



DEFENSORIA DEL PUEBLO

EL LARGO CAMINO HACIA LA TITULACIÓN DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS



«El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas»

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-03300
Fax: (511) 426-7889
Línea gratuita: 0800-15170
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe/>
Primera edición: Lima, Perú, diciembre de 2018.

El Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI «*El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas*» ha sido elaborado por Jorge Abrego Hinostroza, Enzo Morales Canales e Ivonne Pacheco Maita, bajo la dirección de Nelly Herminia Aedo Rueda, Jefa del Programa de Pueblos Indígenas (naedo@defensoria.gob.pe).

Se expresa un especial agradecimiento a la colaboración de Lissette Vásquez Noblecilla, Dulce Morán Anticona, Stefano Lasaponara Nájara y a Tania Risco Ruiz en la elaboración del presente documento.

El Programa de Pueblos Indígenas es parte de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, a cargo de Alicia Abanto Cabanillas (aabanto@defensoria.gob.pe).

GLOSARIO

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCN	Comité Consultivo Nacional
CCP	Confederación Campesina del Perú
CCR	Comités Consultivos Regionales
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DCI	Declaración Conjunta de Intenciones
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
DIGESPACR	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
DIGNA	Dirección General de Negocios Agrarios
DISPACR	Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
FENMUCARINAP	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
GTPI	Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas
IDEC	Infraestructura de Datos Espaciales Catastrales
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INACC	Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero
INGEMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MDE Saweto	Mecanismo Dedicado Específico Saweto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego

MINCU	Ministerio de Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ONG	Organización No Gubernamental
ORAU	Organización Regional AIDSESEP Ucayali
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTRT3	Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIC-Comunidades	Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UEGPS	Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales
UNCA	Unión Nacional de Comunidades Aymaras
WWF	World Wildlife Fund
ZOCRE	Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas

Índice

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL	10
1.1. Marco jurídico nacional e internacional para la protección de las comunidades campesinas y nativas y la propiedad comunal de sus tierras	10
1.2. Institucionalidad estatal para el reconocimiento y titulación de comunidades	16
CAPÍTULO II: AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS	19
2.1 Sobre la rectoría en materia de saneamiento físico legal	19
2.2 Sobre el proceso de transferencia de la función de saneamiento físico legal a los gobiernos regionales	22
2.3. Sobre la aprobación de la Política Nacional Agraria y la emisión de lineamientos	23
2.4. Sobre las fuentes de financiamiento para las labores de reconocimiento y titulación	30
2.5 Sobre el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial	32
2.6. Sobre las acciones y convenios para el fortalecimiento de capacidades.....	36
CAPÍTULO III: PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN EL RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS	39
3.1 A nivel de gobierno nacional.....	39
3.1.1. Necesidad de una revisión normativa hacia una simplificación administrativa integral	39
3.1.2. Ausencia de un registro unificado	49
3.1.3. Diferencias con información registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.....	55
3.1.4. Lento avance del registro de catastro y georeferenciación de comunidades	58
3.1.5. Falta de lineamientos para la solución de controversias por superposición de derechos	62
3.1.6. Tardía implementación del Proyecto Catastro Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa	66
3.1.7. Falta de espacios institucionales de coordinación intersectorial y con organizaciones indígenas	74
3.2 A nivel de los gobiernos regionales.....	78
3.2.1. Lento avance en el reconocimiento y titulación comunal	78
3.2.2. Inobservancia de normas en instrumentos de gestión regional.....	86
3.2.3. Poca priorización del presupuesto por recursos ordinarios	90
3.2.4. Falta de atención a controversias identificadas.....	94
3.2.5. Insuficiente capacidad de atención del personal	101
CONCLUSIONES	103
RECOMENDACIONES	108
ANEXOS	112

INTRODUCCIÓN

1. Justificación y antecedentes

Para las comunidades campesinas y nativas el adecuado ejercicio de su derecho de propiedad es fundamental para la protección de sus tierras comunales, aquellas que les permiten realizar diversas actividades, como las agrícolas, de caza y pesca, entre otras, conforme a sus usos tradicionales y los sistemas de vida que han desarrollado. Al guardar una estrecha relación con su subsistencia, las tierras que habitan constituyen un eje principal sobre el cual giran sus demandas y reivindicaciones históricas, como un medio fundamental para el desarrollo y conservación de sus culturas, su espiritualidad, sus costumbres, así como otros aspectos que las caracterizan.

Garantizar este derecho exige la adopción de un conjunto de acciones orientadas a delimitar y titular a las comunidades campesinas y nativas, brindando protección y seguridad a la posesión tradicional que ejercen sobre sus tierras. No obstante, diversos cambios en las entidades del Estado encargadas de su implementación ha incidido en la postergación de estas acciones. Muchas comunidades esperan ser tituladas y otras, contando con un título de propiedad, carecen de límites adecuadamente establecidos, situaciones que debilitan el alcance de este derecho.

Al 2017, a nivel nacional, conforme a cifras recabadas por la Defensoría del Pueblo, 1139 comunidades campesinas se encuentran pendientes de titulación. En el caso de las comunidades nativas, aún 631 esperan ser tituladas. Asimismo, respecto de las que cuentan con título de propiedad, el 61.5% de comunidades campesinas carece de georeferenciación; mientras que las comunidades nativas asciende al 93.3%. Ello ha ocasionado diversos conflictos con colonos, entes estatales y entes privados que desarrollan actividades económicas formales e informales, cuyos intereses entran en tensión con las comunidades que esperan gozar de certeza sobre sus derechos.

En consecuencia, la falta de saneamiento físico legal de las tierras de las comunidades campesinas y nativas ha colocado a un número importante de estas en una situación de indefensión al limitar el ejercicio de su derecho a la propiedad de sus tierras, así como otros derechos fundamentales, tales como el derecho a su autonomía económica y administrativa, a la libre disposición de sus tierras comunales, al acceso a servicios y a oportunidades de mejoras en su desarrollo de acuerdo a sus propias prioridades de desarrollo.

2. Competencia de la Defensoría del Pueblo

En el marco de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha expresado una especial preocupación por estas comunidades y el ejercicio de sus derechos, a través de intervenciones que se remontan al año 1998¹. Como parte de las acciones más recientes

¹ Al respecto, el Informe Defensorial N° 12, "Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas" de 1998, se abordó los diversos problemas que afrontan las comunidades nativas durante el procedimiento de reconocimiento de su personería jurídica. Asimismo, el Informe Defensorial N° 68, "La Defensoría del Pueblo y los Derechos Territoriales de las comunidades nativas. El conflicto territorial en la comunidad nativa Naranjos" de 2002, dio cuenta del otorgamiento de derechos de propiedad a terceros sobre tierras reconocidas a un pueblo indígena.

—en junio del 2014— nuestra institución emitió el Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI, “Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”, como resultado de una supervisión a nivel nacional a los gobiernos regionales encargados de la función de saneamiento físico y legal de las tierras comunales y al Ministerio de Agricultura y Riego, como ente rector sobre esta materia.

En dicha oportunidad se identificaron siete problemas que dificultan el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas: a) ausencia de normativa integrada y actualizada, b) débil rectoría, c) falta de información centralizada, d) insuficiencia en la especialización y capacitación, e) falta de difusión de derechos, f) falta de priorización presupuestal y g) carencia de lineamientos para la solución de controversias. Este diagnóstico fue acompañado de nueve recomendaciones dirigidas al Congreso de la República, al MINAGRI y a los gobiernos regionales, con el fin de atender los problemas mencionados.

A cuatro años de su emisión, advertimos que subsisten un conjunto de problemas que aún limitan el ejercicio de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, a partir de diversos casos recibidos por nuestra institución. Si bien la adopción de algunas medidas que acogen nuestras recomendaciones ha permitido algunos avances en la implementación de esta política pública, las brechas de saneamiento que afectan a las comunidades y la falta de seguridad jurídica sobre sus tierras aun es sustantiva.

3. Metodología y aspectos supervisados

Entre el 2017 y el 2018, desarrollamos una nueva supervisión con el objetivo de evaluar los avances y dificultades en la implementación de la política pública de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas; solicitando información actualizada al MINAGRI —como ente rector del proceso de saneamiento físico legal de la propiedad— y a los 24 gobiernos regionales² encargados de gestionar la implementación de dichos procesos, conforme las competencias reconocidas por el inciso n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

De igual forma, se requirió información al Ministerio de Cultura (MINCU), ente rector en materia de interculturalidad, y a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), respecto de la inscripción registral de la personería jurídica y titulación comunal. Además se realizó un pedido al Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), respecto al redimensionamiento de bosques de producción permanente superpuestos con comunidades nativas tituladas.

Complementariamente, se sistematizó información contenida en las páginas web de los gobiernos regionales respecto de su estructura organizativa (organigrama), documentos de gestión, como el Reglamento de Organización y funciones (ROF) y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), entre otros, para la obtención de datos que sustentan el presente informe.

² La supervisión no incluye al Gobierno Regional del Callao al no contar con comunidades campesinas y/o nativas en su jurisdicción. Se incluyó en la supervisión al Gobierno Regional de Tumbes en tanto, según información remitida por la SUNARP, registra una comunidad campesina inscrita en los Registros Públicos.

4. Estructura del informe

Como resultado de esta supervisión, el presente documento se encuentra dividido en tres capítulos. En el primero, se reseña brevemente el marco jurídico y la institucionalidad estatal responsable del reconocimiento de la personería jurídica y la titulación de comunidades campesinas y nativas.

En el segundo capítulo, se analizan los avances registrados en dicha materia como el fortalecimiento de la rectoría para el saneamiento físico legal comunal; la conclusión de la transferencia de la ejecución de esa función a los gobiernos regionales; la aprobación de la Política Nacional Agraria y la emisión de algunos lineamientos que complementan la normativa vigente; la existencia de fuentes de financiamiento para labores de reconocimiento y titulación; la integración del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial; y la suscripción de convenios con los gobiernos regionales para el fortalecimiento de capacidades en dicha materia.

En el tercer capítulo, se describen y examinan los diversos problemas identificados durante la supervisión. A nivel del gobierno central, entre estos, la ausencia de medidas para la simplificación administrativa; la inexistencia de un registro unificado de comunidades campesinas y nativas; la falta de modernización del catastro; la ausencia de lineamientos para solución de controversias por superposición de derechos; el lento avance en la implementación del Proyecto de Inversión Pública “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa (PTRT3); así como insuficientes espacios institucionales de coordinación intersectorial y con organizaciones comunales.

A nivel regional, subsiste el lento avance en el reconocimiento y titulación comunal; la inobservancia de dispositivos legales sobre el saneamiento físico legal; la falta de adecuación de instrumentos de gestión; una mínima asignación del presupuesto por recursos ordinarios y la insuficiencia de personal para cumplir estas funciones. Especial preocupación causa el indebido otorgamiento de otros derechos sobre áreas pendientes de reconocimiento y titulación, situación que muchas veces desemboca en conflictividad social poniendo en serio riesgo la vida e integridad de los representantes y líderes de las comunidades.

Entre estos hallazgos, el exceso de trámites que deben realizarse para lograr el título de la propiedad comunal es el de mayor preocupación. Existe pues un marco normativo engorroso y desfasado, vigente por más de 30 años, que exige a las comunidades a transitar por más de 20 pasos para asegurar sus derechos. En algunos casos, como ocurrió con la Comunidad Nativa Alto Tamaya Saweto, en el departamento de Ucayali, transcurrieron casi 12 años para lograr su título de propiedad, otorgado luego de una amplia difusión mediática por la lamentable pérdida de cuatro de sus líderes, quienes venían reclamando la protección de este derecho mientras se enfrentaban a actividades ilícitas para defender sus tierras³.

En efecto, la falta de un trámite expeditivo puede ser aprovechada por diversas actividades ilegales en zonas donde no existe presencia del Estado, dejando a las comunidades y a

³ Informe N° 001-2015-DP/AMASPPPI-PPI, “Supervisión del cumplimiento de los compromisos del Estado para la atención de la comunidad nativa de Alto Tamaya Saweto”.

sus integrantes en una absoluta indefensión. De igual forma, la incertidumbre jurídica que afecta a las comunidades permite a actores particulares acceder al otorgamiento de derechos para el desarrollo de otras actividades en las mismas áreas en cortos periodos, propiciando controversias que obstaculizan el reconocimiento y titulación comunal. Por ello, existe la necesidad de la inmediata revisión y reforma integral de ambos trámites para simplificarlos en un solo procedimiento que garantice de manera adecuada el derecho a la propiedad de las comunidades.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo presenta un conjunto de recomendaciones dirigidas a las instancias estatales competentes con el fin de aportar en la solución de las dificultades advertidas, exhortando al Estado en la urgente necesidad de priorizar en la agenda pública nacional el saneamiento físico legal comunal.

CAPÍTULO I

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL

1.1. Marco jurídico nacional e internacional para la protección de las comunidades campesinas y nativas y la propiedad comunal de sus tierras

La Constitución Política del Perú brinda especial protección a las comunidades campesinas y nativas, reconociendo su existencia legal, así como su autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo. Además, prevé el carácter imprescriptible de las tierras comunales y el respeto de la identidad cultural de estas comunidades⁴.

En esa línea, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado, ante este reconocimiento, asume obligaciones frente a estas comunidades, que implican medidas para reforzar y dinamizar las labores de limitación de sus territorios con el fin de brindar una apropiada protección jurídica, mediante la concretización de los derechos de propiedad de los territorios que cada comunidad ocupa⁵.

Aportando una mirada multicultural, el Tribunal también sostiene que la perspectiva civilista expresada a través del derecho de propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, debe ser recompuesta para reconocer que sus tierras también constituyen la base fundamental para su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras⁶.

Bajo dicho marco, las normas legales y reglamentarias que desarrollan el ejercicio de los derechos de las comunidades campesinas y nativas cuentan con más de 30 años de vigencia. En ellas se regulan los derechos y deberes de sus miembros, su organización interna y del territorio comunal, el procedimiento para el reconocimiento de su personería jurídica y titulación, así como el desarrollo de actividades económicas en sus tierras. El detalle de estas se encuentra expuesta en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 1
Normativa nacional sobre comunidades campesinas

Norma	Reglamentación	Sumilla
Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (14/04/1987)	Decreto Supremo 008-91-TR. Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas (15/02/1991)	Regulan la diversidad de comunidades campesinas (de costa, de sierra y ribereñas), y que se ocupa de definir los derechos y deberes de los comuneros, de su organización interna, del territorio comunal, del patrimonio comunal y la actividad empresarial de las comunidades.
Ley N° 24657, Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas (14/04/1987)	Sin reglamentación	Regulan los procedimientos para solucionar la falta de titulación de las tierras de las comunidades campesinas, el que sólo en caso de controversia deriva en los tribunales.

⁴ Artículo 88 y 89 de la Constitución Política.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00022-2009-AI/TC, F.J. 44.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01126-2011-HC/TC, F.J. 21.

Defensoría del Pueblo

Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (18 /07/ 1995)	Decreto Supremo 017-96-AG. Reglamento del artículo 7 de la Ley 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos (19/10/1996)	Dotan de seguridad a los propietarios agrícolas, regulando una forma muy particular de abandono de tierras, restringiendo las posibilidades de expropiación y estableciendo la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación.
	Decreto Supremo 011-97-AG. Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (13/06/1997)	
Ley N° 26845, Ley de Comunidades Campesinas de Costa (26/07/1997)	Sin reglamentación	Facilita el acceso a la propiedad privada de tierras a sus comuneros, pero también de no comuneros. A diferencia del resto de comunidades, con el Artículo 6 de la presente Ley, el quórum para acceder al título de propiedad personal se da con el voto favorable de la mitad de la asamblea general, no los dos tercios que se requería previamente.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el caso de las comunidades nativas, como parte del procedimiento de demarcación y titulación, se prevé, además, la realización de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, cuya regulación es analizada en el acápite 3.1.1 del tercer capítulo de este informe, desde la perspectiva de garantizar derechos a las comunidades.

Cuadro N° 2
Normativa nacional sobre comunidades nativas

Norma	Reglamentación	Sumilla
Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (09/05/1978)	Decreto Supremo N° 003-79-AA. Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (25/01/1979)	Regulan el procedimiento para el reconocimiento del derecho de propiedad sobre tierras de comunidades nativas y la identificación de las tierras de aptitud forestal que son entregadas a las comunidades nativas en cesión de uso.
	Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI (26/05/2017)	
Ley 26505, Ley de Tierras (18 /07/1995)	Decreto Supremo 017-96-AG. Reglamento del artículo 7 de la Ley 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos (19/10/1996)	Dotan de seguridad a los propietarios agrícolas, regulando una forma muy particular de abandono de tierras, restringiendo las posibilidades de expropiación y estableciendo la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación.

	Decreto Supremo 011-97-AG. Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (13/06/1997)	
--	---	--

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, las comunidades campesinas y nativas pueden ser identificadas como parte de un pueblo indígena u originario, cuando concurren los criterios previstos por el Convenio N° 169 de la OIT⁷ y la Ley N° 29785⁸. Es decir, cuando sus miembros descienden directamente de las poblaciones originarias del territorio nacional, conservan estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usa u ocupan, cuentan con instituciones sociales y costumbres propias, presentan patrones culturales y modos de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional y que el grupo cuente con conciencia de poseer una identidad indígena u originaria.

En esos casos, resultan aplicables las siguientes normas y estándares internacionales, que desarrollan garantías especiales relacionadas con la importancia que tienen las tierras comunales, en cuanto el uso de los recursos naturales que existen al interior de éstas, a ser consultados cuando se propone su exploración o explotación, percibir los beneficios de estas actividades, a no ser trasladados de ellas y excepcionalmente efectuarse cuando medio su consentimiento libre e informado, entre otras.

Cuadro N° 3
Normativa e instrumentos internacionales sobre propiedad comunal aplicables a comunidades que caracterizan como parte de un pueblo indígena u originario

Instrumento internacional	Artículos	Contenido
Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo	Artículo 13	A que los gobiernos respeten la importancia especial que tienen las tierras y territorios para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados.
	Artículo 14	A reconocerles a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.
	Artículo 15	A los recursos naturales existentes en sus tierras. Este derecho comprende el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
	Artículo 16	A no ser trasladados de las tierras que ocupan. Si esta se da de forma excepcional, tiene que efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

⁷ Artículo 1 del Convenio N° 169 de la OIT. Aprobado el 27 de junio de 1989, es el principal tratado internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, vinculante para 22 estados que han ratificado su vigencia. Forma parte de nuestro ordenamiento jurídico desde el 2 de febrero de 1995, en atención a la Resolución Legislativa N° 26253 de 5 de diciembre de 1993 que aprobó su ratificación.

⁸ Artículo 7 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT, publicada el 7 de setiembre de 2011.

	Artículo 17	A respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
	Artículo 18	A que la ley nacional prevea sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos.
Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ⁹	Artículo 25	A mantener y fortalecer la relación con sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han utilizado.
	Artículo 26	A la propiedad y posesión de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente, así como el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen de forma original.
	Artículo 27	A que se respeten las formas de organización indígenas, las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de tierras que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.
	Artículo 28.	A la reparación, a través de la restitución o indemnización, por la confiscación, toma, ocupación, utilización o daños ocasionados por terceros sobre sus tierras, territorios y recursos.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el ámbito de la protección jurisdiccional de la propiedad comunal, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han aportado al desarrollo de su contenido, a partir de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretados a la luz de los derechos de los pueblos indígenas. Entre las decisiones más importantes, se encuentran las siguientes:

Cuadro N° 4
Jurisprudencia sobre propiedad comunal aplicables a comunidades que caracterizan como parte de un pueblo indígena u originario

Caso	Sentencia	Sumilla	Párrafos relevantes
Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni Vs. Nicaragua	Sentencia del 31 de agosto de 2001	El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de delimitación del territorio de la comunidad Mayagna Awas Tigni, así como a la ineficacia de los recursos interpuestos.	140-155.

⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido de la declaración no es de vinculación obligatoria, lo que no implica que no tenga ningún efecto jurídico. Las declaraciones representan aquellas metas y objetivos a los que la comunidad internacional se impone. Son lo que en el derecho internacional se conoce como *soft law*, esto es, una guía que sin dejar de tener un efecto jurídico, no termina por vincular obligatoriamente a los Estados, representando su contenido un código de conducta sin que sean legalmente vinculantes. En tal sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI), será considerada en su calidad de norma de carácter de *soft law*, sin que se genere una obligación convencional por parte del Estado peruano, *cf.* Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00022-2009-AI/TC, FJ. 8.

Comunidad Moiwana Vs. Suriname	Sentencia de 15 de junio de 2005	Interpretación del caso anterior, con la particularidad de que la comunidad moiwana no ocupaba en ese momento los territorios en disputa y que no eran indígenas oriundos de la región, sino que se establecieron en esos territorios a partir del siglo XIX. La Corte finalmente señaló que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, igualmente eran propietarios de las tierras que habían ocupado.	122-135.
Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay	Sentencia del 17 de junio de 2005	Se emiten dos sentencias que recogen los argumentos de los casos anteriores: (i) que la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes de pleno dominio; (ii) consecuentemente, dicha posesión podrá ser reconocida y registrada de manera oficial; (iii) cuando miembros de pueblos indígenas hayan salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales, de forma ajena a su voluntad, mantienen derecho de propiedad sobre las mismas; (iv) de ser el caso de que no se puedan reivindicar las tierras, que haya compensación de tierras de igual extensión y calidad. Lo que resalta del caso de la Comunidad Sawhoyamaxa es que esta va a poder recuperar sus tierras comunales, por más que no se encuentren ocupando actualmente el territorio, dado que la normativa interna paraguaya lo consagra.	120-156.
Comunidad Sawhoyamaxa Vs. Paraguay	Sentencia del 29 de marzo de 2006	El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber adoptado medidas efectivas que reconozcan el derecho de propiedad comunal del pueblo Saramaka, así como la falta de recursos adecuados y efectivos para cuestionar dicha situación.	113-144.
Pueblo de Saramaka Vs. Surinam	Sentencia del 28 de noviembre de 2007		176-185.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Finalmente, si bien las leyes y la reglamentación sobre comunidades campesinas y nativas no han sufrido la derogación o modificación de sus disposiciones, en los últimos años se han promovido y aprobado otras normas orientadas a favorecer inversiones, cuya posible incidencia sobre el derecho a sus tierras comunales, especialmente, de aquellas que forman parte de pueblos indígenas, ha motivado la intervención de la Defensoría, de oficio o a solicitud de organizaciones que las representan, con el fin de evitar posibles afectaciones sus derechos.

En atención a ello, se identificaron las siguientes disposiciones normativas que presentan una posible incidencia sobre los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas:

Cuadro N° 5
Normativa nacional con posible incidencia en el derecho de propiedad comunal

Normas/ iniciativas legislativas	Denominación	Objeto	Observaciones de la Defensoría
Ley N° 30230 del 12 de julio de 2014	Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país	En su título tercero establece procedimientos esenciales para facilitar el saneamiento físico legal de predios vinculados a proyectos de inversión.	Se recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros que, la norma y sus respectivos reglamentos, al no haber sido objetos de un proceso de consulta previa no pueden modificar el derecho colectivo a la propiedad de Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Ignorar ello tiene carácter inconstitucional (Oficio N° 0461-2014/DP, del 6 de octubre de 2014).

Defensoría del Pueblo

<p>Decreto Supremo N° 001-2015-MINEM del 6 de enero de 2015</p>	<p>Decreto que aprueba disposiciones especiales para procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión</p>	<p>Se incorporó como requisito para la obtención de derechos sobre la propiedad de comunidades campesinas, la presentación de la copia legalizada del acta de la junta directiva de la comunidad campesina.</p>	<p>Se recordó al Ministerio de Energía y Minas que, de acuerdo al artículo 11 de la Ley 26505, se requiere contar con el voto favorable de no menos de los dos tercios de los miembros de la asamblea general, para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales (Oficio N° 098-2015/DP, del 16 de febrero de 2015).</p>
<p>Ley N° 30327 del 21 de mayo de 2015</p>	<p>Ley que propone medidas para promover las inversiones y el desarrollo sostenible en las zonas de mayor exclusión social</p>	<p>En su etapa de Proyecto de Ley N° 3841-2014-PE, el título IV y V, proponían la simplificación de procedimientos para imponer servidumbres sobre terrenos eriazos estatales y obtención de bienes inmuebles para obras de infraestructura de gran envergadura.</p>	<p>Se recomendó al Congreso de la República que, salvo que el Proyecto de Ley sea sometido a un proceso de Consulta Previa, los artículos IV y V no pueden ser aplicados en tierras y territorios indígenas. El 21 de mayo del 2015, el pleno del Congreso aprobó el proyecto recogiendo la recomendación formulada (Oficio N° 201-2015/DP, del 9 de abril de 2015).</p>
<p>Decreto Legislativo N° 1333 del 6 de enero de 2017</p>	<p>Decreto legislativo para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados</p>	<p>Se establece la creación del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizada (APIP), con atribuciones para el saneamiento físico legal de tierras públicas, privadas y comunales.</p>	<p>Se recordó al Ministerio de Cultura, que todo Decreto Legislativo que pudiera afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, debe ser previamente consultado conforme a lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT, la Ley N° 29785 y demás normas vigentes. Finalmente, el Decreto Legislativo se derogó el 25 de mayo del año 2017 (Oficio N° 016-2017-DP/AMASPPPI-PPI, del 3 de marzo de 2017).</p>
<p>Proyecto de Ley 1718/2017-PE, del 28 de julio de 2017</p>	<p>Ley que regula la obtención de inmuebles requeridos para la ejecución de obras de infraestructura priorizadas</p>	<p>Establece nuevamente la creación del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Obras de Infraestructura Priorizada (APIP), la cual concentraría competencias y atribuciones de diversas entidades nacionales y subnacionales en materia de saneamiento y titulación de la propiedad urbana y rural. Ello con la finalidad de entregar los bienes inmuebles a 'obras de infraestructura priorizadas'.</p>	<p>Se recomendó al Congreso de la República que, en caso de que el APIP se conforme, este organismo no podrá intervenir ni vulnerar los derechos territoriales de los pueblos indígenas o desconocer las competencias atribuidas a otras entidades del Estado encargadas de la delimitación de tierras comunales. Asimismo, igual que con el Decreto Legislativo N° 1333, se señaló que toda iniciativa que pudiese afectar la situación jurídica o el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, deberá ser consultada conforme al Convenio N° 169, la Ley N° 29785 y su reglamento (Oficio N° 398-2017-DP/AMASPPPI, del 31 de octubre de 2017).</p>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De manera específica, se advirtió que, parte del contenido de estas iniciativas, podría implicar cambios en la institucionalidad y las normas que regulan el ejercicio del derecho de propiedad o la posesión sobre tierras de comunidades campesinas y nativas, así como respecto de las limitaciones que sobre estos derechos pueden establecerse. Además, al incidir en comunidades que forman parte de pueblos indígenas, cualquier modificación que incida sobre la situación jurídica o el ejercicio de sus derecho colectivos, como la propiedad comunal, requiere previamente la realización de un proceso de consulta previa. Ante ello,

la intervención de la Defensoría permitió que estas normas excluyan de sus alcances a las tierras de estas comunidades.

1.2. Institucionalidad estatal para el reconocimiento y titulación de comunidades

Las entidades del Estado encargadas de garantizar los derechos de las comunidades campesinas y nativas han transitado por diversos cambios a lo largo de los últimos 30 años, incidiendo en los avances, estancamientos y algunos retrocesos en el reconocimiento de su personería jurídica y la titulación comunal de sus tierras.

El intento más sostenido para enfrentar la falta de títulos de propiedad y, en general, la falta de saneamiento jurídico de la propiedad comunal se dio en 1992, con la creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). No obstante, su labor se vio interrumpida cuando en el 2007, se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, la fusión por absorción del PETT al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, se determinó que esta tarea pase a los gobiernos regionales.

Sin embargo, la falta de una autoridad que defina los lineamientos que debían seguir los gobiernos regionales en el proceso de titulación de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, no permitía contar con una política pública articulada, procedimientos adecuados, ni requisitos uniformes a nivel nacional.

Por ello, la Defensoría del Pueblo en el año 2011, recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la designación del referido ente rector, a fin de que defina los lineamientos que deben seguir los Gobiernos Regionales en el proceso de titulación de tierras.

Desde el 2013 el Ministerio de Agricultura y Riego ejerce la rectoría sobre el saneamiento físico legal comunal, con competencias en materia normativa y para la supervisión de la ejecución de la función de reconocimiento y la titulación comunal¹⁰. Los procedimientos administrativos para garantizar estos derechos son ejecutados por los gobiernos regionales, conforme a la función transferida en el marco del proceso de descentralización. Además, a partir de una reciente precisión de sus competencias, el Ministerio de Cultura puede emitir lineamientos sobre el reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios.

Finalmente, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) se hace cargo de la publicidad registral de la propiedad comunal, coadyuvando a brindar seguridad jurídica a los derechos de las comunidades.

A continuación se describen las principales funciones que cumplen las entidades estatales mencionadas en materia de reconocimiento y titulación de comunal:

¹⁰ Decreto Supremo 001-2013-AG publicado el 25 de enero de 2013.

Cuadro N° 6
Institucionalidad estatal y el saneamiento físico legal de las comunidades campesinas y nativas

	Entidad	Dirección u organismo especializado	Normas	Funciones
A nivel de Gobierno Central	Ministerio de Agricultura y Riego	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural	Artículo 57 incisos a) y b) del Reglamento de Organización y Funciones, Decreto Supremo N° 001-2017-MINAGRI del 23 de marzo de 2017.	a) Elaborar y proponer planes, estrategias, normas, directivas, lineamientos y estándares para el saneamiento físico – legal y la formalización de la propiedad agraria, que incluye las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas. b) La administración del catastro rural, en concordancia y en coordinación con las entidades que forman parte del Sistema Integrado de Información Catastral y Predial. c) Prestar asesoramiento técnico y legal a los gobiernos regionales para el cumplimiento de sus funciones en esta materia.
	Ministerio de Cultura	Dirección de Políticas Indígenas	Artículo 87.7 del Reglamento de Organización y Funciones, Decreto Supremo N° 005-2013-MC del 19 de junio de 2013.	Coordinar las acciones necesarias para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos indígenas y población afroperuana.
			Artículo 2.2 Decreto Legislativo N° 1360 que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura del 22 de julio de 2018.	En el marco de los procedimientos administrativos de reconocimiento de comunidades campesinas y comunidades nativas por parte de los gobiernos regionales, de corresponder, el Ministerio de Cultura emitirá los lineamientos que coadyuven al reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios.
Ministerio de Justicia	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 122-2013-SUNAP/SN del 29 de mayo de 2013.	Registrar y publicar la inscripción de la personería jurídica de las comunidades y el título de propiedad comunal.	
A nivel de Gobierno Regional	Gobiernos regionales	18 gobiernos regionales tienen la competencia en la Dirección Regional de Agricultura ¹¹	Artículo 51 inciso n) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 del 18 de noviembre de 2003.	Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹¹ Los departamentos con competencias de saneamiento físico legal de comunidades campesinas y/o nativas en su respectiva dirección regional agraria son 18: Amazonas, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali. En cinco gobiernos regionales, (Ica, La Libertad, Lima, Piura y Apurímac) la competencia de saneamiento físico legal de predios rurales es ajena al ámbito agrario. En tres de ellos, está adscrita a la Gerencia General Regional: Ica (Programa Regional de Titulación de Tierras - PRETT); La Libertad (Gerencia Regional de Administración y Adjudicación de Terrenos) y Piura (Gerencia Regional de Saneamiento Físico legal de la Propiedad Rural).

El adecuado cumplimiento de estas funciones es objeto de la presente supervisión y de análisis en los capítulos que se desarrollan a continuación.

CAPÍTULO II

AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

2.1 Sobre la rectoría en materia de saneamiento físico legal

Desde el 2013, el MINAGRI es el ente rector de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, que comprende —entre otros— a las tierras de las comunidades campesinas y nativas¹². Sin embargo, esta medida no estuvo acompañada de otras que permitan, al interior del MINAGRI, asumir adecuadamente el ejercicio de esta rectoría.

Al respecto, en el año 2014 observamos que el saneamiento físico y legal de comunidades estaba a cargo de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica¹³, cuyas funciones no comprendían la propiedad comunal. Asimismo, señalamos que —a esa fecha— no se había dispuesto la transferencia de la información catastral al MINAGRI, encontrándose aún a cargo del COFOPRI¹⁴.

Ante ello, recomendamos al MINAGRI designar una entidad del más alto nivel, con capacidad funcional y administrativa, para ejercer una adecuada rectoría, encargada de formular, proponer, normar y orientar las capacidades técnicas de los gobiernos regionales en el proceso de reconocimiento y titulación de las comunidades; así como de la actualización del catastro de la propiedad rural, para establecer un sistema único y georreferenciado de estos predios¹⁵.

Atendiendo parcialmente a nuestras recomendaciones, en julio del 2014 se creó la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DISPACR), con funciones acordes con el ejercicio de la rectoría asumida por el MINAGRI¹⁶. No obstante, quedó adscrita a la Dirección General de Negocios Agrarios (DIGNA), cuyas funciones de promoción al acceso de los productos agrarios a mercados internacionales y una oferta agraria nacional competitiva eran ajenas a las de saneamiento comunal.¹⁷

En marzo del 2017, la DISPACR fue reemplazada por la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), como órgano de línea encargado de promover el saneamiento físico - legal y la formalización de la propiedad agraria, el cual depende del Viceministerio de Políticas Agrarias. Esta Dirección ejerce la función normativa

¹² Artículo 1° del Decreto Supremo N° 001-2013-AG, publicado el 25 de enero de 2013.

¹³ Artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 0200-2013-AG, publicada el 5 de junio de 2013.

¹⁴ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", págs. 13 y 14.

¹⁵ Doc. Cit., pág. 31.

¹⁶ Artículo 63° del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, publicado el 24 de julio de 2014.

¹⁷ Artículo 58° del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, publicado el 24 de julio de 2014, que aprobó el ROF.

en materia de saneamiento físico - legal y administra la base de datos del catastro rural y facilita su acceso a otras entidades del Estado.¹⁸

Del análisis de las funciones asignadas a ambas entidades¹⁹, no se advierten mayores cambios entre la DISPACR y la DIGESPACR, a excepción de la función normativa, que ha transitado de un rol promotor a uno de elaboración y proposición de planes, estrategias, normas, lineamientos, programas y estándares para el saneamiento físico y legal; y la inclusión de la función de expedir resoluciones en los asuntos que le corresponda conforme a la normatividad vigente.

Bajo dicho marco, hemos destacado que desde la creación de ambas direcciones, el MINAGRI ha fortalecido la rectoría en materia normativa con la aprobación de un número importante de lineamientos que permitirán a los gobiernos regionales colmar vacíos y superar trabas que afectan el normal decurso de la titulación de tierras comunales²⁰, cuyos alcances desarrollaremos en el acápite 2.3 del presente capítulo.

Asimismo, con la incorporación de la DIGESPACR en la estructura del MINAGRI, en tanto órgano de línea, se otorga un mayor nivel jerárquico a la entidad encargada de promover la política de saneamiento físico y legal de comunidades²¹. Al depender directamente del Viceministerio de Políticas Agrarias, la rectoría es asumida por una entidad de alto nivel, con capacidad funcional y administrativa adecuada para formular, proponer, normar y orientar las capacidades técnicas de los gobiernos regionales en el proceso de reconocimiento y titulación de tierras.

Por otra parte, sobre la transferencia de la información catastral al MINAGRI —conforme nuestras recomendaciones— en noviembre del 2014 se dispuso que el COFOPRI le remita esta información²². En junio del 2015 solicitamos al COFOPRI nos brinde información sobre el estado de este proceso²³. En marzo del 2016 se estableció un nuevo plazo para la entrega al MINAGRI de los bienes y acervo físico y digital correspondientes al catastro rural²⁴. Finalmente, en junio de ese año, culminó la transferencia con la consolidación, normalización y administración del catastro rural a favor del MINAGRI²⁵, disponiendo la modificación de su TUPA para atender 14 servicios catastrales prestados en exclusividad por este Ministerio²⁶.

A pesar de estos avances, el fortalecimiento de la rectoría ejercida por el MINAGRI requiere de recursos presupuestales que permitan cumplir a cabalidad con sus funciones. En efecto, durante la supervisión advertimos que se han incrementado progresivamente,

¹⁸ Artículo 6° del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, modificado por el Decreto Supremo N° 001-2017-MINAGRI, publicado el 23 de marzo del 2017, que aprobó el ROF.

¹⁹ Conforme a las funciones previstas en el Reglamento de Organizaciones y Funciones del MINAGRI, correspondientes al derogado artículo 63 del Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI y artículo 57, inciso b) incorporado por el Decreto Supremo N° 001-2017-MINAGRI.

²⁰ Defensoría del Pueblo, Vigésimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo 2016, pág. 63.

²¹ En concordancia con lo previsto en los artículos 3° y 24° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007.

²² Artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA, publicado el 6 de noviembre de 2014.

²³ Oficio N° 34-2015-DP/AMASPPI-PPI, del 23 de junio de 2015.

²⁴ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 005-2016-VIVIENDA, publicado el 31 de marzo de 2016.

²⁵ Cfr. <http://www.minagri.gob.pe/portal/present-catastro-rural> (consultado el 2 de julio de 2018).

²⁶ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 017-2016-MINAGRI, publicado el 16 de setiembre de 2016.

acentuándose durante el tránsito de la DISPACR a la DIGESPACR. De aproximadamente un millón de soles en el año 2015, el presupuesto asciende a casi dos millones de soles en el año 2018, incrementándose casi un 100%²⁷.

Sin embargo, este incremento presupuestal aún es insuficiente para contar con el personal que permita atender las funciones de coordinación con los 24 gobiernos regionales que cuentan con comunidades campesinas y nativas, así como orientar sus capacidades técnicas, como parte de la implementación de la política pública en dicha materia, es decir, respecto de las más de 1,500 comunidades que faltan titular, así como para la consolidación de la información catastral de las más de 6,500 comunidades que cuentan con títulos de propiedad.

A la fecha, para atender dicha demanda, la DIGESPACR cuenta con 19 personas²⁸: cinco abogados, incluido el Director General; un especialista en comunidades campesinas y nativas; un especialista en predios rurales; uno en gestión normativa; uno en derecho administrativo; dos encargados de la parte administrativa; seis ingenieros geógrafos, que sean especialistas en GIS y SIG; tres ingenieros de sistemas; un ingeniero agrícola y un dibujante técnico que realizan tareas vinculadas al saneamiento de la propiedad agraria y catastro rural, así como un ingeniero agrónomo en información de cadenas agropecuarias.

En cuanto al asesoramiento técnico legal brindado a los gobiernos regionales, entre el año 2015²⁹ y el 2017³⁰, como ente rector, el MINAGRI ha realizado 76 actividades de asesoramiento y capacitación. Por su parte, nuestra institución solo recibió información de algunas regiones con relación a los esfuerzos realizados por el MINAGRI. Así, Huancavelica informó haber recibido capacitaciones en forma presencial, en octubre del 2016³¹. Por su parte, Cajamarca y Ancash indicaron haber recibido capacitación vía video conferencia. El MINAGRI sostiene que la alta rotación del personal en los gobiernos regionales, conlleva a la pérdida de capital humano capacitado³².

Un aspecto final que urge fortalecer —relacionado con el anterior— es la adecuada supervisión a los gobiernos regionales en la implementación de los distintos instrumentos de política pública que en materia de saneamiento físico y legal ha impulsado el propio ente rector. En el acápite 2.3 del presente capítulo desarrollaremos en detalle los aportes que brindan dichos instrumentos, cuya implementación por los gobiernos regionales exige un adecuado acompañamiento del MINAGRI para evitar su incumplimiento o la desnaturalización de su contenido.

En resumen, la política de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas cuenta actualmente con una autoridad que define los lineamientos que deben seguir los gobiernos regionales en el proceso de saneamiento físico legal de las tierras de las

²⁷ Ministerio de Economía y Finanzas, portal de transparencia económica, ver: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable> (consultado el 12 de setiembre de 2018).

²⁸ Informe 046-2018-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/joch, del 23 de abril de 2018, adjunto al Oficio N° 322-2018-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR-DG, del 25 de abril de 2018.

²⁹ Informe N° 115-2015-MINAGRI-DIGNA/DISPACR/jlvdir del 12 de octubre de 2015, adjunto al Oficio N° 374-2015-MINAGRI-DIGNA-DISPACR de 22 de octubre del 2015.

³⁰ Oficio N° 0322-2018-MINAGRI-DIVPA/DIGESPACR-DG de fecha 25 de abril del 2018.

³¹ Oficio N° 148-2017-GOB-REG-HVCA.GRDE.DRA-DSFLPA, del 29 de agosto de 2018.

³² Informe N° 020-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/joch adjunto en el Oficio N° 2450-2017-MINAGRI-SG de 09 de agosto del 2017.

comunidades campesinas y nativas, sin embargo; esta entidad debe consolidar los avances alcanzados y reforzar los mecanismos de coordinación con las entidades regionales encargadas de la ejecución de esta política.

2.2 Sobre el proceso de transferencia de la función de saneamiento físico legal a los gobiernos regionales

En el marco del proceso de descentralización iniciado en el 2002³³, se dispuso transferir diversas funciones a los gobiernos regionales, entre ellas, promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria individual y colectiva, que incluye el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas³⁴, cuya implementación ha seguido un largo y sinuoso proceso.

La transferencia iniciada en el 2003 fue objeto de diversas prórrogas hasta su reciente conclusión en el 2018. En el 2006, la Presidencia del Consejo de Ministros indicó que dicha transferencia debía concluir el 31 de diciembre de 2007, cuya coordinación se encargó al Consejo Nacional de Descentralización³⁵. Posteriormente, se precisó que COFOPRI asumía dicha responsabilidad, prorrogando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2008³⁶.

En tanto los gobiernos regionales no cumplían con los requisitos mínimos que permitan su acreditación para recibir dicha competencia, se prorrogó una vez más esta transferencia hasta el 30 de junio de 2009, y se precisó que esta es responsabilidad del MINAGRI, conjuntamente con el COFOPRI³⁷. En el 2010, se produjeron dos prórrogas adicionales, por 90 días³⁸ y, finalmente, hasta el 31 de marzo del 2011³⁹.

En mayo del 2011, el Ministerio de Vivienda dio por concluido el proceso de efectivización de la transferencia de las competencias por parte de COFOPRI a favor de 17 gobiernos regionales: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Pasco, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali⁴⁰. Durante el mismo año, este proceso concluyó a favor de 6 gobiernos regionales más: Cajamarca, Loreto, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Piura⁴¹.

A cinco años de concluidas estas transferencias, en el 2016 se habilitó la competencia del Gobierno Regional de Arequipa⁴² y del Gobierno Regional de Lambayeque en el 2018⁴³, dando finalmente por concluido el proceso de transferencia de competencias. Esta deficiencia fue advertida por la Defensoría en el 2014⁴⁴.

³³ Ley N° 27783, Ley de bases de la descentralización, publicada el 20 de julio de 2002.

³⁴ Artículo 51, literal "n" de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de gobiernos regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002.

³⁵ Artículos 1 y 2 del Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, publicado el 13 de octubre de 2006.

³⁶ Artículos 1 y 2 del Decreto Supremo N° 074-2007-PCM, publicado el 13 de octubre de 2006.

³⁷ Artículos 1 y 2 del Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, publicado el 31 de diciembre del 2008.

³⁸ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 056-2010-PCM, publicado el 15 de mayo de 2010.

³⁹ Única Disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N° 115-2010-PCM, publicado el 31 de diciembre de 2010.

⁴⁰ Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA, publicada el 18 de mayo de 2011.

⁴¹ Resoluciones Ministeriales N° 160-2011-VIVIENDA y 161-2011-VIVIENDA, publicadas el 28 julio de 2011, respectivamente.

⁴² Resolución Ministerial N° 084-2016-VIVIENDA, publicada el 12 de abril 2016.

⁴³ Resolución Ministerial N°051-2018-VIVIENDA, publicada el 9 de febrero de 2018.

⁴⁴ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", pág. 2.

Paralelamente a este proceso, el Ministerio de Economía y Finanzas autorizó la transferencia de partidas presupuestales que correspondían a COFOPRI hacia los pliegos de los gobiernos regionales acreditados⁴⁵.

La transferencia de competencia a los gobiernos regionales ha tomado, mayoritariamente, ocho años, a excepción de dos gobiernos regionales para los que se prolongó hasta 13 y 15 años. Este lento proceso ha impactado negativamente sobre la ejecución de la política de saneamiento físico y legal de las comunidades campesinas y nativas. Entre el 2009, momento en que el COFOPRI pierde competencias en materia de reconocimiento y titulación comunal, y el 2011, cuando se hace efectiva la transferencia a los gobiernos regionales, han supuesto tres años de estancamiento de esta política de Estado.

Ante ello, los esfuerzos desplegados por los gobiernos regionales han resultado insuficientes para atender las demandas de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas y cerrar brechas históricas que afectan el ejercicio de sus derechos. Tal como lo advertimos en el acápite 3.2.1 del tercer capítulo de este informe, los resultados alcanzados entre el 2011 y el 2017 son incipientes.

En dicho periodo, de acuerdo a los datos recabados por nuestra supervisión, solo se han reconocido 179 comunidades campesinas y titulado 48⁴⁶, encontrándose aún pendiente de titular 1139 comunidades. En el caso de las comunidades nativas, si bien se advierten mayores avances, al haberse reconocido 363 comunidades y titulado 256⁴⁷, aún restan titular 631 comunidades. Los detalles de esta información serán analizados por región en el acápite antes mencionado.

Por ello, ante la asunción de funciones de nuevas autoridades regionales a inicios del 2019, resulta impostergable que sus gestiones implementen las medidas que resulten necesarias para fortalecer el ejercicio de las competencias otorgadas a las direcciones regionales de agricultura en materia de saneamiento físico y legal de comunidades.

2.3. Sobre la aprobación de la Política Nacional Agraria y la emisión de lineamientos

Sobre la Política Nacional Agraria

Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan su accionar en el largo plazo, a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país⁴⁸. Es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.⁴⁹

⁴⁵ Artículo 1 del Decreto Supremos N° 067-2011-EF, publicado el 28 de abril de 2011 y el artículo 1 del Decreto Supremo N° 165-2011-EF, publicado el 13 de setiembre de 2011.

⁴⁶ Cinco de estas son ampliaciones correspondientes a la región de Huancavelica.

⁴⁷ Con respecto a las comunidades nativas, la cantidad corresponde a la suma de 191 nuevas titulaciones y 65 ampliaciones.

⁴⁸ Artículo 6 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, publicado el 20 de marzo de 2018.

⁴⁹ Artículo 4.1 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007.

Bajo dicho marco, en marzo del 2016, el MINAGRI aprobó la Política Nacional Agraria, como el principal instrumento de orientación estratégica de mediano y largo plazo en materia agraria, de obligatorio cumplimiento por el Gobierno Nacional, por los gobiernos regionales y locales. Este instrumento recuerda que, como parte del proceso de descentralización, el MINAGRI ejerce la rectoría y coordina con los gobiernos regionales y locales su implementación⁵⁰.

De los 12 ejes que componen la Política Nacional Agraria, el “Eje de Política 3” aborda la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, destacando la importancia del proceso de formalización de la propiedad como principal medio para lograr dicho fin, el cual incide en los niveles de inversión y de acceso a financiamiento por parte de los agentes agrarios, lo que contribuye a la mejora de la productividad y competitividad de las áreas rurales. En su formulación, se reconoce el avance diferenciado en materia de titulación entre los predios individuales, frente a las comunidades campesinas y nativas⁵¹.

Ante ello, se propone como objetivo ampliar la seguridad jurídica de las tierras, priorizando la atención de las comunidades campesinas y nativas, a través de tres lineamientos estratégicos:

- « 1. Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente.*
- 2. Generar las condiciones para el avance en la titulación masiva de predios rurales individuales, principalmente de la pequeña y mediana agricultura, dentro del marco de las leyes vigentes y considerando las barreras de género.*
- 3. Contribuir a la expansión y modernización del Catastro Rural a nivel nacional, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial».*⁵²

Para su implementación, seguimiento y evaluación, el MINAGRI y los gobiernos regionales deben establecer metas e indicadores de desempeño, los cuales deberán tener relación directa con lo establecido en sus respectivos planes estratégicos, programas multianuales y estrategias de inversión.⁵³

A pesar que la priorización del saneamiento físico legal, formalización y titulación de las tierras de comunidades campesinas y nativas constituye un valioso acierto de la Política Nacional, como señalamos en otra parte del informe, este lineamiento no viene siendo observado por la mayoría de los gobiernos regionales, cuyas acciones y recursos presupuestales están orientados, principalmente, a la titulación de predios rurales individuales, tal como lo advertimos en el acápite 3.2.3 de este documento.

Esta situación evidencia una clara debilidad del MINAGRI –en ejercicio de su rectoría– respecto del seguimiento y evaluación de las acciones que adoptan los gobiernos regionales para implementar la Política Nacional Agraria. Tal como señalamos en el acápite anterior, corresponde al MINAGRI orientar a los gobiernos regionales en la construcción de

⁵⁰ Artículos 1, 2 y 3 del Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Agraria, publicado el 18 de marzo de 2016.

⁵¹ Política Nacional Agraria, 6.6. Eje de Política 3: Seguridad jurídica sobre la tierra.

⁵² Doc. Cit.

⁵³ Política Nacional Agraria, 7. Implementación de la Política Nacional Agraria.

sus instrumentos de gestión institucional, en el mediano y largo plazo, para generar mejores condiciones en la ejecución de las acciones de reconocimiento y titulación comunal, a partir de la priorización presupuestal correspondiente.

Otro aspecto relevante es la inclusión del enfoque intercultural para orientar los procesos de intervención e implementación de la Política Nacional Agraria, considerando la confluencia en el medio rural de poblaciones indígenas, originarias y afroperuanas, como actores de desarrollo de actividades agropecuarias y para el manejo del bosque y sus recursos⁵⁴. Lamentablemente, su planteamiento solo se encuentra a nivel de enunciado, pues los lineamientos estratégicos sobre saneamiento físico legal de comunidades –Eje de Política 3– no dialogan en su formulación con la implementación de este enfoque.

Así, a manera de ejemplo, las acciones para el reconocimiento y titulación comunal en aquellos casos que tienen como beneficiarios a población de pueblos indígenas exigen medidas para que estos servicios sean culturalmente pertinentes, garantizando el uso sus lenguas originarias, estableciendo relaciones respetuosas y de coordinación con sus instituciones representativas, entre otras, que no han sido consideradas en la formulación de los lineamientos estratégicos sobre saneamiento físico legal de comunidades.

Cabe recordar que algunos de estos aspectos fueron advertidos durante la supervisión efectuada en el 2014. En dicha oportunidad expresamos nuestra preocupación por la falta de conocimiento de las lenguas originarias o indígenas por parte del personal encargado del proceso de titulación de las comunidades nativas y campesinas⁵⁵. Por ello, en el marco de la implementación de la Política Nacional Agraria, a la luz del enfoque intercultural, asiste al MINAGRI y a los gobiernos regionales la obligación de garantizar que los servicios prestados para el saneamiento físico legal comunal adviertan estas necesidades, así como revisar su formulación.

Finalmente, conforme a lo dispuesto por el Reglamento que regula las Políticas Nacionales⁵⁶, corresponde al MINAGRI, conjuntamente con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), realizar un proceso de revisión de la Política Nacional Agraria para su adecuación a los alcances previstos en el mencionado Reglamento dentro de un plazo máximo de 24 meses. Recomendamos considerar las observaciones alcanzadas sobre el contenido de la Política Nacional Agraria mediante este informe, como parte de la implementación de dicho proceso.

Sobre los lineamientos en materia de reconocimiento y titulación

En los últimos tres años, el MINAGRI ha emitido un número importante de lineamientos que permitirán a los gobiernos regionales fortalecer sus funciones en materia de saneamiento físico legal de comunidades campesinas y nativas, al contar con herramientas normativas que cubren vacíos normativos o técnicos que dificultan cumplir con estas funciones.

⁵⁴ Política Nacional Agraria, 4.4. Enfoque de interculturalidad.

⁵⁵ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI “Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”, pág. 23.

⁵⁶ Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, publicado el 20 de marzo de 2018.

La importancia de la emisión de lineamientos fue destacada por la Defensoría del Pueblo durante su supervisión del 2014, ante la ausencia de una normativa integrada y actualizada en materia de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. En aquella oportunidad, observamos que la regulación del procedimiento de reconocimiento de comunidades, así como del saneamiento físico y legal de la propiedad comunal es objeto de un marco normativo complejo, disperso y, a veces contradictorio, que hace complicado dicho proceso⁵⁷.

Ante esta problemática, recomendamos al MINAGRI emitir lineamientos que permitan atender de manera oportuna las controversias identificadas y brindar las soluciones para que el procedimiento de reconocimiento y titulación continúe⁵⁸.

Por ello, constituye un avance la emisión de cinco lineamientos aplicable a diversas etapas del saneamiento físico legal de comunidades campesinas y nativas, conforme se detallan a continuación:

Cuadro N° 6
Lineamientos para el saneamiento físico y legal comunal

N°	Lineamientos	Publicación	Título	Objetivo	Observaciones
1	Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI	2 de octubre de 2014	Precisan que la demarcación y titulación de comunidades nativas a cargo de los gobiernos regionales, previsto en el D. Ley N° 22175 y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 003-79-AA, no podrá quedar suspendido por superposición con áreas de los Bosques de Producción Permanente - BPP.	Resolver controversia por superposición entre Bosques de Producción Permanente con área solicitada para titulación de comunidades nativas.	El ente formalizador no puede suspender trámite. Una vez concluido envía los planos y otros documentos a SERFOR para redimensionamiento.
2	Resolución Ministerial N° 435-2016-MINAGRI, modificado por R.M. N° 0589-2016-MINAGRI	07 de diciembre de 2016	Lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción administrativa de la personería jurídica de Comunidades Nativas y Anexos.	Uniformizar, viabilizar y agilizar criterios técnicos y legales para el procedimiento de reconocimiento de comunidades nativas.	En concordancia con el Convenio 169, se considera criterios objetivos y subjetivos.
3	Resolución Ministerial N° 0468-2016-MINAGRI	9 de setiembre de 2016	Lineamientos para el Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas.	Uniformizar criterios para trabajo de campo y gabinete.	Incluye requisito de vigencia de poder.

⁵⁷ Informe N° 002-2014-DP/AMASPP-PP "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", pág. 3.

⁵⁸ Doc. Cit. pág. 31.

4	Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI	27 de mayo de 2017	Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo, con fines de titulación.	Simplificar el trámite administrativo. El MINAGRI dispone que los gobiernos regionales asuman la competencia de evaluación y clasificación de tierras con fines de titulación.	Deroga la R.M. N° 355-2015-MINAGRI. La Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), sólo supervisa y capacita a ejecutores de función.
5	Resolución Ministerial N° 370-2017-MINAGRI	21 de setiembre de 2017	Lineamientos para Georeferenciar el Plano de Demarcación Territorial de Comunidades Nativas Tituladas.	Uniformizar criterios técnicos y legales de los gobiernos regionales para georeferenciar planos de comunidades nativas; esto para evitar o resolver superposiciones.	Casos: a) Planos carecen de coordenadas UTM, b) Coordenadas de planos no guardan relación con ubicación real de comunidad.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Algunos de estos lineamientos brindan soluciones a algunas controversias surgidas durante el saneamiento físico legal, integran la normativa vigente y uniformizan criterios técnicos aplicados por los gobiernos regionales. Entre los primeros, los “Lineamientos que regulan la demarcación y titulación de comunidades nativas en caso de superposición con Bosques de Producción Permanente (BPP)”, precisaron que dicho procedimiento no puede interrumpirse en caso de superposición, tal como venía ocurriendo en diversos casos⁵⁹.

Cabe recordar que estos lineamientos fueron aprobados teniendo como contexto el execrable asesinato de Edwin Chota y tres integrantes de la comunidad nativa Alto Tamaya Saweto, quienes no podían titular sus tierras por la superposición con el bosque de producción permanente de Ucayali⁶⁰. A casi cuatro años de su aprobación, como parte de nuestra supervisión, hemos advertido problemas con la ejecución del redimensionamiento que serán abordados en otra sección del informe.

En cuanto a la uniformización de criterios, los lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción administrativa de la personería jurídica de comunidades nativas⁶¹, para el deslinde y titulación de Comunidades Campesinas⁶² y para georeferenciar el plano de demarcación territorial de comunidades nativas⁶³ precisan los requisitos, secuencia del trámite, labores en campo y gabinete que deben realizar los gobiernos regionales durante estos procedimientos, complementando los alcances del marco legal vigente.

No obstante, en el caso de los lineamientos para deslinde y titulación de comunidades campesinas no se precisa si estos son de aplicación a las comunidades ribereñas que tienen la equivalencia de comunidades campesinas en la zona de selva del Perú, conforme

⁵⁹ Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, publicada el 01 de octubre del 2014.

⁶⁰ Sobre dicha problemática y las acciones realizadas por la Defensoría, ver: Informe N° 001-2015-DP/AMASPP/PP, “Supervisión del cumplimiento de los compromisos del Estado para la atención de la comunidad nativa de Alto Tamaya Saweto”.

⁶¹ Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI de 17 de agosto 2016, modificado por la Resolución Ministerial N° 0589-2016-MINAGRI, publicada el 5 de diciembre del 2016.

⁶² Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI, publicada el 9 de setiembre del 2016.

⁶³ Resolución Ministerial N° 370-2017-MINAGRI, publicada el 20 de setiembre de 2017.

a lo dispuesto en el Título V, primera disposición especial de la Ley General de Comunidades N° 24656 y su reglamento D.S. 008-91-TR.

Respecto de los lineamientos para georeferenciar comunidades nativas, estos permitirán que comunidades tituladas, cuyos planos no se encuentran georreferenciados, accedan a los beneficios que brinda la precisión del uso de nuevas tecnologías como el sistema de posicionamiento global (GPS), garantizando mayor seguridad jurídica a sus tierras comunales.

Por otra parte, en cuanto a la simplificación de procedimientos, los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor con fines de titulación”⁶⁴ contribuyen a superar uno de los más graves cuellos de botella en la titulación de comunidades nativas.

Como se recuerda, el análisis de las muestras que se extraen como parte de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, para identificar las tierras de aptitud forestal que son cedidas en uso a las comunidades nativas⁶⁵, debía realizarse en laboratorios ubicados en Lima, ocasionando que este aspecto del procedimiento de titulación resultara complicado, costoso y uno de las principales causas de dilación del procedimiento de titulación de comunidades nativas. Su aprobación se encontraba a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA)⁶⁶ del MINAGRI, que concentraba en una sola entidad los estudios realizados en todos los departamentos del país con presencia de estas comunidades.

De acuerdo con los Lineamientos mencionados⁶⁷, la evaluación y la clasificación de tierras son ejecutadas por los especialistas de las dependencias de los gobiernos regionales a cargo del procedimiento de demarcación del territorio de comunidades nativas. Dicha labor debe realizarse en estricto cumplimiento del marco jurídico vigente y bajo la supervisión, verificación, seguimiento y monitoreo de la DGAAA del MINAGRI, instancia que también se encuentra a cargo de brindar asistencia técnica y capacitación en materia de la emisión de los informes que contienen la evaluación agrológica y la clasificación por su capacidad de uso mayor con fines de titulación.

Otra modificación es la eliminación de análisis químicos del suelo en los laboratorios⁶⁸, el cual ocasionaba el traslado de muestras y pago de servicios por un elevado costo. A partir de ello, el PH del suelo en campo se determinará mediante una metodología de medición directa (método colorimétrico) y la salinidad utilizando el instrumento conducímetro, cuyo muestreo se efectuará sobre el 30% del área total de la unidad territorial, distribuyéndose dos calicatas por cada 100 hectáreas como mínimo. Se dispone que la evaluación se realizará en etapas: 1) etapa preliminar de gabinete, 2) etapa de campo y 3) etapa final de

⁶⁴ Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, publicada el 26 de mayo de 2017.

⁶⁵ Artículo 11 de la Ley N° 22175, publicada el 10 de mayo de 1978.

⁶⁶ Sus competencias fueron precisadas mediante los “Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización de tierras de comunidades nativas”, aprobado mediante la Resolución Ministerial N°0355-2015-MINAGRI, 8 de julio de 2015.

⁶⁷ Artículos 4 y 8 de la Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, publicada el 26 de mayo de 2017.

⁶⁸ Conforme se señala en los considerandos de la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI.

gabinete. Cada una cuenta con indicaciones sobre las metodologías y recursos tecnológicos a utilizar⁶⁹.

Estas modificaciones contribuyen con la reducción de los costos y los tiempos empleados para la titulación de comunidades nativas, cuyos impactos en el incremento del número de comunidades nativas tituladas deben ser evaluados oportunamente. Corresponde a la DGAAA del MINAGRI adoptar las acciones pertinentes para garantizar su adecuada implementación de acuerdo con el marco jurídico vigente.

Otras normas relacionadas

Como resultado de la supervisión del 2014, dimos cuenta de quejas contra algunos gobiernos regionales no estarían gestionando la inscripción del reconocimiento de las comunidades en los Registros Públicos porque no se habría previsto, a nivel normativo, la exoneración de la tasa de inscripción en Registros Públicos para aquellos casos en que la Dirección Regional Agraria emite la resolución de reconocimiento⁷⁰.

Durante el 2016, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos exoneró a los gobiernos regionales del pago de tasas registrales y derechos de tramitación, en el ejercicio de la función descrita en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de gobiernos regionales, la cual se extiende a las tasas por los servicios de transferencia de información, así como para cualquier otra acción requerida o dispuesta por los gobiernos regionales, en el marco de la función mencionada⁷¹. Esta exoneración se dispuso por un plazo de tres años, cuya nueva prórroga debe ser evaluada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos oportunamente.

Cabe indicar que, durante una reunión de trabajo⁷², funcionarios de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) han indicado que la exoneración no incluye la inscripción de actos relacionados con el procedimiento de reconocimiento de la personería jurídica de comunidades campesinas y nativas. En opinión de la Defensoría, conforme lo previsto en la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG⁷³, este procedimiento se encuentra derivado de la función específica de saneamiento físico y legal comunal, por tanto, se encuentra comprendido dentro del ámbito de la exoneración. Para superar este obstáculo, recomendamos precisar los alcances de la norma que la otorga.

Por otra parte, en enero del 2018, el MINAGRI dispuso exonerar del pago de tasas y cualquier otro derecho a los gobiernos regionales, cuando soliciten información al MINAGRI, Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), Ministerio de Cultura, SERNAMP, SERFOR e INGEMET, con fines de cumplir con su función de formalización

⁶⁹ Artículo 5 de la Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, publicado el 26 de mayo de 2017.

⁷⁰ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", pág. 8.

⁷¹ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 014-2016-JUS, publicado el 20 de diciembre de 2016.

⁷² Mesa de trabajo del 23 de agosto de 2018 con SUNARP y SERFOR en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo.

⁷³ Publicada el 27 de noviembre de 2009. La Resolución Ministerial aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica "n" del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

de predios rurales, que incluye a comunidades campesinas y nativas⁷⁴. Del mismo modo, se dispuso que la exoneración tenga un plazo de tres años.

2.4. Sobre las fuentes de financiamiento para las labores de reconocimiento y titulación

Una preocupación permanente para la atención del reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas es la dotación de los recursos presupuestales necesarios para cerrar la brecha histórica que las afecta. Durante la supervisión realizada el 2014, los gobiernos regionales resaltaron que uno de sus principales problemas es de índole presupuestario⁷⁵.

En dicha oportunidad, advertimos que los gobiernos regionales no vienen garantizando un presupuesto adecuado que permita la ejecución de las actividades en el marco de los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas⁷⁶. Ante la falta de recursos presupuestales suficientes, recomendamos a los gobiernos regionales asegurar la provisión de recursos considerando que el proceso de reconocimiento y titulación de una comunidad tiene un costo que, en la actualidad, no se condice con lo asignado para tal fin⁷⁷.

En atención a nuestras recomendaciones, y ante el asesinato de cuatro miembros de la comunidad nativa Alto Tamaya Saweto, quienes esperaron por 12 años la titulación de sus tierras, graves hechos que conmocionaron al país y a la comunidad internacional, el Estado comprometió recursos de la cooperación de fomento y del Gobierno Central para atender esta carencia, a fin de incrementar significativamente el número de comunidades reconocidas y tituladas en los próximos años.

Al respecto, se han identificado hasta seis fuentes de financiamiento, tal como se advierte a continuación:

Cuadro N° 7
Recursos no ordinarios para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas

Fuente de financiamiento	Programa	Período de ejecución	Aporte
FIP/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Gestión Integral de Paisajes Forestales	2014-2015	S/. 39,195,000.00
PNUD	Declaración Conjunta de Intenciones (DCI) Noruega - Alemania	2014-2020	S/. 167,500,000.00
Ministerio de Agricultura	LOTE 192	2015-2017	S/.3, 638, 782.00

⁷⁴ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2018-MINAGRI, publicado 11 de enero del 2018.

⁷⁵ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", pág. 25.

⁷⁶ Doc. Cit. pág. 31.

⁷⁷ Doc. Cit. pág. 32.

Defensoría del Pueblo

Presidencia del Consejo de Ministros	DEVIDA (Junín y Pasco)	2016-2017	S/. 2, 222, 284.00
Estado peruano/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Proyecto de Titulación PTRT3	2015-2020	S/. 268,000,000.00
WWF	Mecanismo Dedicado Específico SAWETO	2015-2020	S/. 18,425,000.00
Total de los presentes financiamientos			S/. 498,981,066.00

Fuente: Ministerio de Cultura⁷⁸
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se han comprometido alrededor de 500 millones de soles para el reconocimiento y la titulación de comunidades campesinas y nativas. Estos recursos han sido destinados al reconocimiento y titulación de comunidades nativas en nueve regiones del país (Amazonas, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali).

Su ejecución coincide con los avances sobre el número de comunidades saneadas por los gobiernos regionales de San Martín, Ucayali y, especialmente, Loreto. Sin embargo, de la información proporcionada por los gobiernos regionales, no es posible precisar si se han cumplido con las metas previstas en aquellos proyectos, cuya ejecución se encuentra en marcha. Solo el Gobierno Regional de Junín ha informado que 11 comunidades nativas han sido tituladas con recursos del convenio con DEVIDA, cumpliendo la meta prevista y tres comunidades nativas como parte de la ejecución del proyecto MDE Saweto en el año 2017.

De estas iniciativas, el proyecto de inversión pública (PIP) “Ampliación del servicio de Catastro, Titulación y Registro de tierras en las comunidades nativas de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre Corrientes y Marañón, de la provincia de Datem del Marañón y Loreto Región Loreto” constituye una experiencia especial, al implementarse como parte de los acuerdos del Acta de Lima, de 10 de marzo 2015, suscrita entre el Estado y organizaciones indígenas ubicadas dentro ámbito de influencia de los lotes petroleros 192 y 8⁷⁹. Según información del MINAGRI⁸⁰, a noviembre del 2017, se han reconocido tres comunidades nativas y titulado siete, una de ellas por ampliación de titulación⁸¹. Estos resultados aún son insuficientes frente a la meta de 100 comunidades previamente acordada.

Observamos que los diversos financiamientos mencionados se han orientado principalmente a la atención de comunidades nativas. Solo el Proyecto PTRT3 ha incorporado a las comunidades campesinas entre sus metas, cuya ejecución no ha permitido obtener resultados al encontrarse pendiente de inicio las actividades relacionadas con el saneamiento físico y legal comunal.

⁷⁸ Oficio N° 900020-2018/DIN/DGCI/VMI/MC, de 26 de julio de 2018.

⁷⁹ Acta suscrita en el marco de la Comisión Multisectorial “Desarrollo de las Cuencas de Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, departamento de Loreto” suscrita con la Presidencia del Consejo de Ministros, el Gobierno regional de Loreto y las organizaciones Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO), la Federación Indígena Quechua del Pastaza (FEDIQUEP) y la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT).

⁸⁰ Informe N° 064-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/joch de fecha 15 de noviembre del 2017

⁸¹ Las comunidades nativas tituladas son en la cuenca del Marañón: Nueva Santa Rosa, Cuninico, San Francisco, San Gabriel, 23 de Junio, Las Malvinas; además se reconocieron a las comunidades nativas: Santa Teresa y 20 de enero (que cuentan con personería jurídica), Bello Horizonte y Santo Domingo. En la cuenca del Tigre: Santa Clara de Yarinal (título por ampliación).

Son importantes los esfuerzos que se han realizado para inyectar recursos adicionales para fortalecer las labores de reconocimiento y titulación comunal. No obstante, frente a la diversidad de proyectos -con objetivos y metas propias- urgen medidas para garantizar una ejecución coherente y colaborativa, acorde con las disposiciones normativas y reglamentarias vigentes, que responda a las expectativas y demandas de las comunidades beneficiarias.

Sobre el particular, coincidimos con lo expresado por organizaciones indígenas⁸² respecto que estas iniciativas corren el riesgo de ser dilatadas o hasta canceladas por los obstáculos y las lentitudes burocráticas del Estado y las financieras multilaterales, así como la poca voluntad y capacidad de priorizar, supervisar y presionar para cumplir sus compromisos de titulación. De la misma manera, también han expresado su preocupación⁸³ ante la superposición de metas de comunidades por titular por parte de distintos proyectos, problema advertido por la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS), entidad del MINAGRI encargada de ejecutar el proyecto PTRT3, en una reunión que sostuvo con nuestra institución⁸⁴.

En tal sentido, la conformación de una mesa de trabajo con los proyectos y entes cooperantes, con el objetivo de integrar y fortalecer este trabajo⁸⁵, es una medida oportuna adoptada por el MINAGRI que debe consolidarse en el futuro cercano durante la duración de la ejecución de estos financiamientos. Sin embargo, tal como lo proponen las organizaciones indígenas en un documento que recoge sus propuestas⁸⁶, urge institucionalizar un espacio intersectorial que, de forma permanente, monitoree y evalúe participativamente los proyectos con componentes de titulación, a fin de optimizar la ejecución de las metas y los recursos dispuestos para el saneamiento físico legal de las comunidades campesinas y nativas.

Finalmente, la transparencia en la ejecución de estos fondos requiere medidas orientadas a dar cuenta de sus avances a las organizaciones y comunidades beneficiarias, acompañadas de acciones de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República para prevenir actos corrupción y la malversación de estos recursos.

2.5 Sobre el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial

El Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial fue creado en el 2004 con la finalidad de regular la integración de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos

⁸² Asociación Interétnica del Desarrollo de la Selva Peruana y Forest People Program, “Carrera de resistencia, no de velocidad: el papel de los fondos climáticos internacionales en la resolución de derechos territoriales de los pueblos indígenas de Perú; avances, retrocesos y desafíos”, junio de 2018.

⁸³ El 15 de octubre de 2018, la organización indígena ORPIO publicó un comunicado en donde da cuenta de que el proyecto PTRT3 está siendo observado, solicitándole a esta entidad que no interfiera en los procesos de titulación de comunidades que por iniciativa propia de las organizaciones indígenas ya van a ser materia de titulación, como las que se han canalizado a través del proyecto MDE.

⁸⁴ Mesa de trabajo del 22 de agosto de 2018 con la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo.

⁸⁵ MINAGRI, Boletín informativo “Propietario firme. Título en mano, tu futuro asegurado”, Abril 2018, Número 1, pág. 7.

⁸⁶ AIDSESEP, CONAP & Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú: “Propuestas de las organizaciones indígenas nacionales para ampliar la cobertura comunal y fortalecer la seguridad jurídica de los territorios comunales”, 2017.

de las diferentes entidades generadoras de catastro en el país, así como vincular la información catastral con el Registro de Predios a cargo de la SUNARP⁸⁷. Inicialmente, el Sistema quedó conformado por la SUNARP, los gobiernos regionales, las Municipalidades Provinciales, Distritales y la Metropolitana de Lima, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC).

La administración del Sistema está a cargo del Consejo Nacional de Catastro, integrado por las instituciones antes mencionadas y presidido por la SUNARP, la Secretaría Técnica y Comisiones Consultivas.⁸⁸ Sobre sus atribuciones, el Consejo Nacional de Catastro aprueba la política nacional del Sistema y la referida a la integración catastral, así como la emisión de directivas para su implementación⁸⁹. La Secretaría Técnica es la responsable de cumplir y monitorear la aplicación de las políticas, normas y estándares del Sistema, para lo cual coordina, asesora, supervisa y evalúa el tratamiento de las acciones del catastro vinculadas al Registro de Predios⁹⁰. Las Comisiones Consultivas son convocadas cuando corresponda tratar o dilucidar temas que involucren un área geográfica determinada⁹¹.

Durante el funcionamiento del Sistema, la SUNARP, como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Catastro, ha impulsado medidas para corregir las deficiencias de las inscripciones existentes y contar con planos catastrales que reflejen la realidad, sin embargo, estas iniciativas no han recibido el financiamiento necesario para su ejecución. Asimismo, se cuestionó que la SUNARP, entidad receptora y no generadora de catastros, tenga las capacidades para realizar dicha función⁹². A partir del 2013, se designó al COFOPRI como Secretaría Técnica del Consejo⁹³.

En diciembre de 2016, el número de instituciones que conforman el Sistema se amplió, con solo tres días de diferencia⁹⁴: en primer lugar, se incluyó al Ministerio de Cultura⁹⁵; ante las funciones que ejerce sobre la planificación, inventario, inscripción y registro de bienes integrantes del patrimonio cultural⁹⁶. Posteriormente, se incorporó al MINAGRI, al contar con información catastral generada en los procesos de saneamiento físico legal y formalización de comunidades campesinas y nativas; y al Ministerio del Ambiente al generar información en el marco de la zonificación ecológica económica y del catastro oficial de áreas naturales protegidas⁹⁷.

⁸⁷ Artículo 1 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

⁸⁸ Artículos 3, 9 y 5 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

⁸⁹ Artículo 6 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

⁹⁰ Artículo 11 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

⁹¹ Artículo 13 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

⁹² Endo, Victor. 2017. Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra en el Perú LGAF 2013 (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group, pág. 40.

⁹³ Conforme la Cuarta disposición complementaria modificatoria de la Ley N° 29951, publicada el 4 de diciembre del 2012, que modificó el artículo 9 de la Ley N° 28294.

⁹⁴ La primera por parte del Congreso de la República y la segunda por el Poder Ejecutivo, mediante facultades delegadas.

⁹⁵ Artículo 1 de la Ley N° 30528, Ley que modifica los artículos 3 y 7 de la Ley N° 28294, publicada el 25 de diciembre de 2016.

⁹⁶ Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley N° 186/2016-CR publicada el 10 de noviembre de 2016.

⁹⁷ Artículo único del Decreto Legislativo N° 1288, publicado el 29 de diciembre de 2016.

En otras medidas, la creación del “catastro multifinilaritario”⁹⁸, como instrumento de gestión de desarrollo territorial, económico, social, político y cultural, cuya alimentación será realizada con el aporte continuo de las entidades que generan información catastral, es una medida que propone, entre otros usos, la integración de la información física y jurídica de los predios que garantice su seguridad jurídica⁹⁹.

En marzo del 2018, se dispuso la implementación de una “Infraestructura de datos espaciales catastrales” (IDEC), que permitirá la publicación de la información cartográfica y temática generada, con la finalidad de brindar valiosa y diversa información geoespacial para toda clase de análisis y toma de decisiones sobre el territorio relevante para la seguridad jurídica¹⁰⁰. La información geoespacial de la “Infraestructura de datos espaciales catastrales” comprende 21 capas, entre ellas, las comunidades campesinas y nativas¹⁰¹, cuyo sistema informático debe implementarse en el plazo máximo de dos años.

Bajo este marco, como parte de nuestra supervisión, solicitamos al MINAGRI pueda informarnos sobre las instancias de coordinación con las instituciones que conforman el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial, precisando número y fecha de reuniones efectuadas durante el año 2017. Este Ministerio indicó que, a través de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, participó en cinco reuniones convocadas por la Secretaría Técnica, sin precisarnos los alcances y contenidos de las mismas o los compromisos asumidos en estos espacios.

A más de 10 años de creación del Sistema Nacional, se ha avanzado en la aprobación de dispositivos que regulan los aspectos técnicos de los levantamientos catastrales, incluyendo manuales específicos; el diseño de una página web que permite realizar consultas técnicas y realizar descargas de fichas catastrales existentes en el sistema.¹⁰²

Asimismo, la implementación de la infraestructura de datos espaciales catastrales constituye una herramienta de especial interés para articular los esfuerzos que se vienen realizando en garantizar la seguridad jurídica de los predios, especialmente, de las comunidades campesinas y nativas, pues permitirá toda clase de análisis y toma de decisiones sobre el territorio donde se encuentren.

A la fecha de cierre del presente informe, el visor gráfico web del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial no se encuentra disponible¹⁰³. Por su parte, COFOPRI cuenta con un sistema integrado de catastro multipropósito con diversas capas, entre ellas, la relacionada con el catastro rural cuya información aún no se encuentra disponible¹⁰⁴:

⁹⁸ Cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1288, publicado el 29 de diciembre de 2016.

⁹⁹ Artículo 3, literal f, del Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, reglamento de la Ley N°28294, publicada el 12 febrero de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2018-JUS, publicado el 30 de marzo de 2018.

¹⁰⁰ Artículo 66 del Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, reglamento de la Ley N°28294, publicado el 12 febrero de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2018-JUS, publicado el 30 de marzo de 2018.

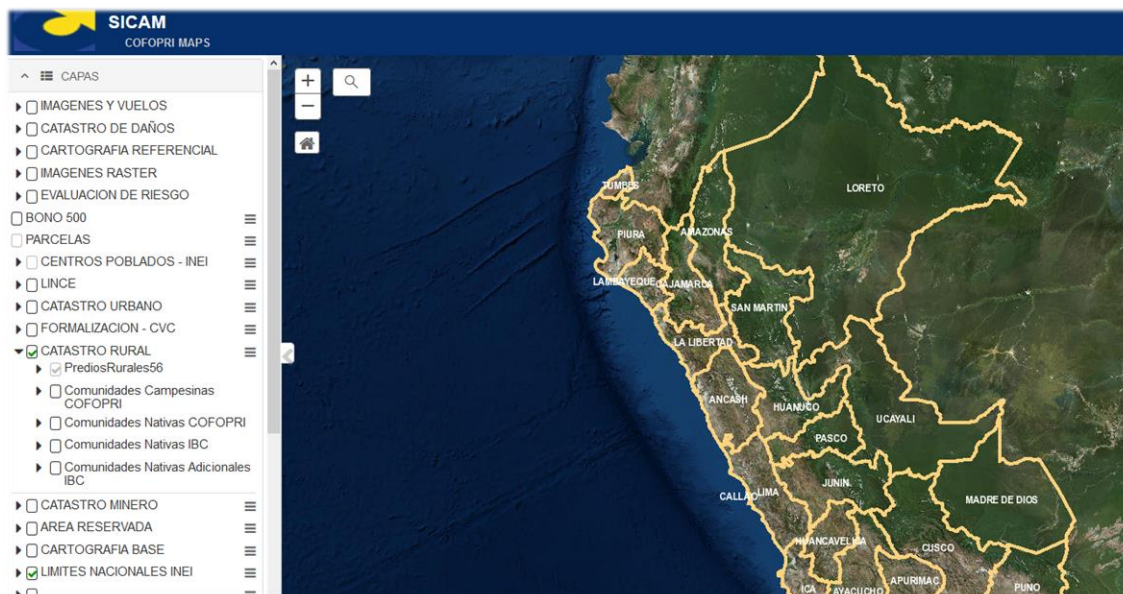
¹⁰¹ Artículo 68 del Decreto Supremo N° 005-2006-JUS, reglamento de la Ley N°28294, publicado el 12 febrero de 2006, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2018-JUS, publicado el 30 de marzo de 2018.

¹⁰² Endo, Victor. 2017. Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra en el Perú LGAF 2013 (Spanish). Washington, D.C.: World Bank Group, pág. 40.

¹⁰³ Ver: <http://www.sncp.gob.pe:8087/ServicioSNCP/> (consultado el 12 de julio de 2018).

¹⁰⁴ Ver: <http://catastro.cofopri.gob.pe/sicam/> (consultado el 12 de julio de 2018).

Grafico N° 1
Sistema nacional integrado de información catastral predial



Fuente: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

Si bien son importantes las medidas de alcance normativo que se han implementado para fortalecer el Sistema de Nacional Integrado de Información Catastral y Predial, involucrando a todas las entidades estatales que generan información que alimente a este sistema, como el MINAGRI, cabe recordar el 61.5% de comunidades campesinas no cuenta con planos georreferenciados, mientras que las comunidades nativas que se encuentran en esa situación ascienden al 93.3%¹⁰⁵.

Por ello, el fortalecimiento de la participación del MINAGRI ante este Sistema presupone serios esfuerzos desde dicho sector para, en el marco de la Política Nacional Agraria, actualizar el catastro de comunidades campesinas y nativas, en coordinación con los gobiernos regionales. En tal sentido, la creación del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC-Comunidades), de reciente aprobación¹⁰⁶, es una medida que, esperamos, aporte a la pronta consolidación, normalización y adecuada administración de la información existente y contribuir a la atención de esta problemática.

¹⁰⁵ Castillo, Pedro: "Los retos del MINAG para titular la propiedad comunal". La Revista Agraria, número 148. Lima: CEPES, febrero del 2013, pág. 6.

¹⁰⁶ Artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI, publicada el 6 de setiembre de 2018.

2.6. Sobre las acciones y convenios para el fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades del personal a cargo de los procedimientos de reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas y de su titulación comunal es un elemento importante para garantizar su adecuada atención. La capacitación en conocimientos técnicos, buenas prácticas y en el manejo del idioma o lengua originaria de los usuarios, permiten mejorar la pertinencia, calidad y eficiencia en la implementación de estos procedimientos¹⁰⁷.

Durante la supervisión del 2014, observamos que los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura no contaban con suficiente personal especializado y carecían de una adecuada capacitación para la atención de estos procedimientos¹⁰⁸. Ante ello, recomendamos al MINAGRI orientar y fortalecer estas capacidades técnicas y a los gobiernos regionales priorizar la contratación de personal idóneo y suficiente, que garanticen a las comunidades procedimientos eficientes; e implementar un plan de capacitaciones para reforzar conocimientos técnicos y mejorar las competencias lingüísticas e interculturales del personal en actividad¹⁰⁹.

Como resultado de nuestra más reciente supervisión, recibimos información que dan cuenta de un conjunto de medidas para atender esta problemática. Así, en primer lugar, los gobiernos regionales han suscrito convenios con instituciones del Estado y de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades.

- a) Con SUNARP¹¹⁰: Ha celebrado convenios con 11 gobiernos regionales: Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Huánuco, Ica, Lima, Loreto, Moquegua, Puno, San Martín y Tacna (46%) para proporcionar herramientas tecnológicas que les permitan realizar un adecuado seguimiento de los procedimientos de calificación de los predios rurales, que incluye a las comunidades campesinas y nativas.
- b) Con el IGN: El gobierno regional de Huancavelica ha informado que suscribió el Convenio Interinstitucional N° 021 con dicha institución, con el objeto de la instalación de un equipo GPS de estación de rastreo permanente en su jurisdicción¹¹¹.
- c) Con el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA): El Gobierno Regional de Loreto ha suscrito un convenio con esta institución para el reconocimiento y titulación de comunidades nativas y campesinas en los sectores de la cuenca de los ríos Ucayali, Amazonas, Marañón, Napo, Curaray y Putumayo. Bajo el marco de este Convenio, el Gobierno Regional cuenta con personal que apoya a los funcionarios encargadas de dichas labores¹¹².

¹⁰⁷ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", pág. 24.

¹⁰⁸ Doc. Cit. pág. 23.

¹⁰⁹ Doc. Cit. pág. 32.

¹¹⁰ Oficio N° 004-2018-SUNARP/DTR de fecha 09 de enero 2018.

¹¹¹ Oficio N° 148-2017-GOB.REG-HVCA/GRDE/DRA/DSFLPA de 29 de agosto de 2017.

¹¹² Oficio N° 1286-2017-GRL-DRA-L/DISAFILPA N° 1806, de 18 de octubre de 2017.

Estos esfuerzos son saludables en cuanto permiten contar medios técnicos y profesionales para fortalecer la labor encargada a los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura. Se han suscrito otros convenios en el marco de la implementación del Proyecto PTRT3 que serán objeto de análisis y comentario en otra sección del informe.

Con relación a las capacitaciones técnicas, observamos mejoras frente a lo advertido en el 2014. De acuerdo a la información recabada, siete gobiernos regionales indican haber recibido capacitaciones para su personal entre el periodo 2011 y 2017, sin embargo, 17 gobiernos regionales no remitieron la información correspondiente. Desde el MINAGRI, por su parte, se han realizado un total de 38 capacitaciones presenciales, 19 de ellas en el 2015 y el 2016 respectivamente, así como 38 capacitaciones mediante videoconferencias, 15 durante el 2015 y 23 durante el 2017¹¹³.

Para el 2018, el MINAGRI anunció acciones de capacitación y asistencia técnica para 18 gobiernos regionales entre los meses de marzo y julio, para fortalecer sus conocimientos en el proceso de titulación de comunidades campesinas y nativas; así como en las acciones de levantamiento, actualización y mantenimiento del catastro rural¹¹⁴. Además, comprenden capacitaciones en la demarcación, georreferenciación y titulación de comunidades nativas y deslinde y titulación de comunidades campesinas entre los meses de abril de junio del presente año, para funcionarios de siete gobiernos regionales¹¹⁵. De manera complementaria, programaron capacitaciones virtuales todos los viernes de los meses de mayo y julio a todos los gobiernos regionales.

Estas acciones fortalecen el ejercicio de la rectoría por parte del MINAGRI y su relación de coordinación con los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura, cuyos resultados requieren ser evaluados por este ministerio, para medir la calidad de los aprendizajes y su impacto en las decisiones que adopten como parte de las labores de saneamiento físico legal de las comunidades a nivel regional.

Respecto del dominio de una lengua originaria, durante la supervisión del 2014 solo registramos funcionarios de gobiernos regionales con dominio de un idioma originario (quechua). Resultado de nuestra última supervisión, observamos el dominio de cuatro lenguas originarias, tanto de la zona andina como amazónica (quechua, awajún, wampis y shipibo-konibo). El número de gobiernos regionales que registran dicho dominio se ha incrementado pero no de manera significativa. De cuatro gobiernos regionales en el 2014 (Huancavelica, Ancash, Ayacucho y Puno), al 2018 son ocho gobiernos regionales que cuenta con personal que habla por lo menos una lengua originaria (Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Ucayali).

En el marco de la implementación de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque de Interculturalidad¹¹⁶, corresponde a los gobiernos regionales fortalecer su capacidad de gestión sobre dicha materia, adoptando medidas para garantizar servicios

¹¹³ Oficio N° 374-2015-MINAGRI-DIGNA-DISPACR de 22 de octubre del 2015; adjuntando el Informe N° 115-2015-MINAGRI-DIGNA/DISPACR/jvdir del 12 de octubre de 2015 y Oficio N° 0322-2018-MINAGRI-DIVPA/DIGESPACR-DG de fecha 25 de abril del 2018.

¹¹⁴ MINAGRI, Boletín informativo "Propietario firme. Título en mano, tu futuro asegurado", Abril 2018, Número 1, pág. 4.

¹¹⁵ Doc. Cit. pág. 5.

¹¹⁶ Aprobado mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2015-MC, publicado el 28 de octubre de 2015.

interculturales, tal como lo exige el marco normativo que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú¹¹⁷. Del mismo modo, el Ministerio de Cultura debe supervisar su adecuada implementación para dichos fines.

¹¹⁷ Artículo 4 de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, publicada el 5 de julio de 2011; y artículo 13 de su reglamento, Decreto Supremo N° 004-2016-MC, publicado el 22 de julio de 2016.

CAPÍTULO III

PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN EL RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

3.1 A nivel de gobierno nacional

3.1.1. Necesidad de una revisión normativa hacia una simplificación administrativa integral

La simplificación administrativa tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública¹¹⁸. Como parte de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Estado debe promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.¹¹⁹

Bajo dicho marco, durante la supervisión del 2014, identificamos que el reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas y la titulación de sus tierras están regulados por normas preconstitucionales enumeradas en el primer capítulo de este informe, que complejizan el reconocimiento y ejercicio real de los derechos de propiedad de las comunidades; y contribuyen a que los funcionarios públicos las apliquen de manera inadecuada.¹²⁰ En aquella oportunidad, recomendamos al Congreso de la República la revisión y actualización de esta normatividad a fin de contar con procedimientos simples, claros y pertinentes, que permitan superar los obstáculos que impiden el desarrollo rural.¹²¹

A cuatro años de su emisión, estas recomendaciones no han sido atendidas. Si bien desde el Congreso se han promovido algunas iniciativas aisladas¹²², tanto la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656)¹²³, la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal (Ley N° 24657)¹²⁴, como la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley N° 22175¹²⁵), pese a contar entre 31 y 40 años de antigüedad, siguen vigentes sin haber sido revisadas o actualizadas.

Los procedimientos de reconocimiento de personería jurídica y titulación de comunidades campesinas y nativas, desarrollados por los reglamentos de las leyes mencionadas –

¹¹⁸ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicado el 9 de enero de 2013.

¹¹⁹ Doc. Cit.

¹²⁰ Informe N° 002-2014-DP/AMASPP-PP "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas", págs. 12.

¹²¹ Doc. Cit.

¹²² Entre las iniciativas más recientes tenemos los proyectos de ley N° 2148/2017-CR, que propone modificar la Ley N° 24656, Ley General de comunidades campesinas, para fortalecer la participación de la mujer en las directivas comunales y 2236/2017-CR, Ley que declara de necesidad nacional e interés social la titulación de comunidades nativas y comunidades campesinas. Asimismo, se destaca el esfuerzo de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología entonces presidida por el congresista Marco Arana, durante la legislatura 2017-2018, que conformó la mesa técnica "Soluciones para el proceso de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas" que elaboró un informe con los resultados del trabajo realizado.

¹²³ Publicada el 14 de abril de 1987

¹²⁴ Publicada el 14 de abril de 1987.

¹²⁵ Publicada el 10 de mayo de 1978.

Decreto Supremo N° 008-91-TR¹²⁶ y el Decreto Supremo N° 003-79-AA¹²⁷— adolece de la misma debilidad. Los lineamientos que ha emitido el MINAGRI sobre estos procedimientos, tal como lo hemos señalado el acápite 2.1 del segundo capítulo de este documento, son un valioso aporte a la uniformización de criterios técnicos y legales para la aplicación de los gobiernos regionales, sin embargo, no han incidido en su simplificación, con excepción de los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor a nivel de grupo”.

Como lo ha señalado una reciente investigación, estos procedimientos continúan siendo extremadamente complejos, costosos y lentos, y colocan a las comunidades ante enormes desafíos para adquirir derechos sobre sus tierras frente a inversores privados, en tanto los marcos regulatorios los favorecen por sobre los procedimientos de formalización de comunidades. Esta situación puede conllevar a que una comunidad pueda esperar hasta 20 años para titular sus tierras, mientras que a una empresa puede tomarle hasta cinco años¹²⁸.

A continuación se describen cada uno de los procedimientos, tal como fueron analizados por nuestra institución en el 2014¹²⁹, considerando las precisiones incorporadas por lineamientos aprobados posteriormente por el MINAGRI, mencionados en el acápite 2.3 del segundo capítulo de este documento:

Los procedimientos de reconocimiento de comunidades campesinas y nativas

Actualmente, el reconocimiento de la personería jurídica de una comunidad campesina requiere de nueve pasos, desde el inicio del trámite hasta la inscripción de la resolución que brinda dicho reconocimiento en los registros públicos. Sobre este procedimiento, el MINAGRI aún no ha emitido lineamientos que aporten a uniformizar criterios en su implementación.

Como se observa en el gráfico N° 2, el trámite se inicia con una solicitud ante la Dirección Regional de Agricultura, adjuntando los requisitos señalados por la norma que, en muchos casos, exige de los servicios de profesionales especializados para cumplir con la presentación de estos documentos. Recibida la solicitud, se le brinda publicidad, permitiendo que terceros puedan efectuar observaciones a su tramitación. Luego de ello, se lleva a cabo una inspección ocular para corroborar en campo la información proporcionada. Concluidas estas acciones, corresponde la elaboración de un informe técnico con los resultados de la inspección. Con éste, la Dirección Regional Agraria emite la resolución directoral que reconoce o no la personería jurídica de la comunidad campesina.

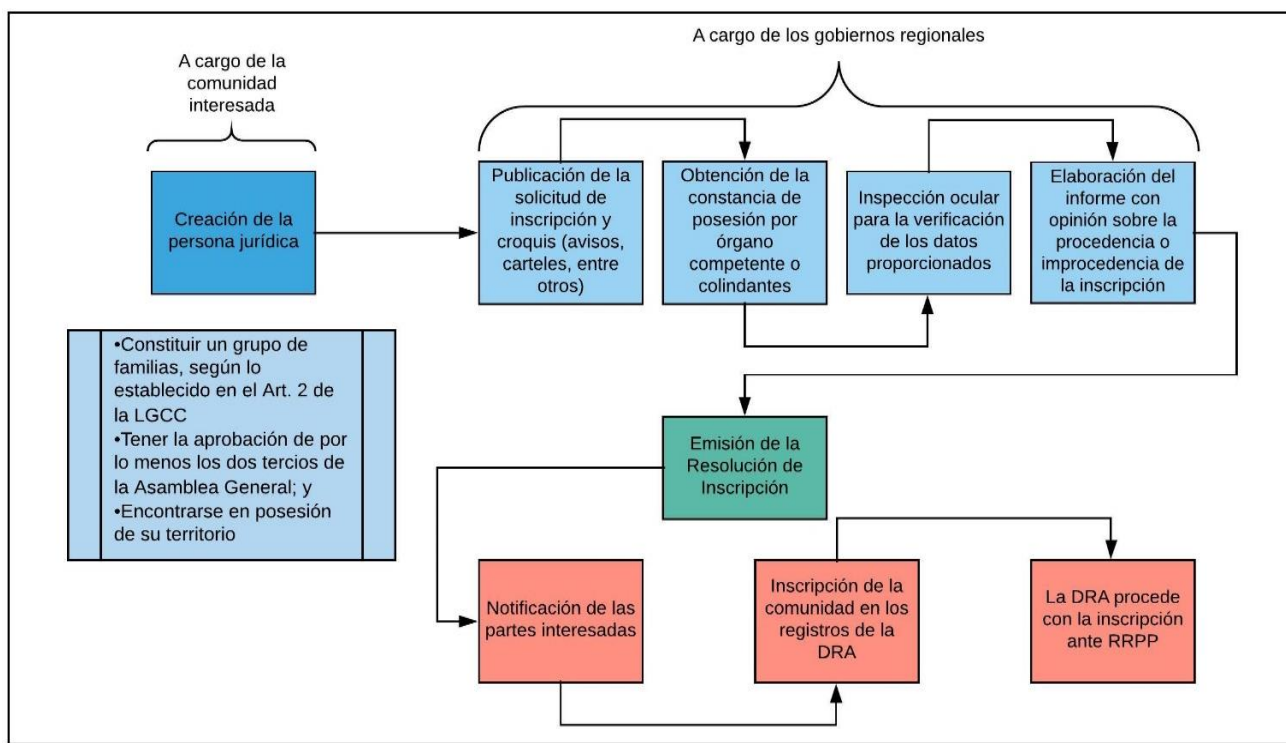
¹²⁶ Publicado el 15 de febrero de 1991.

¹²⁷ Publicado el 12 de abril de 1979.

¹²⁸ World Resources Institute, “La Lucha por los derechos a la tierra. Reducir inequidad entre las comunidades y las empresas” (Resumen ejecutivo), 2018, págs 8 y 9, disponible en: <http://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/scramble-land-rights-executive-summary-spanish.pdf> (consultado el 10 de agosto de 2018).

¹²⁹ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI “Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”, pág. 7.

Gráfico N° 2
Procedimiento de reconocimiento de comunidades campesinas



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Para las comunidades nativas, conforme los Lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción administrativa de su personería jurídica emitidos por el MINAGRI en el 2016¹³⁰, desde la presentación de la solicitud hasta la inscripción de la resolución directoral correspondiente en los registros públicos, conlleva la realización de 10 pasos. Los lineamientos han aportado pautas para el equipo técnico y el trabajo de campo que les corresponde realizar durante este procedimiento, así como respecto de la remisión de información al Registro Nacional de Comunidades Nativas del MINAGRI.

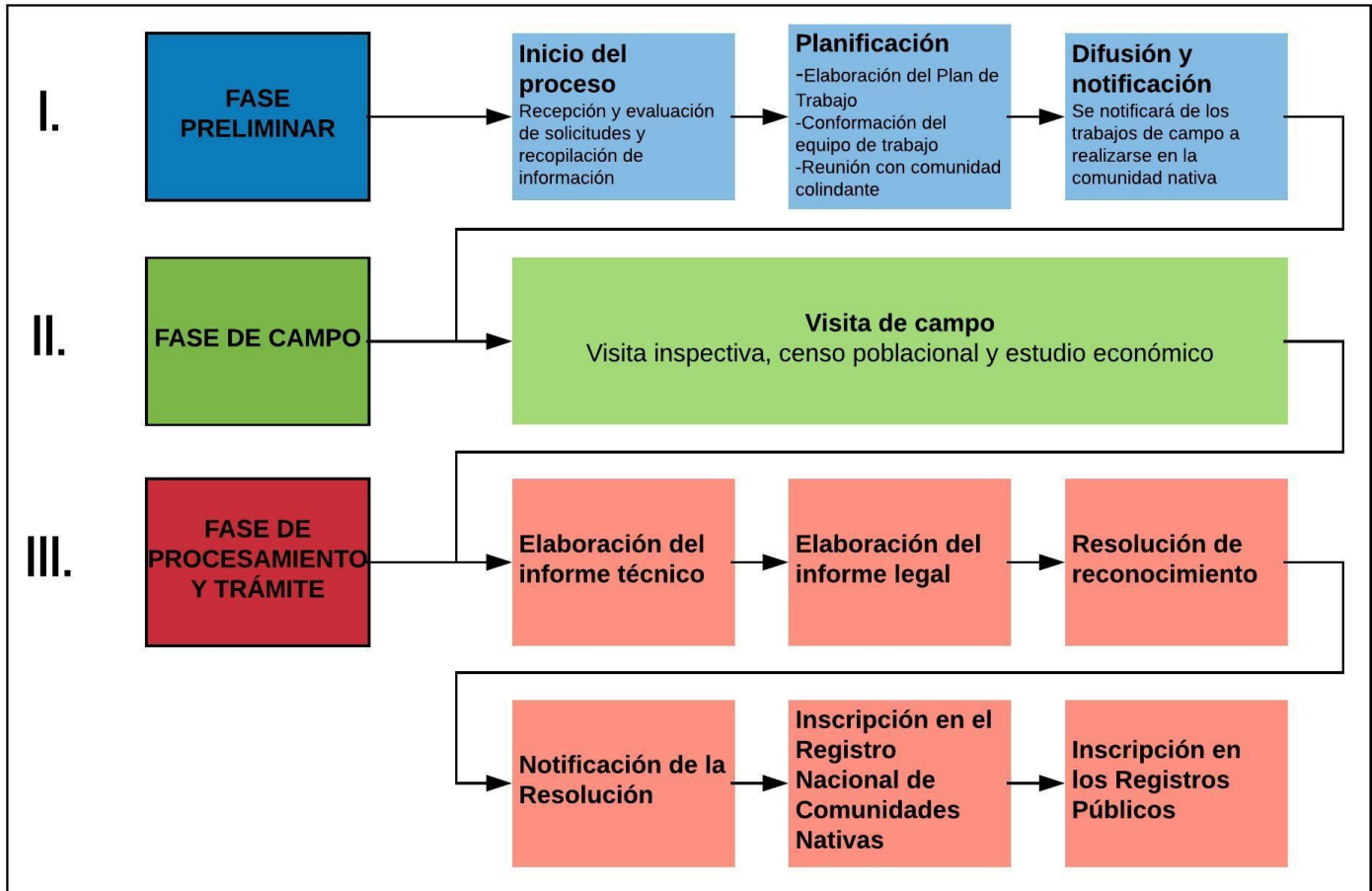
De forma similar, como lo advierte del gráfico N° 3, la comunidad nativa solicita el reconocimiento de su personería jurídica a la Dirección Regional de Agricultura, la misma que, de oficio, también puede iniciar el procedimiento. Con las modificaciones realizadas por los Lineamientos antes mencionados, los funcionarios regionales deben planificar adecuadamente la intervención en la comunidad solicitante. Del mismo modo, se requiere darle publicidad a la solicitud, para las observaciones que puedan efectuar terceros.

Posteriormente, se realizan trabajos en la misma comunidad, previa notificación de la visita, para elaborar el (i) Estudio socio económico de la comunidad nativa con información sobre su ubicación, vías de acceso, origen etnolingüístico, usos y costumbres, actividades

¹³⁰ Aprobados por la Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI, publicada el 15 de agosto de 2016, modificados mediante la Resolución Ministerial N° 0589-2016-MINAGRI, publicada el 5 de diciembre de 2016.

principales, lengua, tipo de asentamiento, entre otros aspectos sociales, económicos, políticos y culturales; (ii) Censo poblacional, con el número de personas que la integran y (iii) Croquis de ubicación de la comunidad y sus límites con vecinos y colindantes. Con esta información, se procede a elaborar un informe técnico que es remitido al asesor legal de la Dirección Regional de Agricultura, el mismo que emite un informe que sirve de sustento para la emisión de la Resolución Directoral de reconocimiento de la personería jurídica de la comunidad nativa solicitante. A mayor detalle:

Gráfico N° 3
Procedimiento de reconocimiento de comunidades nativas



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ambos procedimientos, estos pasos podrían incrementarse en caso de oposiciones formuladas por terceros a las solicitudes o por impugnaciones contra las resoluciones que rechacen, en primera instancia administrativa, el reconocimiento de la personería jurídica a las comunidades campesinas y nativas solicitantes.

Un aspecto que exige una pronta modificación es la inscripción de la resolución que reconoce la personería jurídica ante los registros públicos que, de acuerdo a la normativa

vigente, es realizada por la propia comunidad campesina¹³¹ o nativa¹³². En caso de observaciones a su inscripción, son las propias comunidades quienes deben subsanarlas pese a que el acto administrativo materia de calificación registral es emitido por los gobiernos regionales. Por ello, como en el caso de la titulación, deben introducirse cambios a la reglamentación de estos procedimientos para establecer que es responsabilidad de los gobiernos regionales gestionar la inscripción de la resolución que reconoce la personería jurídica.

Por otro parte, esta modificación contribuiría a precisar que la exoneración del pago de tasas registrales y derechos de tramitación prevista para el ejercicio de la función descrita en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, comprende el reconocimiento de la personería jurídica, tal como lo prevé la Resolución Ministerial N° 811-2009-AG que establece la relación de procedimientos administrativos a cargo de las direcciones de agricultura derivados de la función mencionada. Actualmente son las comunidades quienes asumen el pago de los derechos registrales correspondientes.

Asimismo, en julio de 2018, se ha precisado que, en el marco de los procedimientos administrativos de reconocimiento de comunidades campesinas y nativas por parte de los gobiernos regionales, de corresponder, el Ministerio de Cultura emitirá lineamientos que coadyuven al reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios¹³³.

Con esta medida, se pretende articular los esfuerzos del Estado frente a pueblos indígenas que se organizan en comunidades para ejercer derechos sobre sus tierras, a través del saneamiento físico y legal de la propiedad comunal, cuya rectoría está a cargo del MINAGRI y la función a cargo de los gobiernos regionales. Bajo dicho marco, además, consideramos que el Ministerio de Cultura debe proponer medidas para la simplificación de este procedimiento.

Los procedimientos de titulación de comunidades campesinas y nativas

Luego de obtener el reconocimiento de su personería jurídica, las comunidades campesinas y nativas se encuentran expeditas para continuar con el trámite del procedimiento de deslinde y titulación de sus tierras comunales.

A la fecha, para titular una comunidad campesina se requiere llevar a cabo 11 pasos, desde el inicio del trámite, su inscripción en registros públicos y la remisión de la información correspondiente al MINAGRI. Para este procedimiento, se cuentan con lineamientos para garantizar una intervención uniforme por parte de los gobiernos regionales encargados de su implementación¹³⁴.

¹³¹ Artículo 9 del Reglamento de la Ley General de Comunidades Nativas, Decreto Supremo N° 008-91-TR, publicado el 15 de febrero de 1991.

¹³² Artículo 4.5 de la Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI, "Lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción administrativa de la personería jurídica de comunidades nativas", publicada el 15 de agosto de 2016.

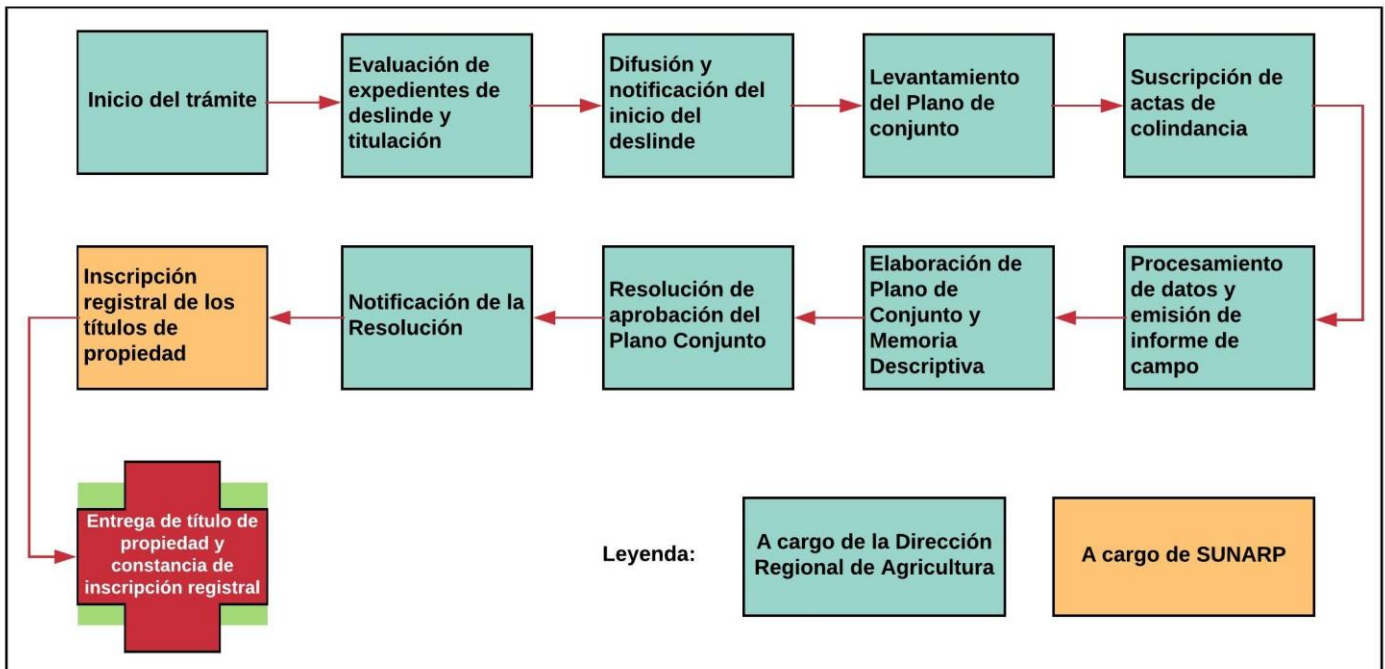
¹³³ Artículo 2.2 del Decreto Legislativo N° 1360, Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, publicado el 22 de julio de 2018.

¹³⁴ Lineamientos para el deslinde y titulación del territorio de comunidades campesinas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0468-2016-MINAGRI, publicada el 9 de setiembre de 2016.

Conforme se observa en el Gráfico N° 4, el procedimiento se inicia a solicitud de la comunidad campesina, o de oficio, cuando la política regional del gobierno regional permita dicha intervención. Corresponde luego determinar si las tierras solicitadas se encuentran en alguno de los supuestos de exclusión de titulación previsto en el artículo 2 de la Ley N° 24657. Luego, debe procederse a realizar las notificaciones del inicio de las acciones de levantamiento del plano conjunto a la comunidad solicitante y a sus colindantes, de forma personal y mediante publicación en el diario de la localidad, si lo hubiere y en el diario oficial El Peruano.

Posteriormente, se ejecuta el levantamiento del plano conjunto y, de mediar acuerdo entre los participantes, se suscribe el acta de colindancia que determina el área de la comunidad que solicita la titulación. Si se producen desacuerdos, los funcionarios del gobierno regional invitan a las partes interesadas a llegar a una conciliación, la que debe contar con la aprobación de la asamblea general de la comunidad campesina solicitante. En caso que esta no se produzca, se mantendrá un área en controversia, que deberá ser resuelta por el Juez en lo Civil. Luego de suscrita el acta de colindancia, se procederá a elaborar el plano de conjunto definitivo y la memoria descriptiva. Una vez elaborados, se emitirá la resolución que aprueba el plano conjunto y se organizará los expedientillos de titulación que serán remitidos a la SUNARP para su inscripción. Conforme a las exoneraciones establecidas en el 2016, esta inscripción debe ser gratuita¹³⁵.

Gráfico N° 4
Procedimiento de deslinde y titulación de comunidades campesinas



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El procedimiento con el mayor número de pasos es el correspondiente a la demarcación y titulación de comunidades nativas. Desde el inicio del trámite hasta la inscripción de la

¹³⁵ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 014-2016-JUS, publicado el 20 de diciembre de 2016.

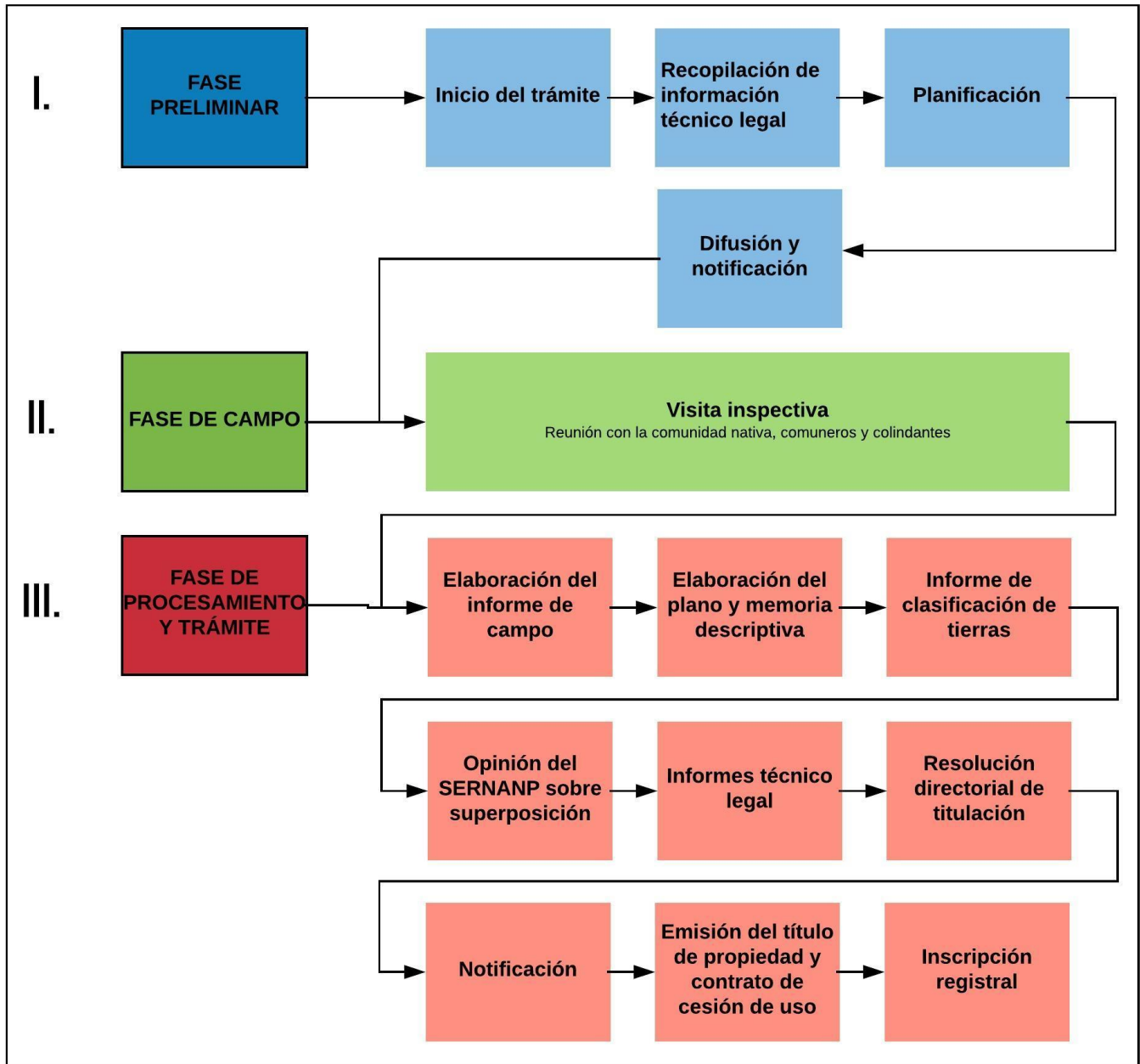
resolución que aprueba este trámite en los registros públicos, son 14 pasos previos a la obtención de seguridad jurídica plena de sus tierras comunales. A diferencia de las comunidades campesinas, este procedimiento carece de lineamientos específicos aprobados por el MINAGRI, que contribuyan a mejorar su implementación, con excepción de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor.

Tal como se aprecia del Gráfico N° 5, el procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas inicia con una solicitud ante la Dirección Regional de Agricultura, adjuntando copia literal de la inscripción de la personería jurídica y vigencia del poder del representante que solicita dicho trámite. Ante ello, los funcionarios de la dirección planifican la intervención en la comunidad y notifican los trabajos que se realizarán. Posteriormente se lleva a cabo una visita inspectiva con participación de dirigentes de la comunidad y colindantes. De no mediar desacuerdo entre ambas partes, se procede a demarcar y georeferenciar el territorio comunal, con la aprobación de la asamblea general sobre la conformidad de los linderos.

Recogiendo estas acciones, se elabora un informe de campo, el plano y la memoria descriptiva. Luego, corresponde la elaboración del informe de clasificación de tierras, seguido de un informe técnico y legal. Con ello, corresponde la emisión de la Resolución Directoral que aprueba la demarcación y titulación de la comunidad nativa solicitante, procediendo a la expedición del título de propiedad sobre el área agropecuaria y la suscripción de contrato de cesión de uso sobre el área con aptitud forestal. Por último, se procede a la inscripción en los registros públicos, cuyo trámite se encuentra exonerado del pago de derechos registrales¹³⁶.

¹³⁶ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 014-2016-JUS, publicado el 20 de diciembre de 2016.

Gráfico N° 5
Procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con respecto a este procedimiento, los "Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de comunidades nativas y la clasificación de uso mayor a nivel de grupo, con fines de titulación"¹³⁷ han realizado precisiones a la elaboración del informe de clasificación de tierras, uno de los pasos más cuestionados por las organizaciones indígenas y de la sociedad civil.

¹³⁷ Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI publicada el 26 de mayo de 2017.

Cabe recordar que, para determinar las áreas de aptitud forestal, que son cedidas en uso a las comunidades nativas¹³⁸, la extracción de muestras de sus tierras y su análisis por laboratorios calificados ubicados en Lima, elevaban los costos de la titulación, a varios miles de soles, que eran asumidos por las propias comunidades o por organizaciones no gubernamentales que las apoyan¹³⁹. Su aprobación estaba a cargo de la DGAAA del MINAGRI¹⁴⁰.

Conforme a los lineamientos mencionados, los gobiernos regionales realizan y aprueban los estudios para la clasificación de uso mayor a nivel de grupo¹⁴¹. Por su parte, la DGAAA del MINAGRI se encarga de brindar asistencia técnica y capacitación en dicha materia, así como de la supervisión, verificación, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los lineamientos mencionados¹⁴².

Ello implica que la DGAAA debe supervisar que el gobierno regional implemente, entre otros, las etapas del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas –de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5 de los citados Lineamientos–, así como la idoneidad de los estudios de suelos para la clasificación de uso mayor a nivel de grupo para los fines de titulación de comunidades nativas.

Esta última medida es importante en tanto los gobiernos regionales adolezcan de la asistencia y las capacidades técnicas que resulten necesarias para ejecutar adecuadamente estas funciones, así como del presupuesto correspondiente para llevarlas a cabo, que permitan evitar falencias que podrían poner en duda la confiabilidad de la evaluación agrológica.

Asimismo, cabe destacar que a partir de los citados Lineamientos la elaboración de estos estudios no requerirá análisis químicos del suelo¹⁴³, los que ocasionaban el traslado de muestras y pago de servicios por un elevado costo. Al facilitar estos análisis y evitar la concentración de la aprobación de estos estudios, estos cambios contribuyen a la simplificación del procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas, reduciendo tiempos de espera y costos.

¹³⁸ Artículo 11 del Decreto Ley N° 22175 y el artículo 5° de su reglamento, Decreto Supremo N° 003-79-AA.

¹³⁹ Instituto del Bien Común, “Los papeles de la tierra. Superando los obstáculos a la titulación de las comunidades del Perú”, 2014, pág. 36 y 37.

¹⁴⁰ Conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG aprobó un nuevo reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el Decreto Supremo N° 013-2010-AG regula la ejecución de levantamiento de suelos. Asimismo, los “Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamientos de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización de comunidades nativas”, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI, publicada el 8 de julio de 2015, precisaba que los estudios podían ser realizados por los gobiernos regionales y remitidos a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI para su aprobación. Estos lineamientos fueron derogados por Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI, publicado el 26 de mayo de 2017. Cabe indicar que el esquema plasmado por la hoy derogada Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI, fue considerado una barrera de acceso al ejercicio pleno del derecho de propiedad de las comunidades nativas, conforme a una sentencia emitida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de 8 de mayo de 2017 (considerando décimo octavo), en el marco de una acción popular iniciada por dirigentes indígenas contra el MINAGRI (Expediente N° 50-2016-0-1801-SP-CI-01), disponible en: <https://cej.pi.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html> (consultado el 12 de setiembre de 2018).

¹⁴¹ Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI.

¹⁴² Artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI.

¹⁴³ Conforme se señala en los considerandos de la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI.

Ahora bien, durante la elaboración del presente informe, el MINAGRI inició el proceso de adecuación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (RCTCUM), a las disposiciones de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, conforme lo establece su Quinta Disposición Complementaria Transitoria. Como parte de este proceso, durante el taller participativo con organizaciones indígenas realizados por el MINAGRI, el 24 de julio de 2018¹⁴⁴, se presentó una propuesta inicial de adecuación. En dicha oportunidad, a la vez de destacar la importancia de este proceso, expresamos nuestra preocupación institucional respecto a los posibles alcances de aquella propuesta¹⁴⁵ sobre la vigencia de los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de comunidades nativas”.

En aquella versión, la Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de Decreto Supremo que adecúa el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor consideraba mantener la vigencia, temporalmente, de los mencionados Lineamientos. Posteriormente, la versión publicada el 30 de octubre de 2018 del mencionado proyecto¹⁴⁶ ha suprimido la citada Segunda Disposición Complementaria Final, medida que estimamos positiva.

Asimismo, se ha previsto derogar el artículo 7 de la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI, que extendía la aplicación de la evaluación agrológica a la titulación de predios rurales individuales.

Por otra parte, para impulsar la simplificación administrativa del procedimiento de titulación de comunidades nativas, es pertinente recomendar que se unifique en una sola visita de campo el levantamiento de la información que se realiza durante la visita inspectiva con fines de demarcación, con la correspondiente al levantamiento de suelos para la elaboración del informe de clasificación de tierras.

Ubicadas en las zonas más alejadas del país, la estrecha vinculación entre el reconocimiento de comunidades campesinas y nativas con el procedimiento de titulación de sus tierras, debe orientar una urgente y profunda revisión de estos procedimientos para asegurar el adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y logísticos desplegados para su implementación. Las organizaciones indígenas nacionales han coincidido en la necesidad de formular propuestas para actualizar y agilizar estos procedimientos¹⁴⁷.

Una reciente modificación a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ha establecido que las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio¹⁴⁸. Conforme a ello, es una obligación del MINAGRI y los

¹⁴⁷ Pacto de Unidad, AIDSESP y CONAP, “Propuestas de las organizaciones indígenas nacionales para ampliar la cobertura de titulación comunal y fortalecer la seguridad jurídica de los territorios comunales”, 2018, 21.

¹⁴⁸ Artículo 39-A de la Ley N° 27444, incorporado mediante el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de setiembre de 2018.

gobiernos regionales implementar estas medidas, como parte de los procedimientos de reconocimiento y titulación comunal.

Bajo dicho marco, para cerrar las brechas de titulación que afectan a las comunidades y frente al creciente incremento de actividades ilícitas que ponen en riesgo su seguridad jurídica, la Defensoría considera pertinente la realización de cambios profundos en la estructura de los procedimientos de reconocimiento y titulación, con la finalidad de reducir el número de pasos y actos o unificar procedimientos, sin desconocer el carácter autónomo de los derechos que estos garantizan. No obstante, estas medidas deben ser complementadas con algunas modificaciones temporales en tanto se concreten los cambios previamente mencionados, bajo las siguientes pautas de simplificación:

- Bajo los alcances de la normatividad vigente, analizar posibles modificaciones orientadas a reducir el número de pasos correspondientes a los procedimientos de reconocimiento de la personería jurídica y titulación de comunidades campesinas y nativas.
- Paralelamente, evaluar la elaboración de una propuesta normativa que considere la unificación de los procedimientos antes mencionados, que reduzca los costos asumidos por el Estado por dicha materia.

3.1.2. Ausencia de un registro unificado

La implementación de un registro unificado de las comunidades campesinas y nativas, reconocidas y tituladas a nivel nacional —así como las pendientes de reconocimiento y titulación— cobra especial importancia. Contar con una base de datos precisa y sistematizada que determine la brecha de comunidades pendientes de saneamiento físico legal, sirve de sustento para la formulación de políticas adecuadas en la materia, la disposición de recursos presupuestales para los gobiernos regionales; y, además, para prevenir conflictos sociales asociados a la falta de seguridad jurídica.

Luego de que nuestra institución advirtiera en el año 2014 que no existía un “registro con información centralizada y actualizada sobre el proceso de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”¹⁴⁹, hemos recomendado al MINAGRI elaborar — en coordinación con las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales—, un registro unificado y digitalizado de comunidades a nivel nacional¹⁵⁰.

Durante el 2016 el MINAGRI informó del inicio de las labores de unificación de la información del Catastro Rural Nacional, antes a cargo del COFOPRI, en favor de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DISPACR) de dicho Ministerio, con la información solicitada a los gobiernos regionales desde el 2014, sobre lo ejecutado desde que asumieron la competencia, información estimada de predios que no han sido formalizados y los pendientes de titular¹⁵¹.

¹⁴⁹ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI del 2014, notificado con Oficio N° 244-2014/DP, del 30 de mayo del 2014, enviado al Ministerio de Agricultura y Riego.

¹⁵⁰ Doc. cit.

¹⁵¹ Informe N° 012-2016-MINAGRI-DIGNA/DISPACR/rdc, del 4 de febrero de 2016, remitido a la Defensoría del pueblo con Oficio N° 0022-2016-MINAGRI/DVRA, del 15 de febrero de 2016.

Sin embargo, a pesar que el artículo 10 del Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA dispone que los gobiernos regionales tienen la obligación de remitir al MINAGRI la información que generen sobre catastro con fines de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, entre ellas las comunidades campesinas y nativas¹⁵², no se encuentra garantizado su efectivo cumplimiento por parte de estos gobiernos, tal como –de manera reiterada- ha sido expresado por el MINAGRI¹⁵³.

Conforme la información proporcionada por este Ministerio, el año 2015¹⁵⁴, ante las recomendaciones formuladas por nuestra institución, tal como se aprecia de los cuadros N° 8 y 9, no se contaba con información completa respecto a la situación real del reconocimiento y titulación a nivel nacional. De manera recurrente, se observa que varios gobiernos regionales incumplieron con su obligación de remitir información, lo que dificulta determinar cuál es la real situación de las comunidades a nivel nacional. Del mismo modo, se advierte que no se cuenta con información sobre las comunidades pendientes de reconocimiento o ampliación de titulación.

De esta información, entre el periodo 2011 y 2015, los avances correspondientes al reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas ejecutada por los gobiernos regionales, a nivel nacional, eran modestos, frente al total de comunidades pendientes de titulación, según se muestra a continuación:

¹⁵² Actualmente: el artículo 5, numeral 14.2, literal e) de la Resolución Ministerial N° 0468-2016-MINAGRI, publicado el 9 de setiembre de 2016; y el artículo 4, numeral 4 de la Resolución Ministerial N° 0589-2016-MINAGRI, publicado el 2 de diciembre de 2016. Las presentes normas refuerzan esta obligación de los gobiernos regionales.

¹⁵³ Informe N° 012-2016-MINAGRI-DIGNA/DISPACR/rdc, del 4 de febrero de 2016, remitido a la Defensoría del pueblo con Oficio N° 0022-2016-MINAGRI/DVRA, del 15 de febrero de 2016.

¹⁵⁴ Oficio N° 0022-2016-MINAGRI/DVRPA, del 15 de febrero de 2016, punto III: "Obligatoriedad de enviar información al MINAGRI".

Cuadro N° 8
Comunidades campesinas reconocidas, tituladas y pendientes de titulación a diciembre del 2015

	Región	Información a Diciembre 2010		2011 a 2015 ejecutado por gobiernos regionales		RESUMEN		
		Comunidades Reconocidas (1)	Comunidades Tituladas (2)	Comunidades Reconocidas (3)	Comunidades Tituladas (4)	Comunidades Reconocidas (5)=(1)+(3)	Comunidades Tituladas (6)= (2)+(4)	Comunidades pendientes de titular (7)= (5)-(6)
1	Amazonas	52	52	2	*	54	52	2
2	Áncash	350	331	**	**	350	331	19
3	Apurímac	470	432	*	*	470	432	38
4	Arequipa	104	95	**	**	104	95	9
5	Ayacucho	654	476	21	4	675	480	195
6	Cajamarca	106	82	1	3	107	85	22
7	Cusco	928	796	*	*	928	796	132
8	Huancavelica	614	518	**	**	614	518	96
9	Huánuco	288	205	3	*	291	205	86
10	Ica	11	6	**	**	11	6	5
11	Junín	397	357	6	*	403	357	46
12	La Libertad	120	112	*	*	120	112	8
13	Lambayeque	28	17	*	1	28	18	10
14	Lima Metrop.	4	3	*	*	4	3	1
	Lima	285	226	*	*	285	226	59
15	Loreto	95	41	15	3	110	44	66
16	Moquegua	76	72	*	*	76	72	4
17	Pasco	73	65	*	*	73	65	8
18	Piura	136	125	**	**	136	125	11
19	Puno	1279	1058	23	1	1302	1059	243
20	San Martín	1	1	2	*	3	1	2
21	Tacna	46	43	*	*	46	43	3
	Total	6117	5113	73	12	6190	5125	1065

Elaboración: Dirección General de Negocios Agrarios –DISPACR/MINAGRI¹⁵⁵

* No ejecutó en el periodo 2011 a 2015.

** No informa sus avances del periodo 2011 a 2015, a pesar de los oficios reiterativos.

¹⁵⁵ Oficio N° 0022-2016-MINAGRI/DVPA, del 15 de febrero de 2016.

Cuadro N° 9
Comunidades nativas reconocidas, tituladas y pendientes de titulación a diciembre del 2015

	Región	Información a Diciembre 2010		2011 a 2015 ejecutado por gobiernos regionales		RESUMEN		
		Comunidades Reconocidas (1)	Comunidades Tituladas (2)	Comunidades Reconocidas (3)	Comunidades Tituladas (4)	Comunidades Reconocidas (5)=(1)+(3)	Comunidades Tituladas (6)=(2)+(4)	Comunidades Pendientes de Titular (7)= (5)-(6)
1	Amazonas	173	170	5	*	178	170	8
2	Ayacucho	2	1	4	*	6	1	5
3	Cajamarca	2	2	*	*	2	2	0
4	Cusco	63	58	*	*	63	58	5
5	Huánuco	13	8	*	*	13	8	5
6	Junín	179	159	4	*	183	159	24
7	Loreto	834	512	128	72	962	584	378
8	Madre de Dios*	27	23	**	**	27	23	4
9	Pasco	120	98	3	*	123	98	25
10	San Martín	57	29	38	*	95	29	66
11	Ucayali	269	225	6	*	275	225	50
	Total	1739	1285	188	72	1927	1357	570

Elaboración: Dirección General de Negocios Agrarios –DISPACR/MINAGRI¹⁵⁶

* No ejecutó en el periodo 2011 a 2015.

** No informa sus avances del periodo 2011 a 2015, a pesar de los oficios reiterativos.

Posteriormente, como parte de la supervisión objeto del presente informe, solicitamos una relación actualizada del reconocimiento y la titulación de las comunidades campesinas y comunidades nativas a nivel nacional, por el período de los años comprendidos entre el 2011 al 2017, acompañado del registro físico y/o digitalizado de las comunidades campesinas y nativas por región, indicando el número y la fecha de la resolución de reconocimiento y de titulación y, de ser el caso, la inscripción en la SUNARP, con la finalidad de conocer en qué estado se encuentra la base de datos integrada al 2018¹⁵⁷.

Ante ello, el MINAGRI omitió proporcionar el consolidado de comunidades campesinas y nativas reconocidas, tituladas y pendientes de titulación a nivel nacional al 2017, desagregado por los años y los gobiernos regionales que ejecutan estas funciones. Sin embargo, conforme a información proporcionada al Congreso de la República al 2017, se han reconocido 6220 comunidades campesinas, tituladas 5172 y se encuentran pendientes de titulación 1048. En cuanto a las comunidades nativas, se han reconocido 2090, titulado

¹⁵⁶ Doc. cit.

¹⁵⁷ Oficio N° 013-2018-DP/AMASPPI, del 14 de marzo de 2018.

a 1477 y esperan titulación 613 de ellas¹⁵⁸. Como se advierte en el acápite 3.2.1 del tercer capítulo del presente informe, estas cifras difieren del consolidado correspondiente a la información remitida por los gobiernos regionales supervisados.

El MINAGRI proporcionó a nuestra institución información de manera parcial¹⁵⁹, correspondiente a comunidades campesinas de ocho departamentos, frente a los 21 departamentos que tienen presencia de éstas. En el caso de comunidades nativas se proporcionó información únicamente de cuatro departamentos de los 11 en donde se encuentran presentes, como se aprecia en los cuadros N° 10 y 11:

Cuadro N° 10
Comunidades campesinas reconocidas y tituladas a diciembre del 2017

N°	Región	Información 2011 – 2017	
		Comunidades campesinas reconocidas	Comunidades campesinas tituladas
1	Amazonas	2	2
2	Áncash	**	**
3	Apurímac	**	**
4	Arequipa	**	**
5	Ayacucho	4	4
6	*Cajamarca	1	3
7	Cusco	**	**
8	Huancavelica	**	8
9	Huánuco	1	**
10	Ica	**	**
11	*Junín	**	**
12	La Libertad	**	**
13	Lambayeque	**	1
14	Lima***	**	3
	Lima	**	**
15	Loreto	7	5
16	Moquegua	**	**
17	Pasco	**	**
18	Piura	**	**
19	Puno	**	**

¹⁵⁸ Informe "Mesa técnica: Soluciones para el proceso de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas", de junio de 2018, pág. 9, elaborado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, entonces presidida por el congresista Marco Arana, durante la legislatura 2017-2018.

¹⁵⁹ Oficio N° 0257-2018-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR-DG, del 5 de abril de 2018.

20	San Martín	**	**
21	Tacna	**	**
	Total	15	26

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Fuente: DIGESPACR (2018).

** La DIGESPACR no proporcionó información de estos departamentos.

Cuadro N° 11
Comunidades nativas reconocidas y tituladas a diciembre del 2017

N°	Región	Información 2011 – 2017	
		Comunidades nativas reconocidas	Comunidades nativas tituladas
1	Amazonas	4	1
2	Ayacucho	2	**
3	Cajamarca	**	**
4	Cusco	**	**
5	Huánuco	**	**
6	Junín	**	**
7	Loreto	122	72
	Ampliaciones		18
8	Madre de Dios*	**	**
9	Pasco	**	**
10	San Martín	23	1
11	Ucayali	**	**
	Total	151	74

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Fuente: DIGESPACR (2018).

** La DIGESPACR no proporcionó información de estos departamentos.

Esta información tampoco permite analizar cuál es la real situación del reconocimiento y titulación comunal a nivel nacional. Lo mostrado en los cuadros precedentes es elaborado sobre una relación remitida con información de los gobiernos regionales antes mencionados.

Ello podría suponer que el MINAGRI carece de información de todos los gobiernos regionales, de las comunidades pendientes de reconocimiento y de ampliación de titulación de comunidades nativas, en cuyo caso se observa los avances de una sola una región (Loreto) sobre un aspecto permanentemente invisibilizado.

Además, observamos inconsistencias entre la información remitida a diciembre del 2015, con la proporcionada al 2018. Por ejemplo, Ayacucho, en el año 2015 registra 21

comunidades campesinas reconocidas desde que asumió la función de saneamiento físico legal comunal, mientras que en la información del 2017 hay cuatro, es decir, una reducción de la cifra en un mayor periodo de ejecución.

Estas inconsistencias y vacíos de información tampoco fueron aclarados por el MINAGRI. Convocados por nuestra institución a participar durante una reunión de trabajo el 22 de agosto de 2018, no se contó con la asistencia de funcionarios de la DIGESPACR, pese a cursarse oportunamente una invitación a dicha institución¹⁶⁰, situación que constituye una omisión al cumplimiento del deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo, previsto en el artículo 161 de la Constitución Política.

A cuatro años de nuestras recomendaciones, aún no se ha logrado contar con un registro unificado, que centralice información completa y que sea actualizada constantemente¹⁶¹. Una base de datos de esa naturaleza debe ser de acceso público, a favor de las entidades competentes, como de la población en general. Ante esta problemática, la obligación de remitir los expedientes físicos y digitales del reconocimiento y titulación de las comunidades que se ubican dentro de su circunscripción territorial, así como información actualizada de las comunidades campesinas y nativas pendientes de reconocimiento y titulación debe estar acompañada de sanciones administrativas para los funcionarios de los gobiernos regionales que incumplan con esta disposición.

De manera complementaria, el MINAGRI debe contar con recursos y el personal suficiente para que, en forma permanente, sistematice y actualice la información remitida por cada uno de los gobiernos regionales.

3.1.3. Diferencias con información registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

SUNARP es un organismo descentralizado autónomo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos. Es responsable de dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los registros públicos, encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los registros que lo integran¹⁶².

Este sistema integra, en lo jurídico registral, a todos los sectores públicos y se encuentra conformado por los registros de personas naturales, personas jurídicas, propiedad inmueble, bienes muebles y otros¹⁶³. La importancia de este sistema para la seguridad jurídica de las comunidades campesinas y nativas reside en la constancia del registro de la memoria descriptiva, el catastro, la publicidad de los límites de dichos espacios y los actos de administración que los sustentan¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Oficio N° 0067-2018-DP/AMASPPI-PPI, 8 de agosto de 2018.

¹⁶¹ Reiteradas mediante la Nota de Prensa N° 209//OCII/DP/2018 del 8 de junio de 2018.

¹⁶² Artículo 10° de Ley N° 26366, Ley de creación del sistema nacional de los registros públicos y de la superintendencia de registros públicos.

¹⁶³ Artículo 2° de Ley N° 26366, Ley de creación del sistema nacional de los registros públicos y de la superintendencia de registros públicos.

¹⁶⁴ Tal como lo prevé la propia SUNARP en las Resolución del Superintendente Nacional de Los Registros Públicos N° 122-2013-SUNARP/SN publicado el 29 de mayo de 2013 y la Resolución del Superintendente Nacional de Los Registros Públicos N° 343-2013-SUNARP/SN publicado el 17 de diciembre de 2013.

Con respecto a estas últimas, la SUNARP tiene a su cargo el registro de los actos y derechos emitidos en el registro de personas jurídicas del libro de comunidades. Asimismo, la entidad tiene el cargo de inscribirlas en el registro de propiedad inmueble con respecto a los actos relacionados a la propiedad de sus tierras, la disposición de estas y su delimitación.

Durante nuestra anterior supervisión, destacamos como avance la aprobación de las Directivas N° 05-2013-SUNARP/SN, que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas y la Directiva N° 10-2013-SUNARP/SN, que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas y campesinas, cuyo propósito fue uniformizar los criterios de calificación registral y de simplificación administrativa para ambos casos¹⁶⁵.

En seguimiento a nuestras recomendaciones, solicitamos a la SUNARP información sobre las medidas adoptadas para para la difusión y capacitación de estas Directivas¹⁶⁶. La entidad informó que, en aplicación de la transversalización del enfoque de interculturalidad, han elaborado guías de las dos directivas mencionadas en quechua, aimara, asháninka y awajún. En la misma línea, realizaron capacitaciones a los usuarios de comunidades campesinas durante los años 2016, 2017 y 2018. Además informaron sobre la suscripción de un convenio con la Organización Regional de AIDSEP Ucayali (ORAU) para realizar capacitaciones utilizando el apoyo de traductores de lengua indígena de esta institución¹⁶⁷.

Asimismo, la referida entidad ha identificado las siguientes dificultades para la inscripción del reconocimiento o titulación de comunidades campesinas y/o nativas:

- i) Los planos de las tierras comunales presentados no cumplen con los requisitos de La Directiva N° 003-2014-SUNARP¹⁶⁸;
- ii) Se presentan copias simples de documentos y no los documentos originales o copias fedateadas como se encuentra establecido;
- iii) Presentan planos con errores en límites y colindancias;
- iv) Se detectan errores en el sistema de coordenadas;
- v) No existe claridad en las actas de Colindancia.
- vi) Las comunidades de territorios alejados presentan sus documentos en las oficinas receptoras de SUNARP lo que genera mayor plazo de calificación.

Respecto de las normas que permiten la exoneración del pago de tasas registrales, se nos indicó que el Decreto Supremo N° 326-2016-EF exoneró del pago de tasas del procedimiento de titulación, pero que no incluye la inscripción de los actos para el reconocimiento de la personería jurídica. Al respecto, advertimos que el artículo 1 del Decreto Supremo N° 326-2016-EF, exonera a los gobiernos regionales del pago de tasas registrales y cualquier otro derecho de trámite ante la Superintendencia Nacional de los

¹⁶⁵ La primera directiva fue aprobada mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 122-2013-SUNARP/SN publicado el 29 de mayo de 2013. La segunda directiva fue aprobada mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 343-2013-SUNARP/SN publicado el 17 de diciembre de 2013.

¹⁶⁶ Mediante Oficio N° 067-2017-DP/AMASPPI-PPI, del 12 de diciembre de 2017 y Oficio N° 041-2018-DP/AMASPPI-PPI, del 23 de mayo de 2018.

¹⁶⁷ Presentación realizada durante la reunión de trabajo de 23 de agosto de 2018, convocada por la Defensoría del Pueblo.

¹⁶⁸ Directiva que precisa los actos inscribibles en el registro de predios que requerirán informe previo del registro del área de catastro para acceder a su inscripción. Y así como los requisitos que deben contener los planos y memorias descriptivas que se presenten al registro.

Registros Públicos, en el ejercicio de la función transferida descrita en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales. Por lo que, considerando que la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG dispuso que el MINAGRI le transfiera 11 funciones a los gobiernos regionales referidas al literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, se observa que hay cuatro de estas que funciones aluden directamente a los procesos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y comunidades nativas, por lo que –en opinión de la Defensoría- el trámite debería ser gratuito.

Por otra parte, sobre el número de comunidades campesinas y nativas reconocidas y tituladas inscritas en los registros públicos, la SUNARP informó que se encuentra inscrita la personería jurídica de 6742 comunidades campesinas y 2108 comunidades nativas. Además, se encuentran inscritos en el registro de propiedad inmueble los títulos de propiedad de 10616 comunidades campesinas y 1309 comunidades nativas¹⁶⁹.

Una observación importante sobre la relación de comunidades remitidas, es que estas se encuentran agrupadas por zonas registrales, ámbito que difiere de la organización político administrativo por departamentos, como se organiza la información de los gobiernos regionales. A manera de ejemplo, las comunidades de la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica, se inscriben en la zona registral de Huancayo – Junín, y no en la zona registral de Huancavelica. Por ello, esta información no puede ser comparada a nivel departamental con la información que genera el MINAGRI y los gobiernos regionales:

Cuadro N° 12
Cuadro comparativo de la situación de comunidades campesinas y su inscripción en los registros públicos

Cuadro comparativo sobre situación de comunidades campesinas					
MINAGRI 2017*		GOBIERNOS REGIONALES 2017		SUNARP	
RECONOCIDAS	TITULADAS	RECONOCIDAS	TITULADAS	RECONOCIDAS	TITULADAS
6220	5172	6316	5177	6742	10616

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Fuente: Informes de MINAGRI, gobiernos regionales y SUNARP

En el presente cuadro, se puede apreciar cómo las cifras de reconocimiento en comunidades campesinas son mayores en la base de datos de SUNARP en contraste con la información que maneja el MINAGRI y los gobiernos regionales hasta el 2017. Esto se debe a que SUNARP incluye en sus registros a empresas comunales, centros de salud locales y otros tipos de entidades externas a la personería jurídica de las comunidades como tal.

En el caso de la información que se maneja sobre la titulación de comunidades campesinas el problema es más pronunciado aún. SUNARP duplica las cifras del MINAGRI y de los gobiernos regionales. Ello tiene la siguiente explicación: la SUNARP incluye en su directorio diversos tipos de registros de títulos de propiedad, en los que se encuentran los entregados por ancestralidad, reforma agraria, compra/venta y ampliaciones. De esta manera, el registro de SUNARP diverge en temas de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas por los criterios que esta entidad maneja para incluir estos en su directorio.

¹⁶⁹ Oficio N° 004-2018-SUNARP/DTR, de 09 de enero del 2018.

De forma similar, para el caso de comunidades nativas presentamos la siguiente información:

Cuadro N° 13
Cuadro comparativo de la situación de comunidades nativas y su inscripción en Registros Públicos

Cuadro comparativo sobre situación de comunidades nativas					
MINAGRI 2017*		GOBIERNOS REGIONALES 2017		SUNARP	
RECONOCIDAS	TITULADAS	RECONOCIDAS	TITULADAS	RECONOCIDAS	TITULADAS
2090	1477	2129	1498	2108	1309

Elaboración: Defensoría del Pueblo
Fuente: Informes de MINAGRI, gobiernos regionales y SUNARP

En el presente cuadro, se puede apreciar cómo la cantidad de comunidades tituladas registradas por SUNARP difieren de las cantidades que reportan los gobiernos regionales y el MINAGRI, sobre todo en temas de titulación.

La menor cantidad de registros por parte de SUNARP corresponde a que los gobiernos regionales registran en su directorio a todas las comunidades que cuentan con la Resolución Administrativa que haya aprobado su plano y memoria descriptiva de las tierras (título). Se están considerando además las que no han podido ser aprobadas por SUNARP en tanto que hay múltiples controversias y/u observaciones por las cuales no se termina de registrar los títulos comunales en esta entidad, tal como se explicó en párrafos previos.

De esta manera, para uniformizar los registros de las entidades estatales en temas de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas se recomienda a la SUNARP emitir directivas que dispongan realizar la inscripción de la personería jurídica de las comunidades en secciones diferentes a otras entidades del ámbito comunal para tener información más fidedigna sobre la cantidad de este tipo de instituciones. Ello permitirá contrastar esta información con los avances de los gobiernos regionales y lo consolidado por el MINAGRI.

Finalmente, se recomienda precisar que la exoneración del pago de tasas registrales, establecida mediante el Decreto Supremo N°326-2016-EF, comprende al reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas, en tanto forma parte del saneamiento físico legal, conforme a la transferencia de competencias realizada por el MINAGRI.

3.1.4. Lento avance del registro de catastro y georeferenciación de comunidades

El registro catastral es el inventario cartográfico físico y digital que registra con precisión satelital los límites de las propiedades a nivel nacional¹⁷⁰. Para el caso de las comunidades campesinas y nativas, la entidad responsable de que la información catastral se encuentre sistematizada en una base de datos unificada es el MINAGRI; mientras que los gobiernos regionales son las entidades responsables de que las actividades de catastro y georeferenciación se realicen en sus respectivas jurisdicciones departamentales.

¹⁷⁰ Artículo 14.3 de la Ley N° 28294, publicada el 21 de julio de 2004.

Poseer un catastro actualizado fortalece la seguridad jurídica al brindar coordenadas exactas correspondientes a los límites de las propiedades comunales, en contraste con las referencias poco precisas de las comunidades con títulos de propiedad ancestrales, cuyos límites pueden ser malinterpretados en perjuicio de estas. Con ello, se espera reducir los conflictos por superposición de derechos territoriales, en tanto que las comunidades campesinas y nativas tendrían el soporte de la base física territorial completa.

Durante la supervisión del 2014, indicamos que “la propiedad de las tierras comunales sin planos catastrales georeferenciados, es un derecho inseguro”¹⁷¹. Observamos que el 61.5% de comunidades campesinas carece de georeferenciación; mientras que las comunidades nativas asciende al 93.3%¹⁷².

Con relación a esta problemática, las organizaciones indígenas nacionales han manifestado su malestar con respecto al estado actual de dicho sistema, pues “hasta la fecha no existe un catastro nacional de comunidades a partir del cual podamos extraer información oficial debidamente actualizada y corroborada”¹⁷³.

Para conocer el estado del trabajo de los gobiernos regionales, solicitamos información sobre las medidas adoptadas para la modernización de la tecnología y la calidad de los servicios de catastro y titulación de tierras de comunidades campesinas y/o nativas¹⁷⁴. De los 24 gobiernos regionales solo 13 brindaron respuesta a esta solicitud. De éstos, ocho reportan haber adquirido equipos especializados, mientras que cinco explicaron tener dificultades para obtenerlos. La falta de presupuesto para la adquisición de equipos es un obstáculo para la implementación de la georeferenciación en el catastro de las comunidades campesinas y nativas:

Cuadro N° 13
Adquisición de equipos para labores de catastro por los gobiernos regionales

N°	Región	ACCIONES PARA MODERNIZAR CATASTRO Y TECNOLOGÍA	
		TECNOLOGÍA	
		Adquiere equipos SI/NO	Observaciones
1	Amazonas	NO	No ha adquirido equipos por no tener presupuesto específico designado para titulación.
2	Áncash	*	No brinda información al respecto.
3	Apurímac	*	No brinda información al respecto.
4	Arequipa	*	No brinda información al respecto.
5	Ayacucho	*	No brinda información al respecto.

¹⁷¹ Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI del 2014, notificado con Oficio N° 244-2014/DP, del 30 de mayo del 2014, enviado al Ministerio de Agricultura y Riego.

¹⁷² Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI. Doc. Cit. Pág.14.

¹⁷³ Pacto de Unidad, AIDSESP y CONAP, “Propuestas de las organizaciones indígenas nacionales para ampliar la cobertura de titulación comunal y fortalecer la seguridad jurídica de los territorios comunales”, 2017, pág. 11.

¹⁷⁴ Oficio Múltiple N° 002-2017-DP/AMASPPI, del 9 de agosto de 2017; Oficio múltiple N° 004-2017-DP/AMASPPI, del 20 de setiembre de 2017 y Oficio N° 014-2018-DP/AMASPPI-PPI, del 14 de marzo de 2018.

El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas

6	Cajamarca	SI	Cuenta con equipo GPS de alta precisión, pero no indica la fecha de adquisición.
7	Cusco	SI	Señala que adquirieron equipos GPS y otros.
8	Huancavelica	NO	Informa que no tiene presupuesto para adquisición de equipos.
9	Huánuco	SI	Precisa utilizar equipo GPS, pero no señala fecha de adquisición.
10	Ica	SI	Señala haber adquirido equipos de cómputo e impresoras.
11	Junín	NO	Indica que no hay presupuesto para mejorar la tecnología.
12	La Libertad	*	No brinda información al respecto.
13	Lambayeque	NO	Precisa que recientemente han concluido la transferencia de funciones. Asimismo, indican que el presupuesto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas ha sido mínimo.
14	Lima	*	No brinda información al respecto.
15	Loreto	SI	Informan que el gobierno regional está implementando una infraestructura de datos espaciales, así como el escaneado de información de reconocimiento, titulación de comunidades y sistematización del archivo.
16	Madre de Dios	SI	Señala que viene trabajando la elaboración de un "Catálogo de objetos geográficos de comunidades nativas".
17	Moquegua	NO	No han adoptado ninguna medida.
18	Pasco	*	No brinda información al respecto.
19	Piura	*	Indica que remite catastro a MINAGRI para el sistema de catastro virtual.
20	Puno	*	No brinda información al respecto.
21	San Martín	SI	Informa que cuenta con equipos y bienes muebles adecuados para realizar trabajos que se requieren. No menciona cuales.
22	Tacna	SI	Precisa que se está implementando el catastro digital de comunidades campesinas.
23	Ucayali	*	No brinda información al respecto.
24	Tumbes	NC	No contestó pedido de información.

Fuente: Gobiernos Regionales
 Elaboración: Defensoría del Pueblo
 * No brinda información

En cuanto al MINAGRI, en el año 2017 solicitamos información similar¹⁷⁵. En respuesta, indicó que se encuentra desarrollando el “Sistema de Comunidades Campesinas y Nativas”, base de datos que contaría con toda la información del reconocimiento y titulación, para realizar consultas, emitir reportes de reconocimiento y titulación, y visualizar la información gráfica (plano de conjunto o plano de demarcación). Los gobiernos regionales podrían acceder a dicho sistema a través de una página web, utilizando usuarios y claves de acceso. Si bien se señaló que la plataforma estaría activa en el año 2017¹⁷⁶, recién el 9 de septiembre del 2018, se autorizó su funcionamiento¹⁷⁷.

La digitalización satelital de los límites territoriales debe ser aprovechada en favor de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, y para ello es necesario contar con la infraestructura tecnológica adecuada. Conforme a la información brindada por la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS), responsable de la ejecución del Proyecto PTRT3, la adquisición de equipos para fortalecer las capacidades logísticas para cumplir adecuadamente con esta función es una de las actividades principales en la ejecución del proyecto¹⁷⁸.

Como lo han señalado las organizaciones indígenas, un adecuado proceso de titulación comunal podrá *“garantizar los derechos de propiedad colectiva, a través del otorgamiento de títulos debidamente demarcados y georreferenciados; [ello] contribuiría a encontrar soluciones a los múltiples conflictos de naturaleza jurídica generados entre las comunidades campesinas y nativas con terceros por la superposición de derechos territoriales”*¹⁷⁹.

Por ello, destacamos que a la fecha se encuentre en funcionamiento las plataformas del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas¹⁸⁰, que permitirá observar referencialmente las que cuentan con georreferenciación. Para su adecuado funcionamiento, es indispensable que los gobiernos regionales cumplan con la obligación de brindar la información generada como parte de la titulación de nuevas comunidades campesinas y nativas, bajo responsabilidad administrativa en caso de incumplimiento. Del mismo modo, como lo hemos venido recomendado¹⁸¹, urge la actualización del catastro, dentro de plazos razonables, con medidas orientadas a georeferenciar a aquellas comunidades que, contando con un título de propiedad, carecen de límites adecuadamente establecidos.

¹⁷⁵ Informe N° 008-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/JMLB/JOCH, del 05 de Junio del 2017, punto 2.5, adjunto al oficio N° 0243-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/DG, del 07 de Junio del 2017.

¹⁷⁶ Informe N° 008-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/JMLB/JOCH de fecha 05 de Junio del 2017, párrafo final del punto 2.5, adjunto al oficio N° 0243-2017-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR/DG del 07 de Junio del 2017.

¹⁷⁷ Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI, que autoriza funcionamiento del nuevo “Sistema Catastral para Predios Rurales – SICAR” y crea el “Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas – SIC Comunidades” y aprueban Manuales de Usuarios, publicada el 8 de setiembre del año 2018.

¹⁷⁸ Cuadro N° 1, ítem. 11 (Proceso LPI N° 001-2018). Adjunta al Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE de 21 de junio de 2018. Asimismo, fue informado en reunión de trabajo de fecha 22 de agosto del 2018.

¹⁷⁹ Pacto de Unidad, AIDSESP y CONAP, “Propuestas de las organizaciones indígenas nacionales para ampliar la cobertura de titulación comunal y fortalecer la seguridad jurídica de los territorios comunales”, 2017, pág. 11.

¹⁸⁰ Ver: <http://georural.minagri.gob.pe/sicar/> (consultado el 7 de noviembre de 2018).

¹⁸¹ Nota de prensa N° 209/OCII/DP/2018 del 8 de junio de 2018.

3.1.5. Falta de lineamientos para la solución de controversias por superposición de derechos

Las controversias sobre áreas pendientes de reconocimiento o titulación de comunidades campesinas y nativas son una causa recurrente de paralización o retraso de estos procedimientos. Como resultado de su supervisión a nivel nacional, la Defensoría del Pueblo ha identificado —por lo menos— 144 controversias por superposición de derechos, de acuerdo a información remitida por los gobiernos regionales, cuyos alcances serán abordados en el acápite 3.2.4 del presente capítulo.

La ausencia de lineamientos que establezcan pautas y criterios técnicos para brindarles solución, incide en que éstas permanezcan sin resolución y, por lo tanto, limita el ejercicio de los derechos de las comunidades. Por ello —en el 2014— se recomendó al MINAGRI emitir lineamientos que permitan atender de manera oportuna estas controversias y brindar las soluciones para que la tramitación de estos procedimientos continúe¹⁸².

A la fecha, esta recomendación ha sido atendida respecto de diferencias durante el establecimiento de linderos entre comunidades campesinas y por superposición de estas con predios individuales o de terceros, así como para la superposición entre comunidades nativas y bosques de producción permanente. Otras controversias, como la superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas aún no cuentan con lineamientos para su atención.

Así, los Lineamientos para el deslinde y titulación de territorio de comunidades campesinas, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI, prevén que ante desacuerdos en el deslinde, el equipo técnico del gobierno regional debe considerar, en caso los títulos del tercero colindante no se encuentren inscritos en registros públicos, que no se tendrá en cuenta el lindero señalado. Si estuvieron inscritos, el equipo invita a las partes a llegar a una conciliación, en cuyo caso deberá además contar con la aprobación de la asamblea comunal. Si no hubiera conciliación, el perímetro comunal no incluye el área en controversia¹⁸³.

Del mismo modo, si el desacuerdo es con otra comunidad campesina se exhorta a las partes para que lleguen a un acuerdo, considerando los esfuerzos que asumirían las comunidades en caso llegaran ante el Poder Judicial. Si se produce la conciliación, esta requiere ser aprobada por los dos tercios de los miembros calificados de la asamblea de ambas comunidades colindantes. Si no hubiera conciliación, se determina el área en controversia y las comunidades pueden someterla a la jurisdicción arbitral, previo acuerdo aprobado por los dos tercios de las respectivas asambleas comunales¹⁸⁴.

Sobre la exclusión de predios rústicos de propiedad de terceros, amparados en títulos de propiedad otorgados con anterioridad al 8 de enero de 1920¹⁸⁵, en el marco del levantamiento de plano conjunto, se convoca a una asamblea comunal a fin que se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia de su exclusión, en cuyo primer supuesto

¹⁸² Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI “Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas”, pág. 31.

¹⁸³ Artículo 5.9° de la Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI.

¹⁸⁴ Doc. Cit.

¹⁸⁵ Artículo 9 de la Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI.

será excluido del área total del territorio comunal, mientras que en el segundo, el predio quedará en la condición de área en controversia.

Además de estas pautas es necesario que para el caso de la conciliación, se brinde entrenamiento y capacitación a los funcionarios del equipo técnico que realice en campo estas labores. Sobre el empleo del arbitraje, este método podría resultar desconocido y lejano para las comunidades, razón por la cual se requeriría difundir sus beneficios y garantizar el acceso a árbitros.

En cuanto a los lineamientos para resolver la controversia por la superposición de comunidades nativas pendientes de titulación con bosques de producción permanente, aprobados mediante la Resolución Ministerial N° 547-2014-MINAGRI, de 1 de octubre de 2014, estos precisan que el procedimiento de demarcación y titulación no podrá quedar suspendido en dicho caso, tal como ocurrió con la comunidad nativa de Alto Tamaya Saweto, cuyo líder Edwin Chota y otros tres de sus miembros fueron asesinados por madereros ilegales, mientras esperaban titular sus tierras comunales por más de 12 años¹⁸⁶.

Del mismo modo, estos lineamientos establecen que, concluido el procedimiento de demarcación y titulación, los gobiernos regionales remiten el expediente administrativo correspondiente al SERFOR, el cual propone el redimensionamiento del bosque de producción sobre el área superpuesta con la comunidad titulada. Su implementación, sin embargo, ha planteado dificultades no contempladas por las pautas previstas en la Resolución Ministerial N° 547-2014-MINAGRI.

En efecto, no se desarrollaban los aspectos que deberán considerarse para evaluar de manera técnica y científica la redimensión del bosque de producción permanente, permitiendo un amplio margen de discrecionalidad al SERFOR durante su evaluación¹⁸⁷. Del mismo modo, se carecía de plazos para que dicha entidad evalúe y proponga, en caso corresponda, su redimensionamiento cuando se superponga con una comunidad nativa titulada. Asimismo, conforme la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹⁸⁸, su aprobación requería de la emisión de una resolución ministerial, situación que constituía un cuello de botella para su pronta atención.

Esta situación propiciaba incertidumbre y, en consecuencia, retrasos en el redimensionamiento de bosques de producción permanente por motivo de titulación de comunidades nativas, limitando su inscripción en los registros públicos. Conforme a la información solicitada a los gobiernos regionales, se identificó 45 comunidades nativas superpuestas con bosques de producción permanente que esperan la atención de las solicitudes de redimensionamiento realizadas por los gobiernos regionales que les entregaron sus títulos comunales¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Con relación a estos hechos y las acciones de la Defensoría del Pueblo, ver: Informe N° 001-A-2015-DP-AMASPPI-PPI, de 30 de enero de 2015, disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-N-001-A-2015-DP-AMASPPI-PPI---Saweto.pdf> (consultado el 3 de setiembre de 2018).

¹⁸⁷ Informe de Adjuntía N° 001-2017/DP/AMASPPI.MA, "Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado", pág. 99.

¹⁸⁸ Artículo 28 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 22 de julio de 2011.

¹⁸⁹ De acuerdo a la información remitida por los gobiernos regionales, Loreto, Ucayali y San Martín registran los casos mencionados, cuyo detalle se encuentra desarrollado en el capítulo 3.2.4.

Ante ello, la Defensoría del Pueblo recomendó la emisión de lineamientos que brinden pautas técnicas para su atención¹⁹⁰. Por este motivo, destacamos que, en setiembre de 2018, con la emisión de los “Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente”, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 368-2018-MINAGRI¹⁹¹, se haya previsto delegar la aprobación del redimensionamiento al SERFOR y regulado el establecimiento de un plazo de 30 días hábiles para la atención de solicitudes. No obstante, consideramos pertinente la adopción de medidas para supervisar su adecuada implementación.

Por otra parte, nuestra institución ha identificado otras controversias que requieren medidas urgentes para su atención. Una de ellas está relacionada con la demora en el redimensionamiento de bosques de producción permanente debido a vicios en la aprobación de los estudios de suelos realizados durante el procedimiento de titulación que, a su vez, redundan en su no inscripción en los registros públicos.

En efecto, desde mayo del 2016 el Gobierno Regional de Loreto solicitó al SERFOR el redimensionamiento del bosque de producción permanente de dicha región a favor de 16 comunidades nativas tituladas, sin que hasta la fecha se atienda dicha solicitud¹⁹². Al amparo del deber de cooperación de las entidades del Estado, solicitamos información a la SUNARP¹⁹³, la Dirección Regional de Agricultura de Loreto¹⁹⁴ y al SERFOR¹⁹⁵ sobre las medidas adoptadas para la atención de estas comunidades.

El SERFOR indicó que la DGAAA del MINAGRI observó que los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de estas comunidades no fueron aprobados por esta dirección, conforme al Decreto Supremo N° 017-2009-AG y el numeral 3.1 de la Resolución Ministerial N° 355-2015-MINAGRI¹⁹⁶, solicitándole opinión sobre la validez de los títulos otorgados, así como a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del mismo sector. Ante esta observación, el SERFOR ha omitido pronunciarse sobre el redimensionamiento petitionado, mientras que la Dirección Regional de Agricultura de Loreto ha reiterado dicha solicitud¹⁹⁷.

Al respecto, nuestra institución advierte que se han efectuado diversas reuniones entre entidades del MINAGRI y el gobierno regional de Loreto, sin que se haya logrado brindar solución a una controversia al interior del Estado que, a su vez, mantiene pendiente la inscripción en registros públicos de 16 comunidades por más de dos años. A consideración de la Defensoría del Pueblo, se requiere medidas específicas para brindar solución a una

¹⁹⁰ Doc. Cit.

¹⁹¹ Publicada el 14 de setiembre de 2018.

¹⁹² Oficio N° 476-2016-GRL-DRA-L/DISAFILPA-485, de 3 de mayo de 2016.

¹⁹³ Oficio N° 0526-2016-DP/OD-Loreto, de 4 de agosto de 2016.

¹⁹⁴ Oficio N° 0109-2017-DP/OD-Loreto, de 21 de marzo de 2017.

¹⁹⁵ Oficio N° 032-2017-DP/AMASPPI-PPI, de 21 de abril de 2017 y oficio N° 050-2017-DP/AMASPPI-PPI, de 5 de julio de 2017.

¹⁹⁶ Oficio N° 578-2017-SERFOR/DGIOFFS-DCZO, de 11 de julio de 2017, en atención a una solicitud de información realizada mediante Oficio N° 032-2017-DP/AMASPPI-PPI de 21 de abril de 2017 y 050-2017-DP/AMASPPI-PPI de 5 de julio de 2017.

¹⁹⁷ Oficio N° 501-2018-GRL-DRA-L/DISAFILPA-468, de 9 de abril de 2018.

controversia intersectorial e intergubernamental que afecta a un número mayor de comunidades¹⁹⁸, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Los estudios de suelos que no fueron aprobados por la DGAAA del MINAGRI, al inobservar disposiciones acarrearían la nulidad de las resoluciones directorales de titulación, retrotrayendo sus actuaciones hasta al momento previo a la aprobación de estos estudios, preservando la validez de todos los actos realizados previamente.
- Según la Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, corresponderá al propio Gobierno Regional de Loreto llevar a cabo nuevos actos administrativos como entidad encargada de aprobar los estudios de suelos en los procedimientos de titulación de comunidades nativas.
- Este proceso debe contar con la supervisión de la DGAAA del MINAGRI, conforme a las competencias previstas por la propia Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI sobre la realización estos estudios, en el marco del procedimiento de delimitación y titulación de comunidades nativas.
- Concluido este proceso, el Gobierno Regional de Loreto deberá remitir los expedientes de titulación al SERFOR, a fin que proceda a proponer el redimensionar el BPP de Loreto, conforme lo dispone la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, y en los plazos previstos por “Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente”, aprobados por la Resolución Ministerial N° 368-2018-MINAGRI.

Bajo el mismo contexto, mientras subsista controversia por la superposición de bosques de producción permanente con comunidades nativas tituladas, éstas últimas no podrán ser inscritas en los registros públicos. Actualmente, la Directiva N° 05-2013-SUNARP/SN sobre comunidades nativas de la SUNARP no garantiza la inmatriculación parcial de comunidades nativas superpuestas con bosques de producción permanente, a diferencia de la superposición con áreas naturales protegidas, en cuyo caso es posible la inscripción de aquellas áreas tituladas libres de superposición.

Para cubrir dicho vacío, la Defensoría del Pueblo recomienda que la SUNARP modifique la Directiva N° 05-2013-SUNARP/SN sobre comunidades nativas, para permitir su inmatriculación parcial respecto de aquellas áreas que no se encuentran superpuestas con bosques de producción permanente o permitir la realización de una anotación preventiva hasta que se concluya con dicho procedimiento, garantizando publicidad registral a la demarcación de las comunidades nativas.

A manera de conclusión, si bien se han emitido lineamientos para resolver algunas controversias, estas son insuficientes para atender un universo mayor que afrontan los gobiernos regionales, como la superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas.

¹⁹⁸ De acuerdo a información proporcionada por el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA), durante una reunión de trabajo realizada con organizaciones indígenas y de la sociedad civil realizada el 30 de mayo de 2018, también se encontrarían en la misma situación 16 comunidades tituladas por el gobierno regional de Ucayali.

3.1.6. Tardía implementación del Proyecto Catastro Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa

El proyecto PTRT3 es una iniciativa del Estado ejecutada a través del MINAGRI con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tiene como finalidad la formalización de la propiedad rural y la mejora de la tenencia de la tierra. La Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS), adscrita al MINAGRI, está a cargo de su ejecución.

El presupuesto del presente proyecto asciende a 80 millones de dólares, financiado parcialmente por el Estado en un 50% y el otro 50% por un préstamo del BID. Con este presupuesto, la meta es titular 283,400 predios individuales, 403 comunidades nativas y 190 comunidades campesinas en las 10 regiones de influencia. Las 10 regiones beneficiarias se han agrupado en lotes por temas logísticos, comprendiendo el lote 1 a los departamentos de Amazonas, Cajamarca y San Martín; el lote 2 a Huánuco, Junín y Ucayali; el Lote 3 a Apurímac, Cusco y Puno, y por último, el Lote 4 solo a Loreto.

En cuanto al diseño del proyecto, este se divide en tres componentes: i) el levantamiento catastral, titulación y registro de tierras rurales; ii) el desarrollo de una plataforma tecnológica que agilice los servicios de catastro, titulación y registro; y iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional para la titulación de la tierra rural y el marco de políticas. El período de ejecución es de cinco años desde la suscripción del contrato de implementación el 13 de febrero de 2015. A octubre del año 2018, el proyecto PTRT3 no ha titulado ninguna comunidad y su ejecución ha transcurrido por dificultades que abordaremos a continuación.

Como parte de la supervisión, la Defensoría del Pueblo solicitó información sobre seis aspectos particulares¹⁹⁹: i) los principales avances, logros y resultados obtenidos como consecuencia de la implementación del PTRT3 hasta la fecha; ii) la precisión del presupuesto en porcentaje y monto del PTRT3 asignado para las labores de titulación de comunidades campesinas y nativas, metas y distribución según el ámbito geográfico de intervención del proyecto; iii) las dificultades en la implementación del PTRT3; iv) los convenios suscritos con los gobiernos regionales y otras instituciones públicas para los fines de la ejecución del PTRT3; v) el resultado del proceso de “Convocatoria Internacional” para el proceso de adquisición del componente de Catastro y Titulación de Comunidades Indígenas y Predios Rurales Individuales en gobiernos regionales; y vi) los acuerdos adoptados en el marco de las sesiones del Comité Consultivo Nacional del PTRT3 y los Comités Regionales de Monitoreo Participativo conformados.

En atención a esta solicitud, recibimos información²⁰⁰ y se sostuvo una reunión de trabajo con funcionarios de la Unidad Ejecutora de Gestión de Proyectos Sectoriales, en la que se profundizó los detalles de los avances y las dificultades en la ejecución del proyecto, esclareciendo algunas dudas sobre la información proporcionada²⁰¹. En el primer informe

¹⁹⁹ Oficio N° 042-2018-DP/AMASPPI-PPI a la UEGPS el 5 de junio de 2018, con una reiteración de pedido de información para profundizar en determinados componentes de la respuesta, con Oficio N° 071-2018-DP/AMASPPI-PPI del 9 de agosto de 2018.

²⁰⁰ Informe N° 140-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/PTRT3-CC1/ del 20 de junio de 2018 adjunto al Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE, del 26 de junio de 2018. Posteriormente se atendió la solicitud de ampliación de información mediante Informe N° 052-SSA-2018 del 21 de setiembre de 2018, adjunto al Oficio N° 1109-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE del 09 de octubre de 2018.

²⁰¹ Mesa de trabajo del 22 de agosto de 2018 con la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo, a las 10:00am.

remitido la entidad ha destacado como principal logro y resultado del PTRT3 la consignación del presupuesto para 12 procesos que combinados suman el 58.7% del total del presupuesto del proyecto. Asimismo, señalan que, para julio del año 2018, han consignado el 75% del presupuesto del proyecto. Dentro de las consignaciones de presupuesto se encuentran la suscripción de los contratos con las consultoras de los Lotes 1, 2, 3 y 4; el contrato de la firma consultora que supervisará el proceso; la compra de equipos geodésicos, entre otros.

Otros logro es la suscripción de los múltiples convenios con los gobiernos regionales, para asegurar el correcto proceso de saneamiento físico legal de predios individuales y comunales que permitirá, entre otros objetivos, validar el trabajo de las consultoras encargadas de realizar los trabajos de campos y elaborar los expedientes de titulación para la correspondiente aprobación de los gobiernos regionales, titulares de la función de saneamiento físico y legal comunal.

Por otra parte, la Unidad informó que se ha asignado el 12.21% del total del presupuesto, es decir S/. 32, 730,739.50 para costear el saneamiento físico legal comunal; mientras que para predios rurales individuales, se está asignando el 36.49%, es decir S/.97, 787,170.00 del mismo. Los montos particulares por rubro para las regiones puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 14
Presupuesto regional para la titulación de comunidades campesinas, nativas y predios rurales individuales bajo el PTRT3

Lote	Región	Para comunidades nativas en \$	Para comunidades nativas en S/.	Para comunidades campesinas en \$	Para comunidades campesinas en S/.	Para predios rurales individuales en \$	Para predios rurales individuales en S/.
1	Amazonas	USD 54,720.00	S/. 183,312.00	USD 25,470.00	S/. 85,324.50	USD 226,600.00	S/. 759,110.00
	Cajamarca	USD -	S/. -	USD 89,145.00	S/. 298,635.75	USD 11,948,000.00	S/. 40,025,800.00
	San Martín	USD 456,000.00	S/. 1,527,600.00	USD -	S/. -	USD 288,400.00	S/. 966,140.00
2	Huánuco	USD 54,720.00	S/. 183,312.00	USD 203,760.00	S/. 682,596.00	USD 1,545,000.00	S/. 5,175,750.00
	Junín	USD 364,800.00	S/. 1,222,080.00	USD 254,700.00	S/. 853,245.00	USD 339,900.00	S/. 1,138,665.00
	Ucayali	USD 456,000.00	S/. 1,527,600.00	USD -	S/. -	USD 113,300.00	S/. 379,555.00
3	Apurímac	USD -	S/. -	USD 254,700.00	S/. 853,245.00	USD 515,000.00	S/. 1,725,250.00
	Cusco	USD 91,200.00	S/. 305,520.00	USD 764,100.00	S/. 2,559,735.00	USD 515,000.00	S/. 1,725,250.00
	Puno	USD -	S/. -	USD 827,775.00	S/. 2,773,046.25	USD 13,390,000.00	S/. 44,856,500.00
4	Loreto	USD 5,873,280.00	S/. 19,675,488.00	USD -	S/. -	USD 309,000.00	S/. 1,035,150.00
	Total	USD 7,350,720.00	S/. 24,624,912.00	USD 2,419,650.00	S/. 8,105,827.50	USD 29,190,200.00	S/. 97,787,170.00

Fuente: UEGPS - MINAGRI
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sobre las dificultades en la implementación del PTRT3, la UEGPS señala que sus actividades principales iniciaron en el año 2017, es decir, dos años después de la suscripción del contrato del proyecto, por tres razones: i) el inicio tardío de las actividades de selección de las consultoras; ii) el desarrollo de procesos de pre-diagnóstico para actualizar la información de los gobiernos regionales y la DIGESPACR; y iii) el requerimiento de la no objeción del BID en la selección de consultoras, en donde la adjudicación se da en un plazo no menor de 3 meses²⁰². A dos años para que la ejecución del contrato concluya urgen medidas para obtener avances relacionados con los objetivos del proyecto, en concreto, la titulación de comunidades campesinas y nativas.

Asimismo, funcionarios de la UEGPS indicaron que otra dificultad es la falta de personal especializado en su propia dirección. Requieren incrementar su personal, ya que para el PTRT3 cuentan únicamente con seis personas como responsables de atender a nivel nacional su ejecución²⁰³.

Por otra parte, es importante recordar que la ejecución del PTRT3 afrontó una queja presentada por la organización AIDSEP ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo, al considerar que la

²⁰² Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE, del 26 de junio de 2018.

²⁰³ Mesa de trabajo del 22 de agosto de 2018 con la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo, a las 10:00am.

formulación inicial del proyecto generaría daños irreparables a los Pueblos Indígenas de la Amazonía del Perú exigiendo correctivos para su implementación²⁰⁴. Bajo dicho marco, el MINAGRI y AIDSEP arribaron a entendimientos sobre los alcances del proyecto, como lo relacionado al número de comunidades nativas que serán tituladas (403 frente a los 180 iniciales) y que la secuencia de titulación del PTRT3 iniciará con la titulación de las comunidades frente a la titulación de los predios individuales²⁰⁵.

Superadas estas dificultades, como parte de su implementación, se han suscrito convenios con 10 gobiernos regionales beneficiarios del proyecto (Amazonas, San Martín, Cajamarca, Cusco, Puno, Apurímac, Huánuco, Junín, Ucayali y Loreto), la SUNARP y el Instituto Nacional Geográfico (IGN). La colaboración entre la UEGPS y los gobiernos regionales es uno de los avances más importantes del proyecto hasta el momento, dado que estos últimos son los titulares de la función de reconocimiento y titulación de tierras comunales. El convenio con la SUNARP beneficiará a la UEGPS y sus consultores en el acceso a la información correspondiente a la publicidad registral y al acceso físico y virtual del catastro registral²⁰⁶. Por último, el convenio con el IGN permitirá la coordinación con las firmas consultoras para la correcta elaboración de la cartografía catastral para asegurar el proceso de diagnóstico catastral y georeferencial²⁰⁷.

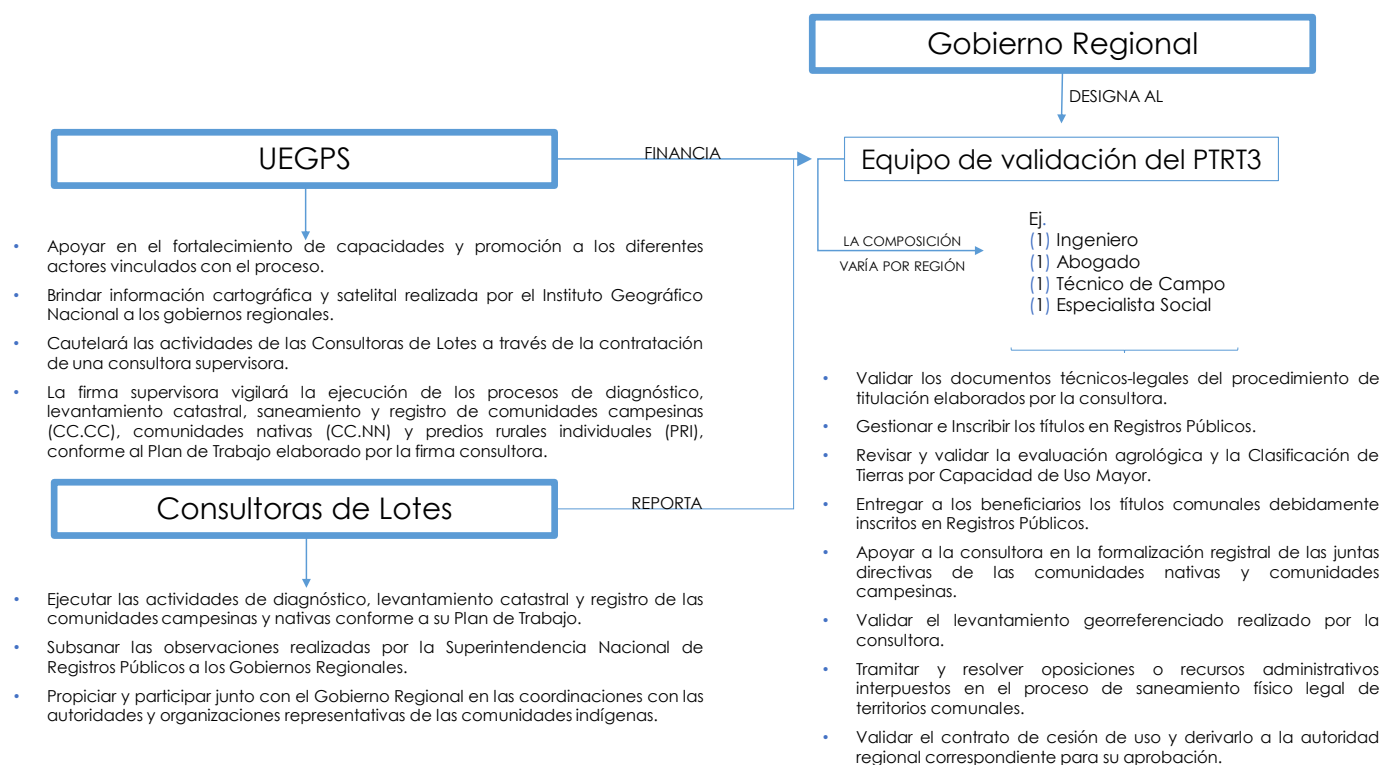
²⁰⁴ MICI-PE-2015-0094, disponible en: <https://idblegacy.iadb.org/es/mici/mici-word.20069.html?ID=MICI-PE-2015-0094&isAjaxRequest> (consultado el 7 de noviembre de 2018).

²⁰⁵ Ver: [https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2016/08/acta%20PTRT3%20-%20AIDSEP%20MICI%20-completa%20\(1\).pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2016/08/acta%20PTRT3%20-%20AIDSEP%20MICI%20-completa%20(1).pdf) (consultado el 7 de noviembre de 2018).

²⁰⁶ Suscrito en agosto de 2017. Fuente: UEGPS.

²⁰⁷ Suscrito en abril de 2017. Fuente: UEGPS.

Gráfico N° 6
Responsabilidades de los actores en el proceso de titulación con PTRT3



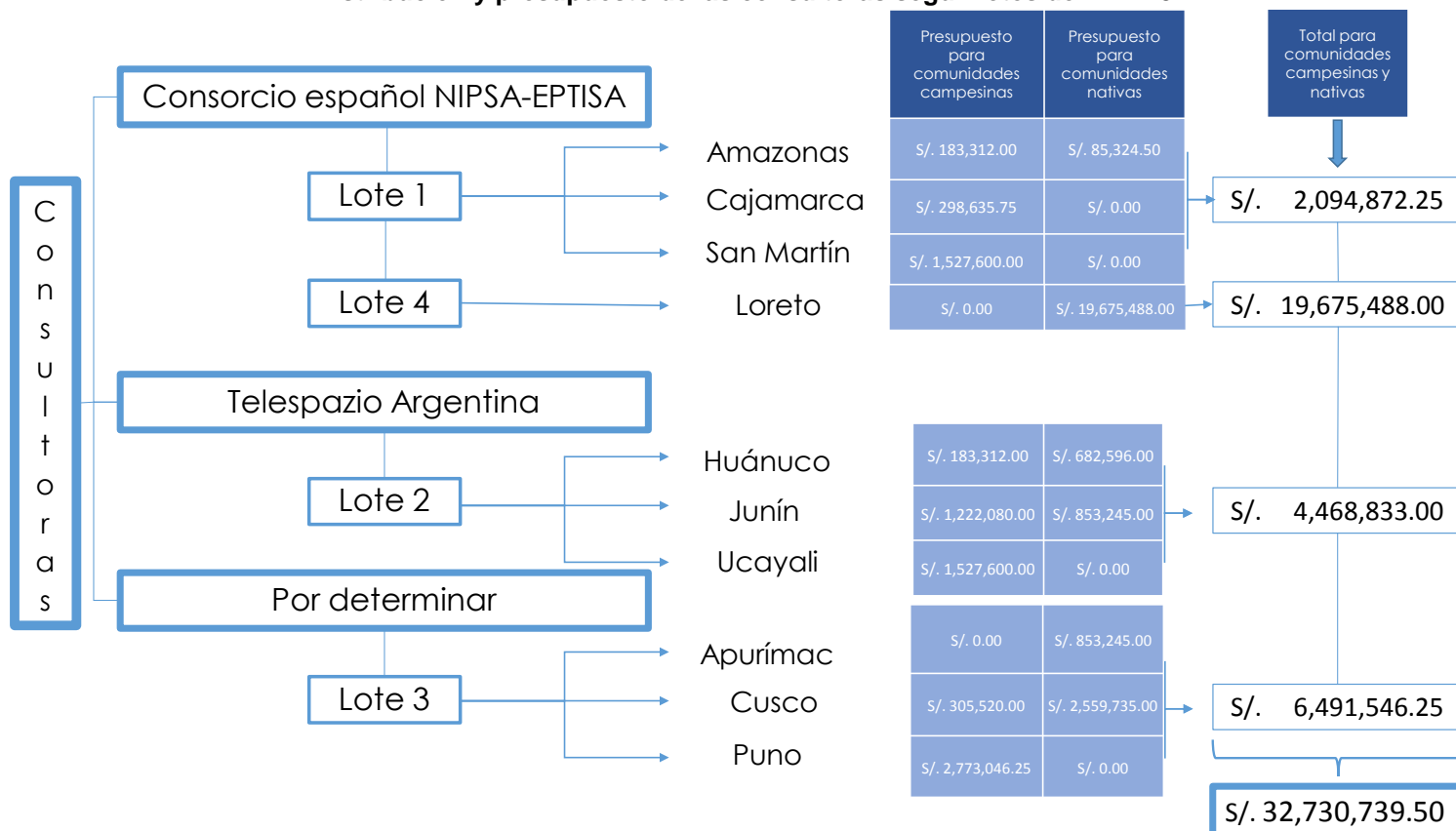
Elaboración: Defensoría del Pueblo. Fuente: UEGPS.

En cuanto al resultado del proceso de convocatoria internacional para el proceso de ejecución del 'Componente 1', se adjudicaron los Lotes 1 y 4 al consorcio NIP S.A.-EPTISA de nacionalidad española, la que ha iniciado sus actividades el 27 de julio de 2018 por aproximadamente tres años²⁰⁸. La consultora encargada del Lote 2 aún no se encuentra definida²⁰⁹. Por último, la consultora encargada del Lote 3 es Telespazio Argentina S.A., que inició actividades el 18 de enero de 2018 por un lapso de tres años.

²⁰⁸ 1080 días, en base a la información remitida mediante Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE, del 21 de junio de 2018.

²⁰⁹ En el Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE, del 21 de junio de 2018, señalan que para el Lote 2 aún se encuentran en una fase de ampliación de la presentación de expresiones de interés. Esta última vencía el 20 de junio de 2018. Al 20 de diciembre de 2018, su página web señala que el Lote 2 aún se encuentra en "proceso de selección". Ver: <https://www.uegps.gob.pe/ptrt3/#1528151006013-69d88621-8ba0> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

Gráfico N° 5
Distribución y presupuesto de las consultoras según lotes del PTRT3



Fuente: UEGPS.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Para la consultora del Lote 1, el monto de contrato asciende a 48 millones de soles²¹⁰; para el Lote 2 a 13 millones de soles²¹¹; para el Lote 3 a aproximadamente a 47 millones de soles²¹²; y por último, para el Lote 4 a 21 millones de soles²¹³. El siguiente cuadro detalla lo presentado a nivel de lotes, convenios y metas de titulación de comunidades campesinas y nativas:

²¹⁰ El monto asciende a S/. 48, 467,108. Fuente: UEGPS.

²¹¹ La cifra exacta es de S/. 13, 394,787. Fuente: UEGPS.

²¹² La cantidad precisa es de S/. 46, 922,110. Fuente: UEGPS.

²¹³ Cuyo monto es de S/. 21, 539,751. Fuente: UEGPS.

Cuadro N° 15
Resumen de los objetivos de titulación, los costos, los plazos de ejecución y la situación actual de las consultoras del PTRT3

	Regiones	Consultora	Convenio	Objetivo de titulación de comunidades nativas	Objetivo de titulación de comunidades campesinas	Costo asignado a titulación de comunidades nativas	Costo asignado a titulación de comunidades campesinas	Plazo de Ejecución	Situación
Lote 1	Amazonas	Consorcio NIP S.A. - EPTISA	Contratación de servicios de catastro, titulación y registro de las tierras de las comunidades nativas y comunidades campesinas reconocidas y de predios rurales individuales en el marco del PTRT3.	3	2	S/. 183,312.00	S/. 85,324.50	3 años desde el inicio de actividades. Suscribió el contrato el 24 de mayo de 2018.	Inicio de actividades: 27 de julio de 2018.
	Cajamarca			0	7	S/. 0.00	S/. 298,635.75		
	San Martín			25	0	S/. 1,527,600.00	S/. 0.00		
Lote 2	Huánuco	Firma consultora aún no asignada.	Contratación de servicios de catastro, titulación y registro de las tierras de las comunidades nativas y comunidades campesinas reconocidas y de predios rurales individuales en el marco del PTRT3.	3	16	S/. 183,312.00	S/. 682,596.00	870 días desde la firma del contrato.	Señalan que están en etapa de ampliación de recolección de expresiones de interés.
	Junín			20	20	S/. 1,222,080.00	S/. 853,245.00		
	Ucayali			25	0	S/. 1,527,600.00	S/. 0.00		
Lote 3	Apurímac	Telespazio Argentina S.A.	Servicio de consultoría para la ejecución de actividades de catastro, titulación y Registro de Predios Rurales y de Comunidades en las Regiones de Apurímac,	0	20	S/. 0.00	S/. 853,245.00	3 años de contrato.	Inicio de actividades: 18 de enero de 2018.
	Cusco			5	60	S/. 305,520.00	S/. 2,559,735.00		
	Puno			0	65	S/. 0.00	S/. 2,773,046.25		

			Cusco y Puno.						
Lote 4	Loreto	Consorcio NIP S.A. - EPTISA	Contratación de servicios de catastro, titulación y registro de las tierras de las comunidades nativas y comunidades campesinas reconocidas y de predios rurales individuales en el marco del PTRT3.	322	0	S/. 19,675,488.00	S/. 0.00	3 años desde el inicio de actividades. Suscribió el contrato el 17 de mayo de 2018.	Inicio de actividades: 27 de julio de 2018.
			Total	403	190	S/. 24,624,912.00	S/. 8,105,827.50		

Fuente: UEGPS, información al 22 de agosto de 2018.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por último, el Comité Consultivo Nacional del PTRT3, el cual tiene como competencia la coordinación, articulación y participación de las entidades públicas involucradas en la ejecución del proyecto, así como de los representantes de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, han reportado cinco sesiones hasta setiembre de 2018²¹⁴. Sobre el presente espacio, la UEGPS reportó los siguientes avances: i) instalar Comités Regionales de Monitoreo Participativo (CRMP) con participación de las organizaciones indígenas locales; ii) incorporar al SERFOR como miembro del Comité Consultivo Nacional; iii) promover la discusión y la facilitación del estudio de clasificación de tierras en los procesos de titulación rural; iv) promover la simplificación de los procesos de titulación de comunidades nativas en bosques de producción permanente; y v) aprobar la incorporación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ministerio del Ambiente (SERNANP-MINAM).

En cuanto a los Comités Regionales de Monitoreo Participativo, los cuales tienen una competencia similar al comité nacional, pero a un nivel local, han sostenido 24 reuniones a la fecha. Los logros de estos espacios, según la UEGPS, son los siguientes: i) la incorporación de delegados de organizaciones indígenas regionales; ii) la definición de listas de comunidades nativas que serían tituladas por el proyecto; iii) la realización de reuniones informativas en zonas lejanas de comunidades nativas, comunidades campesinas y áreas de agricultores individuales; y iv) la difusión del proceso del PTRT3 y sus avances.

A forma de conclusión, si bien la UEGPS ha demostrado avances sustantivos para empezar con la labor principal de titulación, el proyecto todavía no logra titular comunidades a más de la mitad de su plazo de ejecución. Ello se explica, en parte, por los problemas recurrentes

²¹⁴ Tanto el Comité Consultivo Nacional, como el Comité Regional de Monitoreo Participativo, han empezado operaciones en marzo de 2018, según reporta la UEGPS.

que son intrínsecos a la ejecución de un proyecto (exceso de tramitología, plazos que no están claramente establecidos, alta rotación de funcionarios, entre otros) y la complejidad del PTRT3 en sí. No obstante, es necesario que en el tiempo restante las consultoras puedan cumplir con sus objetivos de titulación, ya que existen más de 400 comunidades que se beneficiarán de que el proyecto cumpla con sus metas de titulación.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante de resaltar que dado que el PTRT3 es un proyecto basado en metas, los directivos reconocen que se está priorizando la titulación de comunidades que ya se encuentran reconocidas (es decir, con personería jurídica) porque ello implica un proceso menos para cumplir con el objetivo establecido. De esta manera, las comunidades que aún no se encuentran mapeadas jurídicamente seguirán con un estatus incierto y con expectativas de que el Estado cumpla con la obligación de sanear legalmente sus tierras.

Finalmente, ante la posibilidad que no se cumplan las metas puestas dentro del plazo de ejecución al año 2020, en caso corresponda, el Ministerio de Agricultura y Riego debe gestionar con anticipación la prórroga del proyecto PTRT3 ante el Ministerio de Economía y Finanzas. De esta manera, se exhorta a este último a brindar las facilidades para gestionar la petición de extensión del proyecto con la finalidad de que se cumpla con las metas trazadas.

De la misma manera, el próximo cambio de autoridades de los gobiernos regionales a inicio del año 2019, va a propiciar una transición que podría retardar los procesos de titulación debido al cambio súbito de funcionarios en todas sus áreas. Por ello es necesario establecer coordinaciones y espacios, como parte de este proceso, para poder generar una transferencia fluida de los alcances del PTRT3 que no afecte el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas.

3.1.7. Falta de espacios institucionales de coordinación intersectorial y con organizaciones indígenas

El derecho a la participación implica que las instituciones del Estado deben garantizar que las comunidades campesinas y nativas sean parte de las decisiones y los procesos que puedan afectar directamente, como la demarcación y titulación de sus tierras, especialmente, cuando éstas son parte de un pueblo indígena, en atención a las garantías recogidas en el Convenio N° 169 de la OIT²¹⁵. Asimismo, son importantes para asegurar un adecuado monitoreo y seguimiento de los acuerdos realizados entre la población indígena y el Estado sobre dicha materia.

En cuatro espacios de dialogo y coordinación se discuten medidas relacionadas con la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, éstos no se encuentran diseñados para tratar proponer iniciativas o acciones a largo plazo por las razones que se detallarán a continuación.

De esta manera, un primer espacio de coordinación intersectorial que ha puesto en agenda la titulación de comunidades nativas es la Comisión Multisectorial del Grupo Nacional de

²¹⁵ Artículo 6, numeral 1, literal b, del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. Esta, que fue creada en el año 2010 —luego del conflicto de Bagua— es de carácter permanente y es presidido por el Ministerio de Agricultura y Riego a través de la DIGESPACR²¹⁶.

Conforme a su norma de creación, el presente espacio se encuentra a cargo de elaborar propuestas sobre: i) titulación de tierras; ii) cesión en uso de tierras aptas para la producción forestal y tierras de protección; y iii) clasificación de suelos por su capacidad de uso mayor. La última sesión fue realizada el 11 de junio de 2018, en donde se analizaron temas de titulación de tierras y cesión de uso en favor de las comunidades nativas cuando estas se encuentran superpuestas con Bosques de Producción Permanente (BPP)²¹⁷.

Un segundo espacio de coordinación intersectorial es el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), presidido por el Ministerio de Cultura como ente rector en materia de interculturalidad. El espacio está conformado por representantes de organizaciones indígenas, campesinas y civiles, así como las autoridades del Viceministerio de Interculturalidad, los cuales se reúnen periódicamente para tratar múltiples temas que afectan directamente al presente grupo poblacional. La Defensoría del Pueblo participa de este espacio en calidad de observador.

Entre las funciones del GTPI se encuentra la formulación de propuestas de políticas públicas; la concertación sobre prioridades de desarrollo; el seguimiento de políticas sectoriales de responsabilidad del Ministerio de Cultura, y el desarrollo de reuniones descentralizadas.

Activo desde el 2015, el grupo de trabajo ha sostenido un número importante de sesiones. En cinco de ellas se abordó la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades nativas y campesinas²¹⁸. La última sesión donde se abordó la temática del reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas a nivel nacional fue el 15 de setiembre de 2017. En atención a su diseño, se abarcan muchos temas concernientes a la población y la política indígena, por lo que la titulación de tierras se vuelve uno dentro de múltiples más, el cual es abordado cuando la coyuntura lo requiere.

Un tercer espacio es el Comité Consultivo Nacional del proyecto de titulación PTRT3, conformado por un total de 17 participantes²¹⁹, instancia de coordinación, articulación y participación de las entidades públicas involucradas en la ejecución del proyecto y los representantes de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Presididas por el Viceministro de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego, tienen las siguientes funciones:

²¹⁶ Decreto Supremo N° 107-2010-PCM publicado el 10 de diciembre del 2010. Está conformado por representantes del MINAGRI – DIGESPACR, DGAAA, SERFOR, MINAM; organizaciones: AIDSESP Y CONAP.

²¹⁷ Acta de la reunión de la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de los acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos del 11 de junio del 2018.

²¹⁸ Información brindada a la Defensoría del Pueblo a través del Informe N° 900008-2018-IRU/DIN/DGCI/VMI/MC de 23 de julio de 2018, mediante Oficio N° 900020-2018/DIN/DGCI/VMI/MC de la misma fecha, en respuesta al Oficio N° 019-2018-DP/AMASPPI-PPI del 29 de abril de 2018. Las cinco sesiones en las que se abordó esta temática fueron: en el 2015: 3° sesión; en el 2016: 8° sesión; en el 2017: 13°, 14°, 15° y 16° sesión.

²¹⁹ Establecido mediante Resolución Ministerial N° 0415-2016-MINAGRI, publicada el 27 de julio de 2016.

Cuadro N° 16
Funciones del comité consultivo nacional del PTRT3

I	II	III	IV	V
Evaluar y/o solicitar informes de gestión referidos al nivel de ejecución del Proyecto, cumplimiento de metas físico y/o financieras del PTRT3, a fin de evaluar el cumplimiento de indicadores de ejecución previstos.	Evaluar y discutir los problemas y/o sugerencias planteados por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, recogidos de sus organizaciones de base o en su experiencia directa sobre el proceso de titulación mismo y/o los impactos socioambientales.	Evaluar la documentación e informes que los ejecutores del Proyecto u otras instituciones generen con relación a los potenciales impactos del Proyecto, a fin de plantear las adecuaciones del caso, respecto de los indicadores u otros impactos que pudieran aparecer que no han sido previstos.	Emitir informes y recomendaciones sobre ajustes a ser realizados al PTRT3, a ser tomados en cuenta por los encargados de la implementación del Proyecto.	Identificar la información que se requiera proveer a la población, o en general, las acciones de comunicación que se necesitan desarrollar con la población, para asegurar el mejor funcionamiento del Proyecto.

Fuente: MINAGRI.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Durante su implementación se han registrado avances importantes a nivel de acuerdos (como la creación de los Comités Regionales de Monitoreo Participativo y la incorporación de SERFOR al Comité Consultivo Nacional), que evidencian disposición de coordinación intersectorial. Sin embargo, su vigencia es limitada, tal como lo señala la Resolución Ministerial que creó el espacio: “El plazo de duración del Grupo de Trabajo creado por el artículo 1 de la presente Resolución está supeditado al plazo de duración del proyecto *Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3*”²²⁰. De esta manera, siendo la fecha de culminación del proyecto el 2020, este espacio culminarán para un tema que seguirá pendiente de atención incluso después de la ejecución del PTRT3.

Finalmente, se registran espacios a nivel regional en el marco del PTRT3. Los Comités Regionales de Monitoreo Participativo son la instancia de coordinación que tiene el objetivo de tener una función similar al comité nacional, pero a nivel local²²¹. La UEGPS señala que estos espacios congregan a las bases regionales de las organizaciones indígenas, así como a instituciones públicas, tales como las Direcciones Regionales Agrarias, el Ministerio Público, las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Cultura, entre otros. Estos comités solo se dan en 10 departamentos de los 24 que cuentan con comunidades campesinas o nativas en sus jurisdicciones.

Los logros alcanzados en los presentes espacios regionales son: la incorporación de delegados de organizaciones indígenas regionales; la definición de las listas de comunidades nativas que serían tituladas por el proyecto; la realización de reuniones informativas en zonas lejanas de comunidades campesinas y nativas; y la difusión del proceso y sus avances. No obstante, al igual que el Comité Consultivo Nacional, su funcionamiento solo está garantizado mientras el contrato del proyecto siga vigente.

²²⁰ Resolución Ministerial N° 0415-2016-MINAGRI, publicada el 27 de julio de 2016.

²²¹ Informe N° 140-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/PTRT3-CC1, del 20 de junio de 2018, adjunto al Oficio N° 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE, del 21 de junio de 2018.

El siguiente cuadro da cuenta los espacios de dialogo y coordinación interinstitucional:

Cuadro N° 17
Espacios de coordinación interinstitucional

N°	Espacio interinstitucional	Base legal	Condición y ámbito	Organizaciones	Entidades Estatales	Secretaría Técnica
1	Comisión multisectorial del Grupo Nacional de Coordinación para el desarrollo de los Pueblos Amazónicos.	D.S. N° 107-2010-PCM	Permanente. En departamentos con comunidades nativas.	AIDSESEP, CONAP, CIAM.	MINAGRI: DIGESPACR, DGAA, SERFOR Preside: DIGESPACR MINAM –DGOTA Ministerio de Cultura.	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR
2	GTPI - Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas.	R.M. N° 403-2014-MC	Permanente. A nivel nacional.	AIDSESEP, CONAP, CCP, CNA, UNCA ONAMIAP, FEMUCARINAP	Ministerio de Cultura Viceministerio de Interculturalidad.	Viceministerio de Interculturalidad
3	CCN - Comité Consultivo Nacional.	R.M. N° 415.2016 MINAGRI	Durante el plazo del proyecto. A nivel Nacional.	AIDSESEP, CONAP, CCP, CNA, UNCA ONAMIAP, FEMUCARINAP. ONGs. CEDIA, CEPES, SPDA, CONVEAGRO.	MINAGRI: UEGPS – DIGESPACR, Preside: Viceministro de Políticas Agrarias. Participa: Viceministerio de Interculturalidad. Director Ejecutivo UEGPS	Coordinador general del Proyecto PTRT3
4	CCR - Comités Consultivos Regionales.	Convenios Interinstitucionales.	Durante el plazo del proyecto. En 10 Regiones.	Organizaciones representativas de comunidades campesinas y nativas regionales.	Representante del PTRT3	Dirección Regional Agraria u organismo competente.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura y El Peruano.

En síntesis, si bien existen espacios en los que se discute sobre la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, estas i) no se dan con regularidad; ii) abarcan una agenda amplia y los problemas sobre la seguridad jurídica solo se aborda coyunturalmente; iii) la mesa de trabajo que ve el tema de titulación de tierras de forma continua, solo atiende a comunidades nativas y; iv) los comités que ven el tema con frecuencia están limitados a 10 regiones y su existencia depende de la vigencia de un proyecto. En este sentido, el saneamiento físico legal de las comunidades campesinas y nativas es un pendiente que necesita de discusión para promover la celeridad de los procesos de reconocimiento y titulación a nivel nacional.

Por ello es pertinente la creación y funcionamiento de un espacio interinstitucional de carácter permanente, de articulación intersectorial y con participación de organizaciones de comunidades campesinas, nativas y de pueblos indígenas, liderada por el ente rector del

MINAGRI —la DIGESPACR —a nivel nacional. De forma similar, a nivel regional debe constituirse instancias de coordinación y vigilancia, que sea presidida por la Dirección Regional Agraria —o la unidad responsable— en las 24 regiones en donde existen comunidades campesinas y nativas.

De esta forma se garantizará el derecho de participación, opinión y propuesta de las organizaciones de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas e instituciones de la sociedad civil interesadas por el desarrollo de esta política específica; y un monitoreo adecuado de los proyectos de titulación que se ejecutará en sus tierras, para evitar malos manejos económicos y posibles actos de corrupción.

3.2 A nivel de los gobiernos regionales

3.2.1. Lento avance en el reconocimiento y titulación comunal

Desde que los gobiernos regionales asumieron la competencia para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas en el año 2011, el avance en el saneamiento físico legal de las comunidades ha sido modesto. La Defensoría del Pueblo advierte que las causas de este retraso son: i) la excesiva tramitología; ii) la falta de priorización presupuestal de recursos ordinarios a nivel nacional y regional; iii) las múltiples controversias de superposición; iv) el insuficiente personal y la alta rotación del mismo y, v) la poca voluntad política.

Como parte de la presente supervisión, se solicitó información a los gobiernos regionales a partir de agosto del año 2017. Ante la falta de respuesta, se ha reiterado la solicitud hasta en cuatro oportunidades a algunos gobiernos regionales²²². El último oficio de respuesta a una solicitud de información remitido por un gobierno regional llegó a la Defensoría del Pueblo el 10 de setiembre de 2018²²³.

Es importante advertir que la calidad de la información entregada por parte de los gobiernos regionales ha sido deficiente en múltiples aspectos. Desde la omisión de respuesta a lo solicitado, hasta el envío de información que contradice lo señalado en documentos previos. No obstante, a través del constante contraste de la información proporcionada, ha sido posible sistematizarla.

De acuerdo a esta información, se detalla la situación de las comunidades campesinas hasta diciembre del año 2017, conforme lo reportado por los gobiernos regionales supervisados:

²²² Ver cuadro adjunto en el Anexo N°3.

²²³ Doc. Cit.

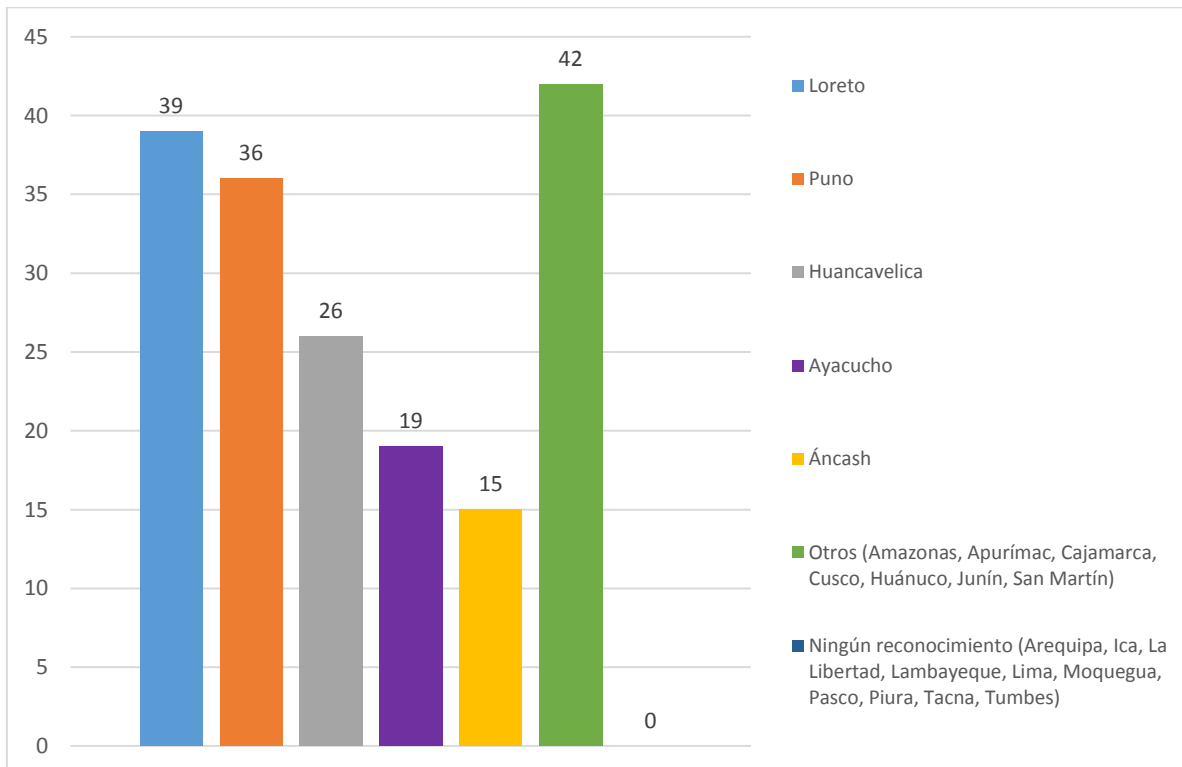
Cuadro N° 18
Consolidado de reconocimientos, titulaciones y pendientes de titulación de comunidades campesinas hasta fines del segundo semestre de 2017

Comunidades campesinas	
Gobiernos regionales, a finales del segundo semestre de 2017	
Reconocidas	6316
Tituladas	5177
Pendientes	1139

Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme al cuadro anterior, según la información remitida por los gobiernos regionales hasta diciembre del año 2017 existen 6316 comunidades campesinas reconocidas, 5177 tituladas y 1139 pendientes de titulación. Esta cifra difiere con la que se encuentra a disposición del MINAGRI, proporcionada al Congreso de la República, reseñada en el acápite 3.1.2 del presente capítulo. A continuación se presenta la información respecto a las comunidades campesinas de forma desagregada:

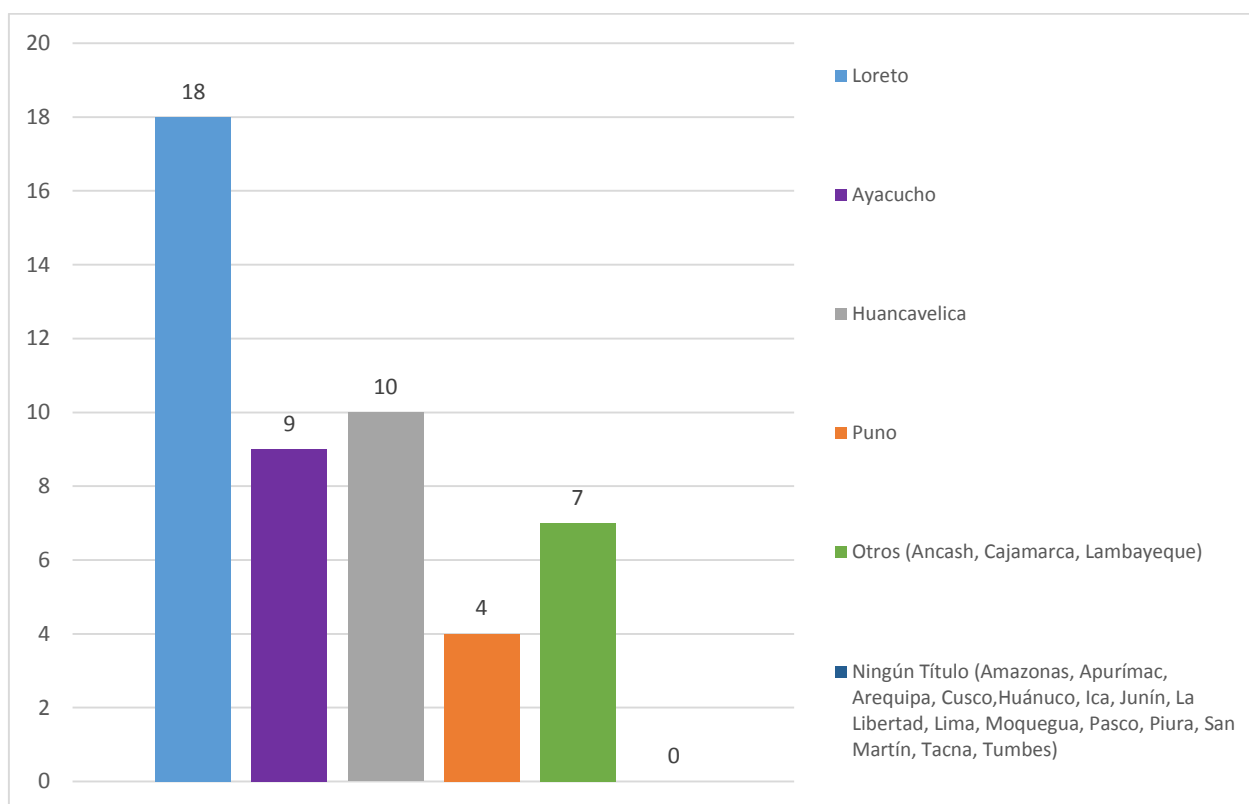
Gráfico N° 6
Número de resoluciones de reconocimiento de comunidades campesinas del año 2011 a finales del segundo semestre de 2017



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En primer lugar, el presente gráfico detalla a los gobiernos regionales que presentan un mayor registro de comunidades campesinas reconocidas durante el periodo 2011 – 2017, siendo estas: Loreto (39), Puno (36), Huancavelica (26), Ayacucho (19) y Ancash (15), contrastando con los 10 gobiernos regionales que durante el periodo del 2011 – 2017 no han realizado ningún reconocimiento (Arequipa, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, Tacna y Tumbes).

Gráfico N° 7
Número de títulos de propiedad otorgados a comunidades campesinas del año 2011 a finales del segundo semestre de 2017 (incluye ampliaciones)



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

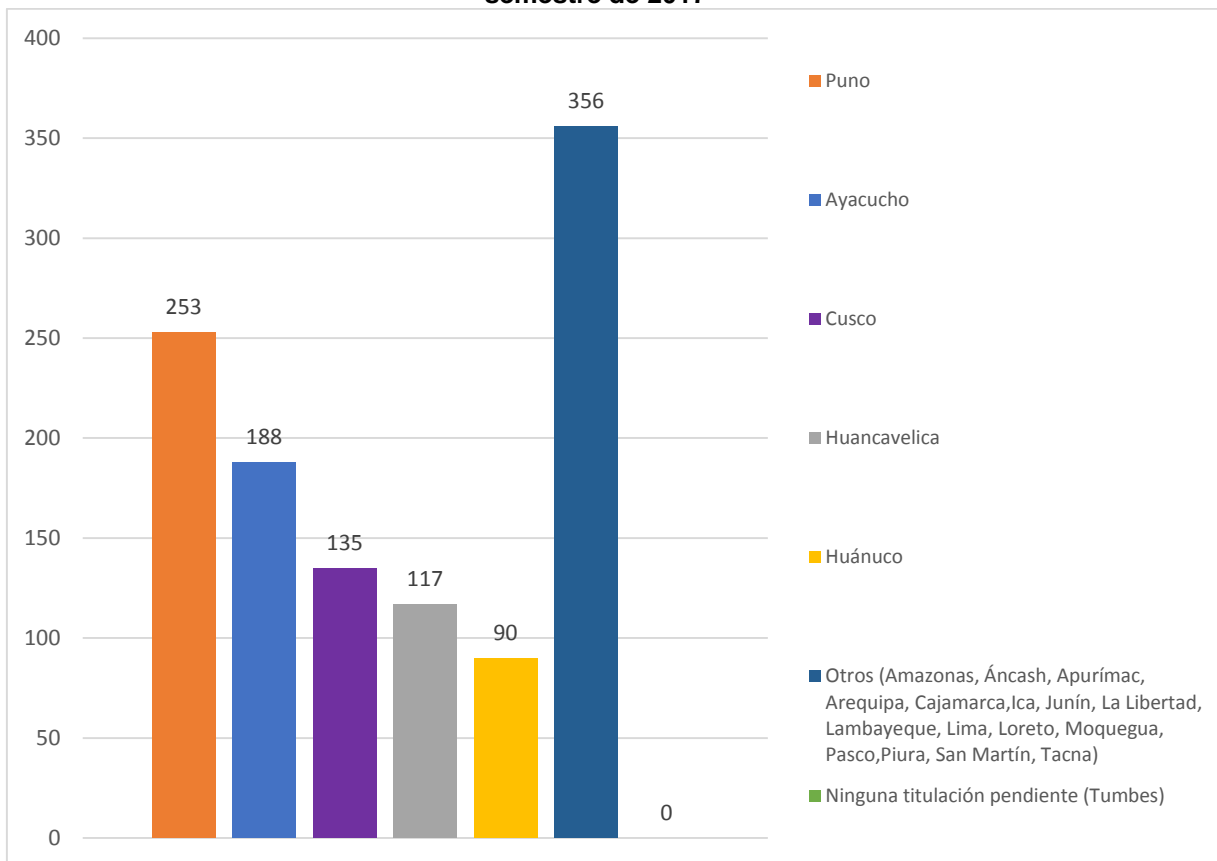
* En el caso de Huancavelica se aclara que son 05 nuevos reconocimientos y 05 ampliaciones.

En segundo lugar, en cuanto a la titulación de las comunidades campesinas, se advierte que han mostrado mayores avances los gobiernos regionales de: Loreto (18), Ayacucho (09), Huancavelica (05)²²⁴, Puno (04), Ancash (03), Cajamarca (03) y Lambayeque (1). En contraste, 15 gobiernos regionales (Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cusco, Huánuco, Ica,

²²⁴ Huancavelica realizó cinco nuevas titulaciones y cinco ampliaciones de titulación.

Junín, La Libertad, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes) no han titulado ninguna comunidad campesina durante el período 2011 —2017.

Gráfico N° 8
Número de comunidades campesinas pendientes de titulación a finales del segundo semestre de 2017



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por último, las regiones que presentan la mayor cantidad de comunidades campesinas pendientes de titulación son Puno (253), Ayacucho (188), Cusco (135), Huancavelica (125), Huánuco (90) y Loreto (76)²²⁵. Es importante de resaltar que Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y Loreto, teniendo una alta cantidad de comunidades campesinas pendientes de titulación, no forman parte del proyecto PTRT3, tal como se puede corroborar en el acápite 3.1.6. del presente informe.

De los cuadros previamente presentados se advierte que sólo 12 gobiernos regionales (55%), realizaron labores de reconocimiento de comunidades campesinas para el período supervisado. De la misma manera, solo siete gobiernos regionales previamente

²²⁵ Ver Anexo N° 5 para consultar las cifras de reconocimiento, titulación y pendientes de titulación de las comunidades campesinas de manera desgregada y detallada.

mencionados (32%) han realizado labores de titulación de comunidades campesinas, lo que indica que el 68% restante no han llevado a cabo estas labores en un período de siete años²²⁶.

Conforme a estos resultados, se destaca los avances en la titulación de comunidades campesinas por parte de los gobiernos regionales de Puno y Ayacucho, que tienen las mayores cifras de comunidades pendientes de titulación, sin embargo, estos avances son modestos frente a dicho total. Es preocupante que el gobierno regional de Cusco, tercera con el mayor número de comunidades pendientes de titulación, y Huánuco, con una cifra cercana al ciento de comunidades, no haya registrado avances.

En cuanto a la información sobre comunidades nativas remitida por parte de los gobiernos regionales, se observa lo siguiente:

Cuadro N° 19
Consolidado de reconocimientos, titulaciones y pendientes de titulación de comunidades nativas hasta fines del segundo semestre de 2017.

Comunidades nativas	
Gobiernos regionales, a finales del segundo semestre de 2017	
Reconocidas	2129
Tituladas	1498
Pendientes	631

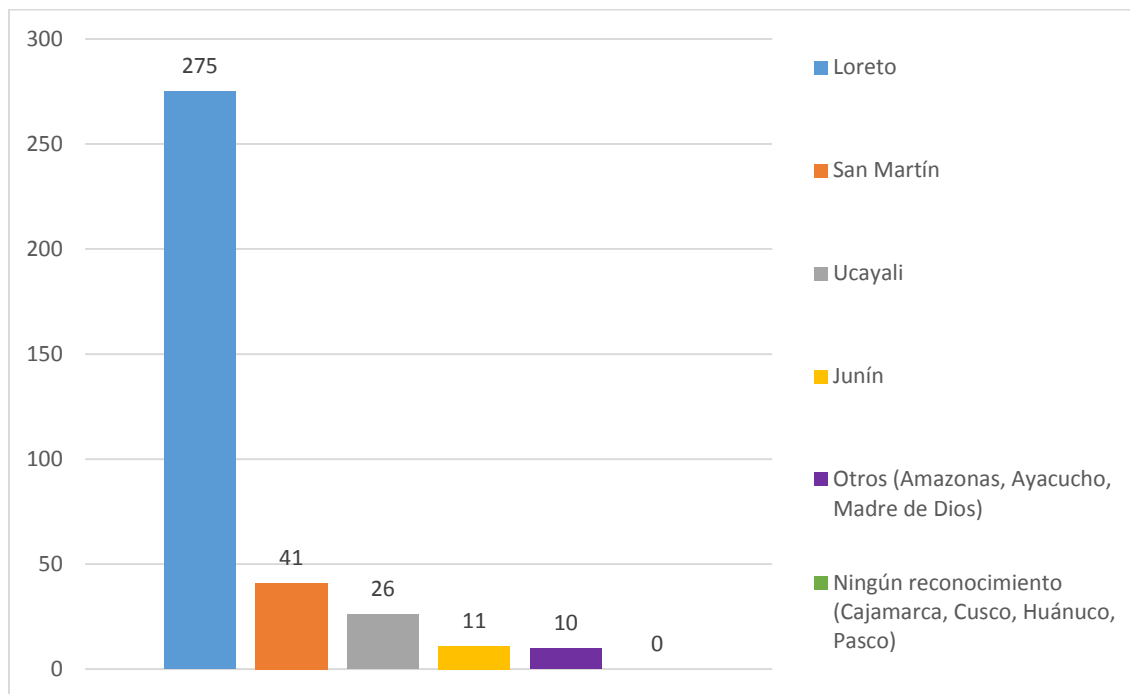
Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Del cuadro precedente, la información remitida por los gobiernos regionales hasta fines del año 2017, existen 2129 comunidades nativas reconocidas, 1498 tituladas y 631 pendientes de titulación. Al igual que con la comunidades campesinas, estas cifras tampoco coinciden con lo informado por el MINAGRI al Congreso de la República, información mencionada en el acápite 3.1.2 de este capítulo.

A continuación se presenta de forma gráfica los reconocimientos, titulaciones, y pendientes de titulación de comunidades nativas a cargo de los gobiernos regionales, para el período del 2011-2017.

²²⁶ Este 68% está representado por los gobiernos regionales de: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Ucayali y Tumbes.

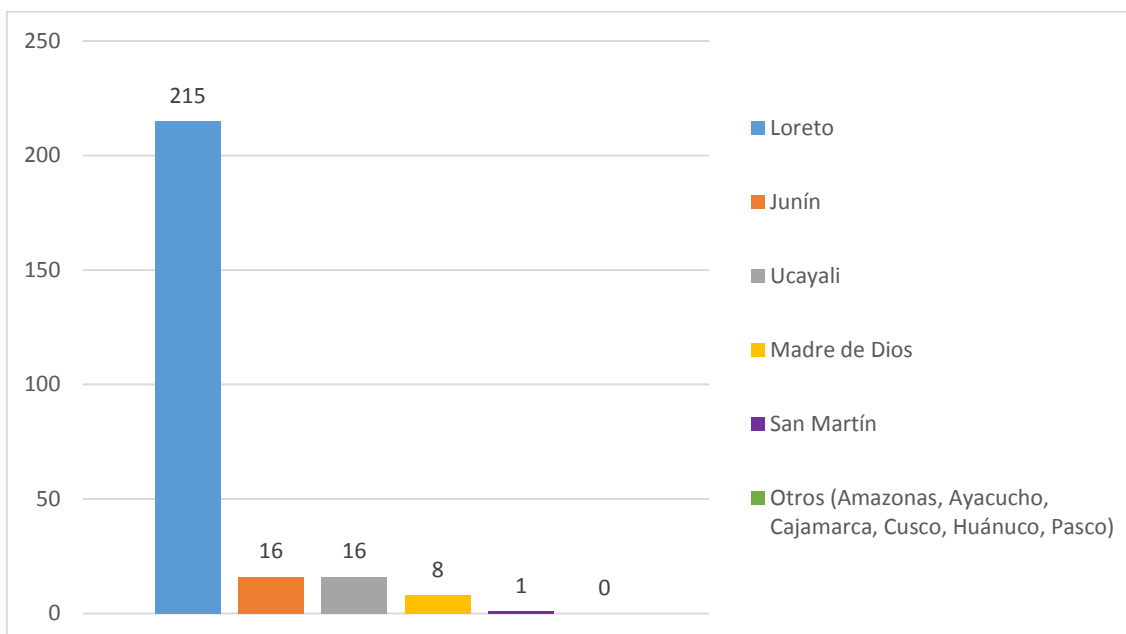
Gráfico N° 9
Número de resoluciones de reconocimiento de comunidades nativas según gobiernos regionales del año 2011 a finales del segundo semestre de 2017



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El gráfico da cuenta de que las cuatro regiones con el mayor número de reconocimientos, en el período del año 2011 al 2017, son Loreto (275), San Martín (41), Ucayali (26), Junín (11) y Amazonas (5). En contraposición, cuatro gobiernos regionales (Cajamarca, Cusco, Huánuco y Pasco) no han reconocido ninguna comunidad nativa en el período designado.

Gráfico N° 10
Número de títulos de propiedad otorgados a comunidades nativas del año 2011 a diciembre de 2017 (incluye ampliaciones)



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

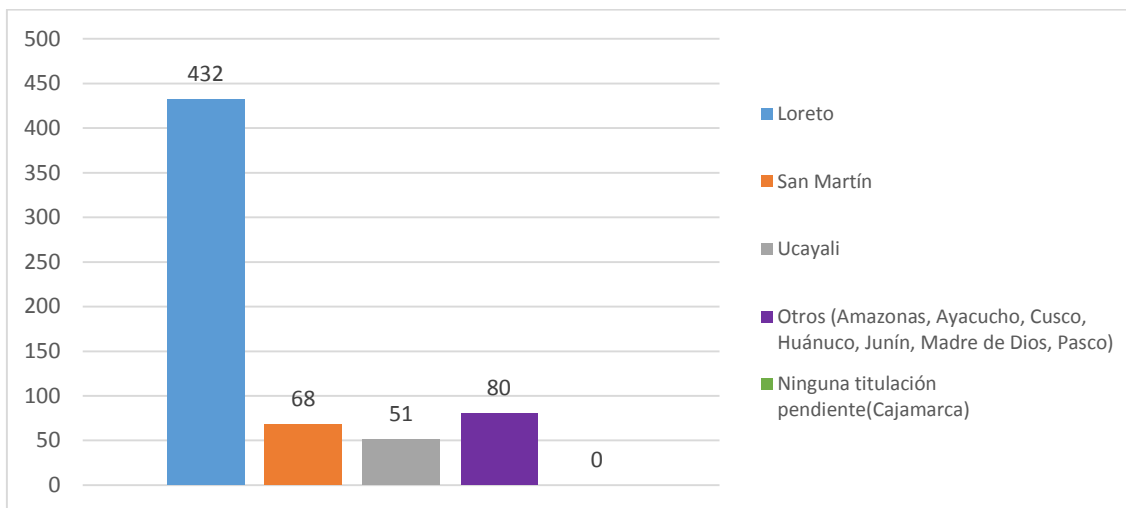
*Loreto expidió 176 nuevos títulos y 39 ampliaciones en total 215.

** Junín y Ucayali expidieron 05 nuevos títulos y 11 ampliaciones en total 16 respectivamente.

* Madre de Dios expidió 4 nuevos títulos y 4 ampliaciones total 8

Asimismo, en materia de titulación los gobiernos regionales con mayores cifras de titulación son: Loreto (176 titulaciones y 39 ampliaciones), Ucayali (cinco titulaciones y 11 ampliaciones), Junín (cinco titulaciones y 11 ampliaciones), Madre de Dios (cuatro titulaciones y cuatro ampliaciones) y San Martín (una titulación). En contraste, seis gobiernos regionales no han realizado labores de titulación en siete años (Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco y Pasco).

Gráfico N° 11
Número de comunidades nativas pendientes de titulación a finales del segundo semestre de 2017



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Finalmente, aquellas regiones que tienen la mayor cantidad de comunidades nativas pendientes de titulación son: Loreto (432), San Martín (68), Ucayali (51), Junín (26) y Pasco (26). Al respecto, si bien Loreto, Ucayali y Junín tienen avances en titulación, su brecha de pendientes sigue siendo considerable, por lo que es un avance modesto, pero insuficiente. En la misma línea, motivan preocupación los precarios avances de San Martín y Pasco frente al número total de comunidades pendientes de titulación en sus jurisdicciones²²⁷.

De los gráficos sobre comunidades nativas previamente presentados, se advierte que siete gobiernos regionales (64%) de los 11 que cuentan con comunidades nativas en su jurisdicción han realizado labores de reconocimiento de comunidades nativas. En cuanto a las labores de titulación se observa que solo cinco gobiernos regionales (45%), de los 11 que tienen comunidades nativas en su ámbito, han reportado algún tipo de registro.

Es importante de resaltar que todas las regiones que han titulado comunidades nativas han contado con financiamiento externo y asesoría técnica por convenios: Loreto obtuvo financiamiento del MDE Saweto-Perú, del MINAGRI por el Lote 192, del FIP y de CEDIA; Ucayali obtuvo del MDE Saweto-Perú, del DCI-PNUD y del FIP; Junín obtuvo del MDE Saweto y de DEVIDA; Madre Dios obtuvo del MDE Saweto y del FIP, y por último, San Martín obtuvo financiamiento del MDE Saweto y del DCI PNUD.

Otro aspecto que continúa sin ser debidamente atendido es la ampliación de titulación de comunidades en áreas colindantes por el incremento de su población comunera. Sobre esto se observa que los gobiernos regionales de Junín y Ucayali han realizado una mayor cantidad de titulación de ampliaciones que de titulación de nuevas comunidades, según

²²⁷ Ver Anexo N° 6 para consultar las cifras de reconocimiento, titulación y pendientes de titulación de las comunidades nativas de manera desgregada y detallada.

reportan, en respuesta a la demanda de parte de las comunidades mismas. Asimismo existen ocho peticiones de este tipo pendientes de atender en Madre de Dios²²⁸. Otros gobiernos regionales no han brindado información sobre esta problemática.

A forma de conclusión, si bien existen avances, persiste una considerable cantidad de gobiernos regionales que aún no asumen a cabalidad las competencias de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, a pesar de financiamientos focalizados, como es el caso de Pasco, que no ha reconocido ni titulado ninguna comunidad en los siete años en los que ha tenido la competencia.

Para corregir esta deficiencia, los gobiernos regionales deben implementar diagnósticos físico legal para determinar tres aspectos fundamentales en el proceso de formalización y saneamiento: el reconocimiento legal, la titulación y la georrefenciación. Además, les corresponde determinar el número de comunidades que han presentado solicitudes de reconocimiento, titulación y ampliación de titulación; es decir, precisar la demanda real de este servicio, pues no se cuentan con datos completos al respecto.

En la misma línea, identificar el número de comunidades campesinas y nativas que tienen resoluciones de reconocimiento y titulación, pero que no están inscritas en los registros públicos es otra medida complementaria importante. Si bien la inscripción registral en el Perú no es constitutiva de derechos, es necesaria para garantizar seguridad mediante la publicidad registral que brinda oponibilidad frente a terceros.

Finalmente, los gobiernos regionales deben evaluar los plazos de duración de los procedimientos de reconocimiento y titulación para identificar los pasos o momentos en que se paraliza, para proponer soluciones ante estas interferencias. En base a sus resultados, en coordinación con el MINAGRI, proponer la adopción de medidas de simplificación administrativa que permitan dar mayor fluidez a estos procedimientos administrativos y acelerar saneamiento físico legal comunal.

3.2.2. Inobservancia de normas en instrumentos de gestión regional

Instrumentos de gestión, como el ROF y el TUPA²²⁹, desarrollan los alcances de la institucionalidad y las labores de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas que se encuentran a cargo los gobiernos regionales.

Como parte de la transferencia de competencias, el MINAGRI estableció una relación de once procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura, derivados de la función específica del literal “n”, del artículo 51 de la Ley N° 27867²³⁰, entre ellos, el reconocimiento de comunidades campesinas y nativas, así como el deslinde y titulación de comunidades campesinas y la demarcación de comunidades nativas. Corresponde a los gobiernos regionales adecuar sus TUPA, considerando los procedimientos que les conciernan de acuerdo a los asuntos propios de su ámbito territorial.

²²⁸ En el Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas creada por Decreto Supremo N° 15-2001-PCM, ya se había identificado esta necesidad en la Acción A.1.4 que indica: “Titular y registrar las ampliaciones de las tierras de las comunidades nativas que carecen del título de la ampliación”. Página 5.

²²⁹ Como parte de la supervisión se realizó la revisión y verificación de los ROF y TUPA de los 24 gobiernos regionales, publicada en su página web institucional.

²³⁰ Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG publicada el 27 de noviembre de 2009.

De la supervisión efectuada, observamos diferencias sobre la unidad responsable de las funciones de reconocimiento y titulación, así como su ubicación en la estructura orgánica de estos gobiernos (organigrama), reflejadas en sus instrumentos de gestión. En el 78% de ellos (18 gobiernos regionales), la unidad encargada se encuentra en el ámbito agrario; denominándose Dirección o Área de Saneamiento físico legal de la propiedad rural de la Dirección Regional de Agricultura, adscrita a la Gerencia de Desarrollo Económico²³¹. Solo un gobierno regional (Arequipa) adscribe el Área de Formalización y Titulación de Tierras de la Sub Gerencia de Recursos Naturales, a su Gerencia Regional de Agricultura. En el 21% (cinco gobiernos regionales), la competencia del saneamiento físico legal de predios rurales, es ajena al ámbito agrario²³².

En aquellos gobiernos regionales donde la función de titulación es ajena al ámbito agrario, se evidencia un mayor interés en la titulación de predios individuales, en detrimento de las tierras comunales. Ello queda expresado en la falta de priorización del presupuesto transferido para el saneamiento físico legal comunal, que redundo en el escaso avance en la titulación de comunidades campesinas y nativas. Además, los TUPA de la mayoría de ellos estipulan el pago de tasas y derechos contraviniendo el principio de gratuidad que rige estos procedimientos.

A manera de ejemplo, en el gobierno regional de La Libertad las funciones de formalización están bajo la responsabilidad de dos unidades orgánicas distintas; el reconocimiento de comunidades asignado a la Gerencia Regional de Agricultura; y la titulación a encargada de la Gerencia Regional de Administración y Adjudicación de Terrenos²³³, sin registrar avances desde que asumió la competencia en el 2011²³⁴. Durante la supervisión, este gobierno indicó que no cuentan con presupuesto asignado para la titulación de comunidades campesinas ni personal encargado de esta labor²³⁵.

Una mención especial requiere el gobierno regional de Apurímac que ha realizado cambios en la entidad encargada de cumplir estas funciones. En agosto del 2014 se dispuso que la Sub Gerencia de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural, adscrita a la Gerencia de Desarrollo Económico, este a cargo de estos procedimientos²³⁶. En noviembre del 2015²³⁷, se estableció que la función 51.n de la Ley N° 27867 sea transferida a la Dirección Regional Agraria²³⁸, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG²³⁹. Con este objetivo modificó su estructura orgánica y los instrumentos de gestión,

²³¹ Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.

²³² Ica, La Libertad, Lima, Piura y Apurímac

²³³ En el TUPA aprobado por la Ordenanza N° 018-2015-GRLL/CR, la titulación de comunidades campesinas figura en el procedimiento N° 18 de la Gerencia Regional de Administración y adjudicación de Terrenos.

²³⁴ El Gobierno Regional de La Libertad recibió la competencia a mérito de la Resolución Ministerial N° 114-2011-VIVIENDA, publicada el 18 de mayo de 2011.

²³⁵ Oficio N° 271-2018-GRLLGGR/GRAAT del 03 de abril del 2018.

²³⁶ Resolución N° 686-2014-GR/APURIMAC/PR del 27 de agosto del año 2014

²³⁷ Ordenanza Regional N° 020-2015-GR.APURIMAC/CR del 17 de noviembre del 2015.

²³⁸ Informe N° 019-2017-DICOCA-DRA/AP de 7 de setiembre del 2017, adjunto al Oficio N° 378-2017-GR-DRA/APURIMAC de 11 de setiembre del 2017.

²³⁹ La Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG, publicada el 27 de noviembre de 2009, aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica del literal "n" del

suprimiendo de sus contenidos a la referida sub Gerencia. No obstante hasta la fecha ha quedado pendiente la implementación de esta ordenanza conforme ha informado la Dirección Regional Agraria²⁴⁰.

Tal como ha ocurrido a nivel del gobierno nacional, el continuo tránsito de esta competencia por diversas unidades orgánicas ha ocasionado dificultades en la ejecución de la función de titulación, especialmente, de las comunidades campesinas, reflejados en la ausencia de avances en esta materia, a pesar de contar con un número importante de comunidades pendientes de titulación. Urge que los gobiernos regionales, cuya institucionalidad adolece de esta deficiencia, definan con claridad las unidades orgánicas que asumirán la responsabilidad de implementar esta función.

Por otra parte, observamos el establecimiento de tasas y derecho de tramitación por parte de algunos gobiernos, contraviniendo la gratuidad prevista en el artículo 28° de la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656; y el artículo 18° de la Ley N° 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, así como el artículo 43° del Decreto Ley N° 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y la ceja de selva.

El 38% de gobiernos regionales²⁴¹ (nueve) efectúan cobros de tasas o derechos de trámite durante los procedimientos de reconocimiento de comunidades campesinas y nativas y su titulación, tal como se observa en los cuadros N° 19 y 20.

Cuadro N° 20
Cobros ilegales en base a los TUPA de los gobiernos regionales para el reconocimiento de comunidades

N°	Región	Cobros ilegales por reconocimiento				
		Comunidades Campesinas % UIT	Comunidades Campesinas S/.	Comunidades nativas % UIT	Comunidades Nativas S/.	OTROS
1	Apurímac	4.97	201.3			
2	Ayacucho	3.5	141.75	3.7	149.85	
3	Huánuco	1.87	71	3.97	151	
4	La Libertad	5	206.4			
5	Lima	6.35	235			253.4
6	Loreto	0.63	23			
7	Piura	5.986	218.49	5.986	218.49	

artículo 51 de la Ley Orgánica de gobiernos regionales, entre ellas el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.

²⁴⁰ Oficio N° 244-2018-GR-APURIMAC/SGSFLPR e informes anexos de fecha 11 de mayo del 2018. Y ROF del Gobierno Regional de Apurímac aprobado por Ordenanza N° 001-2018-GR-APURIMAC/CR del 06-04-2018, que incluye a la Sub Gerencia de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural que puede visualizarse en <http://www.regionapurimac.gob.pe/2013/transparencia/wp-content/uploads/2018/04/ORDENANZA-REGIONAL-NR-001-2018-GR-APURIMAC.CR.pdf>.

²⁴¹ Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Loreto y Piura.

		7.3504	268.29	7.3504	268.29	
		9.1312	333.29	9.1312	333.29	
		10.2353	373.59	10.2353	373.59	
		13.0843	439.59	13.0843	439.59	

Fuente: TUPA gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 21
Cobros ilegales en base a los TUPA de los gobiernos regionales para la titulación de comunidades

N°	Región	Cobros ilegales por deslinde y titulación			
		Comunidades Campesinas % UIT	Comunidades Campesinas S/.	Comunidades nativas % UIT	Comunidades Nativas S/.
1	Apurímac	5.88	238.1		
2	Arequipa		26.47		
3	Ayacucho	5.43	219.92	5.44	220.92
4	Huánuco	3.95	150	1.84	70
5	Junín		X		X
6	Lima	13.85	512.6		

Fuente: TUPA gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A manera de ejemplo, el TUPA del gobierno regional de Junín consigna que estos son gratuitos, pero precisa en una nota que *“el costo que demande la inspección ocular será asumido por el solicitante”*.

Asimismo, hemos observado que los gobiernos regionales han incumplido con la recomendación de incorporar en sus instrumentos de gestión (TUPA y ROF) el trámite y los requisitos para el reconocimiento y la titulación de las comunidades campesinas²⁴², a pesar de contar con presencia de comunidades en su jurisdicción. El 25% de los gobiernos regionales (seis) no consignan en sus TUPA el reconocimiento y/o titulación de comunidades campesinas y nativas, pese a la existencia de estas en sus respectivas jurisdicciones.

²⁴² Informe N° 02-2014-DP/AMASPPI-PPI, pág. 32.

Cuadro N° 22
Gobiernos regionales y la omisión de los trámites de reconocimiento y titulación de comunidades en sus TUPA

N°	Región	Omisiones en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos	
		Omiten reconocimiento y titulación de comunidades campesinas	Omiten reconocimiento y titulación de comunidades nativas
1	Amazonas	X	
2	Lambayeque	X	
3	Loreto		X
4	Moquegua	X	
5	Pasco	X	X
6	Tumbes	X	

Fuente: TUPA de los gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A manera de conclusión, 14 gobiernos regionales supervisados aún no han implementado medidas para cumplir con las recomendaciones formuladas en el 2014 por nuestra institución, ya que sus TUPA no se han adecuado para incorporar los procedimientos de reconocimiento y titulación comunal o consignan el cobro de tasas o derechos pese que el marco normativo garantiza su gratuidad.

3.2.3. Poca priorización del presupuesto por recursos ordinarios

Desde el año 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dispuso en forma paulatina la transferencia de partidas presupuestales a favor de los pliegos de los gobiernos regionales que concluyeron y efectivizaron la transferencia de competencias para la formalización y titulación de predios rurales, por tener la condición de ente ejecutor de esta función²⁴³, con excepción de los gobiernos regionales de Arequipa y Lambayeque, que asumieron estas funciones en el año 2016²⁴⁴ y el 2018²⁴⁵, respectivamente.

Como parte de la supervisión del año 2014, evidenciamos la necesidad de dotar de recursos económicos a los gobiernos regionales para una adecuada implementación de la política pública del saneamiento físico legal de las tierras de las comunidades campesinas y nativas²⁴⁶. Posteriormente, la Política Nacional Agraria, aprobada por el MINAGRI, ha

²⁴³ La transferencia de partidas presupuestales se dispuso mediante el Decreto Supremo N° 067-2011-EF publicado el 28 de abril de 2011, a favor de los gobiernos regionales de Amazonas, Ancash, Apurímac, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Pasco, San Martín, Tumbes y Ucayali. Por el Decreto Supremo N° 165-2011-EF, el 12 de setiembre de 2012, se realizó esta transferencia para el gobierno regional de Lima.

²⁴⁴ Decreto Supremo N° 076-2014-VIVIENDA que dispuso la transferencia de competencias a Arequipa, publicado el 12 de abril de 2016.

²⁴⁵ Decreto Supremo N° 051-2018-VIVIENDA que dispuso la transferencia de competencias a Lambayeque, publicado el 09 de febrero de 2018.

²⁴⁶ Informe N° 02-2014-DP/AMASPP/PP, pág. 25.

definido, como lineamiento de obligatorio cumplimiento, la priorización del saneamiento de estas comunidades²⁴⁷.

Para el presente informe, de acuerdo a la información consultada²⁴⁸, observamos los montos transferidos a los gobiernos regionales por el MEF y su ejecución entre los años 2015 – 2017 fueron los siguientes:

Cuadro N° 23
Presupuesto en soles para la formalización de predios rurales de los gobiernos regionales del periodo 2015 - 2017 según recursos ordinarios

N°	Región	2015			2016			2017		
		PIM*	Ejecutado	% Ejecución	PIM*	Ejecutado	% Ejecución	PIM*	Ejecutado	% Ejecución
1	Amazonas	672,096.00	671,818.00	100.00%	388,901.00	388,997.00	100.00%	369,191.00	369,152.00	100.00%
2	Áncash	1,190,554.00	1,183,828.00	99.40%	1,230,385.00	1,198,393.00	97.40%	1,403,075.00	1,379,940.00	98.40%
3	Apurímac	773,728.00	734,458.00	95.00%	959,846.00	955,029.00	99.50%	635,904.00	622,583.00	98.00%
4	Arequipa	s/c**	s/c**	s/c**	594,991.00	594,975.00	100.00%	600,567.00	593,841.00	98.90%
5	Ayacucho	1,136,242.00	1,134,978.00	99.90%	1,040,393.00	1,021,532.00	98.20%	1,100,393.00	1,093,284.00	99.40%
6	Cajamarca	1,399,095.00	1,399,093.00	100.00%	1,429,610.00	1,428,104.00	99.90%	1,361,849.00	1,359,768.00	99.80%
7	Cusco	1,041,607.00	1,041,078.00	100.00%	1,072,229.00	1,072,191.00	100.00%	1,030,000.00	1,029,998.00	100.00%
8	Huancavelica	1,050,995.00	1,050,587.00	100.00%	969,979.00	969,976.00	100.00%	1,008,016.00	1,005,236.00	99.70%
9	Huánuco	867,953.00	840,602.00	96.90%	800,457.00	757,367.00	94.70%	791,792.00	706,973.00	89.50%
10	Ica	235,159.00	175,273.00	74.60%	782,787.00	730,251.00	93.30%	659,801.00	638,498.00	96.80%
11	Junín	950,473.00	935,107.00	98.60%	980,424.00	980,418.00	100.00%	1,064,393.00	1,047,452.00	99.70%
12	La Libertad	1,228,748.00	1,372,278.00	98.20%	1,078,686.00	1,058,784.00	98.40%	1,223,791.00	1,177,297.00	96.20%
13	Lambayeque	4,216.00	4,216.00	100.00%	12,790.00	12,789.00	100.00%	13,040.00	13,013.00	99.80%
14	Lima	1,053,427.00	1,052,033.00	99.90%	986,092.00	983,765.00	99.80%	255,519.00	248,869.00	97.40%
15	Loreto	966,169.00	964,866.00	99.90%	2,115,693.00	2,115,195.00	100.00%	1,904,232.00	1,904,093.00	100.00%
		412,105.00	398,997.00	96.80%	-	-	-	-	-	-
16	Madre de Dios	933,407.00	926,581.00	99.30%	915,775.00	909,800.00	99.40%	910,363.00	908,692.00	99.80%
17	Moquegua	433,100.00	428,688.00	99.00%	421,678.00	408,608.00	96.90%	420,817.00	410,233.00	97.50%
18	Pasco	590,058.00	590,052.00	100.00%	654,869.00	654,861.00	100.00%	666,511.00	666,505.00	100.00%
19	Piura	397,695.00	384,406.00	96.80%	80,954.00	80,954.00	100.00%	235,587.00	235,586.00	100.00%
20	Puno	1,147,093.00	1,125,939.00	98.20%	1,138,593.00	S/. 1,131,776.00	99.50%	1,239,481.00	1,151,952.00	93.10%
		145,202.00	143,016.00	98.50%	145,202.00	144,601.00	99.60%	160,360.00	158,693.00	99.00%
21	San Martín	951,185.00	862,740.00	90.70%	960,910.00	-	0.00%	1,099,561.00	1,094,959.00	100.00%
22	Tacna	477,847.00	477,847.00	100.00%	426,921.00	426,920.00	100.00%	434,554.00	434,554.00	100.00%

²⁴⁷ Eje de Política 3: Seguridad Jurídica sobre la tierra, del documento de Política Nacional Agraria aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI.

²⁴⁸ Conforme la información proporcionada por los gobiernos regionales y la obtenida del portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

23	Tumbes	300,129.00	300,044.00	100.00%	353,834.00	353,053.00	99.80%	390,220.00	390,156.00	100.00%
24	Ucayali	862,626.00	843,146.00	97.80%	877,420.00	877,080.00	100.00%	1,029,437.00	1,029,186.00	100.00%

Fuente: Seguimiento de la ejecución presupuestal del MEF (consultado el 17 y 19 de marzo de 2018).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

* PIM: Presupuesto Institucional Modificado

**s/c: Sin competencia transferida a la fecha.

De los 24 gobiernos regionales, solo Puno desagrega el presupuesto asignado para el saneamiento físico legal de tierras rurales, destinando un rubro específico para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas. Las otras regiones no han considerado, en la etapa de programación y formulación de su presupuesto²⁴⁹ esta distinción.

Asimismo, de la información proporcionada por los gobiernos regionales, contrastada con los avances en la ejecución de la función de saneamiento físico legal, observamos lo siguiente:

Gráfico N° 12
Relación entre asignación presupuestal de recursos ordinarios y los avances en el saneamiento físico legal de comunidades campesinas y nativas



Fuente: Gobiernos regionales.

²⁴⁹ La programación y formulación del presupuesto para el siguiente año fiscal se sustenta en el mes de junio de cada año ante el MEF, conforme a los plazos establecidos en la Directiva N° 01-2018-EF/50.01 y su modificatoria aprobada por Resolución Directoral N° 014-2018-EF/50.01.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

* Loreto informó que los avances de su gobierno se hicieron con recursos de otras fuentes de cooperación, no con recursos ordinarios.

** Sobre los tres gobiernos regionales no mencionados, por un lado, Ancash y Tumbes no respondieron a la solicitud de información; por otro lado, Lambayeque recibió la competencia y el presupuesto a partir del año 2018.

El 33% de gobiernos regionales (ocho) informaron que asignaron diversos montos del presupuesto para la función específica de saneamiento físico legal de comunidades campesinas y nativas. Como ya lo indicamos, de estos solo Puno tiene desagregado su presupuesto para comunidades, medida que ha permitido el avance de 36 comunidades campesinas reconocidas y cuatro tituladas. Otros cuatro gobiernos regionales, reportan que han asignado presupuesto de manera interna, a través de sus planes operativos institucionales (POI), en cuyos casos también se registran avances sobre esta materia.

En el caso del gobierno regional de Huánuco, se destina una suma simbólica para las funciones de reconocimiento y titulación comunal, ya que el 90% de su presupuesto tiene por finalidad la formalización de predios rústicos individuales²⁵⁰ y solo registra avances en el reconocimiento de comunidades campesinas. Otros dos gobiernos regionales (Ica y Pasco) han destinado presupuesto internamente desde el 2017, sin registrar avances en su jurisdicción.

Otro 33% de gobiernos regionales (Amazonas, Apurímac, Junín, Madre de Dios, Moquegua, Ucayali, Tacna y Cusco) no han asignado un monto presupuestal para las formalización comunal, cuya ejecución es compartida con sus funciones a favor de predios individuales. En estos casos, los avances en la ejecución de la función de saneamiento comunal son menores.

Finalmente, el 21% de gobiernos regionales (Arequipa, La Libertad, Lima, Piura y Loreto) informaron que no cuentan con presupuesto asignado para la formalización de comunidades, y carecen de resultados en el reconocimiento y titulación de comunidades, con excepción del gobierno regional de Loreto, que informó que *“en los últimos tres años no se asignó presupuesto (de fuente de financiamiento de recursos ordinarios) para reconocimiento y titulación de comunidades nativas y campesinas, los trabajos que se viene realizando se debe al apoyo de instituciones ligadas al saneamiento y titulación de comunidades como: ONGs, Federaciones, Organizaciones Agrarias, etc.”*²⁵¹

Estos gobiernos regionales, con excepción de Loreto, cuentan con unidades orgánicas a cargo de estas funciones fuera del ámbito agrario, adscritas a gerencias que han priorizado la titulación de predios individuales, pese a registrar brechas de saneamiento físico legal comunal, como el Gobierno Regional de Lima que cuenta con 60 comunidades pendientes de titulación.

En suma, la mayoría de gobiernos regionales no priorizan recursos para el saneamiento físico legal comunal. Corresponde al MINAGRI -como ente rector- supervisar, orientar y brindar asesoría a los gobiernos regionales para la asignación de recursos específicos que permitan cumplir con estas labores.

²⁵⁰ Oficio N° 2821-2017-GR-DRA-HCO/DC/GFH, del 12 de setiembre de 2017.

²⁵¹ Informe Técnico N° 105-2017-GRL-DRAL-DISAFILPA/WGCH-CN del 25-09-2017, adjunto al Oficio N° 1286-2017-DRA--/DISAFILPA n° 1805 del 18 de octubre de 2017.

Del mismo modo, el MEF debe brindar acompañamiento a los gobiernos regionales para desagregar el presupuesto asignado para predios individuales de los comunales, durante la programación y formulación del presupuesto correspondiente, y evaluar el empleo de otras estrategias de gestión pública, como el presupuesto por resultado, para generar incentivos al cierre de brechas de titulación comunal.

Finalmente, los gobiernos regionales deben realizar esfuerzos para destinar presupuesto específico para la función de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.

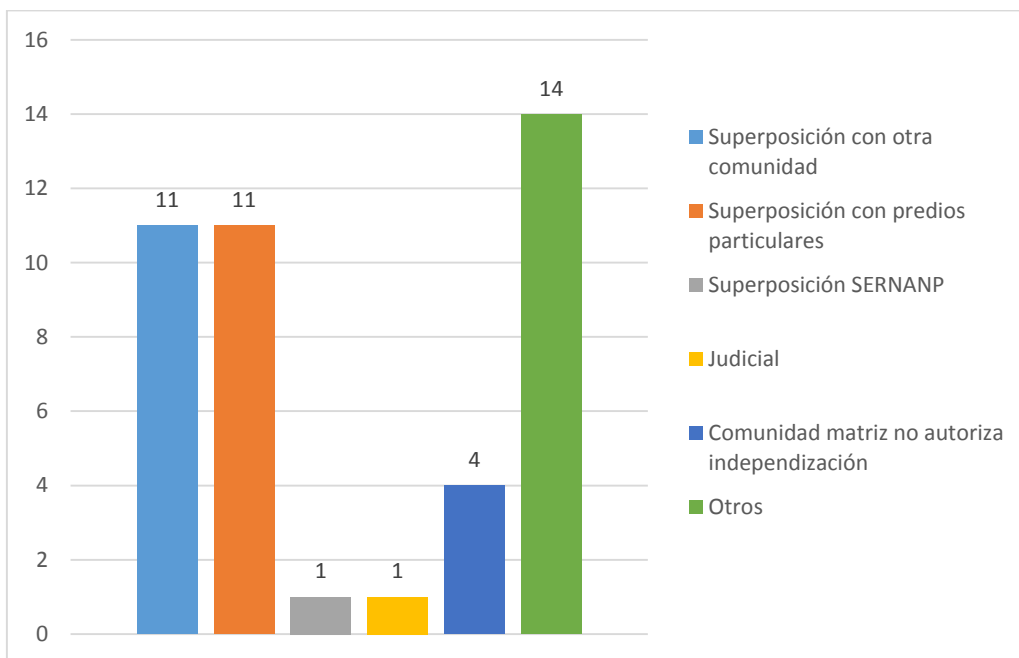
3.2.4. Falta de atención a controversias identificadas

La demora en la tramitación de los procedimientos de reconocimiento y titulación, al ocasionar incertidumbre en el ejercicio de los derechos de comunidades campesinas y nativas, en algunos casos, ha propiciado que otros actores accedan, en plazos menores, al otorgamiento de derechos para la realización de actividades en tierras comunales -incluso contraviniendo dispositivos legales- que ocasiona la paralización de estos procedimientos hasta que se resuelvan estas controversias.

Como parte de la supervisión realizada a 24 gobiernos regionales, el 67% de ellos (16) indicó que han registrado controversias durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. El 21% (cinco) informó que no han registrado controversias, mientras que el 12% (tres gobiernos regionales) no proporcionó información al respecto.

Respecto de las comunidades campesinas, los gobiernos regionales han registrado las siguientes:

Gráfico N° 13
Número de controversias identificadas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas según gobiernos regionales



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme al gráfico anterior, 42 comunidades campesinas se encuentran inmersas en controversias que dificultan la tramitación de sus procedimientos:

- Por superposición con otra comunidad: son registradas por siete gobiernos regionales (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque y Loreto) en los procedimientos de titulación de 11 comunidades campesinas.
- Entre comunidades y particulares: son advertidas por cinco gobiernos regionales (Ancash, Cajamarca, Cusco, Loreto y Moquegua) respecto de 11 comunidades campesinas pendientes de titulación.
- Al interior de las comunidades: relacionado con la separación de anexos de la comunidad matriz, tanto para el reconocimiento como para la titulación comunal. Solo dos gobiernos regionales (Huancavelica y Huánuco) señalaron haber identificado tres comunidades que solicitan el reconocimiento de su personería jurídica²⁵² y solo una comunidad que solicita su titulación.

²⁵² El gobierno regional de Huánuco es el único que ha brindado información al respecto, indicando que la falta de autorización de la comunidad matriz para la independización de anexos (3) es la causa para el retardo de reconocimiento de nuevas comunidades (Oficio N° 2821-2017-GR-DRA-HCO/DC/GFH, del 12 de setiembre de 2017).

- d) Con áreas naturales protegidas: solo fue informado por un gobierno regional (Amazonas), respecto de la titulación de una comunidad.
- e) Por problemas judiciales: dos gobiernos regionales indicaron registrar este tipo de controversias (Ancash reporta un caso y La Libertad no hizo precisiones)²⁵³.

En relación al procedimiento de reconocimiento de la personería jurídica de comunidades campesinas, de acuerdo a la información recabada, los desmembramientos de anexos de sus comunidades matrices –sin que existe acuerdo entre sus miembros– es la principal controversia que afecta su tramitación.

Nuestro ordenamiento jurídico no establece restricciones a los desmembramientos²⁵⁴, por el contrario, garantiza que las comunidades, en ejercicio de su autonomía, puedan realizar actos de transferencia de sus tierras, a título oneroso o gratuito, siempre que sigan el procedimiento legal a favor de sus propios comuneros.

No obstante, “*estos procesos no se deben considerar como simples separaciones de anexos de las comunidades madres, sino por el contrario son procesos complejos, que responden a problemáticas específicas que enfrentan estas comunidades y que afectan la vida de los comuneros*”²⁵⁵. Por ello, los gobiernos regionales requieren herramientas específicas para atender solicitudes que registren esta clase de controversias, ya que no existen lineamientos que brinden pautas técnicas que orienten su intervención.

En cuanto al procedimiento de titulación de comunidades campesinas, conforme la misma información, la principal controversia es el establecimiento de linderos entre comunidades campesinas. De acuerdo al reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, de los 82 conflictos sociales relacionados con propiedad y límites territoriales comunales registrados entre el 2011 y el 2017, el 96% corresponde a controversias que afectan a tierras de comunidades campesinas (79 casos), mientras que solo el 4% corresponden a comunidades nativas (tres casos)²⁵⁶.

Ante ello, los lineamientos para el deslinde y titulación de territorio de comunidades campesinas, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI, proponen un rol más activo de los gobiernos regionales ante desacuerdos durante el establecimiento de sus linderos, pues esta controversia no es un eventual conflicto entre privados, en tanto corresponde al Estado garantizar el derecho de propiedad en forma comunal²⁵⁷.

²⁵³ El Gobierno Regional de La Libertad indicó que de 120 comunidades campesinas reconocidas les falta titular 12 por problemas de controversias judiciales e internas (Oficio N° 271-2018-GRLL-GGR/GRAAT, del 03 de abril de 2018), pero no se brindó mayores detalles, por lo que se lo asignó al rubro “otros” en el gráfico N° 13.

²⁵⁴ Mediante el Proyecto de Ley N° 2478/2017-CR, Ley que fortalece las comunidades campesinas”, de 2 de marzo de 2018, propuesto por el congresista Hernando Ismael Cevallos Flores, se propone modificar el artículo 1° de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para que “*en ningún caso se desmiembra o individualiza la propiedad a favor de cada comunero*”. Con relación a este proyecto, la Defensoría emitió una opinión, a solicitud de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, mediante oficio N° 219-2018-DP/AMASPP, de 26 de junio de 2018.

²⁵⁵ Barriga Flores, Paola, “Fragmentación comunal, minería y titulación. El caso de la comunidad de Tinyaclla en Huancavelica”, en “Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas”, Lima, 2012, pág. 73.

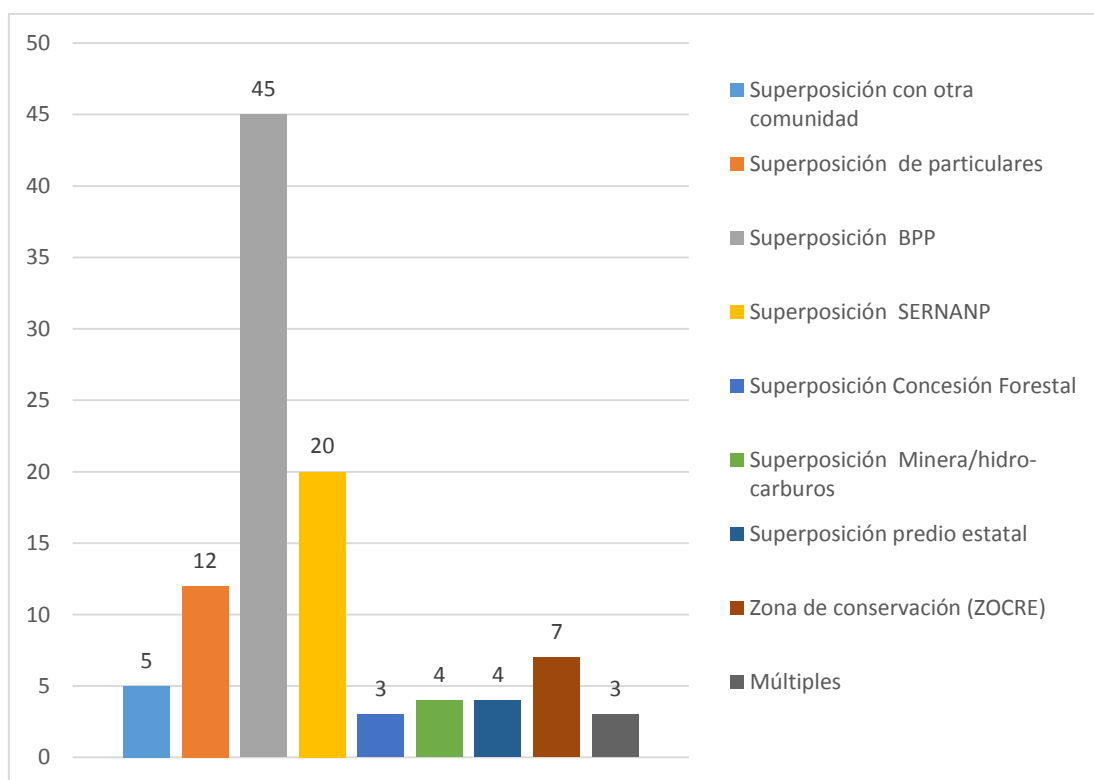
²⁵⁶ Base de datos de conflictos sociales de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

²⁵⁷ Artículo 88° de la Constitución Política.

Estos lineamientos recuerdan que las comunidades cuentan con medios como la conciliación y el arbitraje, previstos en la Ley N° 24657, como alternativa a los onerosos y prolongados procesos judiciales.²⁵⁸ Corresponde al MINAGRI fortalecer las capacidades de los funcionarios regionales en el conocimiento y uso de estas herramientas, a fin de informar adecuadamente a las comunidades sobre sus beneficios.

En cuanto a las comunidades nativas, la información proporcionada por los gobiernos regionales da cuenta de las siguientes controversias:

Gráfico N° 14
Número de controversias identificadas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas según gobiernos regionales



Fuente: Información proporcionada por gobiernos regionales.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a esta información, 103 comunidades nativas se encuentran inmersas en controversias que afectan su reconocimiento y titulación, en los siguientes términos:

- a) Con otras comunidades: tres gobiernos regionales registran esta controversia (Amazonas, Loreto y Pasco), que afectan a una comunidad nativa pendiente de reconocimiento y a cuatro pendientes de titulación.

²⁵⁸ Artículo 5.9° de la Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGR, publicada el 10 de setiembre de 2016.

- b) Con predios particulares: cinco gobiernos regionales (Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali) presentan esta controversia sobre la titulación de 12 comunidades nativas.
- c) Con bosques de producción permanente: tres gobiernos regionales (Loreto, San Martín y Ucayali) dan cuenta de esta controversia que se produce con 45 comunidades nativas, siendo la más frecuente.
- d) Con áreas naturales protegidas: dos gobiernos regionales (Madre de Dios y San Martín) advierten superposiciones con estas áreas respecto de la titulación de 20 comunidades nativas, siendo la segunda controversia más frecuente.
- e) Con concesiones forestales: dos gobiernos regionales (San Martín y Madre de Dios) cuentan con controversias que afectan a tres comunidades nativas, producto del otorgamiento previo de derechos para la explotación de recurso maderable dentro del área pendiente de titular.
- f) Con Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) o zonas de conservación de ecoturismo: dos gobiernos regionales (Madre de Dios y San Martín) registran una comunidad nativa pendiente de reconocimiento y cinco de titulación.
- g) Con concesiones mineras o lotes petroleros: solo un gobierno regional presenta esta controversia respecto a concesiones mineras (Amazonas) en el procedimiento de reconocimiento de tres comunidades nativas y, del mismo modo, con lotes petroleros se registran en un gobierno región (Loreto) que en el procedimiento de titulación de una comunidad nativa.
- h) Con predios del Estado: registrados por un gobierno regional (Loreto) respecto del procedimiento de titulación de cuatro comunidades nativas.

Entre éstas, como podemos observar, la creación de bosques de producción permanente para el otorgamiento de concesiones forestales –constituidos al amparo de la derogada Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre– es una de las principales causas de superposición con tierras de comunidades nativas.

Si bien las resoluciones ministeriales de creación de los bosques de producción permanente establecieron que las superficies de estas comunidades nativas están exceptuadas de sus ámbitos geográficos²⁵⁹ y, por tanto, su superposición con estas comunidades no impide o paraliza la titulación²⁶⁰, los problemas identificados en el redimensionamiento de estos bosques, afectan la seguridad jurídica comunal, al impedir la inscripción de títulos comunales en los registros públicos, razón por la que son consideradas en el presente análisis.

Una segunda causa que origina superposiciones con comunidades nativas es el establecimiento de áreas naturales protegidas. Reivindicando una posesión ancestral sobre áreas creadas para promover la conservación de la biodiversidad biológica del país, las

²⁵⁹ Resolución Ministerial N° 586-2004-AG, publicada el 26 de agosto de 2004.

²⁶⁰ Resolución Ministerial N° 547-2014-AG, publicada el 30 de setiembre de 2014.

comunidades nativas vienen solicitando la titulación de tierras que se ubican al interior de estas áreas, al no encontrarse conformes con el aseguramiento de los usos tradicionales y los sistemas de vida que les garantiza el artículo 31 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

A diferencia de los bosques de producción permanente, los gobiernos regionales no encuentran respuestas en nuestro ordenamiento jurídico para atender estas solicitudes²⁶¹. Tal como lo ha recomendado nuestra institución desde el 2014 y en este informe, se requiere que el MINAGRI otorgue de herramientas a los gobiernos regionales para resolver las controversias surgidas en procedimientos de titulación de comunidades nativas superpuestas con áreas naturales protegidas.

Por otra parte, las controversias por otorgamiento de concesiones forestales sobre áreas pendientes de titulación de comunidades nativas son igual de complejas en su resolución. Establecidas en bosques de producción permanente, las concesiones forestales son pasibles de exclusión y de la compensación respectiva, cuando se determine la superposición con comunidades nativas. Sin embargo, conforme la Resolución Jefatural N° 082-2003-INRENA de 20 de junio de 2003, su alcance solo beneficia a aquellas comunidades nativas con derechos previamente reconocidos, a título de posesión o propiedad, que se encuentren dentro de las áreas adjudicadas mediante el contrato de concesión forestal²⁶², por lo que resulta insuficiente.

Así lo evidenció el emblemático caso de la comunidad nativa de Alto Tamaya Saweto (Ucayali). La entrega de concesiones forestales en el 2002, previo al reconocimiento de su personería jurídica en el 2003 y su titulación, fueron un obstáculo permanente para obtener seguridad jurídica de sus tierras, hasta luego del asesinato de su líder, Edwin Chota Valera y de tres miembros de su comunidad, ocurrido el 1 de setiembre de 2014. Ante diversos pedidos de exclusión (entre el 2004, 2005 y 2014), la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali declaró improcedente el pedido de la comunidad, argumentando que la solicitud era posterior a la fecha de creación del bosque de producción permanente de Ucayali y al otorgamiento de las concesiones forestales²⁶³.

En el 2015, con la entrada en vigencia de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, se restringió el otorgamiento de títulos habilitantes forestales en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades nativas²⁶⁴, por un plazo de tres años contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas²⁶⁵, el cual habría vencido el pasado 1 de octubre de 2018.

²⁶¹ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, "Tierras comunales y áreas naturales protegidas. Derechos a la tierra y conservación. Resumen Informativo", 2016, pág. 1, disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/tger_peru_final-spanish.pdf (consultado el 5 de setiembre de 2018).

²⁶² Puntos 5.1, 5.3 y 6 de la Directiva para la exclusión y compensación de áreas en concesiones forestales con fine maderables, anexo 1 de la Resolución Jefatural N° 082-2003-INRENA.

²⁶³ Informe N° 001-A-2015-DP-AMASPPI-PPI, de 30 de enero de 2015, disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-N-001-A-2015-DP-AMASPPI-PPI---Saweto.pdf> (consultado el 3 de setiembre de 2018).

²⁶⁴ Quinta disposición complementaria final de la Ley N° 29763, publicada el 22 de julio de 2011.

²⁶⁵ Artículo 60° del Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, Reglamento de la Ley N° 29763 para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas, de 30 de setiembre de 2015.

A pesar de esta medida, que tiene por finalidad prevenir que el otorgamiento de nuevas concesiones forestales dificulten el reconocimiento o titulación de comunidades nativas, hemos identificado que -por lo menos en un caso- se habría incumplido con esta disposición, al identificar unidades de aprovechamiento forestal y otorgado concesiones forestales en áreas de una comunidad nativa pendiente de reconocimiento de su personería jurídica²⁶⁶.

Cabe recordar que los “Lineamientos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables por procedimiento abreviado”, aprobados por el SERFOR, precisan que corresponde a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre verificar que las unidades de aprovechamiento, se encuentren saneadas y en condiciones para ser otorgadas en concesión, para lo cual pueden coordinar con la Dirección Regional de Agricultura para conocer las áreas en trámite de reconocimiento, titulación o de ampliación de comunidades nativas²⁶⁷.

En el caso antes mencionado, para verificar si las unidades de aprovechamiento identificadas por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre se encuentran saneadas, se tomó en cuenta la información de las comunidades nativas tituladas, conforme a los registros de la DIGESPACR del MINAGRI -proporcionada por el Servicio Nacional de Flora y Fauna Silvestre- sin considerar las pendientes de reconocimiento o de ampliación de titulación a cargo de la Dirección Regional de Agricultura²⁶⁸, en contravención de lo previsto en la Ley N° 29763, el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI y los lineamientos aprobados por el propio Servicio Nacional de Flora y Fauna Silvestre.

A manera de conclusión, los gobiernos regionales deben realizar todos los esfuerzos necesarios para, bajo el marco legal vigente, resuelvan controversias suscitadas durante procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. De manera específica, deben abstenerse de entregar otros derechos que complejicen su reconocimiento y titulación, al generar superposiciones que ocasiona trabas y, por otra parte, inseguridad a las inversiones que se realicen al amparo de esos derechos.

Finalmente, como lo hemos señalado en el acápite 3.1.5 de este capítulo del informe, corresponde al MINAGRI aprobar lineamientos, así como proponer las modificaciones legales que correspondan, para superar las diferentes controversias que continúan limitando los derechos de estas comunidades.

²⁶⁶ De acuerdo a la Resolución Directoral Regional N° 273-2018-GRU-DRA, de 1 de agosto de 2018, la Comunidad nativa de Unión Paraíso de Alto Huao sol solicitó el reconocimiento de su personería jurídica el 20 de junio de 2017. Durante el trámite, se habría identificado unidades de aprovechamiento forestal sobre áreas superpuestas con dicha comunidad, por lo que dedujo oposición al otorgamiento de concesiones forestales de las unidades 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 y 112. Este pedido que fue declarado improcedente por la Resolución N° 82-2017-DGFFS-CT de 15 de setiembre de 2017 y confirmada, en vía de apelación, mediante la Resolución N° 351-2017-GRU-ARAU-DGFFS de 3 de noviembre de 2017. Ante estos hechos, la comunidad interpuso una demanda de amparo ante el Noveno Juzgado Constitucional de Lima con medida cautelar, que fue declarado procedente, ordenando la suspensión de los efectos jurídicos de resoluciones mencionadas. A la fecha, la comunidad cuenta con el reconocimiento de su personería jurídica. ver: http://www.draucayali.gob.pe/wp-content/files/Resolucin_Directoral_Regional_N_273-2018-GRU-DRA.PDF (consultado el 7 de setiembre de 2018).

²⁶⁷ Aprobados mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 078-2017-SERFOR-DE, de 28 de marzo de 2017.

²⁶⁸ Resolución Directoral N° 351-2017-GRU-ARAU-DGFFS, emitida por la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali, de 3 de noviembre de 2017.

3.2.5. Insuficiente capacidad de atención del personal

La importancia de tener personal capacitado y con permanencia prolongada reside en que sus labores cotidianas aseguran el correcto avance administrativo de los procesos de saneamiento físico legal de las comunidades.

Con respecto al personal responsable de las funciones de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, la información remitida por 24 gobiernos regionales ha permitido identificar los siguientes problemas: i) el insuficiente personal; ii) la falta de especialistas requeridos; iii) el insuficiente dominio de lenguas originarias y, iv) la alta rotación de personal, que no permite contar con personal capacitado. Identificada en el 2014²⁶⁹, esta problemática persiste a pesar de las recomendaciones realizadas a las Direcciones Regionales de Agricultura.

En cuanto al personal especializado, los lineamientos para el reconocimiento de comunidades nativas²⁷⁰ indican que debe comprender: i) un técnico de campo con experiencia en el área de comunidades y catastro; ii) un especialista en ciencias sociales (antropólogo, sociólogo, historiador y arqueólogo o de otras especialidades afines, con cinco años de experiencia de trabajo en campo) y; iii) un intérprete o traductor familiarizado con el contexto local, de preferencia inscrito en el registro del Ministerio de Cultura.

Al analizar lo informado por 11 gobiernos regionales, ninguno cuenta con personal en ciencias sociales, así como con un intérprete o traductor costeados con recursos ordinarios. Los gobiernos regionales de Loreto y San Martín indicaron contar con estos profesionales, precisando que son contratados con financiamiento de proyectos y en el marco de los convenios suscritos con otras entidades.

De forma similar, los lineamientos para deslinde y titulación de comunidades campesinas²⁷¹, precisan que el equipo técnico debe estar conformado por: i) un ingeniero colegiado y habilitado, especializado en catastro; ii) un abogado colegiado y habilitado (para labores en gabinete y campo) y, iii) un topógrafo foto identificador (personal técnico). De la información proporcionada por 22 gobiernos regionales, ocho de ellos no cuentan con profesionales y técnicos suficientes para cumplir sus funciones de titulación de comunidades campesinas.

Sobre el conocimiento o dominio de la lengua indígena, 10 gobiernos regionales (42%), cuentan con personal que habla alguna lengua indígena, la mayoría quechua. Siete de ellos (Cajamarca, Ica, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco y Tacna), que equivalen al 29%, han informado que sus empleados no hablan ninguna lengua indígena. Los restantes siete gobiernos regionales (27%) no brindaron información sobre dominio de lenguas indígenas por parte de su personal (Arequipa, La Libertad, Lima, Puno, Piura, San Martín y Tumbes).

²⁶⁹ Informe N° 02-2014-DP/AMASPPI-PPI, pág. 30.

²⁷⁰ Art. 4.2.2 del Lineamiento aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI, publicada el 15 de agosto de 2016, modificada por la Resolución Ministerial N° 0589-2016-MINAGRI, publicada el 5 de diciembre de 2016.

²⁷¹ Art. 4.2 del Lineamiento aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 468-2016-MINAGRI, publicada el 9 de setiembre de 2016.

Un aspecto identificado por el propio MINAGRI es la alta rotación de los trabajadores dedicados al saneamiento físico legal de la propiedad agraria, a causa de motivos presupuestales²⁷². Entre los gobiernos regionales, Huancavelica indicó la contratación del personal es burocrática en exceso y que lo óptimo sería renovar el contrato al personal que ya tiene conocimiento de los trabajos²⁷³.

De acuerdo a lo expuesto, los gobiernos regionales deben asignar recursos ordinarios para la contratación de personal suficiente y con las especialidades requeridas por lineamientos elaborados sobre esta materia, entre ellos, con dominio de lenguas originarias para efectuar las labores de campo y la atención de comuneros.

²⁷² Último párrafo del rubro 2.5 del Informe N° 085-2017-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA de fecha 31 de Julio del 2017, adjunto a su Oficio N° 2450-2017-MINAGRI-SG del 09-08-2017.

²⁷³ Informe de acciones ejecutadas hasta agosto 2017. Adjunta al Oficio N° 148-2017.GOB.REG-HVCA/GRDE/DRA/DSFLPA, presentada el 31 de agosto del 2017.

CONCLUSIONES

Sobre la situación del reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas

1. El reconocimiento de la personería jurídica y la titulación de las comunidades campesinas y nativas son medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad sobre sus tierras. Permiten a sus miembros desarrollar diversas actividades indispensables para su subsistencia y desarrollo, así como para la preservación de otros aspectos que las caracterizan. Corresponde al Estado, a través de los gobiernos regionales, bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Riego, implementar la política que garantice el efectivo disfrute de los derechos de estas comunidades.
2. Al 2017, de acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Riego al Congreso de la República, a nivel nacional se registran 6220 comunidades campesinas con reconocimiento de su personería jurídica, 5172 con título de propiedad y 1048 pendientes de titulación. En cuanto a las comunidades nativas, se ha reconocido la personería jurídica de 2090 de ellas, titulado 1477 y esperan titulación 613 de ellas. En total, son 1661 comunidades campesinas y nativas que esperan ser tituladas y se encuentran en una situación de indefensión al ver limitado el ejercicio de su derecho de propiedad sobre sus tierras.
3. Ante ello, diversas comunidades campesinas y nativas afrontan conflictos con terceros que desarrollan actividades económicas al interior de sus tierras comunales. Incluso, enfrentan el incremento de actividades como la tala ilegal de madera, la minería ilegal, el tráfico de tierras y el narcotráfico, que ponen en riesgo las vidas e integridad personal de sus miembros. El asesinato de Edwin Chota Valera y otros tres líderes indígenas de la comunidad nativa de Alto Tamaya Saweto presuntamente a manos de taladores ilegales, en Ucayali, evidencia las graves consecuencias de la falta de seguridad jurídica de las tierras comunales.

Sobre los avances en el reconocimiento y titulación comunal

4. La creación de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural y la emisión de lineamientos en materia de saneamiento físico y legal comunal para orientar la ejecución de las funciones de los gobiernos regionales, son avances importantes del Ministerio de Agricultura y Riego, en el ejercicio de su rectoría en materia de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, aún se requieren mayores esfuerzos para fortalecer su rectoría en la coordinación, asesoramiento y capacitación a los funcionarios de las direcciones regionales de agricultura, así como para la gestión de la información producida por estos, para lo cual se requiere mayores recursos presupuestales para cumplir adecuadamente estas labores.
5. Otro avance importante es la conclusión del proceso de transferencia de la función de saneamiento físico legal a los gobiernos regionales. Este proceso ha tomado

entre 8 y 15 años, demora que ha impactado en la ejecución de la política de saneamiento físico y legal de las comunidades campesinas y nativas.

6. La aprobación de la Política Nacional Agraria implica otro avance en cuanto establece, como lineamiento de obligatorio cumplimiento por los gobiernos regionales, priorizar el saneamiento físico y legal de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. No obstante, existe una clara debilidad en su cumplimiento pues la mayor parte de los gobiernos regionales orienta sus recursos a la titulación de predios rurales individuales.
7. La aprobación de cinco lineamientos en materia de saneamiento físico y legal comunal, en atención a las recomendaciones formuladas en el 2014, ha permitido una parcial integración de la normativa vigente y uniformizar criterios técnicos que serán aplicados por los gobiernos regionales, que exige fortalecer sus capacidades en el manejo de estas herramientas y evaluar los resultados de su aplicación.
8. La asignación de recursos provenientes de diversas fuentes de financiamiento es otro avance que ha permitido impulsar el reconocimiento y titulación comunal en algunas regiones. Lamentablemente, una de las principales, el Proyecto de catastro, titulación, y registro de tierras rurales en el Perú – PTRT3, aún no ha logrado la titulación de comunidades.
9. La incorporación del Ministerio de Agricultura y Riego –desde el 2016– al Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial debe permitir articular los esfuerzos del Estado para centralizar la información catastral nacional. Con ello, se podrá realizar toda clase de análisis y toma de decisiones sobre el territorio donde se encuentren las áreas catastradas, entre ellas, las comunales.
10. El incremento de acciones para el fortalecimiento de capacidades y la suscripción de convenios para cumplir las funciones de reconocimiento y titulación son otras medidas importantes en el avance sobre esta materia. Observamos un incremento en el número de capacitaciones brindadas por el Ministerio de Agricultura y Riego a los gobiernos regionales, las que deben incrementarse en los próximos años.

Sobre los problemas identificados en el reconocimiento y titulación comunal

A nivel del gobierno nacional

11. Un primer gran problema es la ausencia de una reforma integral y simplificación del marco jurídico que regula el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. Vigente por más 30 y 40 años, este marco implica procedimientos con más de 20 pasos, que –en algunos casos- se prolongan hasta por 20 años de espera, frente a otros actores cuyos derechos son reconocidos en cortos periodos de tiempo, gracias a procedimientos más simples y expeditivos. Es impostergable la elaboración de una propuesta normativa que modifique y simplifique estos procedimientos, que reduzca el número de pasos y tiempos en su tramitación.

12. La ausencia de un registro unificado, como problema identificado en el 2014, subsiste y continúa dificultando una adecuada toma de decisiones en la implementación de la política de reconocimiento y titulación comunal. Hemos observado inconsistencias en la información que administra el Ministerio de Agricultura y Riego sobre las comunidades campesinas y nativas reconocidas y tituladas por los gobiernos regionales, entre los años 2011 y 2017. La reciente autorización del funcionamiento del Sistema Catastral para de Comunidades Campesinas y Nativas, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI, es una medida que esperamos contribuya a uniformizar la información existente.
13. Asimismo, el divorcio entre la información que maneja el MINAGRI y los registros públicos requiere uniformización que permita identificar a aquellas comunidades campesinas y nativas cuyos derechos aún no han sido inscritos oportunamente ante los registros públicos.
14. Del mismo modo, el lento avance en la implementación del catastro y la georreferenciación de las comunidades campesinas y nativas es un problema aún no resuelto. De acuerdo a cifras del COFOPRI, al 2010, el 61.5% de comunidades campesinas carece de georreferenciación y el 93.3% de comunidades nativas se encuentran en dicha situación. Asimismo, de los 24 gobiernos regionales, solo 13 brindaron información respecto de las medidas adoptadas para la modernización tecnológica de los servicios de catastro, de los cuales solo 8 indicaron haber adquirido equipos para dicho fin.
15. Aún se encuentra pendiente la emisión de lineamientos que establezcan pautas y criterios técnicos para solucionar controversias. A la fecha, solo se brinda alternativas de solución para las controversias por linderos entre comunidades campesinas y por superposición de estas con predios individuales o de terceros, así como por superposición de comunidades nativas con bosques de producción permanente. La superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas aún no cuentan con lineamientos para su atención.
16. La demora en la implementación del proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3” ha ocasionado retrasos en la reducción de las brechas de reconocimiento y titulación comunal. Suscrito el 13 de febrero de 2015, a 2 años de su conclusión, corresponde acelerar su ejecución para dar inicio a los procesos de titulación, de forma coordinada con los gobiernos regionales y, en caso corresponda, solicitar con la debida anticipación la ampliación del término de contrato de financiamiento del PTRT3.
17. La falta de espacios de coordinación liderados por el Ministerio de Agricultura y Riego, entre las entidades competentes, las organizaciones indígenas cuyos derechos requieren ser garantizados, así como de la sociedad civil que cuenta con conocimientos y experiencia en materia de reconocimiento y titulación comunal exige su pronta conformación, en tanto los que actualmente existen, por la amplitud de su temática o por encontrarse asociados a la ejecución de un proyecto, son

insuficientes para garantizar la participación y recoger aportes de todos actores involucrados.

A nivel de los gobiernos regionales

18. A siete años de la transferencia de funciones, los avances en el reconocimiento y titulación de comunidades aún son modestos. Durante el periodo 2011 – 2017, de las 22 gobiernos regionales con presencia de comunidades campesinas, el 55% (12) ha reconocido nuevas comunidades y el 32% (7) efectuaron nuevas titulaciones de predios comunales. Destacan los avances de los gobiernos regionales de Puno y Ayacucho que cuentan, a su vez, con el mayor número de comunidades campesinas pendientes de titulación. Resulta preocupante que los gobiernos regionales de Cusco y Huánuco, con un alto número de comunidades aún no tituladas, no han registrado avances en dicho periodo.
19. En cuanto a las comunidades nativas, presentes en 11 gobiernos regiones, el 73% (8) reconocieron la personería jurídica de nuevas comunidades, mientras que el 45% (5) ha titulado nuevos predios comunales. Loreto registra el mayor avance con 275 comunidades nativas reconocidas y 176 tituladas, seguido por Ucayali y Junín. Son modestos los avances de los gobiernos regionales de San Martín y Pasco, frente al número total de comunidades pendientes de titulación. Asimismo, tanto la ampliación de titulación como la georreferenciación de comunidades nativas es un gran pendiente que requiere atención en dicho ámbito.
20. Las diferencias entre las instancias al interior de los gobiernos regionales que ejecutan las funciones de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas es también un problema para garantizar sus derechos. En el 21% de gobiernos regionales (5) la entidad encargada de estas funciones es ajena al ámbito agrario. En estos casos, no se observan mayores avances en el ejercicio de la función de saneamiento físico legal comunal.
21. La falta de priorización del presupuesto proveniente de recursos ordinarios asignado a los gobiernos regionales se evidencia en el 21% de los gobiernos regionales (5) que no cuentan con presupuesto asignado para cumplir con estas funciones, a pesar de contar con comunidades pendientes de titulación, conforme a la información proporcionada por el Ministerio de Agricultura y Riego.
22. Las controversias en áreas pendientes de reconocimiento y titulación comunal ocasiona la demora o paralización de estos procedimientos. El 75% de gobiernos regionales (18) han registrado controversias durante estos procedimientos, afectando a 44 comunidades campesinas y a 100 comunidades nativas. Las controversias por el establecimiento de linderos son las más frecuentes para las comunidades campesinas, mientras que la superposición con bosques de producción permanente y concesiones forestales son las que más inciden sobre las comunidades nativas.

De éstas últimas, requieren especial atención las originadas por la identificación de unidades de aprovechamiento para concesiones forestales sin observar las

restricciones al otorgamiento de títulos habilitantes previsto en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

23. Finalmente, los gobiernos regionales no cuentan con: i) el suficiente personal; ii) los especialistas requeridos; iii) el dominio de lenguas originarias y, iv) registran una alta rotación de quienes asumen las funciones relacionadas con el reconocimiento y titulación comunal. El 36% de gobiernos regionales (8) carece de un equipo técnico especializado. Respecto del dominio de una lengua originaria, el 42% de gobiernos regionales (10) cuenta con personal que habla alguna lengua, el 29% informó que no cuenta con personal y el 27% restante no proporcionó información. En cuanto al género, de los 24 gobiernos regionales, el 87% del personal es masculino y el 13% femenino.

RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República

1. Iniciar un proceso de revisión de las normas que regulan el deslinde y titulación de comunidades campesinas, así como la demarcación y titulación de comunidades nativas, con la finalidad de garantizar su derecho de propiedad a través de procedimientos adecuados que permitan contar con un sistema normativo coherente para la protección de sus tierras comunales. Corresponderá evaluar si esta iniciativa afecta derechos colectivos de pueblos indígenas, en cuyo caso corresponderá ser sometida a un proceso de consulta previa.

Al Ministerio de Agricultura y Riego

2. Modificar el Decreto Supremo N° 008-91-TR, Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas y el Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, que regulan los procedimientos administrativos de reconocimiento de la personería jurídica y titulación comunal, para reducir los trámites administrativos que comprenden o, en caso corresponda, se unifiquen los procedimientos, como una medida de simplificación administrativa.
3. Formular un instrumento de política pública de alcance nacional para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, con objetivos y metas específicas, que oriente las acciones que realizan los gobiernos regionales, que incorpore medidas para la transversalización del enfoque de interculturalidad durante el ejercicio de dicha función, cuya elaboración cuente con la participación de organizaciones comunales, indígenas y de la sociedad civil.
4. Adoptar medidas urgentes para cumplir con las metas de titulación de 403 comunidades nativas y 190 comunidades campesinas previstas por el proyecto "Catastro, Titulación y Registro de Tierras en el Perú, tercera etapa – PTRT3" y, en caso corresponda, solicitar una ampliación del plazo de ejecución para concluir con el cumplimiento de estas metas.
5. Supervisar la implementación de las medidas que adopten los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali, con relación a aquellos estudios de suelos observados por la Dirección General de Asuntos Ambiental Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, con el fin de continuar con su tramitación, según corresponda, conforme a lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, y demás marco jurídico aplicable, para la emisión de los títulos de propiedad a las comunidades nativas afectadas, en aquellos casos donde se haya identificado esta problemática.
6. Crear un grupo de trabajo, de carácter temporal, que comprenda al Ministerio del Ambiente, a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, a gobiernos regionales, entes cooperantes y organizaciones indígenas, para monitorear y

evaluar participativamente los proyectos con componentes de titulación de comunidades campesinas y nativas a cargo.

7. Modificar el artículo 60 del Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, Reglamento de la Ley N° 29763 para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, con la finalidad de ampliar el plazo de la restricción al otorgamiento de títulos habilitantes forestales en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades nativas, para prevenir el otorgamiento de nuevos derechos forestales que se superpongan con dichas áreas y que dificulten el reconocimiento o titulación comunal.
8. Emitir lineamientos que permitan a los gobiernos regionales atender de manera oportuna las controversias por superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas y brindar las soluciones para que el procedimiento de reconocimiento y titulación continúe, según corresponda.

A los gobiernos regionales

9. Incrementar el presupuesto anual de la institución correspondiente a los recursos ordinarios destinados al reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas, diferenciándolo del asignado para la titulación de predios individuales, en observancia de los lineamientos previstos por la Política Nacional Agraria, de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales.
10. Declarar la nulidad de aquellas concesiones forestales otorgadas en áreas pendientes de reconocimiento, titulación o ampliación de titulación comunal, que contravienen la restricción prevista por la Quinta Disposición Complementaria Final de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, y su Reglamento.
11. Adoptar medidas urgentes para, según corresponda, excluir o compensar concesiones forestales superpuestas con comunidades nativas pendientes de titulación bajo los alcances de la derogada Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento.
12. Cumplir con la ejecución de los convenios marco suscritos con la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales del Ministerio de Agricultura y Riego, como parte de la implementación del proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3”, observando las metas previstas para la titulación de comunidades campesinas y nativas.

Al Ministerio de Cultura

13. Coadyuvar a impulsar las acciones necesarias para culminar con el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos indígenas, dentro del marco de sus competencias.

A los Gobiernos regionales de Loreto y Ucayali

14. De conformidad con los mecanismos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y demás marco jurídico aplicable, retrotraer los procedimientos de titulación de comunidades nativas observadas por la falta de aprobación de los estudios de suelos por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego para, posteriormente y según corresponda, reiniciar su trámite conforme a las disposiciones previstas por la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI, con el fin de determinar las áreas de aptitud forestal comprendidas en las resoluciones directorales de demarcación y titulación de las comunidades nativas afectadas; que permitan el redimensionamiento de los bosques de producción permanente con los que se encuentran superpuestas y la posterior inscripción de los títulos de las comunidades en los registros públicos.

A los Gobiernos regionales de Cusco, Huánuco, San Martín y Pasco

15. Adoptar medidas para impulsar el reconocimiento de la personería jurídica y la titulación de comunidades campesinas y nativas ubicadas dentro de su jurisdicción.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

16. Brindar acompañamiento y asistencia técnica oportuna a los gobiernos regionales para desagregar el presupuesto asignado para el saneamiento físico legal de predios rurales comunales, diferenciándolos de los individuales, durante la programación y formulación del presupuesto que se elabora entre los meses de junio y julio de cada año.
17. Evaluar la implementación de otras estrategias de gestión pública, como el de presupuestos por resultado, para generar incentivos a los gobiernos regionales que promuevan el cierre de las brechas de titulación comunal.

Al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

18. Modificar los “Lineamientos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables por procedimiento abreviado”, aprobados por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 078-2017-SERFOR-DE, para precisar que la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre debe verificar que las unidades de aprovechamiento se encuentren saneadas y en condiciones para ser otorgadas en concesión, en coordinación con la Dirección Regional de Agricultura, para evitar superposición con áreas en trámite de reconocimiento, titulación o de ampliación de comunidades nativas.

A la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

19. Modificar la Directiva N° 05-2013-SUNARP/SN para garantizar la inmatriculación parcial de aquellas áreas de las comunidades nativas tituladas que no se

encuentran superpuestas con bosques de producción permanente o permitir la realización de una anotación preventiva hasta que se concluya con el procedimiento de redimensionamiento de aquellos, garantizando publicidad registral a la demarcación de estas comunidades y evitar el otorgamiento de derechos a terceros.

A la Contraloría General de la República

- 20.** Adoptar medidas de control sobre las direcciones regionales de agricultura de los gobiernos regionales y el Ministerio de Agricultura y Riego, con el fin de prevenir actos de corrupción y/o la indebida malversación de recursos presupuestales correspondientes a proyectos destinados a impulsar el reconocimiento y titulación comunal en las regiones.

ANEXOS

Anexo N° 1

Cuadro de sistematización de los convenios marco suscritos para el desarrollo del PTRT3

Convenios marco										
El Gobierno Regional "X" se compromete a:										
	Lote 1		Lote 2			Lote 3			Lote 4	
1	Promover, gestionar, administrar el proceso de saneamiento físico-legal con fines de titulación de la propiedad agraria a través de la Dirección Regional de Agricultura y de la Dirección de Titulación de Tierras y Catastro Rural, con la participación de las instituciones legalmente involucradas, comprendiendo incluso las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X*	X	X	X	X	X	X	X
* San Martín omite "con fines de titulación de la propiedad agraria"										
2	Diseñar, planificar y coordinar en forma conjunta con la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural - DIGESPACR del MINAGRI y la Unidad Ejecutora "Gestión de Proyectos Sectoriales" o el órgano o representante que este último designe, un plan operativo o plan de trabajo donde se especifiquen los objetivos, actividades, indicadores y metas, y los resultados esperados anuales.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X*	X	X	X	X	X	X	X	X	X
* Amazonas hace referencia a la DISPACR, no a la DIGESPACR.										
3	Participar en el proceso de selección de las firmas consultoras y de los profesionales y/o técnicos encargados de la actividad materia de contratación que se requieran, elaborando conjuntamente los términos de referencia e integrando el comité de selección a través de un representante designado.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X*	X	X*	X*	X*	X	X*	X*	X*	X
* Colocan "participar, solo de ser necesario, en el proceso de selección de consultoras"										
4	Supervisar el desempeño técnico legal de las empresas que se contraten para la ejecución del componente: Levantamiento Catastral, Titulación y Registro de Tierras Rurales del Proyecto PTRT3									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X*
* Colocan "Verificar y/o monitorear" el componente 1, en vez de "Supervisar".										

5	Designar al equipo de profesionales, denominado equipo de validación que tendrán a su cargo la coordinación, control de calidad y gestión de las actividades del Proyecto PTRT3 en su región.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Emitir los actos administrativos de su competencia en relación a los procedimientos de formalización y titulación que se desarrollen en el marco de la ejecución del PTRT3, y particularmente expedir los instrumentos, títulos y actos resolutivos que correspondan a los mismos.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X**
	* Cajamarca específica al final " [...] a través de la Dirección Regional de Agricultura-Dirección de Titulación de Tierras y Catastro Rural".									
**Loreto específica al final " [...] a través de la Dirección Regional Agraria - DISAFILPA".										
7	Disponer que su personal respectivo reciba capacitación en supervisión técnica de actividades de diagnóstico y saneamiento físico legal de la propiedad agraria, así como de levantamiento catastral y titulación.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	Integrar el Comité de Gestión del Proyecto PTRT3, a través de un representante de los GOREs participantes.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Elaborar los informes respectivos sobre las acciones de supervisión y logros alcanzados, así como coordinar las fechas de entrega de los títulos.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
				X						
El MINAGRI a través de la UEGPS se compromete a:										
1	Promover la política nacional que define los objetivos prioritarios, elaborar los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales, de cumplimiento en materia de saneamiento físico legal y formalización de las propiedad agraria individual, comprendiendo incluso las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas posesionadas sobre propiedad del estado, así como garantizar la concordancia con la normativa constitucional y legal del Estado, que son de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno, coadyuvando al cumplimiento de las funciones de la DIGESPACR y de los GOREs.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto

	X*	X	X*	X*	X*	X*	X	X	X	X
	* Colocan DISPACR y no DIGESPACR									
2	Garantizar a través y durante la implementación del proyecto PTRT3, la titulación de por lo menos "X" predios rurales individuales en la región.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
		X								
3	Presentar a través de la UEGPS o el órgano o representante que este último designe, ante el GORE a la firma consultora seleccionada para la implementación del proceso de titulación del proyecto PTRT3, a fin de que el GORE estime sus necesidades de asistencia técnica, control de calidad y demás acciones respectivas que se determinarán en el convenio específico.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	Proporcionar al GORE los recursos humanos, profesional y técnico, integrantes del equipo de validación, así como los recursos logísticos al mencionado equipo, que sean necesarios para promover, gestionar, administrar el proceso de saneamiento físico-legal y titulación de la propiedad agraria individual, incluyendo a las comunidades nativas y campesinas, siendo el personal profesional mínimo indispensable: Un ingeniero agrónomo, un profesional geógrafo, un ingeniero de suelos, un abogado especializado en titulación de tierras y un profesional GIS, y demás profesionales y/o técnicos de carreras afines que el GORE requiera y que se determinarán en el convenio específico, los cuales estarán asignados al GORE desde el inicio del plazo contractual hasta su culminación.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
		X								X
5	Capacitar al personal del GORE en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria a fin de realizar el monitoreo, evaluación y control de calidad, en las actividades de diagnóstico, saneamiento, catastro y la titulación.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Concluida la ejecución del Contrato, la UEGPS se compromete y garantiza la transferencia en propiedad al GORE de los bienes utilizados por la empresa contratista en la ejecución del proceso de titulación.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
		X								X
7	Definir conjuntamente con el Gobierno Regional un plan de fortalecimiento institucional y de asistencia técnica de acuerdo a las necesidades de las unidades de catastro.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto

Defensoría del Pueblo

				X		X	X	X		
8	Hacer conocer los montos presupuestales programados por año para la formulación de los planes.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
					X					

Elaboración: Defensoría del Pueblo
Fuente: UEGPS

Leyenda:



Acuerdos suscritos solo con determinados gobiernos regionales.



No se suscribieron acuerdos con los presentes gobiernos regionales.

Anexo N° 2

Cuadro de sistematización de los convenios específicos suscritos en el marco del PTRT3

Convenios específicos										
El Gobierno Regional "X" se compromete a:										
	Lote 1			Lote 2			Lote 3		Lote 4	
1	Diseñar y planificar en forma conjunta con la dirección General de Saneamiento de la Propiedad agraria y Catastro Rural - DIGESPACR y la UEGPS o el órgano o representante que este último designe, un plan operativo donde se especifiquen los objetivos, actividades y metas.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X*	X	X	X	X
*Diseñar, planificar y aprobar en forma conjunta [...]										
2	Designar a un representante para participar en el proceso de selección de la firma consultora, en el cual se incluirá el perfil de los profesionales y técnicos que ésta requerirá en la ejecución del proceso de saneamiento físico legal de los predios rurales materia del presente convenio.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X**	X	X	X	X
* El representante también participa de la elaboración de los Términos de Referencia.										
** [...] en el proceso de selección de la firma consultora, bajo las Políticas de selección y contratación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuyos términos de referencia se incluirá el perfil de los profesionales y técnicos [...]										
3	Designar al equipo de profesionales del PTRT3, integrado por: (01) Ingeniero, (01) abogado, (01) Técnico de Campo, (01) Especialista Social-ambiental, quienes tendrán a su cargo la validación de las actividades desarrolladas por la firma consultora dentro de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos, consistentes en el diagnóstico físico legal, saneamiento, Levantamiento Catastral, publicación de padrón de poseedores aptos, Titulación y Registro de Predios Rurales, así como el Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas y la demarcación y titulación de Territorios de Comunidades Nativas.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	El equipo de PTRT3 de <u>Amazonas y San Martín</u> consistirá en: (01) Ingeniero, (01) abogado, (01) Técnico de Campo, (01) Especialista Social-ambiental.									
	El equipo de PTRT3 de <u>Cajamarca</u> consistirá en: (03) Ingenieros de Campo, (01) abogado de campo, (02) Especialistas GIS, (01) Especialista Social-ambiental, (01) Abogado Calificador.									
	El equipo de PTRT3 de <u>Junín, Huánuco, Apurímac y Cusco</u> consistirá en: (01) Ingeniero, (01) abogado, (01) Técnico de Campo, (01) <u>Especialista Social</u>									
El equipo de PTRT3 de <u>Ucayali</u> consistirá en: (01) Ingeniero, (01) abogado, (01) Especialista social y (01) operador GIS.										
El equipo de PTRT3 de <u>Puno</u> consistirá en: (02) Ingenieros, (01) abogado de campo, (02) Técnicos de Campo, (01) Especialista Social, (01) Especialista Ambiental, (01) Especialista CAD/GIS										

Defensoría del Pueblo

	El equipo de PTRT3 de <u>Loreto</u> integrará como mínimo a: Ingenieros, Abogados, Técnicos de Campo, Especialistas GIS, Especialista en Suelos y Especialista Social.									
4	Asignar un ambiente y/o local para el desarrollo de las actividades del equipo de validación en la ejecución de los procesos de saneamiento físico legal del PTRT3.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X*	X	X	X	X	X	X	X
* [...] saneamiento físico legal, formalización y titulación de predios rurales del PTRT3.										
5	Apoyar en los procesos de promoción y difusión respecto de las actividades de diagnóstico y titulación, dentro de los ámbitos priorizados del PTRT3.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
* Apoyar al personal contratado por el Proyecto, en los procesos de [...]										
6	Revisar y validar el informe de Diagnóstico Físico Legal y Socio Ambiental elaborado por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X*	X	X	X	X	X	X	X
*= En vez de [diagnóstico físico legal], pone [diagnóstico técnico legal].										
7	Monitorear todas las etapas del procedimiento de levantamiento catastral y formalización de predios rurales y territorios comunales que ejecute la firma consultora. Asimismo, revisar, evaluar, validar y custodiar los expedientes de saneamiento físico legal integral e individual que sustenten los títulos individuales y comunales elaborados y entregados por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X*	X	X	X	X
*= Coordinar con el equipo de supervisión el monitoreo de todas las etapas del procedimiento de levantamiento catastral [...]										
8	Revisar, custodiar y dar conformidad a las fichas catastrales, declaración jurada de poseionario, declaración jurada de colindantes, certificados catastrales y demás documentos que conforman el expediente de formalización de los predios individuales. Asimismo, validar los documentos técnicos-legales del procedimiento de titulación de predios comunales e individuales, elaborados y entregados por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X*	X	X	X	X
*= Coordinar con el equipo de supervisión la revisión, custodia y conformidad de las fichas catastrales, [...]										
9	Garantizar el uso y aplicación progresiva de la plataforma informática que sustenta la base alfanumérica y base gráfica a cargo de la DIGESPACR.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X**	X	X	X	X
* Se agrega la oración "Esta información servirá de base para el desarrollo del trabajo de formalización de la propiedad rural en sus diferentes etapas.										
**= Se agrega al final: " [...], lo cual no tendrá costo alguno para el GORE."										

10	Aprobar las Resoluciones de Inmatriculación y adjudicación presentados por la firma consultora, así como tramitar y resolver las oposiciones y/o recursos administrativos interpuestos en el proceso de saneamiento físico legal de predios individuales, conforme a sus competencias, para lo cual la firma consultora asumirá los gastos y/o la logística necesaria.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X**	X	X	X***	X	X	X	X
	*= Validar y aprobar [...]									
	**= [...] predios individuales y <u>territorios comunales</u> , conforme a sus competencias [...]									
***= Se agrega como última oración: [...] Para dicho efecto, el Proyecto tiene como uno de sus objetivos la consolidación y actualización del conjunto de las leyes, reglamentos y directivas dispersas sobre saneamiento, catastro y registro que fueron promulgadas a lo largo de los años, con el propósito de armonizarlas, corregir sus deficiencias y adaptarlas al nuevo contexto institucional y las tecnologías actuales, tomando en cuenta el relacionamiento entre el MINAGRI como ente Rector y los gobiernos regionales como ejecutores de la formalización.										
11	Revisar y validar la Evaluación Agrológica y Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor realizada por la firma consultora en los procedimientos de titulación de predios rurales individuales, comunidades nativas y comunidades campesinas, de conformidad con la Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X**	X	X	X	X	X		X
	*=solo a predios individuales y comunidades campesinas.									
**= solo a predios individuales y comunidades nativas.										
12	Gestionar la inscripción de los títulos individuales y comunales ante los Registros Públicos, adjuntando para dicho efecto los certificados de información catastral y todo aquello que sea requerido para su inscripción. Asimismo, requerir a la firma consultora, de corresponder, la subsanación de las observaciones formuladas por los Registros Públicos.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X
*= [Realizar] en vez de [Gestionar].										
13	Entregar a los beneficiarios los títulos individuales y comunales debidamente inscritos en los Registros Públicos.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14	Asegurar la participación de los funcionarios del GORE en las capacitaciones implementadas por el proyecto.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

15	Articular con todos los actores del proceso de titulación rural, las acciones necesarias para la realización de reuniones periódicas del comité regional de monitoreo participativo del PTRT3, así como asegurar su oficialización en la región.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X*	X	X	X	X	X	X	X
*= [...] el proceso de titulación de predios rurales.										
16	Coadyuvar al funcionamiento del Mecanismo Operativo de Resolución de Conflictos y del Mecanismo Operativo de Atención de Quejas y Reclamos del PTRT3, a cargo de la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
17	Propiciar y participar, conjuntamente con la firma consultora, en las coordinaciones con las autoridades y organizaciones representativas de las comunidades nativas seleccionadas, utilizando los protocolos apropiados, que incluyan las salvaguardas e instrumentos socio ambientales.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18	Apoyar a la firma consultora en el proceso de formalización registral de las juntas directivas de las comunidades nativas y comunidades campesinas.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X**	X**	X**	X**	X	X	X*	X
	*=solo a comunidades campesinas. **= solo comunidades nativas.									
19	Validar las acciones del levantamiento georeferenciado del plano de demarcación del territorio comunal y la monumentación de los hitos colocados en puntos estratégicos de colindancia, ejecutados por la firma consultora para la titulación de los Territorios Comunales, conforme a la normatividad vigente.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X**	X	X	X*	X
	*= Validar las acciones del plano de conjunto del territorio comunal, [...] Plano de conjunto y memoria descriptiva a presentar a los RR.PP ejecutadas por la firma consultora [...] **= Validar las acciones del equipo de supervisión sobre el levantamiento georeferenciado [...]									
20	Validar el contenido del informe y la documentación técnica y legal, que sustente la titulación de los territorios comunales, elaborados por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto

	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
21	Emitir la resolución administrativa de aprobación del plano de los territorios comunales y demás documentos requeridos para la titulación, elaborados por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X**	X	X	X***	X	X		X
	*= Emitir y suscribir [...]									
	**= [...] aprobación <u>del plano de demarcación</u> de territorios comunales y demás documentos [...]									
***= <u>Aprobar, vía acto resolutivo de la Dirección Regional de Agricultura, el plano de los territorios comunales [...]</u>										
22	Tramitar y resolver las oposiciones y/o recursos administrativos interpuestos en el proceso de saneamiento físico legal de territorios comunales y predios rurales individuales, conforme a sus competencias, para lo cual la firma consultora asumirá los gastos y/o la logística necesaria.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*		X	X	X	X	X	X	X
	*=[...] para lo cual la firma consultora deberá previamente presentar los informes legales de consultoría respecto de las oposiciones que se planteen producto de los trabajos que esta realice; para lo cual la firma consultora asumirá los gastos y/o logística necesaria.									
23	Validar el proyecto de contrato de cesión de uso, elaborado por la firma consultora, y luego derivarlo a la Autoridad Regional del Ambiente del GORE, para su revisión y aprobación.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X		X	X	X	X	X	X		X
24	Gestionar la inscripción de los títulos comunales ante los Registros Públicos, adjuntando para este efecto los planos respectivos y todo aquello que sea requerido para su inscripción. Asimismo, requerir a la firma consultora, de corresponder, la subsanación de las observaciones formuladas por los Registros Públicos.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X**	X	X	X	X
	*=[Realizar] en vez de [Gestionar].									
	**= Gestionar la inscripción de los planos respectivos y todo aquello que sea requerido para su inscripción. [...]									
25	Realizar las demás actividades que resulten necesarias, que se detallarán en los planes operativos anuales, aprobados por el GORE - MINAGRI/UEGPS.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

26	Suscribir las resoluciones administrativas de inmatriculación y rectificaciones de áreas del proceso de formalización de predios rurales individuales, de corresponder.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
		X								
El MINAGRI a través de la UEGPS se compromete a:										
1	Contratar y financiar los servicios de la firma consultora, responsable de las actividades de ejecución del diagnóstico, Levantamiento Catastral y Registro de las comunidades nativas, comunidades campesinas y predios rurales individuales, en el ámbito de la Región "X", dentro del marco legal del proyecto PTRT3.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X**	X**	X**	X	X	X*	X
	* Predios rurales individuales y comunidades campesinas									
** Predios rurales individuales y comunidades nativas										
2	Establecer los mecanismos administrativos para que el GORE cuente con profesionales de validación que participarán directamente en la ejecución del PTRT3. Dicho personal dependerá directamente del Gobierno Regional y será financiado por la UEGPS.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X*	X
*= [...] incluyendo sus gastos de logística y desplazamiento.										
3	Apoyar en el fortalecimiento de capacidades y promoción a los diferentes actores vinculados con el proceso (GORE y beneficiarios directos), que se ejecuten en el marco del Proyecto PTRT3.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X	X	X	X	X	X
*= Capacitar y fortalecer capacidades y promoción a los diferentes actores vinculados [...]										
4	Proporcionar al GORE "X", en formato CAD o SHAPE, información cartográfica oficial del Instituto Geográfico Nacional (IGN) , a escala 1/100.000, 1/50.000, 1/25.000, referida a información cartográfica catastral de predios rurales individuales, de comunidades campesinas y comunidades nativas; hojas topográficas a escalas 1/25.000 y 1/10.000 del catastro rural antiguo (1970). En caso de no contar con la cartografía base de referencia, se asumirá la toma de información por el método directo (GPS).									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

5	Proveer al GORE de imágenes satelitales SPOT correspondientes al año 2012, mapas de suelos con fines de clasificación de tierras; e información de zonas de riesgo, áreas naturales protegidas, inventario nacional de bosques, información de la red hídrica, información de bosques e información de ubicaciones arqueológicas, además de los instrumentos relativos a las salvaguardas socio ambientales.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Implementar y acondicionar la infraestructura del ambiente y/o local asignado por el GORE, para el desarrollo de las actividades del equipo de validación, en la ejecución de los procesos de saneamiento físico legal del PTRT3.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X*	X	X	X	X
* = [...] así como para la custodia y conservación de los expedientes.										
7	Elaborar conjuntamente con el GORE los términos de referencia para la contratación de la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	A través de los servicios de la firma supervisora, cautelará la ejecución de los procesos de diagnóstico, levantamiento catastral, saneamiento y registro de Comunidades Campesinas (CC.CC), Comunidades Nativas (CC.NN) y Predios Rurales Individuales (PRI), conforme al Plan de Trabajo elaborado por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X**	X**	X**	X***	X	X	X	X
* = solo CC y PRI										
** = solo CN y PRI										
*** A través de los servicios de la entidad supervisora [...] y registro de comunidades nativas y predios rurales individuales [...] en coordinación con el GORE.										
9	De la misma forma, la firma supervisora cautelará la elaboración de los documentos: expedientes técnicos y legales, resoluciones, generados por la firma consultora, orientados al saneamiento de las áreas comunales, así como de las unidades territoriales.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X*	X**	X	X	X	X
* [...] generados por la firma consultora y validados por el GORE Huánuco, [...]										
** De la misma forma, la <u>entidad supervisora</u> velará por el proceso de elaboración de los documentos: [...]										
10	Mantener oportunamente informado al GORE sobre cualquier circunstancia que pueda afectar la ejecución de las actividades de saneamiento físico legal del CC.NN, CC.CC y PRI, que desarrollará la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X**	X**	X**	X	X	X	X

	* solo CC y PRI									
	** solo CN Y PRI									
11	A través de la firma consultora, se entregará en formato digital copia de los documentos técnicos y legales que conforman los expedientes de titulación de CC.NN, CC.CC y PRI, consistentes en: Ficha catastral, Declaración de vecino y/o colindantes, declaración jurada de vínculo contractual, Resoluciones administrativas, Certificado de información catastral, Instrumento de formalización y partida de inscripción registral en RRPP, generados en los procedimientos de saneamiento físico legal de tierras.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X*	X	X	X**	X***	X	X	X*	X
	* = CC Y PRI									
	** = CN Y PRI									
***= Como última oración se agrega: "La citada información será entregada en un dispositivo de almacenamiento de datos.										
12	Coordinar permanentemente con el GORE, respecto al desarrollo de las actividades contempladas en el Plan Operativo adjunto como Anexo.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	Contratar y financiar los servicios del equipo de profesionales del PTRT3, integrado por: (03) Ingenieros de campo, (01) Abogados de Campo, (02) Especialistas GIS, (01) Especialista Socio-ambiental, (01) Abogado Calificador. Dicho Personal podrá ser incrementado de acuerdo al diagnóstico físico legal, quienes tendrán a su cargo la revisión y validación de las actividades de saneamiento físico legal de predios rurales y comunidades campesinas producto de la Formalización de predios rurales.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X								X*	
* = Contratar y financiar los servicios del equipo de profesionales del PTRT3, integrado por: (02) Ingenieros,(01) Abogado de Campo, (02) Técnicos de Campo, (01) Especialista Social, (01) Especialista Ambiental, (01) Especialista CAD/GIS, (01) Abogado Calificador. [...]										
14	Gestionar ante la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural - DIGESPACR, la creación de un usuario y clave adscrito a un determinado IP para el equipo de la firma consultora consistente en Calificadores Legales que realizarán la calificación de los expedientes derivados del empadronamiento en el SSET (Sistema de Seguimiento de Expedientes) administrado por MINAGRI; del mismo modo que se gestionará la creación del usuario y clave para el caso de la digitación de fichas catastrales que hará la consultora y la vinculación de planos en el CVA (catastro virtual), incluyendo los permisos correspondientes.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X									
15	Desarrollar e implementar el funcionamiento del Mecanismo Operativo de Resolución de conflictos y del Mecanismo Operativo de Atención de Quejas y Reclamos del PTRT3 a cargo de la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X									

16	La UEGPS a través de los servicios de la firma supervisora cautelará la ejecución de los procesos de diagnóstico, levantamiento catastral, saneamiento, calificación legal y registro de comunidades campesinas y predios rurales individuales, conforme al plan de trabajo elaborado por la firma consultora.									
	Amazonas	Cajamarca	San Martín	Junín	Huánuco	Ucayali	Apurímac	Cusco	Puno	Loreto
	X									

Elaboración: Defensoría del Pueblo
Fuente: UEGPS

Leyenda:



Acuerdos suscritos solo con determinados gobiernos regionales.



No se suscribieron acuerdos con los presentes gobiernos regionales.

Anexo N° 3
Cuadro de sistematización de solicitudes de información y respuesta del gobierno central

Institución	Motivo solicitud de información	Oficio Defensoría	Oficio de respuesta	Fecha de respuesta	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio de Respuesta	Fecha de respuesta	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio Respuesta	Fecha de respuesta	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio Respuesta
MINAGRI UEGPS -PTRT3	Avances y dificultades de la ejecución del "Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3".	Oficio N° 020-2017-DP/AMASPP I -PPI de 30-03-2017	Oficio 0188-2017-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE	19 de abril del 2017	Oficio N° 042-2018-DP/AMASPP I-PPI de 05-06-2018	Oficio 775-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS	21 de junio de 2018	Oficio N° 071-2018-DP/AMASPP I-PPI de 09-08-2018	Oficio N° 1109-2018-MINAGRI-DVDIAR-UEGPS/DE	9 de octubre de 2018.		
MINAGRI - Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural - DIGESPACR	I) Información sobre el seguimiento de las recomendaciones del Informe N° 02-2014-DP/AMASPP-I-PPI, referido al reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.	Oficio N° 020-2017-DP/AMASPP I -PPI de 30-03-2017	Oficio 0122-2017-MINAGRI-DVPA-DIGESPACR-DG	12 de mayo del 2017	Oficio N° 035-2017-DP/AMASPP I -PPI de 12-05-2017	Oficio N° 0243-2017-MINAGUI-DVPA/DIGESPACR/DG	07 de junio del 2017	Oficio N° 013-2018-DP/AMASPP I -PPI de 14-03-2018	Oficio N° 0257-2018-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR-DG	05 de abril de 2018	Oficio N° 067-2018-DP/AMASPP I-PPI de 08-08-2018	No respondió oficio ni asistió a reunión de Trabajo del 22 de agosto 2018.
	II) Registro centralizado y otros.								Oficio N° 0322-2018-MINAGRI-DVPA/DIGESPACR-DG	25 de abril de 2018		

El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas

<p>Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre SERFOR</p>	<p>Información sobre el redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente - BPP cuando existe superposición con comunidades nativas.</p>	<p>Oficio N° 032-2017-DP/AMASPP I-PPI de 21-04-2017</p>	<p>No respondió</p>	<p>Oficio N° 050-2017-DP/AMASPP I-PPI de 05-07-2017</p>	<p>Oficio N° 578-2017-SERFOR/DGIOFFS-DCZO</p>	<p>12 de julio 2017</p>	<p>Oficio N° 068-2018-DP/AMASPP I-PPI de 08-08-2018</p>	<p>Reunión de Trabajo del 23 de agosto 2018</p>		
<p>MINAGRI Secretario General</p>	<p>Avances en el fortalecimiento de la política pública sobre el reconocimiento y la titulación de comunidades campesinas y nativas.</p>	<p>Oficio N° 036-2017-DP/AMASPP I-PPI de 16-05-2017</p>	<p>Derivaron el oficio a la DIGESPACR y UEGPS.</p>							
<p>Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP</p>	<p>I) La cantidad de inscripciones registrales de comunidades campesinas y nativas, en personería jurídica y propiedad inmueble. II) El registro de catastro. III) El estado de la base de datos centralizada.</p>	<p>Oficio N° 067-2017-DP/AMASPP I-PPI de 12-12-2017</p>	<p>Oficio N° 004-2018-SUNARP/SOR-DTR</p>	<p>09/01/2018</p>	<p>Oficio N° 041-2018-DP/AMASPP I-PPI de 23-05-2018</p>	<p>Oficio N° 155-2018-SUNARP/SOR-DTR</p>	<p>Presentado el 16-07-2018</p>	<p>Oficio N° 070-2018-DP/AMASPP I-PPI de 09-08-2018</p>	<p>Reunión de Trabajo del 23 de agosto 2018</p>	

Defensoría del Pueblo

Ministerio de Cultura	Acciones realizadas por el sector para impulsar el saneamiento físico legal territorial de los pueblos indígenas y afroperuanos.	Oficio N° 019-2018-DP/AMASPP I-PPI de 18-04-2018	No respondió	Oficio N° 053-2018-DP/AMASPP I-PPI de 27-06-2018	Oficio N° 900020-2018/DIN/DGCI/VIMI/M C	23 de Julio de 2018	
-----------------------	--	--	--------------	--	---	---------------------	--

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Leyenda:



Última fecha de respuesta de los gobiernos regionales.

Anexo N° 4

Cuadro de sistematización de solicitudes de información y respuesta de los gobiernos regionales

N°	Región	Motivo de la solicitud	Oficio Defensoría	Oficio Respuesta	Fecha de respuesta GORE	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio Respuesta GORE	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio Respuesta GORE	Fecha de respuesta GORE	Oficio reiterativo Defensoría	Oficio respuesta GORE	Fecha de respuesta GORE
1	Amazonas	I) El número y la relación de comunidades campesinas reconocidas y tituladas.	Oficio Múltiple N° 002-2017-DP/AMASP PI-PPI: 09 de agosto de 2017	No respondió			Oficio N° 1799-2017-GR. AMAZONAS/GRDE/DRA/DS FLPA-D		Oficio 402-2018-GRAG/GRAG-SGRN	04 de octubre de 2017			
2	Áncash	II) El presupuesto asignado a la Dirección Regional Agraria para el reconocimiento y titulación de comunidades					Oficio N° 067-2018--GRA-DRA/DTPRCC-TE			18 de enero de 2018			
3	Arequipa	III) El número y la relación de filiales de la Dirección Regional Agraria para la recepción de expedientes.					No respondió			Oficio N° 008-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 09 de marzo			
4	Ayacucho	IV) El número de labores de reconocimiento y titulación de			Oficio N° 2364-2017-GR/GG-GRDE-DRA-DR	13 de octubre de 2017							
5	Huánuco*			Oficio 2821-2017-GR-DRA-HCO.DC.GFH	12 de setiembre de 2017	Oficio N° 1677-2018-GR-DRA-HCO/DC	04 de mayo de 2018	Oficio N° 064-2018-DP/AMASP PI-PPI de 02-08-2018	Oficio 2982-2018-GR-DRA-HCO/DC.	06 de setiembre de 2018			
6	Junín			No respondió		Oficio N° 299-2017-GRJ-DRA/DTTCR	04 de octubre de 2017						
7	Loreto					Oficio N° 1286-2017-GRL-DRA-L/DISAFILPA N°1806	18 de octubre de 2017						

Defensoría del Pueblo

8	Madre de Dios	comunidades campesinas y nativas.				Oficio N° 520-2017-GOREMAD-DRDE/DRA			05 de octubre de 2017			
9	Moquegua	V) La relación de solicitudes de titulación cuyo trámite se encuentre paralizado.				Oficio N° 778-2017-DRA.MOQ/362-DSFLPA			20 de septiembre de 2017			
10	Pasco	VI) Los convenios de cooperación interinstitucional suscritos con entidades públicas y privadas.				Oficio N° 710-2017-GRP-GGR-GRDE-DRA-DDR			06 de octubre de 2017			
11	Puno	VII) Las acciones adoptadas para para implementar lineamientos y directivas para el reconocimiento y titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas.				No respondió	Oficio N° 009-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 09 de febrero 2018	Oficio N° 484-2018-GRPUNO/DRA/OCC	21 de mayo de 2018			
12	San Martín	VIII) Las medidas adoptadas para la modernización de la tecnología y la calidad de los servicios de catastro y titulación de tierras de comunidades campesinas				Oficio N° 360-2017-GRSM/DRASAM-DOA			25 de octubre de 2017			
13	Tacna	VIII) Las medidas adoptadas para la modernización de la tecnología y la calidad de los servicios de catastro y titulación de tierras de comunidades campesinas				Oficio N° 1519-2017-DR-DISTE-DRA/GOB.REG. TACNA			23 de octubre de 2017			
14	Ucayali	VIII) Las medidas adoptadas para la modernización de la tecnología y la calidad de los servicios de catastro y titulación de tierras de comunidades campesinas					Oficio N° 012-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 16 de febrero de 2018	Oficio N° 1150-2018-GRU-DRA	06 de abril de 2018	Oficio N° 063-2018-DP/AMASP PI-PPI de 01-08-2018		

El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas

15	Apurímac	y nativas. XI) Cualquier otra información que se considere pertinente.	Oficio Múltiple N° 002-2017-DP/AMASP PI-PPI: 09 de agosto de 2017	Oficio N° 378-2017-GR-DRA/APURIMAC	11 de setiembre de 2017	Faltó información y se reiteró	Oficio N° 010-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 13 de febrero de 2018	Oficio 244-2018-GR-APURIMAC/SGSFLPR	11 de mayo de 2018			
16	Cajamarca			Oficio N° 542-2017-GR-CAJ-DRA/DTT-CR	31 de agosto de 2017							
17	Cusco			No respondió			Oficio N° 010-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 07 de febrero de 2018	Oficio N° 353-2018-GRCUSCO/GRDE-DRAC-DISPA	27 de marzo de 2018			
18	Huancavelica				Oficio N° 148-2017-GOB.REG-HVCA/GRDE/DRA/DSFLPA	29 de agosto de 2017	Faltó información y se reiteró			Oficio N° 066-2018-DP/AMASP PI-PPI de 06-08-2018	Oficio N° 204-2018-GOB-REG-HVCA/GRDE/DRA/DSFLPA	24 de agosto 2018
19	Ica				Oficio N° 3836-2017-GORE.ICA-PRETT	14 de setiembre de 2017	Faltó información y se reiteró			Oficio N° 065-2018-DP/AMASP PI-PPI de 01-08-2018	Oficio N° 3397-2018-GORE-ICA/PRETT	16 de agosto 2018
20	La Libertad				Oficio N° 0915-2017-GRLL-GGR/GRSA	16 de agosto de 2017	Faltó información y se reiteró	Oficio N° 011 - 2018/DP/AMAS PPI-PPI de 13 de febrero de 2018	Oficio N° 271 - 2018-GRLL/GRAAT	03 de abril de 2018		

Defensoría del Pueblo

				Oficio N° 01232-2017-GRLL-GGR/GRSA	19 de octubre de 2017						
21	Lambayeque			Oficio N° 1417-2017-GR-LAMB-GRA/ASPAyCR	18 de agosto de 2017	Faltó información y se reiteró			Oficio N° 062-2018-DP/AMASP PI-PPI de 01-08-2018	Oficio N° 01037-2018-GR.LAMB/GRA (2919426) del 08-08-18	08 de agosto 2018
	Lima			Oficio N° 00841-2016-GRL-GRDE/DRA-OAJ	19 de julio de 2016	Faltó información y se reiteró	Oficio N° 005-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 07 de febrero de 2018	Oficio N° 556- 2018-GRL/GRDE/DIREFOR/VCS	28 de marzo de 2018		
22				Oficio N° 01164-2017-GRL-GRDE/DRA-OAJ	17 de agosto de 2017						
23	Piura			Oficio N° 1030-2017-GRP/420010-420610	21 de agosto de 2017	Faltó información y se reiteró	Oficio N° 007-2018/DP/AMAS PPI-PPI de 7 de febrero de 2018	Oficio N° 1876-2018/GRP-49000	25 de mayo de 2018		
24	Tumbes						Oficio N° 014 - 2018-AMASPPI-PPI de 14 de marzo del 2018		Sin respuesta		

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Leyenda:



Última fecha de respuesta de los gobiernos regionales.

Anexo N° 5
Reconocimiento y titulación de comunidades campesinas según gobierno regional a diciembre 2017

N°	Región	Información a Diciembre 2010		Ejecutado por Gobierno Regional 2011 a 2017		Total al 2017				
		Reconocidas (1)	Tituladas (2)	Reconocidas (3)	Tituladas (4)	Reconocidas (5)=(1+3)	Tituladas (6)=(2+4)	Pendientes de Titular (7)= (5)-(6)	Solicitud de reconocimiento	Con solicitud de titulación
1	Amazonas	52	52	2	0	54	52	2	0	2
2	Áncash	350	331	15	3	365	334	31	N/I	N/I
3	Apurímac	470	432	14	0	484	432	52	5	0
4	Arequipa	104	95	0	0	104	95	9	3	1
5	Ayacucho	654	476	19	9	673	485	188	0	29
6	Cajamarca	106	82	4	3	110	85	25	0	1
7	Cusco	928	796	3	0	931	796	135	0	0
8	Huancavelica	621	525	26	5	647	530	117	0	0
	Ampliación	-	-	-	5	-	-	-	-	-
9	Huánuco	290	210	10	0	300	210	90	0	7
10	Ica	11	6	0	0	11	6	5	0	0
11	Junín	397	357	6	0	405	357	48	N/I	2
12	*La Libertad	122	112	0	0	122	112	10	0	0
13	Lambayeque	28	17	0	1	28	18	10	0	5
14	Lima	291	231	0	0	291	231	60	7	24
15	*Loreto	101	46	39	18	140	64	76	0	5
16	Moquegua	76	72	0	0	76	72	4	2	2
17	Pasco	73	65	0	0	73	65	8	0	2
18	Piura	136	126	0	0	136	126	10	N/I	N/I
19	Puno	1279	1058	36	4	1315	1062	253	N/I	N/I
20	San Martín	1	1	3	0	4	1	3	0	0
21	Tacna	46	43	0	0	46	43	3	0	0
22	Tumbes	1	1	0	0	1	1	0	N/I	N/I
	TOTAL	6137	5134	179	48	6316	5177	1139	17	80

Fuente: MINAGRI 2015 e Informe de unidades responsables de gobiernos regionales a diciembre 2017
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Anexo N° 6
Reconocimiento y titulación de comunidades nativas según gobierno regional a diciembre de 2017

N°	Región	Información a Diciembre 2010		2011 a 2017 ejecutado por GOREs		RESUMEN					
		Comunidades Reconocidas (1)	Comunidades Tituladas (2)	Comunidades Reconocidas (3)	Comunidades Tituladas (4)	Comunidades Reconocidas (5)=(1)+(3)	Comunidades Tituladas (6)=(2)+(4)	Comunidades Pendientes de Titular (7)= (5)-(6)	Solicitud de reconocimiento	Solicitud de Titulación	Tituladas pendientes Reg. SUNARP 2011 - 2017
1	Amazonas	173	170	5	0	178	170	8	10	7	N/I
2	Ayacucho	2	1	4	0	6	1	5	N/I	N/I	N/I
3	Cajamarca	2	2	0	0	2	2	0	0	0	N/I
4	Cusco	63	58	0	0	63	58	5	N/I	N/I	N/I
5	Huánuco*	14	10	0	0	14	10	4	N/I	2	N/I
6	Junín	179	159	11	5	190	164	26	N/I	14	2
	Ampliación	-	-	-	11	-	-	-	-	N/I	8
7	Loreto*	846	513	275	176	1121	689	432	N/I	N/I	56
	Ampliación		22		39				N/I	N/I	14
8	Madre de Dios*	32	23	1	4	33	27	6	3	2	N/I
	Ampliación	-	-	-	4	-	-	-	-	8	N/I
9	Pasco*	124	98	0	0	124	98	26	N/I	N/I	N/I
10	San Martín	57	29	41	1	98	30	68	N/I	N/I	N/I
11	Ucayali*	274	244	26	5	300	249	51	N/I	14	2
	Ampliación	-	-	-	11	-	-	-	N/I	N/I	N/I
	TOTAL	1765	1329	363	256	2129	1498	631	13	47	82

Fuente: MINAGRI 2015 e Informe de unidades responsables de gobiernos regionales a diciembre 2017.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

* Información proporcionada por gobiernos regionales difiere de MINAGRI 2015 sobre cantidad de CC reconocidas y tituladas a diciembre 2010

Anexo N° 7
Controversias registradas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas

N°	Región	TIPO PROCED.	TIENEN SI/NO	TIPO DE CONTROVERSIAS						Otro	Total
				Superposición con otra comunidad	Superposición particulares	Superposición SERNANP	Superposición Mineras/hidrocarburos	Judicial	No autoriza independiz. Com. Matriz		
1	Amazonas	Titulación	SI	0	0	1	0	0	0	0	1
2	Áncash	Titulación	SI	1	1	0	0	1	0	2	5
3	Apurímac		NO	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Arequipa		NO	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Ayacucho	Titulación	SI	5	0	0	0	0	0	0	5
6	Cajamarca	titulación	SI	0	1	0	0	0	0	0	1
7	Cusco	Titulación	SI	1	3	0	0	0	0	0	4
8	Huancavelica	Titulación	SI	1	0	0	0	0	1	0	2
9	Huánuco	Reconoc.	SI	0	0	0	0	0	3	0	3
		Titulación	SI	1	0	0	0	0	0	0	1
10	Ica		NO	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Junín	Titulación	SI	0	0	0	0	0	0	0	0
12	*La Libertad*	Titulación	SI	0	0	0	0	*	0	0	12
13	Lambayeque	Titulación	SI	1	0	0	0	0	0	0	1
14	*Lima	Reconoc. Titulación	SI	**	**	**	**	**	**	**	**
15	Loreto	Titulación	SI	1	4	0	0	0	0	0	5
16	Moquegua	Titulación	SI	0	2	0	0	0	0	0	2
17	Pasco		NO	-	-	-	-	-	-	-	
18	Piura		NO	-	-	-	-	-	-	-	
19	Puno	Titulación	SI	0	0	0	0	0	0	0	n/i
20	San Martín		NO	-	-	-	-	-	-	-	
21	Tacna		NO	-	-	-	-	-	-	-	
22	Tumbes		N/C								
	TOTAL			11	11	1	0	1	4	2	42

Fuente: Gobiernos regionales

Elaboración: Defensoría del Pueblo

* La Libertad: Falta titulación de 12 CC por problemas internos y judiciales, pero no precisan los motivos ni cantidad de cada tipo.

** Lima: 7 solicitudes de reconocimiento y 24 de titulación pendientes de atender, no indican motivo de retardo o paralización de trámite.

Anexo N° 8
Controversias registradas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas

N	Región	TIPO PROCE D.	SI/NO	TIPO DE CONTROVERSI A									Total
				Superposición con otra comunidad (1)	Superposición particulares (2)	Superposición BPP (3)	Superposición SERNANP (4)	Superposición Concesión Forestal (5)	Superposición Minera/hidrocarburos (6)	superposición predio estatal (7)	Zona de conservación ZOCRE (8)	Múltiples	
1	Amazonas	Reconoc.	SI	1	0	0	0	0	3	0	0	1	5
2	Ayacucho	No informó											
3	Cajamarca	No informó											
4	Cusco	No informó											
5	Huánuco	No informó											
6	Junín	No informó											
7	Loreto	Titulación	SI	1	4	24	0	0	1	4	0	0	34
8	Madre de Dios	Reconocimiento	SI	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
		Titulación	SI	0	1	0	2	1	0	0	1	0	5
9	Pasco	Titulación	SI	3	3	0	0	0	0	0	0	0	6
10	San Martín	Titulación	SI	0	3	7	18	2	0	0	5	2	37
11	Ucayali	Reconocimiento	SI	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
		Titulación	SI	0	1	10	0	0	0	0	0	0	11
TOTAL				5	12	45	20	3	4	4	7	3	103

Fuente: Información de gobiernos regionales

Elaboración: Programa de Pueblos Indígenas - Defensoría del Pueblo

