

Lima, 31 de agosto de 2022

Oficio n.º 532-2022-DP/PAD

Señora

Diana Gonzales Delgado

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Presente.-

Referencia: Oficio N° 2146 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla y, a su vez, dar respuesta al documento de la referencia mediante el cual solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de Ley N° 2403/2021-CR que plantea la reducción de la conflictividad social en los procesos de titulación de territorios comunales o nativos en las zonas donde no hay límites saneados.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la Defensoría del Pueblo clasifica los conflictos sociales mediante una tipología que incluye un tipo de conflicto por "demarcación territorial". Según el Reporte N° 219 de mayo de 2022 hay cuatro conflictos sociales y un caso en observación que puede devenir en conflicto social "por demarcación territorial", los que a continuación detallamos:

Descripción del caso	Conflicto/caso en observación	Estado	Ubicación
Ciudadanos de los distritos de Phara y Limbani se enfrentan en el sector denominado Padre Orcco, que es un área de límites interdistritales pendiente de determinación a cargo del gobierno regional.	Conflicto social	Latente	Distritos de Limani y Phara, provincia de Sandía, región Puno
La Municipalidad Distrital de Yanatile y los ciudadanos del distrito señalan que ciertos centros poblados que pertenecen a su jurisdicción han sido considerados indebidamente por la ley de creación del distrito de Quellouno. Producto de esta situación, existe también una disputa por la administración de veintinueve instituciones educativas entre las UGEL de La Convención y Calca.	Conflicto social	Latente	CUSCO Distrito de Quellouno, provincia de La Convención, y distrito de Yanatile, provincia Calca.
Los alcaldes y vecinos de los distritos de Independencia y San Martín de Porres se encuentran en disputa por los límites interdistritales de un sector vinculado a una zona comercial.	Conflicto social	Latente	Distritos de Independencia y San Martín de Porras, provincia de

			Lima, Lima Metropolitana.
Autoridades y población de los departamentos de Puno y Moquegua disputan el límite referencial reconocido por el Estado, porque no tomaría en cuenta el límite "ancestral" del departamento de Puno (sector conocido como Pasto Grande).	Conflicto social	Latente	Regiones Puno y Moquegua
El 2 de mayo la Comisión de Delimitación Territorial del distrito de Chinchao, comunica el inicio de una paralización indefinida desde el 9 de mayo por problemas territoriales con el distrito de San Pablo de Pillao. Señalan que la creación del distrito de San pablo de Pillao es irregular porque no se habría considerado el Estudio de diagnóstico y zonificación elaborado en el año 2010.	Caso en observación que puede devenir en conflicto social	-	Distritos de Chinchao y San Pablo de Pillao, provincia de Huánuco, región Huánuco

Fuente: Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco) de la Defensoría del Pueblo

El Proyecto de Ley N° 2403/2021-CR, en adelante el proyecto de ley, no establece si la norma se aplica a límites intradepartamentales o interdepartamentales, lo cual resulta importante precisar teniendo en consideración que, dependiendo de ello, asume la competencia la Secretaría de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros o los gobiernos regionales. Existen procedimientos diferenciados en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación Territorial y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 191-2020-PCM.

Respecto a la definición de conflicto por demarcación territorial citada en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, consideramos que debería utilizarse la definición dada por la Secretaría de Demarcación Territorial de la Presidencial del Consejo de Ministros, que tiene informes y documentos publicados, cuyos antecedentes se remontan a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

El título del proyecto de ley señala de forma imprecisa que se va a reducir la conflictividad social en los procesos de titulación de territorios comunales o nativos donde no hay límites saneados; mientras que el artículo 1 solo señala que se reducirá la conflictividad social en "zonas que no cuenten con límites saneados o límites anotados en el Registro Nacionales de Límites" suspendiendo temporalmente los procesos de titulación. El problema identificado en la Exposición de Motivos del proyecto de ley sería que existen gobiernos regionales que entregan títulos de propiedad a comunidades en "zonas de controversia limítrofe", a lo que la Defensoría denomina problemas de demarcación territorial, y donde eventualmente podrían presentarse conflictos sociales "por demarcación territorial".

Sobre el particular, es necesario distinguir entre *conflicto social* por "demarcación territorial" (actualmente son cuatro conflictos sociales a nivel nacional) de *problemas* de demarcación territorial entre gobiernos regionales, provinciales y distritales debido a que sus límites no están establecidos de manera oficial. Por ejemplo, según un informe del INEI al 2017 de los 1874 distritos que conforman el territorio peruano, 1460 tienen problemas limítrofes, es decir, aproximadamente el 78%.

Además, los conflictos por demarcación territorial “giran en torno al establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales”; mientras que, los conflictos comunales se refieren “al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades”. Precisamente uno de los problemas del conflicto comunal es por indefinición o discrepancia respecto de los linderos, disputa que suele ventilarse ante el Poder Judicial.

Se debe tener en cuenta que se está intentando solucionar el problema de demarcación territorial de límites administrativos suspendiendo el derecho de titulación de comunidades. Por ello, la Exposición de Motivos del proyecto de ley debe incorporar el análisis acerca de si los gobiernos regionales están titulando sin fundamento legal o de forma indebida a comunidades en zonas donde hay una controversia por límites de demarcación territorial, situación que no se evidencia en la Exposición de Motivos. Solo se identifica dicho problema en las regiones de Cusco, Puno y Arequipa; cuando el proyecto de ley tiene un alcance nacional.

Es necesario precisar que, el numeral 2.4 del artículo 2º de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial distingue entre los límites de naturaleza demarcatoria de los límites comunales: “Límites territoriales.- Son los límites de las circunscripciones político-administrativas debidamente representadas en la Cartografía Nacional, que determinan el ámbito de jurisdicción de los diferentes niveles de gobierno. Estos límites tienen naturaleza distinta a los límites comunales, nativos u otros que reconocen y otorgan derechos de propiedad.” Por su parte, la Decimocuarta del Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial y su Reglamento establece que “los linderos de las comunidades campesinas o nativas, los linderos de hechos, límites referenciales u otros que reconocen derechos de propiedad no constituyen límites de naturaleza demarcatoria, salvo que una ley de naturaleza demarcatoria los considere explícitamente como límite o parte de él”.

Teniendo en cuenta lo anterior, advertimos que en la Exposición de Motivos del proyecto de ley existe una limitación injustificada al derecho a la propiedad de los territorios comunales o nativos en el sentido de suspender la titulación, lo que puede contravenir lo establecido en el artículo 88º de la Constitución Política que establece como rol del Estado garantizar: “(...) el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.”, y el artículo 14 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales el cual señala en sus incisos 1 y 2 el deber de los gobiernos de reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, además de tomar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. El citado artículo también señala en el numeral 3 que el Estado tiene el deber de instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

De igual forma, el artículo 10º del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, el cual señala que “el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad”. Por su parte, el artículo 1 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas establece que el Estado “garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas”.

En ese sentido, si bien la Defensoría del Pueblo coincide en que resulta indispensable que se fortalezca el procedimiento de demarcación territorial a fin de hacerlo más efectivo y se adopten medidas para prevenir conflictos sociales "por demarcación territorial", consideramos que el proyecto debe incluir precisiones conceptuales, una mejor delimitación de su objeto y, especialmente, tener presente que no se puede limitar injustificadamente la titulación de comunidades y pueblos indígenas, tal como se observa en el Proyecto de Ley N° 2403/2021-CR y su Exposición de Motivos.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



ALICIA ABANTO CABANILLAS
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

APCSG