



DERECHO A TERRITORIOS SEGUROS PARA LAS COMUNIDADES QUE MUEVEN AL PAÍS

Depósito Legal N°2013-04838



Titulación de las comunidades campesinas y nativas del Perú: Estado de la cuestión y recomendaciones

La presencia de las comunidades en el Perú es innegable. En la actualidad, más del 27% del territorio nacional corresponde a las comunidades que se ubican en la costa, sierra y selva del país.¹ Históricamente ellas han aportado al desarrollo del Perú de múltiples maneras, jugando un papel económico importante como abastecedoras de alimentos para el mercado interno y siendo guardianas de nuestra gran diversidad biológica y cultural.

Al mismo tiempo, las comunidades posibilitan la reproducción social, cultural y económica de un amplio sector de la población peruana. Así, las comunidades campesinas albergan alrededor de cuatro millones y medio de personas (1 millón 84 mil 738 familias), mientras que las comunidades nativas tienen una población aproximada de doscientas sesenta mil personas (52 mil 844 familias).²

Pese a que disfrutamos de sus aportes todos los días y que gozan de reconocimiento estatal desde el año 1920, la titulación de sus tierras es una tarea aún pendiente por parte del Estado.

Sin cifras oficiales confiables y actualizadas

A pesar de la importancia que tienen las comunidades para el desarrollo del país y de su presencia en todo el territorio nacional, no hay cifras oficiales actualizadas que nos puedan dar el número exacto de cuántas existen.

Los últimos registros oficiales publicados datan de 1999. Posteriormente, gracias a datos brindados por funcionarios del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), se sabe que hasta el 2010 se reconoció la existencia de 6,069 comunidades campesinas³ y 1,469 comunidades nativas. Sin embargo, aún existe un grupo significativo de comunidades, especialmente en la Amazonía, que no han sido reconocidas.⁴

El lento y complicado camino hacia la titulación

Luego del proceso de reforma agraria vivido en el país en la década de 1970 una tarea que el Estado peruano tiene pendiente es la formalización de la propiedad agraria, incluida la de las comunidades. Sin embargo, hasta el día de hoy esta labor no ha concluido.

Para el caso de las campesinas, se dictó en 1987, durante el primer gobierno del presidente Alan García, la Ley 24657 o Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, que declaró de necesidad nacional e interés social la titulación de ellas. Las comunidades nativas tienen en vigencia normas que datan de la década de mil novecientos setenta, que no recogen lo que sucede actualmente en el campo y que además contienen la disposición discriminatoria y arbitraria de reconocerles solo la propiedad de sus tierras agropecuarias mientras que se les cede en uso las forestales, lo que en la práctica ha complicado y encarecido su proceso de titulación.

Así, del total de comunidades reconocidas (7,538), faltan por titular 959 (16%) para el caso de las campesinas, y 198 (13%) para el caso de las nativas.

1 Cofopri, 2010.

2 Fuente: ENAHO-2010. Se calculó el número promedio de miembros del hogar clasificándolos por departamento y por área rural. Se utilizó la definición de área rural propuesta por el INEI para la aplicación del ENAHO: territorio ocupado por los centros poblados que tienen como máximo 400 viviendas agrupadas contiguamente.

3 En la costa 174, en la sierra 5,805 y en la selva 90 comunidades.

4 El Instituto del Bien Común (IBC) indica que existe un total de 1,933 comunidades nativas. Directorio de comunidades nativas en el Perú. Lima: IBC, 2012, p. 131.

con el apoyo de:



Comunidades reconocidas y tituladas
Diciembre 2010

	Reconocidas	Tituladas	Por titular
Comunidades campesinas	6,069	5,110	959
Comunidades nativas	1,469	1,271	198
Total	7,538	6,381	1,157

Cofopri, diciembre 2010

Como se puede observar aún hay un porcentaje bastante alto de comunidades que no tienen garantizado el derecho de propiedad de sus tierras. Según el mismo Cofopri, entre 2006 y 2009 apenas se otorgaron 19 títulos a comunidades nativas y 23 ampliaciones territoriales. El año 2010 no se entregó ni un solo título a las comunidades de la Amazonía. El caso es muy parecido para las comunidades campesinas que recibieron 62 nuevos títulos en 2006 y solo cuatro títulos en 2010.⁵

En ese sentido, se puede observar un lento proceso de titulación que evidencia la falta de voluntad y capacidad del Estado peruano para garantizar el derecho de propiedad de las comunidades del país.

Titulación sin georreferenciación

No obstante, la realidad es más compleja que las cifras presentadas en el acápite anterior. Desagregando los datos sobre titulación, podemos ver en el siguiente cuadro que, del universo de las comunidades tituladas, el 61.5% de las campesinas no está georreferenciada y lo mismo sucede con el 93.3% de las nativas. Esto significa que la localización y extensión de sus tierras no forma parte de ningún sistema de información geográfica (SIG). Así, es necesario hacer una revisión de todo lo avanzado hasta el momento, para lograr un pleno saneamiento del derecho de propiedad de las comunidades del país.

Comunidades tituladas
Diciembre 2010

	Tituladas total	Tituladas con georreferenciación	Tituladas sin georreferenciación
Comunidades campesinas	5,110 (100%)	1,970 (38.5%)	3,140 (61.5%)
Comunidades nativas	1,271 (100%)	85 (6.7%)	1,186 (93.3%)
Total	6,381	2,055	4,326

Cofopri, diciembre 2010

Si sumamos las comunidades no tituladas (1,157) con las que no tienen georreferenciación (4,326), nos damos con la sorpresa de que del total de las comunidades reconocidas (7,538), el 72.7% (5,483) no tiene cómo acreditar fehacientemente su derecho de propiedad. Sin título y sin planos catastrales georreferenciados la propiedad de sus tierras es un derecho inseguro.

En el marco de la liberalización de la propiedad, y en un contexto de disputa por el uso y control de los recursos naturales, contar con un título de propiedad y que esté inscrito en los registros públicos de propiedad inmueble es más que necesario para lograr la mayor seguridad posible de un recurso tan valioso como la tierra.

¿Quién es el responsable de la titulación de las comunidades?

A inicios de la década de los noventa se dio un fuerte impulso a la formalización de la propiedad rural. Así, en 1992 se conformó, dentro del Ministerio de Agricultura (Minag), el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) con la finalidad de sanear legalmente, a favor del Estado, los predios expropiados por la reforma agraria. Si bien en algún momento —muy breve— tuvo a su cargo el saneamiento de la propiedad comunal, esta fue una tarea marginal.

5 Instituto del Bien Común. *Las Comunidades que mueven al País: El Estado de las comunidades rurales en el Perú. Informe 2012. Pág.13*

En febrero de 2007 se aprobó, en forma sorpresiva, la absorción del PETT por Cofopri, dependencia del Ministerio de Vivienda. Con el sesgo propio de su creación, esta institución aplicó normas creadas para el ámbito urbano al mundo comunal. Por ejemplo, se entregaron títulos de propiedad individual sobre las casas y huertas de comuneros en tierras comunales, sin respetar el derecho de propiedad de las comunidades consagrado constitucional y legalmente.

Para terminar de complejizar el panorama, al aprobarse a fines de 2002, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, se incluyó en el inciso «n» de su artículo 51 la función de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, incluyendo las tierras de las comunidades. Se esperaba que una vez concluida la transferencia de estas funciones a los gobiernos regionales, se dotara a las respectivas direcciones regionales agrarias de los recursos necesarios (técnicos y económicos, pero sobre todo recursos humanos capacitados) para cumplir con el encargo, lo cual nunca se realizó plenamente.

El Ministerio de Agricultura como nuevo ente rector

Estas marchas y contramarchas con respecto a la titulación de las comunidades al parecer terminaron por confundir al propio Estado. No existía ninguna entidad rectora que defina claramente qué es lo que se debe hacer y qué mecanismos hay que implementar para concluir con el saneamiento físico legal de la propiedad comunal.

Sin embargo, parece que el Estado retomará este trabajo olvidado. Mediante Decreto Supremo 001-2013-AG, del 25 de enero último, el Minag ha recuperado la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. De ahora en adelante el Ministerio de Agricultura definirá los objetivos, lineamientos y contenidos del proceso de saneamiento físico legal de terrenos agrícolas, así como de la titulación de tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas. Asimismo, el ente rector tiene el mandato de capacitar a los gobiernos regionales en esta materia con lo que se estaría asegurando un proceso homogéneo en todo el país.

Presupuesto

Una de las mayores críticas con respecto a la titulación de comunidades es que no existía un presupuesto específico para esta tarea. Recordemos que el financiamiento de instituciones como el desaparecido PETT era para sanear legalmente los predios expropiados por la reforma agraria y sobretodo de las propiedades individuales; es decir, las comunidades nunca fueron una prioridad. Desde el Minag se ha dicho que ahora gestionarán un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de alrededor de US\$100 millones para realizar el proceso de titulación durante los próximos cinco años. Parte de este dinero tendría que destinarse al saneamiento comunal.

Problemas por superar

El Minag, como nuevo ente rector, tiene que encargarse de cimentar políticas y normas que, definidas entre los diferentes actores involucrados, garantizarían un alto grado de legitimidad a esta tarea. En ese sentido, tiene que identificar cuáles son los principales cuellos de botella a resolver para lograr que este proceso garantice los derechos de las comunidades.

Problemas	Comunidades Campesinas	Comunidades Nativas
Información oficial no actualizada	El último directorio oficial de comunidades campesinas se publicó en el año 1998.	El último directorio oficial de comunidades nativas se publicó en el año 1999.
Falta de voluntad política	<ul style="list-style-type: none"> – Definición de una política pública sobre el tema de formalización de la propiedad comunal. – Ausencia de presupuesto. 	
Ausencia de georreferenciación	<ul style="list-style-type: none"> – El 61.5% de comunidades tituladas no están georreferenciadas. – Planos antiguos que no permiten establecer con precisión áreas y linderos. 	El 93.3% de comunidades tituladas no están georreferenciadas.

Problemas	Comunidades Campesinas	Comunidades Nativas
Superposición de derechos	<ul style="list-style-type: none"> – Concesiones mineras. – Comunidades colindantes. 	<ul style="list-style-type: none"> – Áreas naturales protegidas. – Bosques de producción permanente. – Concesiones forestales. – Concesiones de hidrocarburos. – Presencia de colonos
Normas inadecuadas	Necesidad de revisión y concordancia de legislación: <ul style="list-style-type: none"> – Normas y procedimientos de titulación y registro – Normas sobre propiedad comunal – Establecimiento de catastro rural 	
Ausencia de procedimientos claros	No existen procedimientos administrativos para efectuar rectificaciones de áreas, medidas y linderos. Existe procedimiento judicial.	Necesidad de la clasificación de suelos para los contratos de cesión en uso de áreas con aptitud forestal.
Conflictos sociales	<ul style="list-style-type: none"> – Concesiones mineras. – Controversia entre colindantes. – Parcelación individual. 	<ul style="list-style-type: none"> – Presencia de colonos. – Otorgamiento de certificados de posesión a favor de comuneros ubicados dentro de la comunidad.
Representación	<ul style="list-style-type: none"> – Directivas con representación legal imperfecta. – Padrón comunal incompleto. 	

Tareas para el nuevo ente rector en materia de titulación. ¿Qué hacer?

El Ministerio de Agricultura, como rector de la política nacional agraria en materia de titulación, debe asumir como objetivos prioritarios:

1. La actualización del Registro Nacional de Comunidades Campesinas y Nativas.
2. La gestión del presupuesto necesario para el saneamiento de las comunidades.
3. La revisión, corrección y consolidación de lo avanzado en linderamiento, para lograr un total saneamiento de los territorios de las comunidades.
4. Adecuación de la legislación y procedimientos vigentes en materia de titulación de comunidades sobre la base de estándares internacionales.
5. Garantizar que la titulación sea gratuita para las comunidades rurales del país.
6. El levantamiento del Catastro Rural de los territorios comunales.
7. La promoción de campañas de saneamiento de tierras comunales que contemple la solución del conflicto por linderos y la falta de representación de las comunidades.

Es necesario que este gobierno retome la tarea de la titulación comunal cimentando políticas y normas que, definidas entre los diferentes actores involucrados, garantizarían un alto grado de legitimidad a esta tarea. Es innegable que, para las comunidades, contar con el título de propiedad de sus tierras, y que esté debidamente registrado, significaría un decisivo avance en el marco del respeto, reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos territoriales.