

Repositorio DESCA

Ficha Técnica

"Derecho a la tierra en la Amazonía: cuando la burocracia vulnera derechos fundamentales"

"La Sala Suprema considera que exigir a las Comunidades Nativas asumir altos costos y seguir procedimientos complejos para el levantamiento de suelos en zonas de difícil acceso, como la selva peruana, vuelve inoperativo el proceso de titulación. Esto contraviene la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, que obligan al Estado a garantizar procedimientos accesibles y adecuados para el reconocimiento de la propiedad indígena. No es necesario despojarlos formalmente para vulnerar su derecho, basta con imponerles obstáculos que hagan inalcanzable su titulación."

1. Organización

- 1.1. **Nombre:** Federación de Comunidades Nativas del Corriente - FECONACO
- 1.2. **País:** Perú
- 1.3. **Descripción:** FECONACO. (Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes), representa a los Achuar, Kichwas y Urarinas, del Distrito de Trompeteros. Son elegidos sus representantes para trabajar por la organización por un periodo de tiempo comprendido entre uno y cinco años en asamblea. La Federación lucha contra las empresas petroleras e incluso contra el gobierno que es un aliado de las grandes transnacionales. <http://feconaco.org/index.html>
- 1.4. **Ejes temáticos:** Defensa de tierra, territorio y bienes naturales, medio ambiente sano, seguridad comunitaria, derecho al consentimiento libre, previo e informado y derecho a la consulta.

2. Caso

- 2.1. **Nombre del Caso:** ¿Es necesaria la expulsión, para vulnerar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas?
- 2.2. **Información de identificación de sentencia:** Expediente 28358-2017-0-5001-SU-DC-01 de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Recurso de apelación con efecto suspensivo. Sentencia de acción popular N°28358-2017.
- 2.3. **Resumen de los hechos del caso:** FECONACO solicita la nulidad de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI, publicada en 2015; de forma retroactiva, por atentar contra su derecho a la propiedad y ser discriminatoria; de igual manera, por no haber sido consultada con las comunidades nativas previamente. Se alega que los procedimientos de clasificación de tierras con fines de titulación, establecidos en la Resolución Ministerio son fastidiosos y muy costosos por lo que no se pueden clasificar como necesarios ni adecuados. Adicionalmente, se considera que clasificar

tierras y discriminar entre aquellas en las que se garantiza la propiedad y las forestales, no es una manera de cumplir con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT. Ante esto los demandados responden que la norma impugnada no puede causar perjuicio alguno a los pueblos indígenas, ya que más bien se dirige a organizar la actividad estatal y crear un procedimiento claro y ordenado que pueda servir de sustento para la posterior titulación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas o en los títulos que reconozcan la cesión de uso de dichos territorios a su favor.

2.4. Derechos afectados. Derecho a la propiedad y Derecho a la consulta.

2.5. Actores parte del proceso

2.5.1. Legitimación activa: Procuradora Pública Adjunta Especializada en Materia Constitucional

2.5.2. Legitimación pasiva: Federación de Comunidades Nativas del Corriente – FECONACO

3. Estrategia de litigio

3.1. Pretensión: se solicita la nulidad de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI que aprueba los: “*Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización del territorio de las Comunidades Nativas*”

3.2. Estrategia

3.2.1. Argumentos de derecho

3.2.1.1. Normativa y jurisprudencia nacional

3.2.1.1.1. Constitución Política del Perú, Art 2 numerales 16 y 19, 70, 88 y 89 que reconocen y protegen derechos fundamentales vinculados a la propiedad, identidad cultural y territorio de los pueblos indígenas. El numeral 16 garantiza el derecho a participar en la vida cultural y educativa en condiciones de igualdad, y el 19 protege la identidad cultural y lingüística. El artículo 70 consagra el derecho a la propiedad privada, señalando que debe ejercerse en armonía con el bien común. El 88 reconoce la especial protección del Estado a la propiedad comunal sobre tierras rurales, y el 89 garantiza la autonomía de las comunidades campesinas y nativas en el uso de sus tierras, las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En conjunto, estos artículos establecen un marco constitucional para la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y su cultura.

3.2.1.1.2. Ley 29785. Esta ley establece el derecho de los pueblos indígenas u originarios en Perú a ser consultados de forma previa, libre e informada sobre medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos. Esta legislación,

alineada con el Convenio 169 de la OIT, busca garantizar la participación efectiva de estas comunidades en la toma de decisiones del Estado, promoviendo un diálogo intercultural y respetuoso que reconozca y valore su identidad cultural y sus derechos ancestrales

3.2.1.2. Normativa y jurisprudencia internacional

3.2.1.2.1. Caso Comunidad Indígena Yaque Axa vs. Paraguay, párr. 120. Este caso emblemático de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas mediante procedimientos efectivos y adecuados a su realidad. En particular, la Corte señaló que: "No es necesario despojarlos formalmente para vulnerar su derecho de propiedad, basta con imponerles procedimientos costosos y complejos que resulten inaccesibles, haciendo imposible la titulación de sus tierras."

3.2.2. Argumentos procesales

3.2.2.1. Normativa y jurisprudencia nacional

3.2.2.1.1. En el Perú, la acción popular es un mecanismo constitucional de control normativo que permite impugnar normas infralegales (como reglamentos, decretos y resoluciones) que vulneren la Constitución o la ley. Sus fundamentos normativos principales son:

3.2.2.1.1.1. Artículo 200, inciso 5 de la Constitución Política del Perú: Reconoce la acción popular como un proceso destinado al control de normas con rango inferior a la ley.

3.2.2.1.1.2. Ley N.º 27584 – Ley que regula el proceso contencioso-administrativo: En su Título II, regula específicamente el proceso de acción popular, estableciendo su procedimiento, legitimación activa y competencia.

3.2.2.1.1.3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial: Reafirma que la acción popular garantiza el principio de legalidad y la supremacía normativa de la Constitución, protegiendo el orden jurídico frente a normas reglamentarias inconstitucionales o ilegales.

3.2.2.1.2. Normativa y jurisprudencia internacional

3.3. Elementos probatorios clave: los Fundamentos normativos suministrados.

3.3.1. Texto de la norma impugnada: La propia Resolución Ministerial sirvió como prueba principal para analizar su contenido normativo, alcance y efectos jurídicos.

3.3.2. Demanda presentada por FECONACO y comunidades nativas: Contiene hechos, fundamentos jurídicos y descripciones detalladas de los impactos negativos que generaría la norma para las comunidades.

- 3.3.3. Pruebas documentales sobre costos y dificultades del procedimiento: Se detallaron costos fijos (como los S/ 3,000 por comunidad), gastos de traslado, contratación de especialistas, pruebas de laboratorio en Lima, etc., que hacían inviable el cumplimiento del procedimiento en la Amazonía.
- 3.3.4. Ausencia de laboratorios locales para análisis de suelos: Se argumentó que no existen en Loreto laboratorios con la capacidad técnica exigida, obligando a trasladar muestras hasta Lima, lo que incrementaba los costos y la dificultad.
- 3.3.5. Normas constitucionales e internacionales: Se presentaron como sustento probatorio normativo los artículos 2, 70, 88 y 89 de la Constitución, y los artículos 5, 6, 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, entre otros.
- 3.3.6. Jurisprudencia relevante: Se invocaron precedentes del Tribunal Constitucional del Perú y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el caso Comunidad Yakyé Axa vs. Paraguay.

4. Sentencia

4.1. Hechos en controversia

- 4.1.1. ¿Existe sustracción de la materia por la derogación de la norma bajo análisis?
- 4.1.2. ¿Corresponde declarar la inconstitucionalidad de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI por vulneración del artículo 2 (numerales 16, 19, 70, 88 y 89) de la Constitución y 5, 6, 13 y 14 del Convenio N°169 de la OIT?
- 4.1.3. ¿La Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI sólo establece derechos y obligaciones para los servidores y funcionarios del Ministerio?
- 4.1.4. ¿La Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI vulnera o no el derecho a la propiedad de las comunidades nativas?
- 4.1.5. ¿La Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI incide en el derecho a la consulta previa?

4.2. Motivación de la sentencia

4.2.1. Fundamento Normativo

- 4.2.1.1. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) artículos 13 y 14 referido a tierras.
- 4.2.1.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- 4.2.1.3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- 4.2.1.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y
- 4.2.1.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos
- 4.2.1.6. Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva. Artículos 10 y 11

4.2.2. Razonamiento

- 4.2.2.1. Si bien la norma bajo análisis, a la fecha de la decisión había sido derogada, ello no fue impedimento para que la Sala realizara el control de

constitucionalidad, en atención a los efectos que pudieron haberse generado durante su vigencia.

4.2.2.2. La referida resolución fue una norma sin rango de ley, pero con alcances generales al vincular a un número indeterminado de funcionarios y situaciones jurídicas, por lo que pudo seguir su trámite como acción popular. (FUNDAMENTO DÉCIMO)

4.2.2.3. Se estableció que las exigencias administrativas de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI no podían aplicarse a las comunidades y que se convirtió en lo fáctico un obstáculo al deber del estado de facilitar la titulación de sus tierras configurando una vulneración al derecho de propiedad de las comunidades. (DEL FUNDAMENTO DÉCIMO PRIMERO AL DÉCIMO TERCERO) por lo que vulnera derechos constitucionales.

4.2.2.4. Los lineamientos aprobados por la Resolución Ministerial, tienen fines de saneamiento físico legal para la formalización del territorio de las comunidades nativas, por lo que, estas sí se encuentran directamente afectadas con tales disposiciones (FUNDAMENTO DÉCIMO QUINTO)

4.2.2.5. En ese sentido, la consulta previa, en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, es una alternativa adecuada a fin de obtener un procedimiento acorde a la realidad de las Comunidades Indígenas, ya que les permitirá participar de las medidas a adoptarse para lograr el fin último como es la titulación de sus tierras. Y, cuando se indicó que bastaba con presentar procedimientos costosos y complejos que serán inaccesibles para las Comunidades Nativas, haciendo imposible obtener bajo estas condiciones, la titulación de su propiedad, para su vulneración. (FUNDAMENTO DÉCIMO QUINTO)

4.3. Aplicación del control de convencionalidad

4.3.1. Cuando se refiere al Derecho a la Propiedad: Al establecer en el fundamento décimo primero que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con «el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural. Así como cuando reconoce, en el fundamento décimo tercero,

4.3.2. Cuando se refiere al Derecho a la consulta previa: se aplica el control cuando en el fundamento décimo quinto se indica que a consulta prevista en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo es una alternativa adecuada a fin de obtener un procedimiento acorde a la realidad de las Comunidades Indígenas, ya que les permitirá participar de las medidas a adoptarse para lograr el fin último como es la titulación de las tierras que vienen poseyendo

4.4. Desarrollo del derecho en cuestión

4.4.1. Cuando se refiere al Derecho a la Propiedad:

4.4.1.1. Enumera los instrumentos internacionales donde se le reconoce, la normativa constitucional que la regula y las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que propugnan su defensa en relación a otros derechos conexos. (FUNDAMENTO DÉCIMO PRIMERO)

4.4.1.2. Luego establece que las exigencias administrativas de la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI no podían aplicarse a las comunidades, convirtiéndose en lo fáctico, en un obstáculo al deber de facilitar la titulación de tierras, configurando una vulneración al derecho de propiedad de las comunidades. (FUNDAMENTO DÉCIMO TERCERO).

4.4.2. Cuando se refiere al Derecho a la consulta previa:

4.4.2.1. Se indica que a consulta prevista en el artículo 6 del Convenio 169 es una alternativa adecuada a fin de obtener un procedimiento acorde a la realidad de las Comunidades Indígenas, ya que les permitirá participar de las medidas a adoptarse para lograr el fin último como es la titulación de las tierras que vienen poseyendo. (FUNDAMENTO DÉCIMO TERCERO)

4.5. Resultado (medidas ordenadas)

4.5.1. Confirmó la sentencia apelada que declaró FUNDADA EN PARTE la demanda de Acción Popular

4.5.2. Declaró inconstitucional la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI.

5. Estado de ejecución de sentencia

5.1. Medidas ejecutadas: Se hizo efectiva la nulidad declarada.

5.2. Medidas pendientes de ejecución: Se hizo efectiva la nulidad declarada

5.3. Obstáculos identificados: Se hizo efectiva la nulidad declarada

5.4. Litigio a nivel internacional: No se inició litigio a nivel internacional.