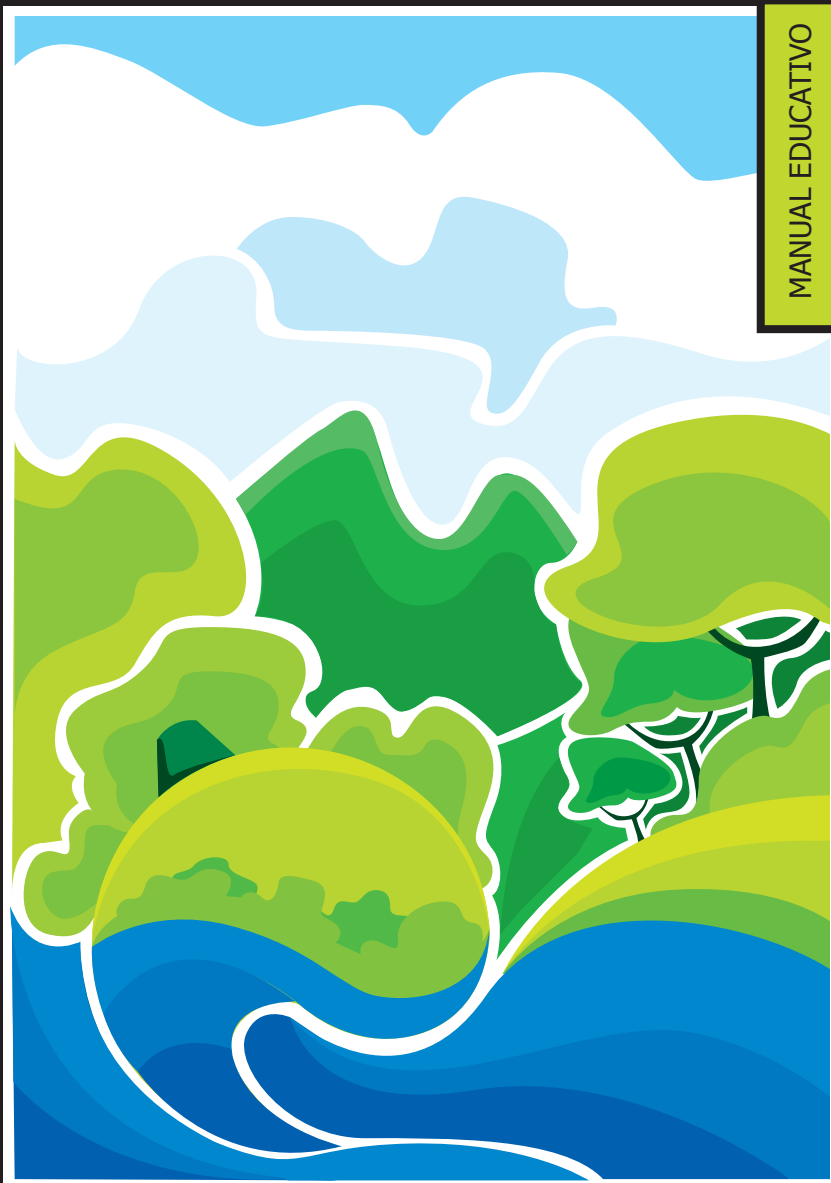


MANUAL DE TIERRAS

MANUAL EDUCATIVO



Manual de Capacitación: "Manual de saneamiento físico legal- rural"

Esta publicación ha sido elaborada por el Programa de Política y Gestión Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Noviembre 2009

Elaboración de textos: Silvana Baldovino

Edición General: Carolina Tejada

Impreso por: Lerma Gómez, eirl

Hecho el depósito legal N° 2009-15320 en la biblioteca Nacional del Perú.

Sociedad Peruana de derecho Ambiental –SPDA

<http://www.spda.org.pe>

Lima: Prol. Areanales 437, San Isidro-Perú
Teléfono (51) (1) 441 9171 / 421 1394

Puerto Maldonado: Jirón Cajamarca cuadra 1 s/n

¿CÓMO CUIDAMOS NUESTRA TIERRA?

Hola;

Conocemos el interés que existe en identificar el marco jurídico que regula la titulación de predios rurales y la situación actual del territorio. Por ello, queremos explicar las normas referentes a la titulación de predios rurales, deslinde y titulación de territorios comunales.

El Perú, a lo largo de su historia, ha contado con diversos mecanismos legales para la formalización de la tenencia de tierras, ya que esta es determinante para la producción agrícola. La concepción del Perú como un país productor agrario ha generado que el acceso al derecho de posesión y propiedad en nuestra legislación esté regulado básicamente por el incentivo de producción agrícola.

¿Sabías que?

La superficie del Perú en hectáreas es 128'521,560. Esta se encuentra diferenciada, según la capacidad de uso del suelo, de la siguiente manera:

CAPACIDAD DE USO (!)	AREA EN Ha.
Cultivo en Limpio	4 902, 000
Cultivo Permanente	2 707, 000
Pastoreo	17 916, 000
Producción Forestal	48 696, 000
Protección	54 300, 560



¿CÓMO SE ADQUIRÍA LA PROPIEDAD DE PREDIOS RURALES EN EL PERÚ?

Debemos precisar que desde el año 1990 se inició en nuestro país un proceso de liberalización de la propiedad de la tierra, mediante dispositivos legales orientados a generar un mercado de tierra, atraer inversión, permitir la libre transferencia de propiedades y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación.

Es así que, en este contexto, se promulga la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, que precisaba que se realizaba la adjudicación de tierras rústicas a cualquier persona natural o jurídica, a título oneroso, mediante contrato de compra-venta con reserva de propiedad hasta la cancelación total del precio. Resaltándose además que, en el caso

de las tierras con aptitud forestal, estas se registrarán por la ley sobre la materia. Debemos precisar aquí que, según la normatividad forestal vigente, en ese momento establecía que las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal, no podrán ser utilizadas con fines agropecuarios, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

Posteriormente, se emitió la Ley de registro de predios rurales², la cual suspendió el sistema antes señalado, y creó el Registro de Predios Rurales en el que deben inscribirse, entre otros, el derecho de propiedad de predios rústicos y el derecho de posesión de predios rústicos.

¿QUÉ FUE CONSIDERADO COMO PREDIO RURAL?

La porción de tierra ubicada en área rural o en área de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada a uso agrícola, pecuario o forestal. Se considera también como predio rural a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas.

¿CÓMO SE ADQUIRÍA LA PROPIEDAD DE PREDIOS RURALES?

Los agricultores podían acceder a propiedad de la tierra a través del Registro de Predios Rurales. Pese a que no titulaba directamente, la inscripción del derecho de posesión en el Registro Predial se convertía, luego de un tiempo, en inscripción de propiedad.

¿QUÉ ES EL REGISTRO DE PREDIOS RURALES?

El Registro de Predios Rurales fue creado como un procedimiento ágil para regularizar la situación de los poseedores y propietarios en las zonas de costa y sierra de nuestro país, considerando las mejoras agrícolas como un mecanismo de fácil acceso a la posesión y propiedad.

¿CUÁLES ERAN LAS CONDICIONES QUE ESTABLECÍA EL REGISTRO DE PREDIOS RURALES PARA INSCRIBIR SU DERECHO DE POSESIÓN?

Lo primero era identificar si se estaba en posesión de predios rurales de propiedad del Estado o en posesión de predios rurales de propiedad de particulares. Tras ello, el particular debía probar:

- Que realizaba explotación económica
- Que su posesión era por más de 5 años (en caso de predios particulares, y más de un año en caso de predios propiedad del Estado). Siendo además esta posesión:
 - Directa
 - Continua
 - Pacífica
 - Pública
 - Como propietario



¿Qué es explotación económica?

Son las actividades vinculadas directamente a la ganadería y agricultura, razón por la cual esta norma no debería haber sido aplicada en suelos cuya capacidad es forestal o de protección porque se estaría generando un cambio de uso.

1 El Decreto Legislativo N° 653 aprobó la "Ley de promoción de las Inversiones en el sector agrario". Actualmente el Decreto Legislativo N° 653 se encuentra vigente y se aplica principalmente para la adjudicación de predios eriazos.

2 El Decreto Legislativo N° 667, "Ley de Registro de predios Rurales", suspendió la "Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario" durante 5 años y creó el Registro de Predios Rurales

¿QUÉ BUSCABA EL REGISTRO DE PREDIOS RURALES?

El principal objetivo de esta norma era promover la agricultura a nivel nacional, con el incentivo de adquirir la propiedad de la tierra. Es por ello que se dio un énfasis especial a la condición de explotación económica a través del desarrollo de la ganadería y agricultura.

¿ERA POSIBLE APLICAR ESTA NORMA A TIERRAS DE LA AMAZONÍA?

Sí, las condiciones del registro fueron aplicadas a las tierras a nivel nacional. En el caso de los suelos de la amazonía, la aplicación de las mejoras produjo la constante pérdida de recursos por el conocido roce y quema. Con esta modalidad se buscaba adquirir propiedades en suelos forestales y de protección económica.

¿ERA POSIBLE DESTINAR TIERRAS DE CAPACIDAD DE USO MAYOR FORESTAL A FINES AGRÍCOLAS?

No. Tanto la ley forestal vigente al momento de la creación de este procedimiento, como la actualmente vigente, establecen que las tierras con capacidad de uso mayor forestal no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios.

Un suelo con capacidad forestal o de protección no tiene vocación agraria así se realice en él actividades agrícolas, siendo el resultado de la producción, casi siempre, muy pobre. Es así que se generan constantes migraciones de agricultores a otras áreas de la amazonía, buscando mejores suelos. De esta manera, se inicia un círculo de deforestación y pobreza, además de un tráfico de tierras por la liberalización de estas áreas.

¿CUÁL FUE EL VALOR OTORGADO POR LA LEY FORESTAL A LOS RECURSOS FORESTALES Y LAS TIERRAS DE CAPACIDAD DE USO MAYOR FORESTAL?

Al momento de la creación del Registro de Predios Rurales, el año 1991, la ley forestal (Decreto Ley 21147) establecía que los recursos forestales y de fauna silvestre eran dominio público y no había derechos adquiridos sobre ellos. La ley forestal vigente actualmente (Ley 27308) precisa que los recursos forestales en su fuente, y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, integran el Patrimonio Forestal Nacional, por lo que no pueden ser utilizados con fines agropecuarios o en otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso

forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

Por ello, el artículo 310 del Código Penal reprime con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis, y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas, a aquel que sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

¿CÓMO SE EFECTÚA ACTUALMENTE LA FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS Y DE TIERRAS ERIAZAS HABILITADAS?

El Decreto Legislativo N° 1089 declaró de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas a nivel nacional por un periodo de cuatro años a partir de junio de 2008, estableciendo a COFOPRI como el ente competente para realizar estas actividades. Se precisó que las acciones de formalización de predios rústicos no serán aplicables a los procedimientos en territorios comunales, áreas de uso público, forestales, de protección; las que constituyan sitios o zonas arqueológicas; y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

¿CÓMO FUNCIONA EL RÉGIMEN TEMPORAL EXTRAORDINARIO DE FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS Y ERIAZOS HABILITADOS?

El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado se inicia de oficio y de manera progresiva en las Unidades Territoriales que el COFOPRI, previamente determine y programe.

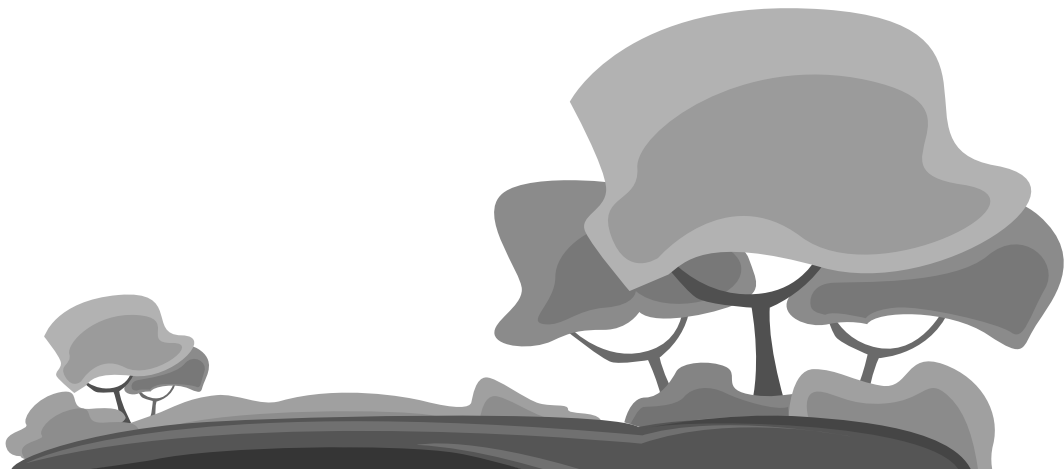
Las unidades territoriales son el ámbito geográfico o zona de trabajo en el cual COFOPRI ejecuta acciones de catastro, formalización y titulación de la propiedad rural a su cargo. La delimitación de dicho ámbito está determinada en función a un distrito, valle, sector o plan de vuelo.

¿QUÉ ES COFOPRI?

Es el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) creado por el Ministerio de Vivienda, y que absorbió al Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). EL PETT formaba parte del Ministerio de Agricultura.

¿QUÉ ES UN PREDIO RÚSTICO?

El predio rural ya no es más el dedicado al uso agrícola, pecuario o forestal. Un predio rústico es un predio de uso agrario, ubicados en zona rural y destinada a la actividad agropecuaria. Comprende también a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinadas a alguna actividad agropecuaria y que no cuenten con habilitación urbana.



SI ES UN RÉGIMEN TEMPORAL EXTRAORDINARIO, ¿A QUIÉN CORRESPONDE EFECTUAR LA FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS?

De acuerdo al artículo 51 de la Ley N° 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, literal n), los Gobiernos Regionales serán los encargados de 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.³ Sin embargo, el plazo para la transferencia de esta función específica ha sido prorrogado hasta el 31 de diciembre del 2008, transcurrido el cuál, COFOPRI deberá transferir a los Gobiernos Regionales (por solicitud de estos mismos) la competencia de formalización y brindar asesoría técnica en esta materia.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento incorporan importantes innovaciones a los sistemas de formalización de la propiedad rural en nuestro país, ya que plantean situaciones que pueden ser consideradas como límites para un adecuado acceso a la formalización, tales como:

- Las acciones de formalización de la propiedad se iniciarán de oficio y de manera progresiva sobre las jurisdicciones que COFOPRI determine.
- Los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a un año podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos, siempre que dicha posesión se hubiera efectuado hasta antes del 13 de diciembre de 2008.
- Los poseedores de un predio rústico de propiedad de particulares que se encuentran en posesión del predio por un plazo no menor a un cinco años, podrán regularizar su situación jurídica cumpliendo los requisitos establecidos siempre que dicha posesión se hubiera efectuado hasta antes del 13 de diciembre de 2008.
- La incorporación en el diagnóstico físico legal del procedimiento de formalización y titulación de la identificación del territorio de comunidades campesinas y nativas, inscritas o no a efectos de garantizar que no se aplique sobre dicho territorio este procedimiento, lo cual genera el evitar la formalización de derechos en territorios comunales.
- En selva y ceja de selva, en los procedimientos de formalización y titulación en propiedad del Estado, COFOPRI remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del Ministerio de Agricultura o del Gobierno Regional para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección. La opinión debe ser emitida en un plazo máximo de 30 días hábiles.

3 Con la Constitución Política del Perú de 1993 los territorios comunales son solo imprescriptibles, mas no inalienables e inembargables.

Desde 1920 hasta 1979, las tierras de las comunidades estuvieron protegidas por un tratamiento constitucional especial, por el cual se declaraba sus tierras como inalienables, inembargables e imprescriptibles.⁴



FOTO: THOMAS MUELLER

¿Sabías que?

La Constitución Política del Perú de 1993 modificó, de manera importante, el régimen de protección sobre las tierras comunales, anulando el principio inalienable e inembargable que las protegía, manteniendo de forma restringida la imprescriptibilidad de las mismas, ya que determina que las tierras declaradas en abandono pueden revertir al dominio del Estado para su posterior transferencia a particulares. La Ley N° 26505 señala que “la declaración de abandono se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella” (Art. 5), pudiendo por tal motivo hacerse extensivo este principio a las tierras comunales de uso forestal, sobre las cuales las comunidades no tienen derecho de propiedad.*

Se estima que, en conjunto, Comunidades Campesinas y Nativas ocupan el 27% del territorio nacional; las comunidades campesinas 55% de la región de la sierra y las Comunidades Nativas 14.4 % de la región amazónica.*

⁴ Constitución Política de 1979.

* Fuente COFOPRI

¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES CAMPESINAS?

Comunidades Campesinas (CC) son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Se puede diferenciar entre:

a) Comunidades Campesinas de Costa

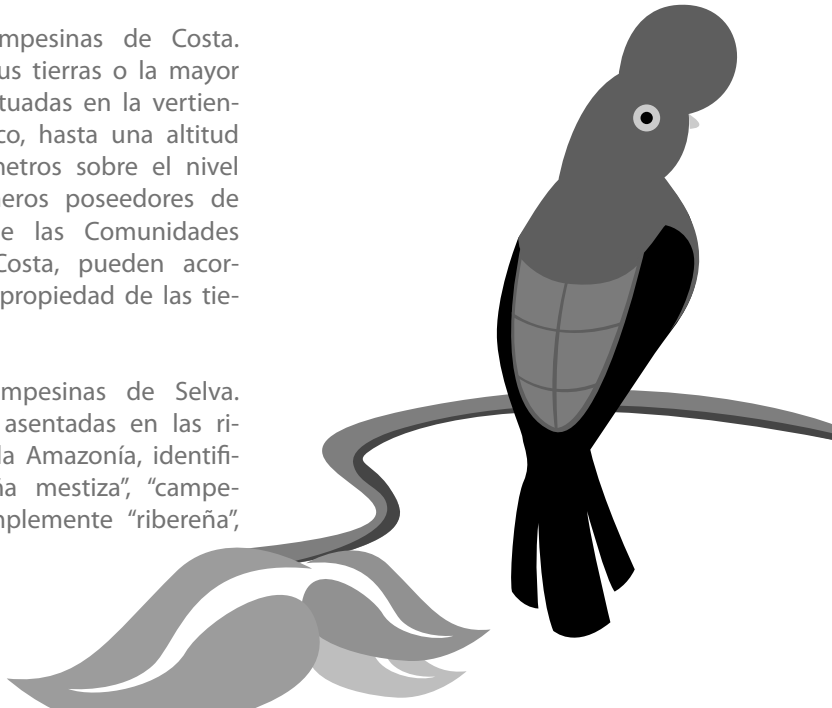
b) Comunidades Campesinas de Selva

a) Comunidades Campesinas de Costa. Son las que tienen sus tierras o la mayor extensión de éstas situadas en la vertiente del Océano Pacífico, hasta una altitud de dos mil (2000) metros sobre el nivel del mar. Los comuneros poseedores de tierras comunales de las Comunidades Campesinas de la Costa, pueden acordar el régimen de la propiedad de las tierras que ocupan.

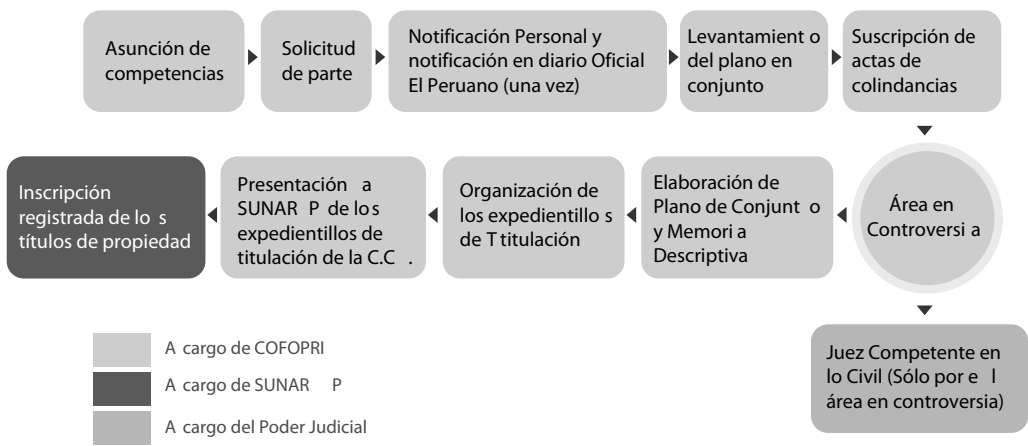
b) Comunidades Campesinas de Selva. Son las poblaciones asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía, identificadas como "ribereña mestiza", "campesina ribereña" o, simplemente "ribereña",

cuentan con un mínimo de 50 jefes de familia o familias que sin tener un origen étnico y cultural común tradicional, mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra, propios de las Comunidades Campesinas, cuentan con la aprobación de por lo menos los dos tercios de los integrantes de la Asamblea General; y se encuentran en esa posesión pacífica de su territorio comunal.

Las comunidades campesinas se asientan con más significación en la sierra (90%), concentrándose sobre todo en el centro sur del país (cuencas del Titicaca, Vilcanota y el Mantaro).⁵



¿CÓMO SE REALIZA EL DESLINDE Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS?



Nota: T tiempo de duración de la inscripción por Registros Públicos: 45 días

¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES NATIVAS?

Las comunidades nativas tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, características culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.

Los derechos territoriales de los indígenas amazónicos han sido objeto de una dinámica singular a lo largo de estos últimos años, en los cuales se han observado marchas y contramarchas legislativas que han derivado, en la actualidad, en una situación de relativa inseguridad jurídica para ellos en lo que a la propiedad de la tierra se refiere.

En 1964 se promulgó la Ley N° 15037, Ley de Reforma Agraria⁶ que si bien consideraba no afectables las tierras ocupadas por las tribus aborígenes de la selva en la extensión necesaria para cubrir sus necesidades y contemplaba la posibilidad de otorgarles los títulos de propiedad correspondientes, no llegó en la práctica a materializar la entrega de algún título de propiedad, generándose por el contrario uno de los procesos de colonización y ocupación de tierras indígenas más agresivos que se recuerde.

¿QUÉ DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS TIENEN LAS COMUNIDADES NATIVAS?

En 1974, el Decreto Ley N° 20653, reconoce a la comunidad nativa como persona jurídica y se le otorga el derecho de propiedad sobre sus tierras, brindándoseles el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Cuatro años más tarde, con la dación del Decreto Ley N° 22175, se modificó significativamente el derecho de propiedad comunal, limitándose éste exclusivamente a las áreas de aptitud agropecuaria, quedando las tierras forestales incorporadas al territorio comunal, sujetas a un régimen de cesión en uso. Es decir los territorios comunales son delimitados

como una sola área pero esta es dividida en función a la capacidad del suelo, se otorga propiedad sobre el suelo con capacidad agrícola y cesión en uso sobre el suelo con capacidad forestal.

Por ello el reglamento de la Ley de Comunidades Nativas⁷ precisó que la Dirección Regional Agraria otorgaría el título de propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y ganadería y que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), del Ministerio de Agricultura, otorgaría el Contrato en Cesión en uso sobre las tierras con aptitud forestal.⁸



6 Publicada el 23/05/1964. Debemos resaltar aquí que en la época del sesenta comienzan a emitirse diversas normas que tenían como objetivo promover una reforma en el sector agrícola como por ejemplo la Ley de Bases de la Reforma Agraria (D. L 14328 emitido en noviembre de 1962) durante el gobierno militar de Pérez Godoy, en este marco que durante el gobierno del Presidente Fernando Belaúnde Terry, es conocida como la "Primera Ley de Reforma Agraria" la cual no tuvo aplicación directa en el campo.

7 Decreto Supremo N°. 003-79/AA, Reglamento Del Decreto Ley N°. 22175, Ley De Comunidades Nativas

8 Es entonces que el Servicio Nacional de Movilización Social (SINAMOS), ente competente en esa época de la titulación de las comunidades nativas tramitaba con la Dirección General Forestal y de Fauna del MINAG, la suscripción de los contratos de cesión en uso para las comunidades nativas sobre las tierras con aptitud forestal y tierras de protección

¿CÓMO SE LOGRA EL RECONOCIMIENTO E INSCRIPCIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS?

Es formalizar la existencia legal de la comunidad nativa (CCNN), mediante Resolución Directoral de la Dirección Regional Agraria a efectos de que se inscriban en el Registro Nacional de Comunidades Nativas y en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos.

Procedimiento:

1. La comunidad debe presentar una solicitud ante la Dirección Regional Agraria (DRA) acompañado de la siguiente documentación.

a) Solicitud.

b) Designación de su representante.

c) Acuerdo de asamblea de la comunidad nativa

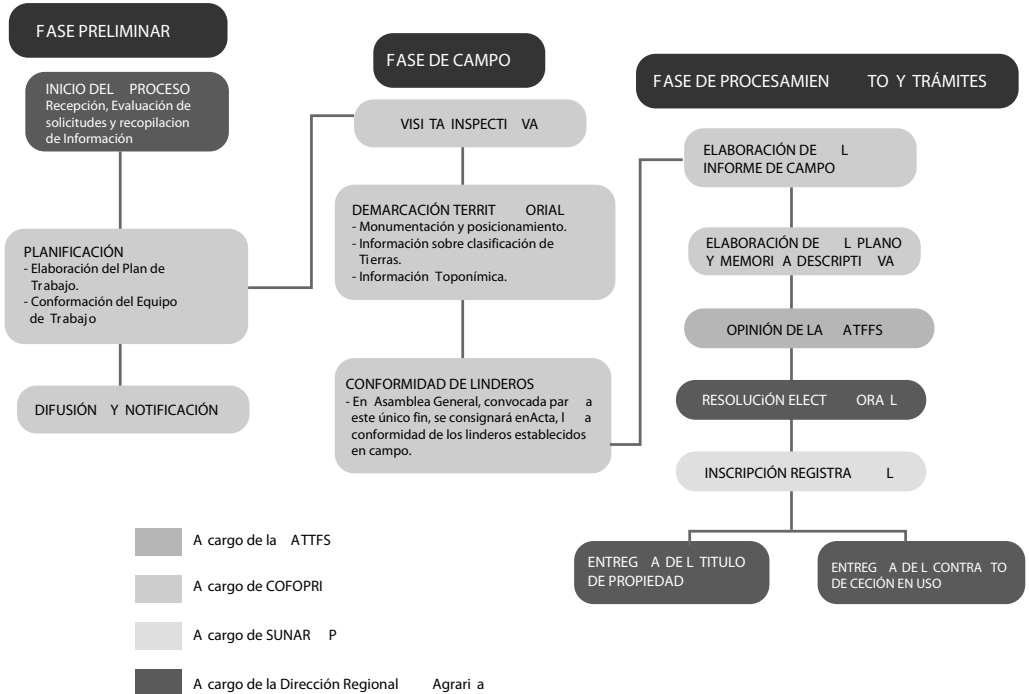
d) Croquis de ubicación.

2. La DRA realizará un diagnóstico socio económico de la comunidad obtendrá y realizará un censo poblacional de la comunidad. Cabe precisar que la Ley de Comunidades Nativas no establece un mínimo de familias para el reconocimiento de su personería jurídica como comunidad nativa.

3. Se procederá a determinar la ubicación de la comunidad nativa.

4. Una vez culminado esto, la DRA emite una Resolución y se procede a la inscripción en el libro de Comunidades de la DRA, como en los Registros Públicos.

DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS



Esta es una publicación realizada por la SPDA y la Municipalidad Provincial del Tahuamanu en coordinación con WWF Perú en el marco del convenio de asociación suscrito con CARE en Bolivia para la implementación del Programa Amazónico Trinacional financiado por la Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia.



