



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

"Año del buen servicio al ciudadano"

Surco, 07 FEB. 2017

OFICIO N° 025 -2017-SUNARP-DTR/SN

Señora

MARIA ELENA FORONDA FARRO

Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pasaje Simón Rodríguez, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 3
Cercado de Lima



R-804

Presente.-

Ref.: Oficio N° 563-2016-2017/CPAAAyE-CR

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarla y dar respuesta al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión de esta Superintendencia respecto al proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la priorización del deslinde y titulación pendiente de las tierras de las comunidades campesinas y la demarcación y titulación de las tierras de las comunidades nativas (Dictamen recaído en los proyectos de ley 765/2011-CR, 785/2011-CR y 4221/2014-CR).

Sobre el particular, la Dirección Técnica Registral ha efectuado el análisis pertinente y mediante Informe N° 033-2017-SUNARP-DTR, del 30 de enero de 2017, ha emitido opinión sobre el proyecto de ley antes mencionado; opinión que este despacho hace suyo, y que señala que, respecto al objeto de la autógrafa de Ley resulta innecesario crear un archivo unificado sobre la información de las Comunidades Nativas, porque actualmente puede obtenerse del Registro de Personas Jurídicas y el Registro de Predios, ambos a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y, respecto al texto sustitutorio dictaminado, la rectificación o actualización de la información del área de un predio debe respetar el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 005-2016-JUS, sin perjuicio que el artículo 4° del texto sustitutorio de los proyectos de Ley N° 765/2011-CR, N° 785/2011-CR y 4221/2014-CR deba ser modificado en los siguientes términos:



205 - 3400



Av. Prolongación Primavera N. 1878 - Surco



www.sunarp.gob.pe



Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

Página 1 de 2





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Superintendencia Nacional
de los Registros Públicos

"Año del buen servicio al ciudadano"

Artículo 4. Rectificaciones y Actualizaciones

Los gobiernos regionales son los entes competentes para elaborar y presentar ante las oficinas registrales ubicadas en el ámbito de sus jurisdicciones, los expedientes de rectificación y actualización de los títulos y planos otorgados a favor de comunidades campesinas y comunidades nativas.

La rectificación o actualización tiene como causa que la información primigenia se sustentó en tecnología tradicional, cuya incorporación al catastro nacional no es posible.

En tal sentido, se adjunta el Informe N° 033-2017-SUNARP-DTR que contiene el análisis, conforme a lo solicitado por su persona.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para hacerle llegar los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,



[Handwritten signature]
ANGÉLICA MARIA PORTILLO FLORES
Superintendente Nacional de los Registros Públicos
SUNARP

NPL/imp



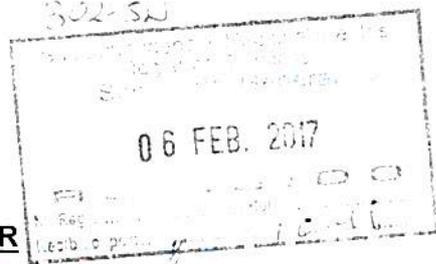
208 - 310



Av. Prolongación Primavera N° 1878 - Surco



www.sunarp.gob.pe



INFORME N° 033-2017-SUNARP/DTR

PARA : ANGÉLICA PORTILLO FLORES
Superintendente Nacional de los Registros Públicos

DE : NELIDA PALACIOS LEON
Directora Técnica Registral

ASUNTO : Opinión sobre Dictamen (Proyecto de Ley N°
765/2011-CR, 785/2011-CR y 4221/2014-CR)

REF. : Oficio N° 563-2016-2017/CPAAAyE-CR

FECHA : 30 de enero de 2017



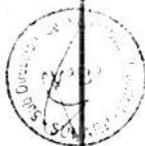
Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de emitir opinión respecto al pedido de la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, María Elena Foronda Farro.

I. DOCUMENTACIÓN ANEXA:

- 1.1. Oficio N° 563-2016-2017/CPAAAyE-CR, del 30 de noviembre de 2016, emitido por la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, María Elena Foronda Farro.
- 1.2. Oficio N° 252-2012-PR, del 26 de noviembre de 2012, emitido por el Presidente Constitucional de la República, Ollanta Humala Tasso.
- 1.3. Proyecto de Ley N° 765/2011-CR, que en virtud de la actualización se ha asignado el N° 515/2016-PE, del 15 de noviembre de 2016.
- 1.4. Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 765/2011-CR, N° 785/2011-CR y N° 4221/2014-CR, por el que se propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la titulación de las tierras de las comunidades nativas y campesinas del Perú.

II. PRECISIÓN SOBRE LO QUE ES MATERIA DE OPINIÓN:

- 2.1. Mediante el Oficio indicado en la referencia del presente informe, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite para opinión el proyecto de Ley N° 515/2016-PE, "Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las comunidades nativas".



2.2. Del examen del citado proyecto y sus antecedentes alcanzados por la Presidenta la mencionada Comisión, se advierte que en realidad corresponde a la autógrafa de la *"Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las comunidades nativas"*, remitida al Presidente de la República para su promulgación y devuelta porque fue objeto de observación como se aprecia del Oficio N° 252-2012-PR suscrito por el entonces Presidente Constitucional de la República, Ollanta Humala Tasso, y el también entonces Presidente del Consejo de Ministros Juan Federico Jiménez Mayor.



2.3. Asimismo, en la documentación presentada se encuentra el texto sustitutorio de los proyectos de Ley N° 765/2011-CR, N° 785/2011-CR y N° 4221/2014-CR, recomendado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología en su Dictamen del 09 de julio de 2015, cuya sumilla es *"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la priorización del deslinde y titulación pendiente de las tierras de las comunidades nativas"*.



2.4. En ese sentido, el análisis se realizará respecto de la autógrafa de ley observada por el Poder Ejecutivo y del texto sustitutorio dictaminado.

III. ANÁLISIS DE LA AUTÓGRAFA DE LEY



3.1. La autógrafa de *"Ley que crea el archivo administrativo unificado de constitución y propiedad de las Comunidades Nativas"*, contiene tres (03) artículos y dos (02) disposiciones complementarias.

3.2. En el artículo 1° se indica que el objeto es crear el Archivo Administrativo Unificado de Constitución y Propiedad de las Comunidades Nativas a nivel nacional para atender los requerimientos de información. En el artículo 2° se crea el mencionado archivo bajo la administración del Ministerio de Cultura y menciona que la información será proporcionada por los Gobiernos Regionales, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y cualquier otra entidad que posea, genere o administra dicha información.

3.3. En el artículo 3° señala que las autoridades y comunidades nativas tienen acceso a la información del Archivo Administrativo Unificado de Constitución y Propiedad de las Comunidades Nativas.

3.4. Al respecto, debe considerarse el siguiente marco normativo vigente:

- a) El artículo 135 del Código Civil señala que la existencia legal de las Comunidades requiere del reconocimiento oficial y su inscripción en el Registro respectivo. Efectuadas las concordancias normativas obtenemos que, por un lado, el artículo 2024 del mismo cuerpo legal indica que el Registro de Personas Jurídicas está conformado, entre otros, por el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y; por otro lado, el artículo 14 del Decreto

Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de desarrollo agrario de la Selva y de Ceja de Selva, menciona que el reconocimiento oficial de la Comunidad Nativa, se requiere la evaluación del Ministerio de Agricultura a fin que se inscriba en el Registro Nacional de Comunidades Nativas.

- b) El numeral 6.1 de la Directiva N° 05-2013-SUNARP-SN¹ "*Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas*" señala que los territorios correspondientes a las Comunidades Nativas se inscriben en la Sección Especial de Predios Rurales del Registro de Predios, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- c) En consecuencia, el reconocimiento oficial se obtiene con la inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Nativas, a cargo del Ministerio de Agricultura; la personería jurídica (sobre la base del documento de reconocimiento oficial) se obtiene con la inscripción en el Libro de Comunidades Campesinas y Nativas del Registro de Personas Jurídicas, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos; y la inscripción del predio de la Comunidad Nativa se realiza en el Registro de Predios, también a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- d) Los Registros involucrados tienen distintas finalidades: información administrativa para control o elaboración de estrategias de las políticas públicas del Ministerio (Registro Nacional de Comunidades Nativas), o información que se caracteriza por la eficacia (legitimación y oponibilidad) de lo publicado frente a los ciudadanos que son terceros interesados en contratar con la Comunidad Nativa (Registro de Personas Jurídicas y Registro de Predios).

3.5. Como puede apreciarse, la propuesta de creación del archivo unificado para obtener la información de las Comunidades Nativas genera la duplicar esfuerzos, por cuanto, a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos están los archivos correspondientes al Libro de Comunidades Campesinas y Nativas, así como la inscripciones de los predios de dichas comunidades en el Registro de Predios. Por lo tanto, no sería eficiente la implementación del Archivo Administrativo Unificado de Constitución y Propiedad de las Comunidades Nativas.

IV. ANÁLISIS DEL TEXTO SUSTITUTORIO DE LOS PROYECTOS DE LEY 765/2011-CR, 785/2011-CR Y 4221/2014-CR

4.1. El texto sustitutorio citado, cuya sumilla es "*Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la priorización del deslinde y titulación pendiente de las*

¹ Aprobado por Resolución N° 122-2013-SUNARP-Sn, del 29 de mayo de 2013.

tierras de las comunidades nativas”, contiene cinco (05) artículos y dos (02) disposiciones complementarias finales.

4.2. En el artículo 1° del proyecto referido a su objeto, declara de interés nacional y necesidad pública priorizar el deslinde y titulación pendiente de las tierras de las comunidades campesinas y nativas; y, en el artículo 2° del proyecto establece la obligación de los gobiernos regionales de priorizar tales procedimientos, tanto en el desarrollo de sus actividades como en la asignación presupuestal, además de remitir la información sistematizada de solicitudes de reconocimiento, deslinde y titulación al ente rector, para la sistematización a nivel nacional.



4.3. En el artículo 3° del proyecto, referido a la base gráfica y catastro, se establece la obligación de los gobiernos regionales de proporcionar la información cartográfica y catastral generada para el deslinde y titulación de comunidades campesinas y nativas, al Ministerio de Agricultura y Riego, para la actualización del catastro rural. Por su parte, en el artículo 4° del proyecto se establece la rectificación y actualización de los títulos y planos otorgados a favor de las comunidades campesinas y nativas por el solo mérito de la presentación de los gobiernos regionales de los expedientes correspondientes; y, en el artículo 5° se faculta al Ministerio de Agricultura y Riego a dictar los lineamientos necesarios para la solución de controversias en el caso de superposición de derechos que impidan concluir con el deslinde y titulación de dichas comunidades.



4.4. En las disposiciones complementarias y finales se encarga al Ministerio de Agricultura y Riego a actualizar los instrumentos de deslinde y titulación de comunidades campesinas y nativas en un plazo de 180 días y, en coordinación con el Ministerio de Cultura, establecer los criterios interculturales para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas integrantes de pueblos indígenas.



4.5. Si bien para el reconocimiento, deslinde y titulación de comunidades campesinas y nativas no es necesaria la aprobación de una ley, dado que ya se cuenta con disposiciones legales que la regulan; la declaración de necesidad pública e interés nacional de la priorización de dichos procedimientos contribuye a que se brinde los recursos y mecanismos necesarios para la ejecución de los procedimientos tendientes al logro del reconocimiento de su personería jurídica, así como al saneamiento físico legal de sus territorios. En este sentido, estamos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1° y 2° del proyecto, máxime cuando uno de los factores que han incidido en el significativo número de comunidades campesinas y nativas pendientes de titulación es la falta de provisión de los recursos económicos necesarios a los entes competentes (gobiernos regionales) para la ejecución del saneamiento físico legal del territorio de dichas comunidades.

4.6. Sin perjuicio de lo señalado, dada la importancia de lo previsto en la última parte del artículo 2° del proyecto, según el cual los Gobiernos Regionales deben

Sunarp – Sede Central / Dirección Técnica Registral

Anexo 8837



208 - 3100



Av. Prolongación Primavera N° 1878 - Surco



www.sunarp.gob.pe

remitir la información sistematizada de las solicitudes de reconocimiento, deslinde y titulación de comunidades, al ente rector, para su sistematización a nivel nacional, lo que en buena cuenta implica la implementación, por el órgano rector de la política nacional agraria, de una base de datos oficial y sistematizada de las comunidades campesinas y nativas reconocidas y tituladas, así como de las que se encuentran en proceso de reconocimiento y de titulación o saneamiento de su territorio; sería conveniente que su regulación se haga en un artículo independiente y de manera más clara.

4.7. En efecto, conforme se ha explicitado en el dictamen remitido, actualmente no existe una única base de datos oficial que permita conocer con precisión el número de comunidades reconocidas y tituladas, pues los datos obrantes en los archivos de entidades como el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, el Censo Nacional Agropecuario – Cenagro y los Gobiernos Regionales, difieren entre sí, de manera que sería conveniente contar con datos oficiales, coincidentes y confiables susceptibles de ser obtenidos de una única base de datos oficial y actualizada², la que estaría a cargo del ente rector de la política nacional agraria; es decir, del Ministerio de Agricultura.

4.8. Por su vinculación directa con el Registro de Predios que administra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, merece particular atención las reglas jurídicas contenidas en el artículo 4º del proyecto. Como se podrá apreciar, el mencionado artículo está conformado por dos (02) enunciados que a continuación se transcriben:

(Enunciado 1) Los gobiernos regionales son los entes competentes para elaborar y presentar ante las oficinas registrales ubicadas en el ámbito de sus jurisdicciones, los expedientes de rectificación y actualización de los títulos y planos otorgados a favor de comunidades campesinas y comunidades nativas, levantados con tecnología tradicional que imposibilita su incorporación al catastro nacional. (Enunciado 2) De producirse variaciones o modificaciones en las áreas o en los títulos, éstas serán rectificadas a nivel registral, solo por el mandato expreso de la presente ley.

[Lo colocado entre paréntesis es agregado]

² Si bien la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya contempla la implementación de una Base de Datos Oficial de los pueblos indígenas y sus organizaciones, a cargo del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, esta difiere de la planteada en el proyecto de ley bajo comentario no solo en su objeto, dado que, no toda comunidad campesina y nativa constituye pueblo indígena, sino en lo referente a la información contenida, porque la base de datos prevista en la citada ley 29785 debe contener los siguientes datos: a) Denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifican, b) Referencias geográficas y de acceso. c) Información cultural y étnica relevante. d) Mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera. e) Sistema, normas de organización y estatuto aprobado. f) Instituciones y organizaciones representativas, ámbito de representación, identificación de sus líderes o representantes, periodo y poderes de representación.

- 4.9. En el “Enunciado 1” se indica que los gobiernos regionales elaboran y presentan los expedientes de rectificación y actualización de los títulos y planos otorgados a favor de las comunidades, con tecnología tradicional que no permite la incorporación al catastro nacional.
- 4.10. Dicha competencia asignada a los gobiernos regionales es acorde con su calidad de ente generador de catastro perteneciente al Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, conforme lo establece el artículo 3 de la Ley N° 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios.
- 4.11. En el “Enunciado 2” se menciona la posibilidad de variación o modificación “... en las áreas o en los títulos,...”, sin embargo, dicha expresión debe ser delimitada solamente a las “áreas” eliminándose la indicación a los “títulos”.
- 4.12. Asimismo, la indicación que la rectificación a nivel registral se realice “... solo por el mandato expreso de la presente ley” debe ser eliminado; por cuanto, mediante Acta de la Sesión N° 014, de fecha 5 de enero de 2006, el Consejo Nacional de Catastro aprobó el Proyecto de Reglamento de la Ley N° 28294, el mismo que se concretó en el Decreto Supremo N° 005-2006-JUS y establece los procedimientos de levantamiento, mantenimiento y publicidad de la información catastral orientada a una utilización multipropósito, a partir del uso eficiente de la tecnología; además, regula de manera particular la asignación e inscripción del código único catastral que servirá de base de identificación para todos los predios a nivel nacional y las acciones de saneamiento catastral y registral a implementarse, dentro de una base de datos cuya generación, mantenimiento, así como el establecimiento de las formas de acceso a dicha información, serán administradas por las diferentes entidades involucradas.
- 4.13. En ese sentido, el Consejo Nacional de Catastro determinó un procedimiento de saneamiento catastral y registral (Título VI del Decreto Supremo N° 005-2006-JUS) que garantiza los derechos de terceros; razón por la cual, la rectificación o actualización del área de un predio debe respetar los derechos de los titulares inscritos y de los terceros que tengan legítimos intereses a través de un procedimiento regular que culmine en la emisión de un acto que constituya el título formal que accede al Registro de Predios.

V. CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, esta Dirección Técnica Registral opina lo siguiente:

- 5.1. En cuanto a la autógrafa de Ley, no es necesario crear un archivo unificado sobre información de las Comunidades Nativas que actualmente se obtienen del Registro de Personas Jurídicas y el Registro de Predios, ambos a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

- 5.2. En cuanto al texto sustitutorio dictaminado, la rectificación o actualización de la información del área de un predio debe respetar el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 005-20016-JUS.
- 5.3. El artículo 4° del texto sustitutorio de los proyectos de Ley N° 765/2011-CR, N° 785/2011-CR y 4221/2014-CR debe ser modificado para mantener únicamente el primer enunciado con el siguiente texto:

Artículo 4. Rectificaciones y Actualizaciones

Los gobiernos regionales son los entes competentes para elaborar y presentar ante las oficinas registrales ubicadas en el ámbito de sus jurisdicciones, los expedientes de rectificación y actualización de los títulos y planos otorgados a favor de comunidades campesinas y comunidades nativas.

La rectificación o actualización tiene como causa que la información primigenia se sustentó en tecnología tradicional, cuya incorporación al catastro nacional no es posible.

Atentamente,




NELIDA PALACIOS LEON
Directora Técnico Registral (e)
SUNARP

