

# IMPORTANCIA DE LA TITULACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DEL PERÚ



#### Cartilla informativa

### "Importancia de la Titulación de los Territorios de las comunidades Campesinas del Perú"

Derechos reservados. Material gratuito, prohibida su venta. Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso expreso y por escrito de los Editores. Los autores son responsables de la selección y presentación de los hechos contenidos en este libro, así como de las opiniones expresadas.

### **Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:** No. 2015-17135

**Tiraje:** 1,000 ejemplares – Primera Edición, Noviembre del 2015

#### Elaboración de contenidos:

Valentín Torres Palacios – Confederación Nacional Agraria - CNA

#### Colaboración:

Nelly Pauccar Meza – Confederación Campesina del Perú -CCP Yovana Garfias Damiano – Confederación Nacional Agraria -CNA

#### Coordinación:

Elvira Raffo - Asesora Nacional Programa Regional PROINDIGENA

#### Auspicio:

Programa "Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina" - PROINDIGENA

© Cooperación Alemana, implementada por la GIZ.

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo – BMZ

Pasaje Bernardo Alcedo No. 150 – Piso 5 – El Olivar San Isidro – Lima 027 – Perú Teléfono +51 (1) 421-1333, anexo 435 – Fax +51 (1) 421-4540

#### Edición, diagramación e impresión por:

AFABEL Impresiones Gráficas EIRL Calle General Juan José Salas N° 221 Urbanización San Miguelito (3er piso), Lima, San Miguel Teléfono: 950275691 RUC No. 20600083903



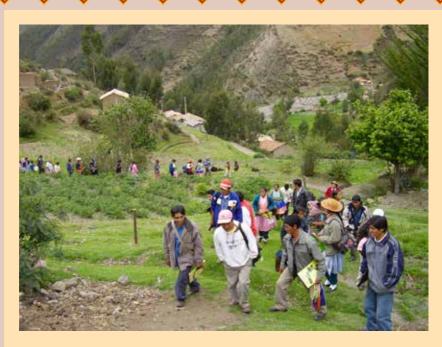
En su condición de pueblos originarios, las comunidades campesinas tienen el derecho a la propiedad del territorio que habitan. Este derecho es reconocido a través de dos formas: la posesión ancestral y la titulación, siendo esta última el mecanismo más seguro para resguardar esa propiedad.

Sin embargo, muchas comunidades campesinas aún no cuentan con un título de propiedad debidamente saneado, lo que genera una preocupante situación de inseguridad jurídica porque las hace más vulnerables a situaciones conflictivas como problemas limítrofes y superposición de derechos con actividades extractivas como la minería, de hidrocarburos, entre otras.

Es por ello que la Confederación Nacional Agraria – CNA y la Confederación Campesina del Perú – CCP, gremios representativos de diversas comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios del Perú, con el apoyo del Programa Regional PROINDIGENA – GIZ, ponemos a disposición del público la cartilla: "Importancia de la titulación de territorios de las comunidades campesinas", que tiene los siguientes objetivos:

- Informar sobre los mecanismos de titulación de nuestros territorios comunales.
- Sensibilizar sobre la titulación como un paso importante para la seguridad jurídica de nuestros territorios.
- Difundir las ventajas de la titulación colectiva para nuestras comunidades.

Con este esfuerzo colectivo, buscamos contribuir al reconocimiento formal y la titulación de nuestros territorios, más aun al encontrarse en fase de preparación por parte del Estado, el "Proyecto de Titulación, Registro y Catastro de Tierras Rurales del Perú – Tercera Etapa" – PTRT3, proceso para el cual nuestras comunidades campesinas deben estar preparadas y atentas a fin de garantizar y salvaguardar la integralidad de sus territorios.







### I. MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO AL TERRITORIO.

### 1.1. Comunidades campesinas: pueblos originarios con derecho al territorio.

Las comunidades campesinas descendemos directamente de los pueblos originarios del Perú, habitamos nuestros territorios desde antes de la Colonia, conservamos nuestras propias instituciones y mantenemos vigentes nuestros conocimientos, cultura, costumbres y sabiduría ancestrales.

Las comunidades estamos ligadas profundamente a nuestros territorios, los que constituyen nuestro medio vital y espacio de relación con la Pachamama. Todo ello, ampara el derecho a que se nos garantice la propiedad colectiva sobre nuestros territorios, el mismo que debe ser reconocido y protegido por el Estado.

### 1.2. Titulación: instrumento que contribuye a la seguridad jurídica del territorio.

La seguridad jurídica es el conjunto de condiciones necesarias para proteger y salvaguardar la integridad de nuestros territorios. Una titulación realizada adecuadamente se constituye como uno de los mecanismos que más contribuyen a consolidar dicha seguridad, pues acredita plenamente y sin lugar a dudas, el derecho de propiedad que históricamente ya ejercen las comunidades.

Corresponde al Estado reconocer y proteger el derecho a la propiedad y posesión sobre nuestros territorios, aun cuando:

- No estuvieran formalmente titulados o inscritos en los registros públicos.
- No habitemos o aprovechemos permanentemente nuestras tierras.

Existen múltiples casos en los que se ha promovido la parcelación y titulación individual de los territorios comunales sin haber analizado sus consecuencias ni haber obtenido el consentimiento de las comunidades, situaciones que no debemos permitir que se repitan.



El Estado tiene el deber de reconocer nuestro derecho a la propiedad y a la posesión de las tierras que tradicionalmente hemos ocupado, como lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo-OIT, que constituye, junto con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-DNUDPI, el instrumentos internacional más importante en materia de derechos de los pueblos indígenas u originarios.

El Convenio 169 de la OIT, en nuestro país, tiene rango constitucional y es de cumplimiento obligatorio, tanto para las autoridades nacionales regionales y locales como para los particulares. Así mismo, este convenio brinda un adecuado marco de protección jurídica a nuestros territorios al disponer que:

- Debe respetarse la importancia especial que para nuestra cultura y valores espirituales tiene la relación con nuestras tierras y territorios (artículo 13).
- Debe reconocerse nuestro derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupamos, incluyendo aquellas a las que hemos tenido tradicionalmente acceso para realizar nuestras actividades tradicionales y de subsistencia (artículo 14, inciso 1).
- Deben tomarse medidas para determinar las tierras que ocupamos tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de nuestros derechos de propiedad y posesión (artículo 14, inciso 2).
- Deben instituirse procedimientos adecuados en nuestro marco jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras que formulemos (artículo 14, inciso 3).
- Deben protegerse especialmente nuestro derecho a los recursos naturales existente en nuestras tierras. Este derecho comprende el derecho a que participemos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (artículo 15)
- Deben respetarse nuestras modalidades tradicionales de trasmisión de derechos sobre las tierras que ocupan (artículo 17, inciso 1).
- Debe impedirse que personas extrañas se aprovechen de nuestras costumbres o desconocimiento de las leyes, para atribuirse la propiedad, posesión o uso de nuestras tierras (art. 17, inciso 3).
- Deben preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión o todo uso no autorizado en nuestras tierras, por parte de personas ajenas (artículo 18).



### II. TITULACIÓN: LO QUE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DEBEMOS CONOCER SOBRE ELLA.

### 2.1. ¿Qué es un título de propiedad? ¿Para qué sirve?

Es un instrumento que otorga y reconoce un derecho de propiedad sobre un determinado bien, ya sea éste material (una casa, un terreno, un territorio comunal) o inmaterial (un conocimiento científico, un procedimiento técnico, una obra artística).

Los títulos de propiedad constan de diversos medios físicos, como: un contrato privado, una escritura pública, una ficha o partida registral, una resolución administrativa, documentos anteriores a la época republicana, etc.

Los títulos de propiedad son útiles porque:

 Acreditan la existencia de un derecho de propiedad sobre un bien haciéndolo exigible ante los demás.

 Facultan al titular a poseer, utilizar y administrar un bien, así como a usufructuarlo.

Cuando nos referimos al título de propiedad de nuestra comunidad, entendemos que es el instrumento que acredita la titularidad sobre un territorio comunal.

### 2.2. ¿Qué tipos de propiedad existen?

Las formas de clasificar la propiedad son diversas, pero son dos las más comunes:

• La propiedad pública y privada: la primera es aquella que detenta y administra el Estado, mientras que la segunda es aquella que ejercen los particulares (personas naturales, empresas, asociaciones, etc.).

 La propiedad individual y colectiva: en el primer caso la propiedad es ejercida por un solo individuo (una persona natural, una empresa, una asociación, el Estado, etc.); en el segundo caso, la propiedad es ejercida por un grupo de individuos (dos o más personas naturales, de empresas, de asociaciones, etc.). 7



Según las leyes peruanas las comunidades campesinas ejercen sobre sus territorios un derecho de propiedad de naturaleza privada y colectiva, por lo que el respectivo título de propiedad debería poseer las mismas características.

## 2.4. ¿Qué diferencias existen entre la propiedad colectiva y la propiedad individual sobre el territorio de una comunidad campesina?

#### PROPIEDAD COLECTIVA

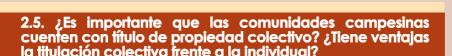
- El espacio geográfico ocupado por la comunidad se llama "territorio" 10 "tierra comunal".
- La titularidad del territorio es ejercida por todos los comuneros activos o hábiles, conforme a sus prácticas tradicionales, sus estatutos u otras normas internas.
- La posesión, uso y aprovechamiento del territorio y sus recursos es acordada por la asamblea comunal.
- Para disponer del territorio o parte de él (vender, arrendar, ceder en uso, hipotecar, etc.) se requiere de la aprobación de al menos dos tercios de la asamblea comunal<sup>2</sup>.
- La disposición y administración del territorio se efectúa teniendo en cuenta los intereses de todos los miembros de la comunidad.
- Los comuneros y comuneras son representados por una junta o consejo directivo, la misma que actúa según lo acordado por la asamblea comunal.
- Esta forma de propiedad es regulada principalmente por las normas referidas a comunidades campesinas y pueblos indígenas.

#### PROPIEDAD INDIVIDUAL

- El espacio geográfico ocupado por el titular se llama "predio rural", "terreno", "tierra" o "parcela".
- La titularidad del predio es ejercida únicamente por su dueño o propietario.
- La posesión, uso, aprovechamiento y destino de las tierras y sus frutos son determinados sólo por el propietario.
- Para disponer de su predio en todo o en parte (vender, arrendar, ceder en uso, hipotecar, etc.) se requiere únicamente la aprobación del titular.
- La disposición y administración del predio se efectúa teniendo en consideración únicamente los intereses del titular.
- El titular se representa a sí mismo, pudiendo delegar dicha representación a otras personas a través de poderes especiales.
- Esta forma de propiedad es regulada principalmente por el Código Civil y otras normas del derecho privado.

2 Artículo 7 de la Ley 24656 y artículo 11 de la Ley 26505.

<sup>1</sup> De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, la DNUDPI y diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) e informes de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH), el concepto de "territorio" implica tanto al conjunto de recursos naturales (tierra, agua, bosques, fauna) como al conjunto de seres humanos organizados y ligados por diversos lazos culturales que ocupan una determinada extensión territorial.



Sí es importante que nuestras comunidades campesinas formalicen su derecho de propiedad sobre sus territorios mediante un título colectivo, pues esta forma de titulación:

- Permite a las comunidades conservar su característica esencial: su naturaleza colectiva. En efecto, si los miembros de una comunidad optaran por títulos individuales significaría la disolución de la comunidad.
- Es consecuente con la forma de organización tradicional que han desarrollado ancestralmente las comunidades campesinas. De hecho, el concepto de "comunidad" surge por el uso colectivo de la tierra.
- Brinda condiciones más adecuadas para gestionar participativa y sosteniblemente el territorio, los recursos naturales y los ecosistemas.
- Consolida la autonomía comunal, permitiendo que sus integrantes tomen mejores decisiones sobre sus territorios, en armonía con el bien común y maximizando los beneficios en favor de la comunidad.
- Es la mejor opción para garantizar la continuidad del grupo humano asentado en ese territorio, preserva la trasmisión de sus prácticas y conocimientos atávicos.
- Brinda mejores posibilidades para proteger la integridad, indemnidad e intangibilidad del territorio ante factores de origen natural (cambio climático, catástrofes naturales, etc.) o sociales (pretensiones de terceros, marcos jurídicos deficientes³, políticas públicas inadecuadas, etc.).
- Permite que los miembros de la comunidad y sus representantes tengan una mayor capacidad y respaldo para realizar gestiones ante el Estado (municipalidades, gobiernos regionales, gobierno nacional, etc.).
- Les permite gozar y acceder a los derechos colectivos consagrados en el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI<sup>4</sup>.
- Les permite organizarse mejor para promover e impulsar una actividad empresarial comunitaria sostenible, a través de la creación y administración de empresas comunales.

<sup>3</sup> Ejemplo de ello son normas como la Ley 30230, la Ley 30327 y el D.S. 001-2015-EM, también conocidas como "paquetazos normativos", cuyo contenido puede vulnerar la integridad de los territorios de las comunidades campesinas.

<sup>4</sup> Propiedad del territorio ancestral, aprovechamiento sostenible de recursos naturales (agua, tierras, bosques, etc.), autonomía y autodeterminación, participación y consulta previa, identidad cultural, justicia comunal, salud tradicional e intercultural, educación tradicional e intercultural, etc.



Promueve y refuerza la integración de los miembros de la comunidad, lo que potencia su capacidad competitiva y el desarrollo de actividades económicas tradicionales sostenibles en las que tienen mayor conocimiento y experiencia (agricultura, ganadería, etc.) así como aquellas en las que cuentan con ventajas comparativas (conservación de áreas naturales y servicios ecosistémicos, diversas formas de turismo, etc.).

Al identificarse como zonas donde existen elevados índices de pobreza y pobreza extrema, estamos sujetos a mayor inversión pública en nuestras localidades por parte del Estado (especialmente de los gobiernos regionales y locales), en beneficio de su desarrollo integral.

# 2.6. ¿Es conveniente que las comunidades campesinas cuenten con un título de propiedad debidamente saneado, georreferenciado e inscrito en los registros púbicos? ¿Por qué?

Sí, es importante que nuestras comunidades cuenten con un título de propiedad debidamente saneado, georreferenciado<sup>5</sup> e inscrito en los registros públicos, porque estos mecanismos constituyen la mejor forma de asegurar su derecho de propiedad sobre sus territorios, además de contribuir a reducir o eliminar los conflictos limítrofes o de linderos que pudieran existir en la actualidad o en el futuro con otras comunidades u otros actores públicos y privados.

Según nuestro ordenamiento jurídico, los títulos de propiedad inscritos en los registros públicos son oponibles a toda la sociedad, pues se presume que es conocido por todos sin admitir prueba en contrario. Y, si a ello le sumamos una adecuada georreferenciación, dicha seguridad se verá doblemente reforzada.

No obstante, cabe señalar una característica especial de las comunidades campesinas: la posesión ancestral que ejercen sobre sus territorios es equivalente al derecho de propiedad; es decir, el ejercicio de la posesión ancestral de un territorio es suficiente para considerar que ese territorio es propiedad de la comunidad<sup>7</sup>.

En ese sentido, si bien no resulta indispensable que las comunidades campesinas tengan su título de propiedad inscrito en los registros públicos para ejercer su derecho de propiedad, sí lo consideramos necesario para asegurar adecuadamente este derecho ante los

<sup>5</sup> Georreferenciación: procedimiento técnico que emplea instrumentos de alta tecnología (satélites, GPS, coordenadas, etc.) para determinar con exactitud el área total y los linderos o límites de un predio o terreno en un mapa oficial.

ó Así lo ha señalado la Corte IDH en reiterada jurisprudencia y la CIDH en diversos informes jurídicos.



particulares y el propio Estado, a fin de salvaguardar su territorio ante posibles intromisiones o afectaciones hacia su integridad.

#### 2.7. ¿Qué normas regulan el proceso de titulación de las comunidades campesinas?

La normatividad sobre titulación de territorios comunales es amplia, dispersa y a veces confusa, y no garantiza la integridad de los territorios comunales, pues muchas de esas normas brindan un tratamiento similar a la titulación colectiva y a la individual, sin evaluar los efectos de una y otra sobre los territorios comunales.

Las principales normas que debemos considerar son las siguientes:

Constitución Política del Perú de 1993: específicamente los artículos 88 y 89. A diferencia de la Constitución de 1979 —que reconocía a los territorios comunales el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles—, la Constitución de 1993 solo reconoce a estos territorios un carácter de imprescriptibilidad relativa.

Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (aprobado en el Perú por Resolución Legislativa N.º 26253, del 2 de diciembre de 1993):

específicamente los artículos 13 al 19.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - DNUDPI (aprobado por el Perú a través de la Resolución 61/295 de la ONU, del 13 de septiembre de

2007): específicamente los artículos 25 al 32.

Ley N.º 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (13 de abril de 1987): específicamente los artículos 7 al 15. Garantiza la autonomía de la comunidad para la gestión, disposición y aprovechamiento de su territorio, señalando que las decisiones respecto al territorio deben ser acordadas por las dos terceras partes de la asamblea comunal.

Ley N.º 24657, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (13 de abril de 1987): impulsa el saneamiento y la titulación de las comunidades campesinas y considera estos

procesos como temas de interés nacional.

Ley N.º 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (17 de julio de 1995): también conocida como "Ley de Tierras", reitera que



las decisiones respecto al territorio deben ser acordadas por las

dos terceras partes de la asamblea comunal.

• Ley N.º 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (23 de julio de 1997): aplicable sólo para comunidades campesinas ubicadas en la costa. Sienta un precedente negativo al establecer que las decisiones sobre el territorio pueden ser tomadas sólo por el 50% de los miembros de la asamblea comunal.

Decreto Legislativo N.º 667, Ley de Registro de Predios Rurales (12 de setiembre de 1992): promueve la parcelación de las tierras de propiedad de las empresas campesinas asociativas o

empresas comunales (arts. 17 al 19).

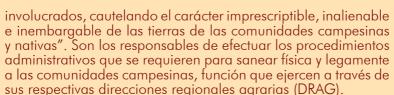
Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N.º 343-2013-SUNARP-SN, que aprueba la "Directiva 010-2013-SUNARP-SN, que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas": establece las pautas y uniformiza los criterios a seguir por los funcionarios de la SUNARP para efectuar la inscripción de los títulos de propiedad colectivos e individuales de las comunidades campesinas.

### 2.8. ¿Cuáles son las entidades competentes para titular a las comunidades campesinas? ¿Qué funciones tienen?

Las instituciones públicas competentes en materia de titulación de comunidades campesinas son las siguientes:

• El Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI: de acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego (modificada por la Ley 30048), el MINAGRI es el ente rector en materia de la Política Nacional Agraria. Tiene como función específica "Dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y nativas" (artículo 6, inciso 6.1.11). En ese sentido, es el ente responsable de diseñar las directrices para efectuar los procesos de titulación de las comunidades campesinas de todo el país.

 Gobiernos Regionales: de acuerdo con el artículo51, inciso n, de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estos gobiernos son competentes para "Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores



Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - ŚUNARP: de acuerdo al Código Civil y a su ley de creación (Ley N.º 26366), es el organismo descentralizado que dicta las políticas y normas técnico-administrativas en materia registral, efectúa y garantiza la publicidad registral de los actos y contratos, por ello es la entidad competente para registrar los títulos que acreditan la propiedad colectiva de las comunidades campesinas.

• Ministerio de Cultura: de acuerdo con el artículo 7, inciso I, de la Ley N.º29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, este sector tiene como función exclusiva "Coordinar acciones para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas"; tarea que debe ser asumida por el Viceministerio de Interculturalidad – VMI, en su calidad de autoridad responsable de promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos originarios de nuestro país de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI.

Es importante señalar que actualmente el **Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI** no tiene ninguna función o competencia en materia de titulación de predios rurales y de comunidades campesinas, limitando su participación en este ámbito únicamente a culminar con la respectiva de transferencia de la información y documentación que posee sobre este materia a los Gobiernos Regionales.

### 2.9. ¿Qué es el Proyecto de Titulación, Registro y Catastro de Tierras Rurales del Perú – Tercera Etapa – PTRT3? ¿Cuál es su objetivo?

- Es un nuevo proyecto de titulación de predios rurales y de territorios de comunidades campesinas y nativas que viene impulsando el MINAGRI con el cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Este programa es la continuación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras - PETT, que en su momento estuvo a cargo del COFOPRI.



 Ahora los procesos de saneamiento y titulación de las comunidades campesinas están a cargo de los Gobiernos Regionales (a través de sus respectivas DRAG), contando con la supervisión y asistencia técnica del MINAGRI.

El PTRT3 tiene previsto titular alrededor de 230 comunidades campesinas y 400 comunidades nativas de todo el país. Así mismo, tiene como meta la titulación de más de 350 000

predios agrícolas individuales.

• Actualmente, el PTRT3 está en fase de preparación, su implementación se realizará a partir del año 2016.

### 2.10. ¿Cuál es la posición institucional de la CNA y la CCP respecto a la titulación de las comunidades campesinas y el PTRT3?

La CNA y la CCP apuestan firmemente por la titulación colectiva de los territorios de nuestras comunidades campesinas, acorde con su condición de pueblos originarios, dichos procesos siguen siendo una de las principales reivindicaciones y aspiraciones de nuestros pueblos.

En ese sentido, creemos que el PTRT3 puede constituirse en una oportunidad para lograr que estas demandas sean atendidas. Sin embargo, teniendo en cuenta que la implementación del PETT<sup>7</sup> significó para muchas de nuestras comunidades el recorte y la parcelación de sus territorios, debemos mantenemos vigilantes a fin de garantizar que no se vuelvan a repetir dichos errores.

Por ello, venimos incidiendo ante el MINAGRI para que se priorice el saneamiento y la titulación de las comunidades campesinas desde el inicio del proyecto, con el fin de solucionar los conflictos existentes y evitar que surjan otros que puedan perjudicar la integridad de nuestros territorios comunales.

Asimismo, consideramos que la cifra de comunidades campesinas a titularse en el marco del PTRT3 resulta insuficiente para atender la enorme demanda de comunidades que carecen de un saneamiento adecuado, por lo que hemos asumido el compromiso de impulsar la ampliación de la cobertura de este proyecto a una mayor cantidad de comunidades.

<sup>7</sup> Programa Especial de Titulación de Tierras, que estuvo a cargo del COFOPRI.















