

COMPENDIO, SÍNTESIS Y MATRIZ DE COMPETENCIAS DE LA BASE  
LEGAL DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE SOBRE LOS PROCESOS  
DE TITULACIÓN DE TIERRAS EN COMUNIDADES NATIVAS DE LA  
AMAZONÍA

JOSÉ CARLOS VILCAPOMA

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA

PH.D. ENRIQUE RICARDO FLORES MARIAZZA  
Rector

PH.D. JORGE ALFONSO ALARCÓN NOVOA  
Vicerrecto Académico

DRA. CARMEN ELOISA VELEZMORO SÁNCHEZ  
Vicerrectora de Investigación

DR. JOSÉ CARLOS VILCAPOMA  
Jefe del Fondo Editorial

---

JOSÉ CARLOS VILCAPOMA

COMPENDIO, SÍNTESIS Y MATRIZ DE COMPETENCIAS DE LA BASE LEGAL  
DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE SOBRE LOS PROCESOS DE TITULACIÓN DE  
TIERRAS EN COMUNIDADES NATIVAS DE LA AMAZONÍA

---

Lima: Fondo Editorial - UNALM 2017; 582 p.

© José Carlos Vilcapoma  
© Universidad Nacional Agraria La Molina  
Av. La Molina s/n La Molina

Derechos reservados  
ISBN: N° 978-612-4147-95-1  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-05674

Primera Edición: mayo de 2017 – Tiraje 500 ejemplares  
Impreso en Perú – Printed in Perú

Coordinación editorial:  
José Carlos Vilcapoma

Diseño y diagramación:  
Roxana Perales Flores  
Daniella Luna Barrios

Diseño, diagramación e impresión:  
Editora Gráfica Vega S.A.C.  
Jr. Juan Manuel del Mar y Bernedo - Cercado de Lima  
editoragricavegasac@gmail.com  
Mayo, 2017

Queda terminantemente prohibida por la Ley del Perú la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, incluyendo sistema de fotocopiado, sin autorización escrita del autor.

Todos los conceptos expresados en la presente obra son responsabilidad de los autores.

*A los pueblos indígenas que esperan  
su reconocimiento, tarea pendiente  
desde la República.*



## PRESENTACIÓN

Para los servidores y funcionarios que tenemos que tratar con el proceso de descentralización y con los conflictos sociales, como fue mi caso en tanto ocupé la Dirección General de Articulación Intergubernamental del Ministerio de Agricultura y Riego, la titulación de comunidades nativas y campesinas, fue siempre un tema recurrente. Por un lado los gobiernos regionales a los que se había trasladado la competencia de titular, desarrollaron capacidades e institucionalidad para trabajar con las comunidades nativas y campesinas, del otro lado se despertaban diferentes preguntas, que necesitan respuesta.

Nos acompañaban preguntas como: ¿Si la forma en la que se titula actualmente es la correcta?, ¿Cuánto debe determinarse el área a titular a una comunidad nativa?, ¿al titular una zona de caza, pesca, o pastoreo afectamos a otra comunidad?, ¿Cómo reconocer las áreas comunes?. ¿Qué efecto tiene entregar en concesión la tierra, contra titularla?, y tantas otras preguntas sobre: cómo debe enfocarse el proceso de titulación para mantener la diversidad cultural, y al mismo tiempo respetar los derechos de colonos, y otras personas. Y a eso agregamos el tema de la inversión, y las vías.

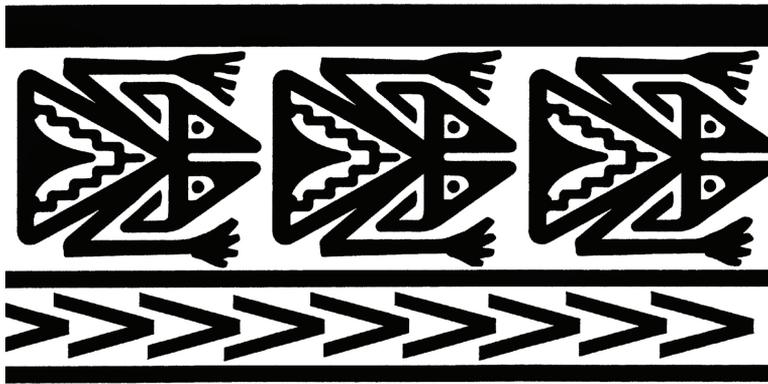
En un momento las preguntas eran tantas, que no esperé que pudiera darse una respuesta simple, sin antes crear una base conceptual para la discusión. Querer tener la respuesta perfecta sobre un problema tan complejo, no me pareció lo más adecuado. Y consultando con miembros del Ministerio de Agricultura, pudimos entender que había que poner una base para la larga escalera de construir una política de titulación de comunidades nativas y campesinas, que dé oportunidades a todos, que mantenga la diversidad cultural, que respete los derechos y sobre todo que ofrezca justicia.

Fue en esos momentos que convocamos a un equipo profesional liderado por el Abogado y Antropólogo José Carlos Vilcapoma, al que lo colmamos de preguntas, que abusamos con gusto de su tiempo y que sometimos a muchas discusiones.

Ahora fuera del cargo que ocupaba, puedo ver el fruto de ese trabajo, esperando que las nuevas autoridades nacionales, regionales y locales, encuentren en él, como lo encontré yo mismo, la preguntas, y las respuestas, los caminos y los temas, que perfeccionen la intervención del Estado en la atención de la titulación de comunidades nativas y campesinas, en el marco de la construcción de un país más justo y de una cultura de paz.

Felicito y presento con estas palabras el trabajo de un amigo, de su equipo, que también son mis amigos, y el nivel de avance en el estudio de la realidad de las comunidades nativas y campesinas, de este documento que aportará al derecho, como a las ciencias sociales, y a la construcción de un mejor Estado, mostrándonos en primer término, el cómo hemos avanzado en el plano legal, que es a última instancia el punto de partida para esta permanente tarea del reconocimiento y titulación de tierras de los pueblos indígenas.

ANDRÉS ESCUDERO CABADA



## A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El proceso de titulación de tierras en las comunidades nativas de la amazonía, fue siempre parte de los programas políticos de diversos gobiernos en las últimas décadas. Sin embargo, debido a la incomprensión de la compleja realidad y a la falta de presupuesto ha sido pospuesto reiteradamente. El proceso de titulación de tierras siendo un derecho consagrado constitucionalmente, así como por la normativa internacional, ha merecido la atención de diversos sectores en varias administraciones. Unas veces como parte de la política de Estado y otras como resultado de las reclamaciones de los propios indígenas y sus organizaciones representativas comunales. Lo cierto es que el proceso de reconocimiento y titulación, de por sí, permite la fiscalización de diversas actividades ilegales en la amazonia que tanto daño hacen a la economía nacional.

Debido a esta necesidad presentamos en esta ocasión un compendio de las normas legales y administrativas que tienen vinculación directa con el proceso de titulación de tierras, especialmente la referida a las comunidades nativas de la amazonia, con el convencimiento de que hace falta un legajo, en lo posible completo en el tiempo y en el espacio (reto permanente) sobre la conceptualización, institucionalización y el procedimiento de la titulación y ampliación territorial de las comunidades.

Muchos analistas o políticos consideran que el sector amazónico, siendo menor en proporción poblacional, respecto a otras mayores como las andinas o costeñas, se convierte en obstáculo, que incluso estaría en contra de los procesos de modernización, sin embargo debemos decir que la amazonia, por su propia composición de diversidad cultural, al tener dentro de su área, cerca de medio centenar de grupos etnolingüísticos y más de catorce familias lingüísticas

se constituyen en una riqueza cultural, bien visto por el mundo, amén de la biodiversidad ecológica, así como la variedad de flora y fauna incomparable. Una visión centralista y discriminatoria, concibe que los indígenas amazónicos, son el sector social deprimido y empobrecido de por sí. Puede ser una verdad a medias, lo que no significa que una mirada desde dentro les otorgue calidad y otro tipo de riquezas como la de los conocimientos colectivos, todavía por descubrir (De allí la Ley N° 27811, Ley de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas), que los lleva a participar de los procesos de modernización y desarrollo. Uno de aquellos derechos consagrados constitucionalmente es el de su reconocimiento y el de la titulación de sus tierras, entendido como territorios.

Si bien, la primigenia preocupación por el reconocimiento de las comunidades nativas de parte del Estado peruano tiene vieja data, desde la ley de bases, D.L. N° 14328 de 1962, en pleno gobierno de Pérez Godoy, el que señala su importancia, también es cierto que en el año de 1964, la ley N° 15037 decretada por Fernando Belaúnde Terry, hizo hincapié que las tierras ocupadas por los indígenas no eran afectables, por lo que el Estado tenía la obligación de su titulación. Sin embargo no pasó de ser una postura antes que una realidad.

Igualmente, la Ley de Reforma Agraria, del general Velasco Alvarado, N° 17716, no dice nada respecto a la existencia de los pobladores nativos amazónicos y recién en 1974, se promulga el D. L. 20653, a través del cual, considera, en forzada analogía con los campesinos, la personería jurídica bajo la denominación de comunidades nativas, y a sus tierras, como imprescriptibles, inembargables e inalienables. Con mayor precisión cuatro años más tarde, en 1978, se emite la Ley 22175, norma base y clásica, en cuanto cambia el derrotero de la propiedad de los nativos sobre la tierra, cuando modifica y clasifica, lo que antes era gozo absoluto y pleno, como tierras de aptitud agropecuaria, en el entendido que estas, agrícolas y de pastoreo, podían ser tituladas, mientras las otras, consideradas como de extensión de caza y pesca, en condición de cesión en uso bajo contrato. Toda aquella normatividad hasta ahora vigente al amparo de la Constitución de 1933, pues la reformadora Constitución de 1979, no alcanzó a ser el marco legal protector de estas normas legales hasta ahora vigentes.

Para la antropología, la naturaleza de los pueblos indígenas de la Amazonía, son holísticas, animistas e integrales, con una cosmovisión peculiar en el que entienden a su entorno como una unidad, de allí el primer y fundante carácter de holístico. Considera por tal razón a la tierra como territorio, como expansión de su hábitat, de manera indivisible. La tierra no se divide en individuos, sino que es parte de la propiedad comunitaria. De allí que muchas normas que buscan quebrar el sentido de pertenencia tengan dificultades en su aplicación. Las leyes, creación artificial de normas, a decir de Bronislaw Malinowski, intenta quebrar

un sentido de comportamiento y valor ancestral. De allí que la legislación busca diferenciar al momento de otorgar los títulos.

La estructura del presente compendio corresponde a una lógica de implementación. Comienza introduciéndonos en el tema indígena y su institucionalización, a partir de la normativa internacional, para luego pasar a las normas nacionales, y así sucesivamente llegar a las resoluciones administrativas, sin descuidar el derecho comparado. Lo importante del tema es que las normas están concordadas y tienen una entrada a manera de comentario, en lo preciso, solamente dirigido a conocer el tema de manera imparcial, es decir unas líneas que sirvan de contexto diacrónico y sincrónico.

No está por demás decir que en nuestro país se considera comunidades nativas a aquellas organizaciones que están conformadas por conjuntos de familias vinculadas por su idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia permanente y común de su territorio, los cuales tienen por objetivo mejorar su patrimonio para su beneficio general y equitativo promoviendo su desarrollo integral. Consecuentemente a lo mencionado en el párrafo anterior para poder entender las diferentes normativas actuales sobre las comunidades nativas que la conforman es necesario conocer y revisar las normas antiguas que han ido regulándolas. Asimismo, realizar este reconocimiento del ordenamiento de las comunidades nos llevará a identificar el territorio que les pertenece y como se ha regulado durante el tiempo la propiedad de estas.

Se debe mencionar que con el correr de los años ocurrieron diversas luchas, avances y reclamaciones que han logrado que los indígenas puedan ser reconocidos como sujetos de derecho ya que hasta mediados del siglo pasado no lo eran. Sin embargo la normativa actual ha logrado mantener un sistema de gobierno que reglamente las diferentes relaciones entre los pueblos indígenas, comunidades, sociedad y Estado.

Otro punto importante a reconocer es la presencia de conceptos como la imprescriptibilidad e inajenabilidad de los territorios indígenas, conceptos que según la historia provienen de la Ley de Indias y no del inicio del siglo XX. De esta manera se concluye que son derechos preexistentes que presentan las comunidades indígenas y que muchas veces se les recortaron o negaron.

Debido a las diferentes culturas que tiene nuestro país se ha podido establecer diferentes mecanismos de integración por lo que el Estado también reconoce a las comunidades campesinas otorgándoles derechos como a las comunidades nativas, actualmente una de las normas importantes que regula a las comunidades nativas es el Decreto Ley N° 22175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, por otro lado las

comunidades campesinas actualmente están normadas principalmente por la Ley General de Comunidades Campesinas Ley N° 24656. Esto evidencia como se mencionó en líneas anteriores que se ha podido lograr un formal reconocimiento a estas comunidades desde décadas anteriores enfatizando a la reforma agraria ya que en esta etapa de nuestra historia se consagró derechos específicos para los nativos.

JOSÉ CARLOS VILCAPOMA