo 126).
- Considera que el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege el derecho de propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal (parágrafo 148).
- El estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos por la Convención y a organizar al poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los DDHH la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad (parágrafo 154).

### 2. Caso de la Comunidad Indígena Yackie Axa Vs Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-CIDH.

- Consideró que la demora prolongada en el procedimiento de Reivindicación de Tierras Indígenas constituye por sí misma una violación de las garantías judiciales. La falta de razonabilidad del plazo transcurrido puede ser desvirtuada si el Estado prueba que la demora está vinculada con la complejidad del caso o con la conducta de las partes en el mismo (parágrafo 86).
- Las demoras se produjeron por las actuaciones sistemáticamente demoradas de las autoridades estatales: se requirieron múltiples veces la presentación de cualquier dato de la comunidad sin que la institución estatal de respuesta, el INDI demoró en solicitar la ubicación de la tierra solicitada en reivindicación y elaboración de informes antropológicos, en diversas ocasiones la comunidad solicitó la realización de una inspección ocular en las tierras solicitadas en reivindicación, el expediente de la comunidad pasó de una autoridad estatal a otra en múltiples ocasiones, etc (parágrafo 88).
- A pesar de la Complejidad del procedimiento administrativo, la CIDH considera que las actuaciones de las autoridades estatales competentes no han sido compatibles con el principio del plazo razonable (parágrafo 89).
- Cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, la Convención Americana y la jurisprudencia del Tribunal proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos: (i) deben estar establecidas por ley; (ii) deben ser necesarias; (iii) deben ser proporcionales, y (iv) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (parágrafo 144).

- La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno (parágrafo 145).
- La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido (parágrafo 145).
- Las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, sean claramente preponderantes sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido (parágrafo 145).
- Al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural (parágrafo 146).
- Al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros (parágrafo 147).
- Por el contrario, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención (parágrafo 148).
- Esto no significa que siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros. Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para estas (parágrafo 149).

### **Estado de la Cuestión de los procesos de titulación y ampliación de tierras**

El derecho a la tierra se trataría de un derecho económico y social, razón por la cual su exigencia hacia los Estados se encuentra en función de los recursos que el Estado disponga para su satisfacción, ya que las obligaciones contraídas son de medios o de comportamiento; así, para establecer que un Estado lo ha transgredido debe probarse que su comportamiento para alcanzar la realización de tales derechos no se ha adecuado a los estándares técnicos o políticos apropiados. En ese sentido, es válida la pregunta que plantea Pedro Castillo respecto a que “si la implementación de políticas públicas orientadas hacia el no cumplimiento o no respeto de derechos plenamente consagrados (...) configuraría, o no, una vulneración de éstos<sup>17</sup>”.

El Estado peruano no reconoce el derecho al territorio de los PPII, centrándose únicamente en el derecho a la tierra de CCNN y CCCC. A pesar de su carácter restrictivo, no podemos negar que este

---

<sup>17</sup> Castillo, Pedro. El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú. Pág 17, 2009.

derecho está íntimamente vinculado con la razón de ser de los PPII, ya que garantiza su existencia como cultura. Acorde con lo anterior, el Estado peruano históricamente no ha considerado tal importancia, reflejándose tal situación en el hecho que no existe un procedimiento específico y claro para la titulación de tierras de CCNN.

Las CCNN para poder titularse (y por ende ser titulares de una porción de tierra) han tenido que seguir procedimientos burocráticos y poco claros, con participación desordenada de varios órganos del Estado, desconocimiento del procedimiento por los propios funcionarios públicos entre otras dificultades. Esta situación ha generado comentarios negativos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la “Situación de los Derechos Humanos en el Perú”, del 2000:

*“21. El procedimiento vigente para la titulación de las tierras comunales indígenas es largo y reiterativo. Muchas comunidades nativas han sufrido años de trámites y elevados costos, excesivo rigor legal que termina perjudicando a los interesados.*

*22. En 1996 se inició el Proyecto de regulación y titulación de tierras a cargo del PETT, Proyecto Especial de Titulación de Tierras. El PETT es el ente estatal encargado de la titulación de tierras, pero en la actualidad no otorga títulos de propiedad en favor de las comunidades nativas que así lo solicitan, argumentando falta de presupuesto. La Comisión ha recibido información que en este proceso se ha priorizado el saneamiento de la propiedad de los pequeños agricultores y no de las comunidades campesinas y nativas.<sup>18</sup>”*

A pesar del tiempo transcurrido las situaciones que generaron tales comentarios, sobre el procedimiento de titulación, falta de presupuesto y priorización del saneamiento físico legal de población rural y pequeños agricultores, se mantienen vigentes.

El procedimiento de titulación de tierras de los PPII supone la obtención de dos documentos importantes: (i) el título de propiedad sobre las tierras de uso agrícola – emitido por la DRA - y (ii) la suscripción de contratos de cesión en uso sobre las tierras de uso forestal – ordenada también por la DRA, pero que debe suscribirse por INRENA. De acuerdo a nuestro Código Civil no es necesaria la inscripción de los títulos de propiedad para garantizar el respeto al derecho de propiedad, en consecuencia debería bastar para garantizar el respeto de las tierras de las CCNN y en general de cualquier propiedad inmueble, pero lamentablemente, la realidad nos supera y al igual que el resto de propietarios en el país, todos aquellos documentos que respalden derechos de propiedad y posesión deben ser inscritos en registros públicos.

Contrariamente a lo anterior, y la obligación de la DRA<sup>19</sup> de enviar los documentos a Registros Públicos para su inscripción, muchas comunidades no tienen sus títulos inscritos y otras tantas tampoco tienen inscritos sus contratos de cesión en uso<sup>20</sup>. La situación anterior ha generado que en el Perú aún existan CCNN cuyas tierras se encuentran:

- Sin título de Propiedad y sin contrato de cesión en uso.
- En proceso administrativo para obtener el título de propiedad y contrato de cesión en uso.
- En proceso administrativo para obtener la ampliación de sus tierras.

---

<sup>18</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. 2000. En: <http://cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo10.htm>

<sup>19</sup> Artículo 5° del Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva – Decreto Supremo 003-79/AA “(...) La DRA, de oficio, remitirá el Título de Propiedad y plano correspondiente a los Registros Públicos de la Provincial en la cual se encuentra asentada la comunidad, para que proceda a la inscripción gratuita de dominio”.

<sup>20</sup> Yáñez, Carlos. Diagnóstico para un Programa en Defensa de las Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana. Resumen Ejecutivo. Pág 94.

- Con título de propiedad emitido por la DRA pero no inscrito en registros públicos; tampoco se ha suscrito el contrato de cesión en uso sobre tierras forestales.
- Con título de propiedad emitido por la DRA e inscrito en registros públicos; no han suscrito el contrato de cesión en uso.
- Con título de propiedad emitido por la DRA e inscrito en registros públicos; han suscrito el contrato de cesión en uso, pero éste no ha sido inscrito en registros públicos.
- Con título de propiedad emitido por la DRA e inscrito en registros públicos; han suscrito el contrato de cesión en uso, y éste ha sido inscrito en registros públicos.

Podría decirse entonces que las CCNN sin titular serían las más vulnerables ante la promoción de la inversión privada en las tierras, promovida por el Estado Peruano, esto teniendo en cuenta que el Estado aún no les reconoce el derecho de propiedad sobre el territorio que vienen ocupando ancestralmente. Sin embargo, también es cierto que los derechos de propiedad de las CCNN tituladas también están amenazados; las tierras de las comunidades tituladas, no se encuentran correctamente delimitadas, obtuvieron su título mayormente en la década de los setenta y en esa época no existía la precisión técnica necesaria para elaborar los mapas de las comunidades, muchos de ellos fueron elaborados a mano alzada y no cuentan con coordenadas, otros a pesar de tener coordenadas UTM tienen márgenes de error grandes y otros simplemente tienen coordenadas arbitrarias. Al no estar debidamente delimitadas la extensión de las CCNN, se pone en riesgo sus territorios debido a superposiciones y posibles conflictos entre los diferentes actores del escenario amazónico: concesionarios forestales, CCNN, colonos, propietarios rurales, mineros, empresarios, etc. (imaginemos un conflicto entre un concesionario forestal y una comunidad, la comunidad no podrá oponer su título frente al concesionario, quien sí tendrá su derecho delimitado).

El escenario anterior se complica aún más debido a la emisión de la “Guía Metodológica para la georeferenciación de los planos del territorio de las comunidades nativas tituladas”<sup>21</sup> en Junio del 2005, La Georeferenciación de estos territorios es un procedimiento de alto costo, que incluye la colocación de hitos de concreto en los vértices de los territorios comunales, pero que no garantiza la extensión total del área comunal que en un principio fue titulada y en algunos casos inscrita en registros públicos, existiendo el riesgo de aumentar o disminuir el área titulada de la comunidad, con el consiguiente conflicto social que pueda generar.

A pesar de todas las dificultades y deficiencias vinculadas con el proceso de titulación y ampliación de las CCNN, el gobierno peruano ha priorizado la promoción de la propiedad individual tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales. Tan es así que uno de los organismos estatales encargados de la titulación de tierras de las CCNN, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, a pesar de haber recibido nuevas funciones para centralizar la titulación de las CCNN y CCCC, no cuenta con los recursos humanos y presupuestales para lograrlo; acorde con lo anterior el Plan Estratégico Institucional 2008 - 2011 de COFOPRI, espera titular únicamente 55 comunidades (ubicadas en el VRAE y los distritos de Moyobamba, Río Tambo, Mazamari y Pangoa), dejando sin titular a otras 127 CCNN<sup>22</sup>.

En el mismo sentido, en el marco del proceso de transferencias de funciones del poder ejecutivo a los Gobiernos Regionales, existió un periodo de incertidumbre en el que fácticamente aún no se había cumplido con las etapas del proceso de transferencia de la función relativa al saneamiento físico legal de las tierras de las CCNN con algunos gobiernos regionales, a pesar de haberse cumplido con el plazo establecido (30 de Junio del 2009); sin embargo no fue sino hasta el 4 de octubre del 2009 que se emitió

<sup>21</sup> Aprobada mediante Resolución Directoral Ejecutiva 082-2005-AG-PETT-DE.

<sup>22</sup> De acuerdo al Plan estratégico Institucional 2008 – 2011 de COFOPRI, existirían aún 182 CCNN sin titular (página 15), priorizando la titulación de CCNN en la selva central.

el D. S 064-2009-PCM que ampliaba el plazo de transferencia final hasta el 31 de diciembre del 2009, generándose una situación de indefinición en los meses de Julio, agosto y setiembre, que retrasaron los procesos de titulación y ampliación de tierras de CCNN.

Por otro lado, la falta de presupuesto adecuado para el cumplimiento de las nuevas labores encomendadas a COFOPRI se evidencia cuando el propio organismo estatal confía el presupuesto necesario para el proceso de titulación de la mayoría de CCNN y CCCC al Proyecto Especial de Titulación de Tierras – PTRT III<sup>23</sup>, mientras que la falta de recursos humanos se comprueba con la reducción de personal iniciada en octubre de este año, como respuesta a las medidas de austeridad en el gasto público, promovidas por el gobierno central<sup>24</sup>. Frente a las limitaciones existentes en el propio Estado, las CCNN si bien pueden iniciar el procedimiento, muchas veces no pueden realizar el seguimiento de sus procedimientos administrativos; la falta de tiempo, asesoría y apoyo de una organización privada que esté insistiendo y colaborando con los viajes y gastos de transporte del funcionario público, muchas veces genera que el procedimiento iniciado caiga en abandono procedimental y en el olvido. De esta manera, los terceros interesados en la titulación individual, con el tiempo necesario para hacer el seguimiento de sus solicitudes de inversión o de titulación (al menos viven en las ciudades o cerca de ellas), obtengan lo que soliciten. Existe una comunidad que inició su procedimiento de titulación desde hace 14 años (Puerto Azul) y hasta el momento no obtiene su título, en el camino los concesionarios forestales han estado adquiriendo derechos sobre las tierras que ellos solicitaban, reduciéndolas. Otras como las Comunidades del Pisqui llevan 5 años con nuevos procedimientos, cambios de funcionarios, de instituciones responsables, competencias funcionales, etc.

Precisamente por todo lo anterior, es difícil entender el razonamiento del Estado al querer supuestamente beneficiar a la inversión privada nacional y extranjera, sin considerar el elemento social. De esta manera, desconoce los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas establecidos en la Ley General del Ambiente-Ley 28611, especialmente el establecido en el artículo 11º, literal d): *“El desarrollo sostenible de las zonas urbanas y rurales, incluyendo la conservación de las áreas agrícolas periurbanas y la prestación ambientalmente sostenible de los servicios públicos, así como la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los Pueblos Indígenas”*; consideramos importante que el Estado recuerde que el desarrollo sostenible, engloba tres dimensiones: la social, la ambiental y la económica, si olvidamos o dejamos en segundo plano uno de ellos, el sistema formado se verá debilitado, generando en la población incertidumbre, resentimiento y finalmente violencia.

---

<sup>23</sup> El proyecto “Programa de Titulación y Registro de Tierras —PTRT III— Inversión”, pretende ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Actualmente se encuentra en evaluación por el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.

<sup>24</sup> Se basan en el Decreto Legislativo N° 1057 – emitido también bajo las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República para legislar en razón de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Unidos.