

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA**

FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES



**“ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN
FORESTAL EN LA TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES EN LOS
DEPARTAMENTOS DE LORETO Y UCAYALI”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL
TÍTULO DE INGENIERA FORESTAL**

INÉS DHAYNEE ORBEGOZO SÁNCHEZ

LIMA – PERU

2023

**La UNALM es titular de los derechos patrimoniales de la presente investigación
(Art. 24 – Reglamento de Propiedad Intelectual)**

Document Information

Analyzed document	Doc final TSP DOrbegozo NOV.pdf (D151536237)
Submitted	2022-11-30 15:36:00
Submitted by	Gilberto Domínguez Torrejón
Submitter email	gdominguez@lamolina.edu.pe
Similarity	0%
Analysis address	gdominguez.unalm@analysis.arkund.com

Sources included in the report

W	URL: https://dar.org.pe/archivos/Libro%20CUS_vf.pdf Fetched: 2022-11-30 17:44:00		4
W	URL: http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOClimatico2016_ok.pdf Fetched: 2022-11-30 17:45:00		1
W	URL: https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20170109155049_Tenencia%20de%20Tierra... Fetched: 2022-11-30 17:43:00		1

Entire Document

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES *
ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN LA TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES EN LOS DEPARTAMENTOS LORETO Y UCAYALI* TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO FORESTAL INÉS DHAYNEÉ ORBEGOZO SÁNCHEZ LIMA - PERU 2022

INDICE GENERAL INDICE DE TABLAS 3 RESUMEN
 9 Palabras claves: capacidad de uso mayor de la tierra, titulación masiva, predios rurales, bosques amazónicos, deforestación
 9 ABSTRACT
 1 I. INTRODUCCIÓN
 1 1.1. Problemática
 1 1.2. Objetivos
 3 1.2.1. Objetivo general
 3 1.2.2. Objetivos específicos
 3 II. MARCO DE REFERENCIA
 4 2.1. Marco normativo
 4 2.2. Marco conceptual
 40 III. DESARROLLO DEL TRABAJO
 52 3.1. Análisis del cumplimiento de la legislación forestal en el proceso de titulación de predios rurales en los departamentos Loreto y Ucayali 53
 IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN 98 V. CONCLUSIONES
 107 VI. RECOMENDACIONES
 109 VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
 113
 INDICE DE TABLAS Tabla 1.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA**

FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES

**“ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN
FORESTAL EN LA TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES EN LOS
DEPARTAMENTOS DE LORETO Y UCAYALI”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL TÍTULO
DE INGENIERA FORESTAL**

INÉS DHAYNEE ORBEGOZO SÁNCHEZ

Sustentada y aprobada ante el siguiente jurado:

.....
Ing. Gilberto Domínguez Torrejón, Dr.
PRESIDENTE

.....
Ing. Karin Begazo Curie, Mg. Sc.
MIEMBRO

.....
Ing. Sheena Yuliana Sangay Tucto, Dra.
MIEMBRO

.....
Ing. Carlos Edmundo Chuquicaja Segura, Dr.
ASESOR

DEDICATORIA

*A mi
familia, que me enseñó a amar a Dios,
a esforzarme,
perseverar,
y amar a mi
hermoso país.*

AGRADECIMIENTO

*A Dios, mi familia,
mis profesores de la universidad,
y a cada colega y persona que conocí
en el ejercicio profesional y
que compartió conmigo su conocimiento.*

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Problemática	1
1.2. Objetivos.....	3
II. MARCO DE REFERENCIA	4
2.1. Marco normativo.....	4
2.2. Marco conceptual.....	40
III. DESARROLLO DEL TRABAJO	52
3.1. Análisis del cumplimiento de la legislación forestal en el proceso de titulación de predios rurales en los departamentos Loreto y Ucayali.....	53
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	98
V. CONCLUSIONES.....	107
VI. RECOMENDACIONES.....	109
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
VIII. ANEXOS.....	122

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Comparación de las definiciones de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección según la normativa.....	34
Tabla 2. Consideraciones para la evaluación de diseño de la coherencia de las políticas públicas.....	40
Tabla 3. Criterio legal 1.....	57
Tabla 4. Número de títulos de propiedad de predios rurales emitidos por la DRAU entre el año 2015 y enero de 2018.....	58
Tabla 5. Número de informes técnicos emitidos por la DRAU clasificados según el año de emisión.....	60
Tabla 6. Número de informes técnicos emitidos por la DRAU según su distrito de ubicación.....	63
Tabla 7. Información de las resoluciones emitidas por la DGAAA que aprobaron estudios de CTCUM en predios rústicos. 2017 –2021.....	64
Tabla 8. Cantidad y área de los predios titulados en Ucayali y Loreto, según el año.....	67
Tabla 9. Información de las resoluciones emitidas por la DGAAA que aprobaron estudios de CTCUM en predios rurales. 2019 – 2022.....	69
Tabla 10. Información sobre titulación de predios rurales del departamento Ucayali.....	71
Tabla 11. Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 del departamento de Loreto.....	75

Tabla 12. Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en el departamento Ucayali.....	77
Tabla 13. Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en Loreto – método OBIA.....	80
Tabla 14. Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en Ucayali – método OBIA.....	82
Tabla 15. Criterio ambiental 1.....	84
Tabla 16. Coherencia externa vertical.....	87
Tabla 17. Coherencia externa vertical entre la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.....	88
Tabla 18. Coherencia externa vertical entre el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.....	90
Tabla 19. Ejes de política, objetivos, lineamientos e indicadores de la PNA 2016-2021.....	93
Tabla 20. Ejes e indicadores de la Política Nacional Agraria 2016-2021 seleccionados para análisis.....	97
Tabla 21. Criterio legal 1.....	103
Tabla 22. Criterio ambiental 1.....	105

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Enfoques de la Política Nacional Agraria – PNA 2016 – 2021	7
Figura 2. Ejes de Política de la Política Nacional Agraria – PNA 2016 – 2021	9
Figura 3. Ejes de política y lineamientos estratégicos de la PNA seleccionados	11
Figura 4. Mapa de procesos nivel 0 del proceso de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado	20
Figura 5. Mapa de procesos nivel 0 del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva	22
Figura 6. Principios de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	25
Figura 7. Ejes de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	28
Figura 8. Ejes de política y lineamientos de la PNFFS seleccionados	29
Figura 9. Clave 16 usada para determinar el grupo de capacidad de uso mayor del bosque muy húmedo tropical y otras zonas de vida	37
Figura 10. Políticas del Acuerdo Nacional	47
Figura 11. Ejes estratégicos y los objetivos nacionales del PEDN	49
Figura 12. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN	51
Figura 13. Mapa de ubicación de los predios correspondientes a los 755 informes técnicos entregados por la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali	62

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Mapas de clasificación de cobertura de las unidades territoriales del PTRT3, de los departamentos Loreto y Ucayali, según vector de Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 – 2020 del GEOBOSQUES – MINAM.....	122
Anexo 2. Mapas de clasificación de cobertura de las unidades territoriales del PTRT3, de los departamentos Loreto y Ucayali, según imágenes Planet	153

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Sigla o abreviatura	Significado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CTCUM	Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor
CUM	Capacidad de uso mayor
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
DIGESPACR	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
DISAFILPA	Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria
DRAL	Dirección Regional de Agricultura de Loreto
DRAU	Dirección Regional de Agricultura de Ucayali
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GEI	Gases de efecto invernadero
GFW	Global Forest Watch
GRU	Gobierno Regional de Ucayali
MEL	Monitoring, Evaluation and Learning / Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
NICFI	Norway's International Climate and Forests Initiative Satellite Data Program
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PGG	Política General de Gobierno

PNA	Política Nacional Agraria
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNFFS	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
PTRT	Programa de Titulación y Registro de Tierras
PTRT3	Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa
OBIA	Object-based image análisis / análisis de imágenes basado en objetos
OT	Ordenamiento Territorial
RCTCUM	Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor
RdP	Registro de Predios
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SICAR	Sistema Catastral para Predios Rurales
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SSET	Sistema de Seguimiento de Expediente de Titulación
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UEGPS	Unidad Ejecutora de Gestión de Proyectos Sectoriales
USCUSS	Uso del suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura
UT	Unidades territoriales
UTM	Universal Transversal de Mercator
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo evaluar el cumplimiento de la legislación de titulación de predios rurales y forestal en los procedimientos de titulación de predios rurales en los departamentos Loreto y Ucayali. La metodología demandó el análisis de la legislación forestal y de titulación de predios rurales, las políticas y planes relevantes y documentos técnicos. Luego se solicitó información a las entidades estatales, concerniente a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor - CTCUM de los predios rurales titulados, la cantidad y área de predios rurales titulados, e información geográfica de las unidades territoriales - UT donde un proyecto estatal planea titular predios rurales. La información se sistematizó mediante bases de datos y mapas de clasificación de cobertura del suelo de las UT para luego proceder a su análisis. Los resultados señalan que durante el periodo 2016 – julio 2022, la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali tituló 2,262 predios rurales con una extensión total de 28,062 hectáreas, que no contó con la CTCUM aprobada, requisito de la legislación forestal y de titulación de predios rurales. Asimismo, si se ejecuta la titulación de las UT de Loreto y Ucayali, se titularían 41,009.29 ha de bosques naturales. El análisis de políticas sectoriales verificó que éstas no son el origen del problema de la debilidad en la implementación de la CTCUM en los procesos de titulación de predios rústicos. Las principales recomendaciones son: 1) Durante la determinación de las UT, excluir las tierras cuya CUM es producción forestal o protección y áreas cubiertas por bosques primarios. 2) Dotar de opinión vinculante al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre en los procedimientos de titulación de predios rústicos, 3) Incorporar en el procedimiento de titulación de predios rústicos, el mantenimiento de bosques, como forma de explotación económica.

Palabras claves: capacidad de uso mayor de la tierra, titulación masiva, predios rurales, bosques amazónicos, deforestación

ABSTRACT

The objective of this study was to evaluate compliance with rural land titling and forestry legislation in rural land titling procedures in the departments of Loreto and Ucayali. The methodology required the analysis of forestry and rural land titling legislation, relevant policies and plans and technical documents. Information was then requested from state entities concerning the classification of land by its capability – CTCUM (by its acronym in Spanish) of titled rural lands, the number and area of titled rural lands, and geographic information of the territorial units - UT where a state project plans to title rural lands. The information was systematized through databases and land cover classification maps of the UT and then analyzed. The results indicate that during the period 2016 - July 2022, the Regional Directorate of Agriculture of Ucayali titled 2,262 rural plots with a total area of 28,062 hectares, which did not have the approved CTCUM, a requirement of the forestry and rural land titling legislation. Likewise, if the titling of the UT of Loreto and Ucayali is executed, 41,009.29 ha of natural forests would be titled. The analysis of sectoral policies verified that these are not the origin of the problem of the weakness in the implementation of the CTCUM in the rural land titling process. The main recommendations are:

1) During the determination of the UT, exclude lands whose land capability is forest production or protection and areas covered by primary forests. 2) Provide the National Forestry and Wildlife Service with a binding opinion in rural land titling procedures, 3) Incorporate the maintenance of forests as a form of economic exploitation in the rural land titling procedure.

Key words: land capability, massive land titling, rural lands, Amazonian forests, deforestation.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Problemática

La ocupación del territorio amazónico peruano es un proceso dinámico, por diversas razones las poblaciones crecen al interior de comunidades nativas y campesinas y en los centros poblados, y con ello, la necesidad de extender la ocupación y la propiedad sobre la tierra. De otro lado, tenemos los procesos de migración motivados por la búsqueda de mejores tierras de cultivo, mejores oportunidades de estudios, trabajo o negocios, la obtención de los beneficios de programas sociales y proyectos agrícolas. En la Amazonía Baja la población también migra motivada por los cambios de cauces de ríos que van erosionando las riberas y cambiando la conformación de éstas. Un centro poblado que en un momento estaba asentado en una ribera tiene que mudarse cuando el río cambia su curso y erosiona la tierra a tal punto de perder la integridad de su lugar de asentamiento. Estas razones y muchas otras, pueden explicar por qué la ocupación del territorio amazónico es compleja y dinámica, lo que ocasionará procesos de deforestación del bosque húmedo amazónico.

Diversos expertos señalan que la titulación de predios rurales en la Amazonía peruana otorga seguridad jurídica al posesionario de la tierra, lo que permite que el propietario invierta en la actividad agrícola y se establezca perennemente en el predio titulado, lo que conlleva a disminuir la deforestación de más tierras con cobertura boscosa. Sin embargo, esta afirmación está contrapuesta a los resultados de una reciente investigación realizada en la Amazonía brasilera. Probst *et al.* (2020) analizaron la relación entre la titulación de predios de diversas dimensiones y el nivel de deforestación, concluyendo que los parceleros que obtienen títulos de propiedad deforestan más a medida que aumentan los precios de los cultivos y del ganado, lo que indica una mayor integración al mercado a expensas de la conservación. Los resultados sugieren que la titulación por sí sola, sin una mayor coordinación con otras políticas, no producirá el esperado beneficio ambiental. Asimismo,

Calderón (2013) refiere que la titulación masiva de predios urbanos, genera problemas para ordenar y desarrollar el territorio urbano y presenta prácticas de clientelismo; problemas presentes en los procesos de titulación masiva rural de acuerdo a información documentada y expuesta por la prensa durante los últimos años. Mongabay Latam (2018) expuso un caso de “tráfico de tierras” donde los protagonistas fueron las máximas autoridades de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali - DRAU, la autoridad competente en materia de titulación de predios rústicos. El Caso Cochanía, llamado así por los fiscales, consistió en el otorgamiento de 128 predios rurales a favor de falsos poseedores y familiares de trabajadores de la DRAU y de los alcaldes del departamento, en el Sector de Cochanía. El caso aún está en curso en el Poder Judicial.

Los problemas identificados por Calderón en los procesos de titulación masiva de predios urbanos, deberían ser tomados en cuenta con el fin de evitarlos en la titulación masiva de predios rurales. Si bien la titulación de predios rurales otorga seguridad jurídica a los propietarios y promueve la inversión en mejoras y actividades productivas en los predios titulados, no garantiza el establecimiento permanente de los propietarios en un solo predio y no restringe el acaparamiento, tráfico o usurpación de predios rurales en la Amazonía peruana, ni la deforestación de los bosques húmedos amazónicos dentro y fuera de los predios rurales titulados.

De acuerdo a la información del Ministerio del Ambiente - MINAM (2021), durante el período comprendido entre los años 2001 – 2020, el área perdida de bosques húmedos amazónicos fue de 2'636,586 hectáreas; de las cuales 381,090.96 hectáreas corresponden a predios rurales, lo que representa el 14.45% del área total deforestada en dicho período. Asimismo, el MINAM (2016) señala que durante el período 2001 – 2013, se observó que el 82% de la deforestación ocurrió en unidades menores a 5 ha donde se establecieron cultivos agrícolas no industriales, mientras que el 16% se dio en áreas de 5 a 50 ha. A lo largo del año 2018, el 75% del área pérdida de bosques ocurrió en unidades menores a 5 ha, de acuerdo a la información brindada por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático – PNCBMCC del MINAM (2019).

Como se señaló anteriormente, existen dinámicas naturales y sociales que promueven la expansión de la ocupación del territorio amazónico y, por consiguiente, la deforestación de nuestros bosques amazónicos. Dichas dinámicas pueden cambiar a través del diseño e implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo sostenible, pero no pueden ser controladas por las autoridades, lo que si puede ser controlado es la implementación de la legislación forestal que protege al Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. Por ello, se considera importante analizar la implementación e la legislación forestal en los procesos de titulación de predios rurales en los departamentos de la Amazonía peruana a través de dos estudios de caso en los departamentos Loreto y Ucayali.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Evaluar el cumplimiento de la legislación de saneamiento físico – legal de la propiedad rural y la legislación forestal en los procesos de titulación de predios rurales en los departamentos de Loreto y Ucayali.

1.2.2. Objetivos específicos

- 1) Identificar las principales transgresiones a la legislación forestal en los procesos de titulación de predios rurales y su implicancia.

- 2) Identificar oportunidades de mejora en la actual normativa de saneamiento físico - legal de predios rurales ubicados en la Amazonía, con el fin de disminuir la deforestación.

II. MARCO DE REFERENCIA

2.1. Marco normativo

2.1.1. La propiedad de los predios rurales en el Perú

2.1.1.1. Constitución Política del Perú

De acuerdo al artículo 70 de la Constitución Política del Perú (1993), el derecho de propiedad es inviolable y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. Por otro lado, la Constitución Política del Perú (1993), otorga un carácter preferencial al sector agrario, y sobre la propiedad de la tierra, su artículo 88 precisa que el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal u otras formas asociativas.

2.1.1.2. Código Civil

El 14 de noviembre de 1984, se promulgó el Decreto Legislativo N° 295, que aprobó el Código Civil, vigente a la fecha. El Código Civil, después de la Constitución Política del Perú, es una de las normas más importantes del Estado peruano pues constituye la recopilación de las normas básicas que regulan las relaciones civiles. En el Código Civil, se establecen las diferencias entre la propiedad y la posesión. De acuerdo al artículo 923 del Código Civil (1984), la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, esta se prueba mediante un título. Ortiz (2010) precisa que la posesión, en cambio solo tiene algunos atributos de la propiedad, como son el uso y disfrute del bien, y se prueba en virtud de la visibilidad de los actos posesorios.

El Código Civil del Perú (1984) señala los requisitos que debe cumplir un poseedor para solicitar el título de propiedad de bienes muebles¹ e inmuebles,² ***la posesión debe ser “continua, pacífica, pública y de buena fe”***, con distintos plazos de posesión si es que media la buena fe o si se trata de un bien mueble o inmueble. La posesión es continua, cuando el poseedor mantiene la posesión por un tiempo estipulado por la norma, y de darse un desalojo, el poseedor debe regresar al predio en un plazo establecido por la norma (generalmente es un año). La posesión en materia agraria, se demuestra con “actos posesorios” que históricamente han consistido en la explotación económica del suelo mediante la actividad agrícola o crianza de ganado. Las normas no consideran como prueba de explotación económica la construcción de cercas en los límites del predio ni la construcción de edificaciones e indirectamente, no han considerado como explotación económica al manejo o aprovechamiento de los bosques hasta la aprobación del Reglamento para la Gestión Forestal, en 2015.

La posesión pacífica se refiere, a la posesión exenta de violencia. Arribas *et al.* (2011) señalan que, si la posesión se obtuvo de forma violenta, el plazo para invocar la prescripción adquisitiva se contabilizará desde el momento en que cese el estado de violencia. La posesión pública, se da cuando la posesión del predio es conocida por la colectividad. Este requisito es necesario para que, si fuera el caso, el verdadero propietario del bien pueda darse cuenta de que un tercero está reclamando la propiedad de su bien. La posesión de buena fe se da cuando el poseedor cree que posee legítimamente el bien o, en todo caso, hasta que sea citado a juicio. Los arrendatarios que tienen un contrato de alquiler y reclaman la conversión de su posesión a propiedad, no proceden de buena fe. Un poseedor informal que cumple los requisitos descritos, puede obtener la propiedad de un predio titulado en favor de un tercero o predios estatales, cuyo acceso a la propiedad no tengan otros requisitos, mediante la prescripción adquisitiva de dominio.

La normativa que ha regulado el saneamiento de la propiedad rural desde la Reforma Agraria hasta nuestros días básicamente requiere las mismas condiciones para que la posesión se

¹ De acuerdo al artículo 886 del Código Civil, son bienes muebles, los vehículos terrestres, los títulos de valor, los derechos de autor, entre otros.

² De acuerdo al artículo 885 del Código Civil, son bienes inmuebles, el suelo, el subsuelo, el sobresuelo, entre otros.

convierta en propiedad, las cuales están contempladas en concordancia con la doctrina liberal y normativamente, con el Código Civil. Hasta la década de los ochenta, la prescripción adquisitiva de predios rústicos obedecía a su sentido de bien natural cuyo fin es la producción, por lo tanto, quien está poseyendo y haciendo productivo un predio rural tiene el derecho de propiedad del mismo, aun cuando dicho predio puede ser propiedad de un tercero formalmente titulado, siendo el plazo de posesión o de no posesión determinante. Cabe señalar que las tierras forestales y de protección nunca han estado sujetas a la prescripción adquisitiva.

Che Piu y Galván (2017) y Baldovino (2016) señalan que a partir de la década de los noventa se promovió la liberalización del mercado de tierras, a través de la aprobación de normas como el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario y otras normas y los programas de titulación masiva de predios rurales, financiado por la banca multilateral, como fueron el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT). El PTRT1 fue ejecutado en el año 1995 y el PTRT2 el año 2001.

2.1.1.3. Política Nacional Agraria – PNA 2016 - 2021

Las políticas públicas, son elaboradas por los servidores públicos e identifican los problemas de la agenda pública, que deben priorizarse, tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos (Política Nacional Agraria, 2016). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2004) señala que las políticas públicas de calidad incluyen orientaciones, instrumentos, definiciones o modificaciones institucionales y los resultados esperados.

La Política Nacional Agraria – PNA 2016 - 2021, es la política sectorial vigente durante el período de análisis. Fue aprobada mediante Decreto Supremo N°002-2016-MINAGRI, el 18 de marzo de 2016. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI³ ejerce la

³ La denominación y funciones del Ministerio de Agricultura y Riego se modificaron, mediante la aprobación de la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario, que entró en vigencia el 24 de noviembre de 2020

la rectoría de la PNA y supervisa su obligatorio cumplimiento. El gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen la obligación de cumplirla.

El objetivo general de la PNA 2016 - 2021 es “Lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores y productoras agrarios, priorizando la agricultura familiar, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural, contribuyendo a la seguridad alimentaria y nutricional.” La PNA 2016 - 2021 tiene dos objetivos específicos, el segundo objetivo específico es el que tiene relación con el tema bajo análisis: Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible.

La Política Nacional Agraria – PNA 2016 – 2021 tiene los enfoques señalados en la Figura 1, que orientan su implementación:

Figura 1.

Enfoques de la Política Nacional Agraria – PNA 2016 – 2021



Fuente: Política Nacional Agraria, 2016

El enfoque de derechos humanos es el marco conceptual para el desarrollo humano y es un eje prioritario en las políticas públicas. Su finalidad es examinar las desigualdades que impiden el desarrollo y enmendar las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder.

El enfoque de inclusión, se refiere a que todas las personas logren ejercer sus derechos, emplear sus habilidades y aprovechar las oportunidades disponibles en su medio.

El enfoque de interculturalidad, se refiere a que el Estado valora e incorpora las visiones culturales, las concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales, para la generación de servicios con pertinencia cultural, el fomento de una ciudadanía intercultural y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.

El enfoque de género, busca equilibrar la participación de varones y mujeres en la toma de decisiones. Se debe tomar en cuenta que las políticas, programas y proyectos de desarrollo producen efectos diferenciados según el género y fracasan cuando no se considera las particulares condiciones de vida de las mujeres, su rol en el hogar y en la producción agraria.

El enfoque territorial es relevante en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo, conducidas en el marco del proceso de descentralización, democracia y desarrollo local que se desenvuelve de forma participativa. En lo que concierne a los pueblos indígenas, el territorio garantiza su identidad cultural, por consiguiente, su existencia como pueblo indígena; por ello, en el desarrollo territorial es necesario tener una mirada integral del territorio. El desarrollo territorial se basa en el ordenamiento territorial, que posibilita la ocupación ordenada del territorio y su uso sostenible.

El enfoque de desarrollo sostenible es un marco de referencia central para el desarrollo productivo agrario. Es “el proceso de transformaciones naturales, sociales, culturales, económicas e institucionales, con el fin de mejorar de forma equitativa, la seguridad y la calidad de la vida humana, de manera acumulativa y duradera, y sin deteriorar el ambiente natural, ni comprometer las bases del desarrollo para las futuras generaciones.”

La PNA 2016 – 2021, tiene doce ejes de política que brindan un marco orientador que favorecerá el desarrollo sostenible de la agricultura, priorizando la agricultura familiar, el desarrollo y la inclusión social de la población rural, así como contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú. En la Figura 2 se presentan los Ejes de Política de la PNA 2016 – 2021.

Figura 2.

Ejes de Política de la Política Nacional Agraria – PNA 2016 – 2021



Fuente: Política Nacional Agraria, 2016

Los ejes de política tienen lineamientos. De acuerdo al Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2012), los lineamientos de política son directrices que se elaboran como producto del análisis de las condiciones histórico – sociales actuales sobre un problema público, que permiten identificar los elementos que generan mayor aporte para afrontar los retos de un país en un determinado sector. A continuación, en la Figura 3, se indican los lineamientos concernientes al ordenamiento y zonificación forestal, capacidad de uso mayor de la tierra, uso actual del suelo por su relación con el tema en análisis:

Figura 3.*Ejes de política y lineamientos estratégicos de la PNA seleccionados*

Eje de Política 1. Manejo sostenible de agua y suelos	
Objetivo	Lineamiento estratégico
Recuperar, conservar y ampliar la calidad y cantidad de suelos para uso agrario.	2. Levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica - Económica (ZEE), así como para la titulación.
Eje de Política 2. Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre	
Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.	1. Combatir, detener y revertir procesos de degradación, deforestación, caza u otras actividades ilegales, de acuerdo a la normatividad vigente.
	2. Desarrollar el ordenamiento y zonificación de la superficie forestal del país, considerando la capacidad de uso mayor de suelos para identificar, ordenar, asignar derechos y poner en valor las tierras.
Eje de Política 3. Seguridad Jurídica sobre la tierra	
Incrementar la seguridad jurídica de las tierras del sector agrario.	2. Generar las condiciones para el avance en la titulación masiva de predios rurales individuales, principalmente de la pequeña y mediana agricultura, dentro del marco de las leyes vigentes y considerando las barreras de género.
Eje de Política 12. Desarrollo Institucional	
Fortalecer la gobernabilidad y gobernanza en el sector agrario nacional	1. Fortalecer la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, bajo la rectoría del MINAGRI, en el marco de las prioridades de la política nacional agraria.
	6. Fortalecer la articulación intersectorial e intrasectorial para mejorar el impacto de las intervenciones.

Fuente: Política Nacional Agraria, 2016

2.1.1.4. Decreto Legislativo N° 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales

Mediante la Ley N° 29157, del 19 de diciembre de 2007, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y apoyar la competitividad económica. En ese marco, el Presidente de la República, el 27 de junio de 2008, emitió el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales por un período de cuatro (04) años contados a partir del 27 de junio de 2008, y dispuso la reglamentación del Procedimiento Especial de Titulación con vigencia independiente al Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas.⁴ En diciembre del mismo año se aprobó el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, que fue modificado el año 2016 por el Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI y el año 2017 por el Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI.

En los departamentos donde el gobierno regional ha aceptado la transferencia de funciones y competencias en materia agraria del gobierno central, el gobierno regional tiene la función de gestionar el saneamiento físico - legal de la propiedad agraria y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI, tiene la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, es decir es el ente rector en la materia. La transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales, fue dada en base al artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002) y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Los órganos formalizadores de la propiedad agraria, son las direcciones regionales agrarias o direcciones regionales de agricultura.

El Decreto Legislativo N° 1089 (2008) se aplica a los predios rurales de propiedad del Estado, los predios rústicos susceptibles a la prescripción adquisitiva de dominio y a los predios rústicos ocupados por los asentamientos humanos; así como a las tierras eriazas

⁴ En su Cuarta Disposición Complementaria Transitoria el Decreto Legislativo N° 1089 señala: “El Procedimiento Especial de Titulación en mención tendrá vigencia independiente del Régimen Temporal Extraordinario aprobado por el presente Decreto Legislativo.”

habilidades en propiedad del Estado.

El artículo 4.12) del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), define a los predios rústicos, como aquellos que se ubican en las zonas rurales y donde se realiza la actividad agropecuaria. Igualmente, están comprendidos, los predios ubicados en área de expansión urbana, que no cuentan con habilitación urbana y que se usan en una actividad agraria.

El Decreto Legislativo N° 1089 no se aplica en las áreas excluidas por el artículo 3 de su Reglamento, Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), que son:

- 1) Los territorios de comunidades campesinas y nativas;
- 2) Las áreas de uso público, forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas y aquéllas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación;
- 3) Los terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier otro proyecto especial creado o por crearse,
- 4) Las áreas eriazas que se encuentran comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado.

El Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), precisa que no se pueden formalizar o titular predios rústicos en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal (F) ni de protección (X), en concordancia con la legislación forestal y con lo dispuesto en la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1089 (2008) que señala que en selva y ceja de selva, los órganos formalizadores de predios rurales remitirán la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del MIDAGRI para que determine las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección.

Dado que los casos que se analizarán abordan el procedimiento de formalización y titulación de predios rurales de propiedad del Estado y el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva, profundizaremos un poco más en ambos procedimientos. En lo que concierne al procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, los artículos 11⁵ y 12 del Decreto Supremo

N° 032-2008-VIVIENDA (2008), precisan que los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado a la actividad agropecuaria, que acrediten haber iniciado posesión desde antes del 25 de noviembre de 2010, y de forma concurrente se encuentren en posesión directa, pacífica,⁶ pública⁷ y continua del predio por un plazo no menor a un año, podrán regularizar su situación jurídica.

El artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), precisa los requisitos de los beneficiarios de la formalización y titulación de un predio rústico.

- 1) Demostrar la explotación económica del predio rústico y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones del predio por un plazo no menor de un (01) año, a la fecha del empadronamiento.
- 2) Mantener la posesión pacífica del predio.
- 3) Ejercer la posesión pública, es decir, que los vecinos, u organizaciones representativas agrarias identifiquen al posesionario del predio como tal.

El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado se inicia de oficio y se realiza de manera progresiva, en las unidades territoriales – UT que el órgano formalizador haya identificado para tal fin. La unidad territorial, fue introducida en la legislación de saneamiento de la propiedad rural por el Decreto Legislativo N° 1089, y se define en el numeral 16) del artículo 4 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), como el ámbito geográfico en el cual el órgano formalizador del gobierno regional, 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.

⁵ El artículo 11 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, fue modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI y posteriormente por el artículo 4.1.1. de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI y el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428- 2019-MINAGRI

⁶ De acuerdo al artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA la posesión pacífica está exenta de violencia, de manera que la continuidad de la posesión se haya basado en circunstancias que no impliquen el uso de la coacción o la fuerza, independientemente de la forma cómo se originó la ocupación.

⁷ De acuerdo al artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA la posesión pública está reconocida por la colectividad, de modo tal que sea identificada claramente por colindantes, vecinos u organizaciones representativas agrarias.

El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado comprende las siguientes etapas:

- 1) Determinación de la unidad territorial a formalizar: De acuerdo al artículo 14 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), el área de la unidad territorial estará en función al ámbito que se considere en el plan de formalización y titulación de predios. El artículo 3.6 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), modificada por la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI (2019), señala que el órgano formalizador delimita la unidad territorial y le remite a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR del MIDAGRI, el polígono de la unidad territorial delimitada para su revisión e ingreso al Sistema de Seguimiento de Expediente de Titulación – SSET y Sistema Catastral para Predios Rurales – SICAR. La DIGESPACR es la encargada de aprobar la delimitación de la unidad territorial.

- 2) Diagnóstico físico – legal: Según el artículo 15 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), en esta etapa se examina los antecedentes del predio con el fin de determinar que no haya superposición de derechos con las áreas excluidas por el artículo 3 del Reglamento. Para ello se realizan los estudios físicos y legales como el estudio de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor sobre la base de las unidades territoriales. También se deben identificar las áreas naturales protegidas, los bosques de producción permanente y la zonificación ecológica - económica. Igualmente, se debe adjuntar los documentos probatorios que acrediten la antigüedad de posesión y explotación de los predios en la unidad territorial.

Como producto del diagnóstico, el órgano formalizador emite un informe de diagnóstico de la unidad territorial.

- 3) Saneamiento: De acuerdo al artículo 16 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), cuando sea necesario, el Estado ejecutará las acciones técnico - legales encaminadas a la regularización de su derecho de propiedad.
- 4) Promoción y difusión: Conforme al artículo 17 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), en el ámbito de la unidad territorial a formalizar se publica información del proceso, como el inicio de dicho procedimiento y un plano del ámbito de la unidad territorial a trabajar, dando a conocer la fecha del levantamiento catastral, con la finalidad de que los agricultores, organizaciones agrarias, autoridades y público en general, conozcan que se está realizando dicho proceso.
- 5) Levantamiento Catastral: El artículo 18⁸ del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), señala que en esta etapa se realiza el empadronamiento de los poseedores, linderación de los predios y verificación de la explotación económica.
 - El empadronamiento de los poseedores se realiza en cada uno de los predios que ocupan, se recopila además las pruebas documentales de la posesión señalados en el artículo 41 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008) y otros documentos. Si el poseedor no se presenta al empadronamiento o no presenta los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Decreto Supremo N° 032-2008- VIVIENDA, se programará de oficio hasta dos visitas adicionales que se realizarán dentro de los dieciocho meses posteriores contados desde la fecha de calificación individual. Al vencimiento del plazo, el poseedor puede solicitar la continuación del procedimiento administrativo de formalización y titulación, previo pago de los derechos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del órgano formalizador, así como de las publicaciones, notificaciones y otros que requiera la tramitación del procedimiento.
 - La linderación es el levantamiento de información geográfica de los predios, en base a la cual se elaborarán los planos georreferenciados en coordenadas UTM.

⁸ Modificado por el artículo 3.5 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI, que fue posteriormente modificada por el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI

- La verificación de la explotación económica del predio es supervisada por un ingeniero en ciencias agrarias, y en ella se constata la existencia de sementeras, plantaciones de cultivo o de crianza de ganado, labores de preparación de suelos y tierras en descanso. La linderación y verificación de la explotación económica se lleva a cabo con intervención del poseedor o su representante, y/o colindantes o vecinos. De no encontrarse presente el poseedor, su representante, o los colindantes, la linderación y la verificación de la explotación económica se efectúa en presencia de la autoridad del lugar. Originalmente el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), señalaba que al menos los colindantes debían estar presentes durante la linderación y verificación de la explotación económica, además de la autoridad del lugar. Posteriormente el artículo 1 del Decreto Supremo N° 013- 2016-MINAGRI (2016), modificó dicha disposición y señaló que la autoridad local podía estar sola en dichas acciones. La Ficha Catastral Rural que se genera como producto de las acciones descritas antes debe ser suscrita por el poseedor o, de ser el caso, por su representante o la autoridad del lugar, y por el personal del órgano formalizador, que interviene en la diligencia. Lo señalado por la norma para esta etapa preocupa pues podría facilitar el tráfico de tierras debido a que la autoridad puede actuar sin la presencia de los principales actores del proceso de formalización de la propiedad durante la etapa en la que se verifica la explotación económica del predio – sustento de la titulación – y los datos geográficos del predio, como su área, por ejemplo.
- 6) Elaboración de planos: Se realiza en base a la información obtenida durante el levantamiento catastral.
- 7) Calificación: Según el artículo 20 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), en esta etapa se realiza la calificación de la ficha catastral y de la documentación presentada, con el fin de determinar si el poseedor cumple los requisitos exigidos por el Decreto Legislativo N° 1089 y su Reglamento, como los medios probatorios de la posesión.

- 8) Publicación de padrón de poseedores aptos: El artículo 21 del Decreto Supremo N° 032- 2008-VIVIENDA (2008), señala que el órgano formalizador publicará el padrón de poseedores aptos en un lugar visible del local del órgano formalizador, de la Municipalidad distrital, en el local de la Agencia Agraria y del Juzgado de Paz Letrado o No Letrado más cercano al lugar en el que se ubica el predio rústico materia de formalización por un plazo de diez días hábiles. Asimismo, se publicará el plano catastral de los predios materia de formalización, con sus respectivas unidades catastrales. Los interesados, dentro del plazo de diez días hábiles de vencido el plazo de la última publicación del padrón, pueden solicitar la corrección de la información del padrón, formular oposición contra la calificación de un poseedor, presentando los medios probatorios que acrediten su mejor derecho o que demuestren que el poseedor del padrón no cumple los requisitos para ser titulado. En este caso, la calificación del poseedor pasa a ser tratada como una contingencia. Originalmente el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), estableció el plazo para presentación de oposiciones y solicitar corrección del padrón era de veinte días hábiles, luego, el artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI (2016) lo recortó a quince días hábiles y finalmente el artículo 1 del Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI (2017) lo recortó a diez días hábiles.
- 9) Titulación e inscripción del Título en el Registro de Predios (RdP): De acuerdo al artículo 4.1.10 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), el órgano formalizador titulará a los poseedores cuya calificación no presentó oposiciones. De lo contrario la titulación estará sujeta a lo que decida los órganos de primera o segunda instancia que resuelven las oposiciones. Una vez emitido el título de propiedad, el órgano formalizador procederá a solicitar la inscripción del predio rústico ante oficina registral respectiva de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

Además de la verificación de la explotación económica del predio, el Decreto Supremo N° 032- 2008-VIVIENDA (2008), señala en su artículo 41 que el poseedor debe presentar por lo menos dos pruebas documentales de la posesión durante la etapa de Levantamiento catastral, una de las pruebas obligatorias debe ser alguno de estos documentos:

- a) Declaraciones juradas de todos los colindantes o seis vecinos, ubicados en la misma localidad a la que pertenece el predio rústico del poseedor;
- b) Declaraciones juradas de los comités, fondos u organizaciones representativas de los productores agrarios de la zona; y,
- c) Declaraciones juradas de los Comités, Comisiones o Juntas de Usuarios de las Organizaciones de Usuarios de Agua de la zona en la que se ubica el predio.

Además de las pruebas obligatorias, la norma señala una lista de quince pruebas complementarias del derecho de posesión que el poseedor debe presentar, las más conocidas son:

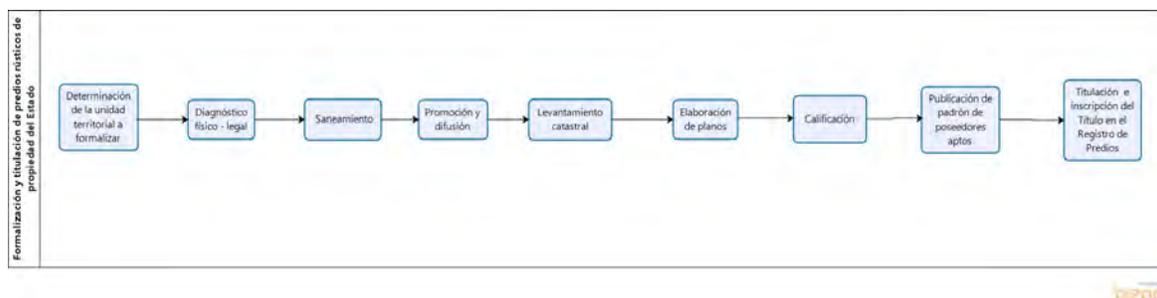
- 1) Documentos que acrediten préstamos o adelantos de préstamos por crédito agrario, otorgados por instituciones del sistema financiero nacional en favor del poseedor.
- 2) Documento público o documento privado, con firmas legalizadas por Notario Público o Juez de Paz, en el que conste la transferencia de la posesión plena del predio en favor del poseedor.
- 3) Constancia de posesión otorgada por la Agencia Agraria o Municipalidad Distrital respectiva.

La constancia de posesión no constituye una prueba obligatoria, sino que como se ha señalado tiene carácter complementario y puede ser reemplazado por otros documentos, sin embargo, es uno de los documentos que más se usa y mal usa para probar la posesión de un predio rural o rústico.

Como información referencial se presenta en la Figura 4, el mapa de procesos nivel 0 del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado que estuvo vigente al amparo del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 032- 2008-VIVIENDA (2008), con sus modificaciones, los Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI y Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI y la Resolución Ministerial N° 0556-2015- MINAGRI, y su modificatoria, la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI.

Figura 4.

Mapa de procesos nivel 0 del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado



Fuente: Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, 2008

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008) precisa en su artículo 40 que los poseedores de un predio rústico pueden obtener su propiedad mediante la prescripción adquisitiva, como consecuencia de su posesión y explotación económica. La posesión del predio debe ser directa, pacífica, pública y continua por un plazo no menor a cinco años, computados hasta antes del 24 de junio de 2012 o desde dicha fecha⁹. Según el artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008) se considera posesión pacífica, cuando la continuidad de la posesión esté exenta de circunstancias que impliquen el uso de la fuerza, independientemente de la forma cómo se originó la ocupación. No afecta la condición de posesión pacífica, la interposición de denuncias penales, demandas judiciales o denuncias administrativas contra el poseedor, siempre y cuando estas no estén relacionadas al derecho de posesión o propiedad y otras condiciones.¹⁰ El mismo artículo del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008) señala que la posesión pública, es la que está reconocida por los vecinos, colindantes u organizaciones representativas agrarias.

⁹ Modificado por el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI

¹⁰ Modificado por el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI

De acuerdo al artículo 45 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva comprende las siguientes etapas:

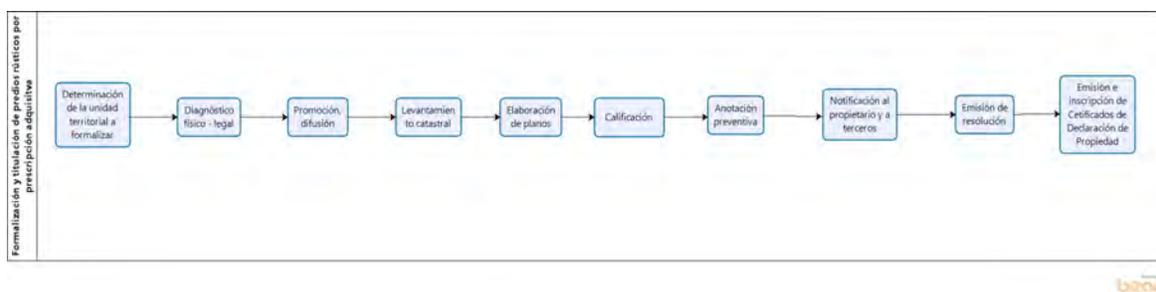
- 1) Determinación de la unidad territorial a formalizar
- 2) Diagnóstico físico – legal
- 3) Promoción, difusión
- 4) Levantamiento catastral: Conforme el artículo 47 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), esta etapa es muy parecida a la misma etapa de la formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva, incluyendo el empadronamiento, linderación y verificación de la explotación económica.
- 5) Elaboración de planos
- 6) Calificación
- 7) Anotación preventiva de la existencia del procedimiento de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio
- 8) Notificación al propietario y a terceros: El artículo 51 del Decreto Supremo N° 032-2008- VIVIENDA (2008) señala que en los casos en los que no se pueda obtener la dirección de los domicilios de los titulares o de los interesados, o estos domicilios no puedan ser ubicados, basta la notificación que se efectúe mediante carteles.
- 9) Emisión de resolución
- 10) Emisión e inscripción de Certificados de Declaración de Propiedad

Según el artículo 45 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), las etapas que llevan el mismo nombre que en el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, son parecidas a las etapas de este proceso.

A continuación, se presenta el mapa de procesos nivel 0 del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva que estuvo vigente al amparo del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), con sus modificaciones, los Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI y Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI y la Resolución Ministerial N° 0556-2015-MINAGRI, y su modificatoria, la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI.

Figura 5.

Mapa de procesos nivel 0 del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos por prescripción adquisitiva



Fuente: Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, 2008

2.1.1.5. Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI, que aprueba los "Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio", modificado por la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI

El artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), señala los casos de excepción de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio. En lo que refiere a la materia, podemos mencionar:

- Predios rústicos dentro del ámbito de las áreas naturales protegidas.
- Predios con capacidad de uso mayor forestal, con capacidad de uso mayor protección y/o formen parte de bosques de producción permanente.

El artículo 4.15¹¹ de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), señala que los procesos de titulación iniciados a solicitud de parte, que de modo excepcional permite el Reglamento (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA), se realiza previo pago de los derechos de trámites estipulados por el TUPA del órgano formalizador del gobierno regional. El solicitante asume los costos de publicación y notificación del procedimiento.

2.1.1.6. Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rústicos a cargo de los Gobiernos Regionales

El 27 de marzo del 2021, entró en vigencia la Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rústicos a cargo de los Gobiernos Regionales, que derogó al Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establecía el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rústicos; y al Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rústicos. La norma tiene por objeto establecer el marco legal para la ejecución de los procedimientos de saneamiento físico-legal, formalización de la propiedad de los predios rústicos y de tierras eriazas habilitadas a nivel nacional a cargo de los gobiernos regionales, a fin de promover el cierre de brechas en la titulación rural.

En setiembre de 2021, el MIDAGRI publicó el proyecto de su reglamento mediante la Resolución Ministerial N° 265-2021-MIDAGRI; sin embargo, a la fecha de redacción del presente trabajo de suficiencia profesional, el reglamento de la Ley N° 31145 no había sido aprobado. No obstante, la Ley N° 31145 entró en vigencia el 27 de marzo de 2021.

Según el artículo 3 de la Ley N° 31145 (2021), esta no es aplicable en:

- “1) Predios de propiedad o posesión de comunidades campesinas y nativas.
- 2) Tierras ocupadas con fines de vivienda o las que se encuentren en zonas urbanas y de expansión urbana.

¹¹ Modificado por el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI

- 3) Áreas de uso público, que incluye ríos, lagunas u otro similar incluidas las fajas marginales; áreas forestales o de protección del Estado o aquellas que se encuentren incluidas en alguna de las categorías del ordenamiento forestal; las áreas naturales protegidas por el Estado; las tierras que constituyan zonas arqueológicas o declaradas como parte integrante del patrimonio cultural de la nación.
- 4) Tierras comprendidas en procesos de inversión privada; las tierras destinadas a la ejecución de obras o proyectos hidroenergéticos y de irrigación.
- 5) Las tierras destinadas a obras de infraestructura y las tierras destinadas a la ejecución e implementación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, así como las declaradas de interés nacional y las tierras reservadas por el Estado para fines de defensa nacional.”

El artículo 5 de la Ley N° 31145 (2021), señala que los procedimientos de saneamiento de la propiedad rural que los gobiernos regionales inicien de oficio, se realizan gratuitamente y en forma masiva en las unidades territoriales delimitadas para dicho fin. Los procedimientos que se inicien a solicitud de parte, tienen como requisito el pago de derecho de trámite.

2.1.2. El Patrimonio Forestal de la Nación

2.1.2.1. Constitución Política del Perú

Así como la Constitución Política del Perú (1993) le otorga un carácter preferente al desarrollo agrario, también señala en su artículo 67 que el Estado promueve el uso sostenible de sus recursos naturales y sobre la Amazonía precisa en su artículo 69, que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la misma, mediante una legislación apropiada. Encontrar el balance entre la necesidad de la población rural de establecer cultivos, como medio de subsistencia, y conservar los bosques para el disfrute de las generaciones presentes y futuras, de sus servicios ecosistémicos, como la mitigación de los impactos del cambio climático, es un reto pendiente y urgente para el Estado peruano.

La Constitución Política del Perú (1993), en su artículo 66 señala que los recursos naturales, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento y las condiciones de su otorgamiento y utilización son fijados por ley orgánica. Sobre el uso de los recursos naturales, la Constitución, en su artículo 67, dicta que el Estado promueve el uso sostenible de los mismos.

2.1.2.2. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – PNFFS, es la política sectorial del sector forestal y fue aprobada mediante Decreto Supremo N°009-2013-MINAGRI, el 14 de agosto de 2013. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -SERFOR tiene la función de planificar, supervisar, ejecutar, apoyar y controlar la PNFFS. El gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen la obligación de cumplirla.

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre adopta los principios señalados en la Figura 6:

Figura 6.

Principios de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre



Fuente: Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2013

Gobernanza forestal. La gestión forestal y de fauna silvestre, tiene como objetivo armonizar las políticas públicas y el fortalecimiento institucional, que permita la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, el acceso a beneficios, el manejo de conflictos y la construcción de consensos.

Enfoque intersectorial. El desarrollo del sector forestal depende de una eficiente coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial, en todos los niveles de gobierno.

Sostenibilidad en el aprovechamiento del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación: La gestión forestal y de fauna silvestre en sus tres niveles de gobierno, se debe orientar al desarrollo sostenible, que integre las dimensiones económica, social y ambiental.

Enfoque ecosistémico: La gestión forestal y de fauna silvestre se guía por el enfoque ecosistémico y se enmarca en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Busca manejar los ecosistemas forestales y de otra vegetación silvestre, a través del manejo adaptativo, considerando los factores ambientales, ecológicos, económicos, socioculturales, la cosmovisión indígena, la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento forestal.

Competitividad y productividad. La diversificación de los bienes y servicios del bosque que se realiza mediante la conservación, el manejo forestal y la transformación industrial debe contribuir a alcanzar mayor rentabilidad; promocionando la alta productividad, mediante el desarrollo de cadenas productivas sostenibles. Se promueve la certificación de buenas prácticas, para garantizar el origen de los productos del bosque; así como la sostenibilidad del aprovechamiento forestal.

Equidad e inclusión social, persigue asegurar igual oportunidades de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre, y la distribución equitativa de sus beneficios de las poblaciones más vulnerables.

Interculturalidad: La gestión forestal y de fauna silvestre se enmarca en el reconocimiento, respeto y la valoración de las diversas culturas que interaccionan y la posibilidad de producir expresiones culturales comunes, construidas a partir del diálogo y respeto. Se reconocen los conocimientos tradicionales en el manejo forestal y de fauna silvestre.

Participación en la gestión forestal y de fauna silvestre. Todos tienen el derecho y deber de participar responsablemente en la toma de decisiones de las políticas, gestión y medidas adoptadas en todos los niveles de gobierno del sector forestal y de fauna silvestre.

Enfoque de género: La implementación del enfoque de género en gestión forestal y de fauna silvestre busca mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vinculadas mediante la disminución de las desigualdades entre hombres y mujeres.

El objetivo general de la PNFFS es contribuir con el desarrollo sostenible del país a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación. La PNFFS tiene cuatro objetivos específicos, el objetivo específico 2 es el que tiene relación con el tema bajo análisis:

“Objetivo específico 2:

Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; y la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.”

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre tiene cinco ejes, como se muestra en la Figura 7:

Figura 7.

Ejes de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre



Fuente: Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2013

Los ejes de política tienen lineamientos. En la Figura 8, se indican los lineamientos concernientes al ordenamiento forestal, zonificación forestal y zonificación ecológica - económica, otorgamiento de derechos sobre el Patrimonio forestal, capacidad de uso mayor de la tierra, uso actual del suelo, porque tienen relación con el tema en análisis:

Figura 8.

Ejes de política y lineamientos de la PNFFS seleccionados

Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza
Lineamiento 2: Generación de las condiciones políticas, legales, administrativas, económicas y financieras para la eficiente gestión forestal y de fauna silvestre. b. Consolidación de la zonificación y el ordenamiento forestal, articulados a la zonificación económica - ecológica, el ordenamiento territorial y la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, como base para toda intervención del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación. c. Formalización de derechos legalmente otorgados mediante títulos habilitantes, o con estatus legal definido, en todas las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección.
Eje de Política 2. Sostenibilidad
Lineamiento 1: Conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como de las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico. b. Manejo de los ecosistemas forestales con criterios de gestión de paisajes y manejo adaptativo, enfoque ecosistémico, y respeto a la zonificación ecológica y económica, y al uso actual de la tierra.

Fuente: Política nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2013

2.1.2.3. Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

La Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, dada el 25 de junio de 1997, regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La Ley N° 26821 (1997), en su artículo 3 enlista los recursos naturales. Entre otros señala: las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; y, la diversidad biológica: las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida. Más adelante, en su artículo 7, la Ley N° 26821 (1997) señala que el Estado promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la aprobación leyes especiales sobre la materia. Es así, que

en materia forestal y de fauna silvestre, el Estado ha aprobado sucesivas normas que regulan los recursos forestales y de fauna silvestre, la ley vigente es la Ley N° 29763.

2.1.2.4. Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Después de un proceso de consulta ciudadana y un proceso innovador de consulta previa libre e informada a organizaciones indígenas de poco más de un año, el 22 de julio del 2011 se publicó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763. La actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus cuatro reglamentos están vigentes desde el 01 de octubre de 2015.

Los aspectos que aborda la Ley N° 29763 y el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, que se debe tomar en cuenta en el proceso de titulación de predios rústicos son los siguientes:

- De acuerdo a los artículos 4 y 5 de la Ley N° 29763 (2011), los bosques naturales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y protección, con cobertura arbórea o sin ella integran el Patrimonio Forestal Nacional.
- El artículo 37 de la Ley N° 29763(2011), prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal. Por consiguiente, los predios rústicos o rurales solo se titulan en tierras con capacidad de uso mayor de producción de cultivos en limpio (A), cultivos permanentes (C), y pastos (P).
- El artículo 123 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (2015), señala en los procesos de titulación de los predios rústicos, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios -DGAAA del MIDAGRI aprueba el estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor previo a la titulación, en coordinación con el MINAM. La titulación debe ser compatible con la Zonificación Ecológica y Económica y la Zonificación Forestal al momento de titulación.
- El artículo 123 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (2015), precisa que, en los procesos de formalización de los predios rústicos, el mantenimiento de bosques naturales se considera una forma de acreditar la explotación económica del predio. Esta

disposición se aplica a los solicitantes que acrediten su posesión del área de forma continua, pública, pacífica con fecha previa a la publicación de la Ley.

- Conforme al artículo 37 de la Ley N° 29763(2011), en tierras de capacidad de uso mayor forestal y protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios.
- El artículo 38 de la Ley N° 29763(2011), señala que en las tierras de dominio público con capacidad de uso mayor para cultivos en limpio o permanentes con cobertura forestal, el SERFOR puede autorizar el cambio de uso, respetando la zonificación ecológico - económica. En los de predios privados con cobertura boscosa, el cambio de uso es autorizado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación. En ambos casos, en cada predio se reserva un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.
- El artículo 26 de la Ley N° 29763 (2011), define a la zonificación forestal como un proceso técnico con carácter obligatorio, que delimita las tierras forestales y define las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre para el ordenamiento forestal.

Actualmente, la zonificación forestal es el único proceso de zonificación vinculante; sin embargo, de los cinco departamentos que concentran mayor área de bosques amazónicos, solo el departamento de San Martín tiene aprobada su zonificación forestal. Los otros cuatro departamentos, Amazonas, Huánuco, Loreto y Ucayali continúan en proceso de zonificación y de acuerdo a información oficial del SERFOR al 2022, el avance nacional del proceso es 19.37% (SERFOR, 2022).

La Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, trató de romper el viejo paradigma de que solo la explotación agropecuaria constituye una actividad productiva en áreas rurales en proceso de saneamiento de la propiedad, al otorgarle al mantenimiento de bosques naturales la calidad de explotación económica del predio como acreditación de posesión de un área. Sin embargo, ello no se ve reflejado en la Resolución Ministerial N° 0556-2015-

MINAGRI, que aprueba los lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, y su modificatoria, la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI; así como, en los Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI y Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI, que modificaron al Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, normas que fueron emitidas en fechas posteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 29763.

2.1.3. La Capacidad de Uso Mayor de las Tierras

2.1.3.1. Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso mayor

El año 2009 entró en vigencia el nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor – RCTCUM, que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-AG. De acuerdo al artículo 12 del Decreto Supremo N° 017-2009-AG (2009) y el Literal k del artículo 65 del Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI¹²(2014), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a través de su Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA, es la entidad encargada de aprobar los estudios de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Algunos de los fines del RCTCUM (2009) son: promover y difundir el uso racional continuado del recurso suelo; así como y evitar la degradación de los suelos.

La clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor es un sistema técnico – interpretativo cuyo objetivo es asignar el uso y manejo apropiado a cada unidad de tierra. Según el artículo 1 del Decreto Supremo N° 017-2009-AG (2009), los usuarios del suelo en el contexto agrario, la zonificación ecológica – económica y el ordenamiento territorial, las instituciones públicas y privadas, así como a los gobiernos regionales y locales; deben aplicarlo.

¹² modificado por los Decretos Supremos N° 004-2015-MINAGRI, 003-2016-MINAGRI, 018-2016-MINAGRI, 001-2017-MINAGRI, 001-2018-MINAGRI, 004-2021-MIDAGRI y las Resoluciones Ministeriales N° 073-2021-MIDAGRI y 080-2021-MIDAGRI

El sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor comprende grupos, clases y sub clases de capacidad de uso mayor. De acuerdo al artículo 9 del Decreto Supremo N° 017-2009- AG (2009), el grupo de capacidad de uso mayor agrupa a las tierras de acuerdo a su máxima vocación de uso o aptitud natural para la producción sostenible de cultivos en limpio (tierras aptas para el cultivo en limpio - A), cultivos permanentes (tierras aptas para el cultivo permanente – C), pastos (tierras aptas para pastoreo - P), forestal (tierras aptas para la producción forestal - F) y las que no reúnen estas condiciones son consideradas tierras de protección (X).

Según lo que señala el artículo 10 del Decreto Supremo N° 017-2009-AG (2009), el sistema de clasificación está basado en la combinación de atributos de la tierra, tales como el clima (zonas de vida), geomorfología (pendiente del terreno) y suelo (variables edáficas), ignorando la cobertura actual del suelo.

La nueva ley forestal, Ley N° 29763, redefine a las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, conforme se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1.

Comparación de las definiciones de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección según la normativa

Clase de tierra por su CUM	Decreto Supremo N° 017-2009-AG	Ley N° 29763
Tierra forestal	<p>Artículo 9.1(d). Las características climáticas (determinadas por las Zonas de Vida de Holdridge), de relieve y edáficas determinan si la tierra no es apta para producir cultivos en limpio, cultivos permanentes, o pastos, y, por lo tanto, en esa tierra solo se puede producir especies forestales maderables y no maderables o clasificarlas como tierras de protección.</p> <p>Se entiende que la mejor capacidad es la CUM agropecuaria, pero si la tierra no tiene esa CUM, entonces puede destinarse a la producción forestal o protección.</p>	<p>Artículo 8. El valor intrínseco, las características ecológicas y edáficas, determinan si la tierra tiene capacidad para la producción de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación.</p> <p>Esta definición privilegia las características ecológicas de la tierra.</p>
Tierra de protección	<p>Artículo 9.1(e). Las características climáticas (determinadas por las Zonas de Vida de Holdridge), de relieve y edáficas determinan si la tierra no es apta para producir cultivos en limpio, cultivos permanentes, pastos, o para la producción forestal; por lo tanto, esa tierra solo se puede destinar a la protección.</p>	<p>Artículo 9. Las condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, genera que estas tierras no sean aptas para usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo.</p> <p>Al igual que en el caso anterior, esta definición privilegia las características ecológicas de la tierra.</p>

Fuente: Decreto Supremo N° 017-2009-AG (2009), Ley N° 29763 (2011)

Como es evidente, las definiciones de tierras con capacidad de uso mayor forestal y de protección del Decreto Supremo N° 017-2009-AG, necesitaban una modificación normativa, por ello es que la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley N° 29763 dio un plazo de sesenta días contados a partir del 1 de octubre de 2015¹³, para la adecuación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor con la participación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre –SERFOR y en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente.

2.1.3.2. Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso mayor

El 24 de abril de 2022, se aprobó el Decreto Supremo N° 0005-2022-MIDAGRI, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, que entrará en vigencia el 1 de noviembre de 2022.

Este nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor – RCTCUM en su finalidad, agrega un componente que no estaba señalado en el anterior RTCTCUM – que aún está vigente – busca evitar la degradación de los ecosistemas. Según el artículo 5 del Decreto Supremo N° 0005-2022-MIDAGRI (2022) señala que el RCTCUM contribuye a prevenir los efectos del cambio climático y la alta presión antrópica.

Las definiciones de las tierras de aptitud forestal y las tierras de protección se modificaron de acuerdo a las definiciones aprobadas en el artículo 8 y 9 de la Ley N° 29763, que se puede ver en la Tabla 1.

El nuevo RCTCUM añade al factor cobertura vegetal en la metodología de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Por consiguiente, la capacidad de uso mayor de la tierra se determina mediante la interpretación cuantitativa de las características edáficas, climáticas (zonas de vida), de relieve y de la cobertura vegetal (bosques).

¹³ Fecha en que entró en vigencia la ley

El artículo 6 del Decreto Supremo N° 0005-2022-MIDAGRI (2022) señala que la DGAAA – MIDAGRI es responsable de la elaboración, supervisión, evaluación y aprobación de los estudios de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el SERFOR evalúa el estudio de levantamiento de cobertura vegetal (bosques). Ambos estudios son evaluados de forma paralela, y opinados por la DGAAA- MIDAGRI y el SERFOR, de acuerdo a sus competencias. La primera disposición complementaria final ha dado como plazo hasta el 31 de octubre de 2022 para que el SERFOR con la participación del MIDAGRI, apruebe la “Guía metodológica para la ejecución del levantamiento de la cobertura vegetal (bosques)”. Un día después entraría en vigencia el presente RCTCUM.

El otro cambio en el nuevo RCTCUM, es la prohibición de la reclasificación de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección a tierras de capacidad de uso mayor para producción de cultivos en limpio, cultivos permanentes y pastos. Asimismo, la reclasificación no procede en los casos donde se haya retirado la cobertura forestal sin autorización de la autoridad forestal competente. No obstante, estos cambios positivos del nuevo RCTCUM, en la determinación de la CUM de la tierra, el factor cobertura tiene un solo parámetro (vigor o área basal), de un total de trece parámetros que tienen los cuatro factores que determinan la CTCUM, por lo tanto, el factor cobertura tiene un peso mucho menor para determinar el grupo de capacidad de uso mayor. Los otros doce parámetros corresponden a los factores de relieve (pendiente, microrelieve) y factor edáfico (profundidad efectiva, textura, fragmentos gruesos, pedregosidad superficial, drenaje interno, pH, erosión, salinidad, peligro de anegamiento y fertilidad natural superficial). Los parámetros del factor climático (precipitación, temperatura, evapotranspiración, influenciados por la altitud y latitud) sirven para determinar la zona de vida de Holdridge donde se encuentra la tierra a clasificar, que determinará la clave que tendrá que usar el usuario para determinar el grupo de capacidad de uso mayor de la tierra.

La clasificación se realiza del siguiente modo: Una vez realizados los estudios que determinan el valor de los parámetros señalados, el usuario debe identificar la clave que le corresponde a la tierra según la zona de vida que determinó mediante el Diagrama Bioclimático - Sistema Holdridge y confronta los resultados obtenidos en los estudios con

los valores asignados en la clave para los trece parámetros señalados. La confrontación se inicia en la primera fila (tierras A, en la Figura 9) y en la primera columna (pendiente). Si los resultados obtenidos por el usuario coinciden con los rangos señalados por la clave en todas las columnas se determina el grupo de capacidad de uso mayor, es decir, si la tierra es A, C, P, F o X.

En la Figura 9 se aprecia la Clave 16, que se usa para determinar la CUM de tierras ubicadas en bosque muy húmedo – tropical y las otras zonas de vida señaladas.

Figura 9

Clave 16 usada para determinar el grupo de capacidad de uso mayor del bosque muy húmedo tropical y otras zonas de vida

Grupos de Capacidad de Uso Mayor		Pendiente (%)		Micro-relieve (hasta)	Factores Edáficos (Clases permisibles)										Factor Cobertura Vegetal (Bosques)
		Corta	Larga		Prof. (cm) mínima	Textura (acepta)	Pedreg. Sup. (hasta)	Drenaje (acepta)	pH (acepta)	Erosión (hasta)	Salinidad (hasta)	Inundación (hasta)	Fertilidad sup. (hasta)	Fragmento rocoso (hasta)	Vigor o área basal (acepta)
A	Cultivo en Limpio	0 - 4	0 - 2	2	100	MG,M,MF	1	A,B,C,D,E	5.0 a +7.0	Ligera	2	1	3	2	2,3/3,4
C	Cultivo Permanente	0 - 4	0 - 2	2	50	G,MG,M,MF	2	A,B,C,D,E	5.0 a +7.0	Moderada	3	1	3	3	2,3/3,4
		4 - 8	2 - 4	2	100	G,MG,M,MF	2	A,B,C,D	5.0 a +7.0	Ligera	3	-	3	3	2,3/3,4
		8 - 15	4 - 15	2	100	G,MG,M,MF	2	A,B,C,D	5.0 a +7.0	Ligera	3	-	3	3	2,3/3,4
P	Pastos	0 - 8	0 - 4	2	100	MG,M,MF	3	A,B,C,D	5.0 a +7.0	Moderada	3	2	3	4	2,3/3,4
F	Forestal	0 - 8	0 - 4	3	50	Todas	3	Todos	Todos	Severa	3	2	3	4	1,2,3/1,2,3,4
		8 - 25	4 - 15	3	50	Todas	3	A,B,C,D,E	Todos	Severa	3	-	3	4	1,2,3/1,2,3,4
		25 - 50	15 - 25	3	100	Todas	3	A,B,C,D	Todos	Moderada	3	-	3	4	1,2,3/1,2,3,4
		50 - 75	25 - 50	2	100	Todas	3	A,B,C,D	Todos	Ligera	3	-	3	4	1,2,3/1,2,3,4
X	Protección	Tierras con características fuera de los límites señalados para los grupos superiores												1,2,3/1,2,3,4	

Tomado de *Clave 16*, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego 2022.

Fuente: Decreto Supremo N° 005-2022- MIDAGRI

2.1.4. Evaluación de políticas públicas

El Decreto Legislativo N° 1088 (2008) creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN. El Decreto Legislativo N° 1088 (2008) define al SINAPLAN, como la agrupación de órganos, subsistemas y relaciones funcionales que se articulan, con el fin de coordinar el proceso de planeamiento estratégico nacional para orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. La norma también señala que el SINAPLAN, está conformado por todas las entidades del Estado, sectoriales, regionales y locales. Incluye los Poderes del Estado y las entidades constitucionalmente autónomas y el Foro del Acuerdo Nacional, que es una instancia de concertación de la planificación estratégica nacional. El SINAPLAN elabora planes nacionales de desarrollo y garantiza su armonización en todos los niveles gubernamentales.

El CEPLAN ejerce la rectoría del SINAPLAN. Entre sus funciones están, asesorar a las entidades del Estado, en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo. Los planes de gobierno deberán armonizarse con las políticas nacionales, y los planes del SINAPLAN, se deben enmarcar en los derechos humanos y lucha contra la pobreza. De acuerdo a la metodología del CEPLAN (2021), el diseño y la implementación de las políticas públicas, se fundamenta en el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, que comprende cuatro fases:

- i) Conocimiento integral de la realidad,
- ii) El futuro deseado,
- iii) Políticas y planes coordinados, y
- iv) Seguimiento y evaluación para la mejora continua.

Debido a que en el presente trabajo se analiza el cumplimiento de normas del sector agrario y del sector forestal, en los procedimientos administrativos de formalización y titulación de predios rurales, se ha considerado evaluar la PNA 2016 – 2021 y la PNFFS, por ello se profundizará en los conceptos de evaluación de las políticas públicas y se expondrá la metodología de la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-

CEPLAN/PCD, que será utilizada en el presente trabajo, como referencia en el análisis de políticas sectoriales.

El CEPLAN (2021), señala que durante la fase de evaluación se analiza una política pública o plan, en curso o concluida, con el fin de determinar su pertinencia, comprobar el cumplimiento de los logros esperados e identificar e incorporar lecciones aprendidas. Ello permite retroalimentar la formulación o actualización de las políticas públicas y planes.

Existen tres tipos de evaluación de políticas públicas de acuerdo al CEPLAN (2021):

- 1) de diseño; 2) de implementación; y 3) de resultado.

La evaluación que se realizará en este trabajo es la evaluación de diseño, la cual es realizada por CEPLAN antes de la elaboración de la política pública o plan, con el fin de identificar falencias en la articulación de las políticas públicas y planes, y la lógica de correspondencia en su interior. En este tipo de evaluación se analiza la consistencia y coherencia. El análisis de consistencia examina que los elementos de la política pública o plan hayan sido correctamente formulados y la correspondencia de los elementos con sus indicadores y metas.

El análisis de coherencia verifica la articulación interna y externa de una política pública o plan. La coherencia interna verifica la articulación de los objetivos prioritarios, lineamientos, objetivos estratégicos, acciones estratégicas, servicios, actividades operativas e inversiones de la política pública o plan.

La coherencia externa, analiza la consistencia de la articulación horizontal y vertical, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2.

Consideraciones para la evaluación de diseño de la coherencia de las políticas públicas

Coherencia interna	Verifica: La correcta articulación entre objetivos prioritarios, lineamientos y servicios.
Coherencia externa	Vertical Verifica si los objetivos prioritarios se alinean con: <ul style="list-style-type: none">- Los objetivos y prioridades nacionales de las Políticas de Estado.- Los objetivos nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN
	Horizontal <ul style="list-style-type: none">- Análisis de pertinencia- Garantiza la relación o complementariedad de los lineamientos entre los documentos de política.- Examina la posible duplicidad de servicios que se brindarán en más de una política, diferenciándose en los indicadores de servicios.

Adaptado de *Tabla 2. Consideraciones para la evaluación de diseño de las políticas nacionales y planes del Sinaplan*, CEPLAN, 2021, Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN

2.2. Marco conceptual

2.2.1. La propiedad de los predios rústicos en el Perú

2.2.1.1. La Posesión y la propiedad de los predios rústicos

Alvarado (2003) señala que la relación de la posesión como camino para llegar a la propiedad

de la tierra, se remonta al derecho romano, donde el poseedor de un bien podía adquirir su propiedad mediante la posesión continua del mismo, por un periodo ininterrumpido de tiempo, a lo que se llamó “usucupación”, conocida también como prescripción adquisitiva de dominio.

Más recientemente la posesión y la propiedad fueron teorizadas por liberales como Jhon Locke (1689) y Murray Newton Rothbard (1962). Tomaya (1997) señala que Jhon Locke, conocido como el iniciador del liberalismo, en su obra “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil” del año 1689, postuló que el trabajo que el hombre añade a los bienes de la naturaleza, le permite apropiarse de los frutos de la naturaleza obtenidos mediante su trabajo. Con respecto al concepto de posesión de la tierra, señaló que, si alguien delimita una porción de tierra, pero no la “trabaja” y la tiene descuidada, otro hombre podría apropiarse de esta tierra y de los frutos que se encontraran en ella.

La prescripción adquisitiva o usucupación, no es una figura legal exclusiva de nuestro país, existe en varios países de Latinoamérica, como Colombia y otros países, con excepción de Cuba - en este último porque no existe la propiedad privada- y países de otros continentes como Francia. La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (2018) define a la prescripción adquisitiva de dominio, como un mecanismo legal que permite al poseedor de un bien alcanzar la propiedad del mismo, siempre y cuando haya cumplido con una conducta establecida por ley en un período de tiempo determinado.

2.2.1.2. El sistema colono

Rudel (1993) describió como “sistema colono,” a lo que básicamente se trata de la ocupación de pequeños agricultores colonizadores de áreas boscosas que deforestan para realizar cultivos, y que cuando la producción de la tierra declina, los mismos venden la tierra a un tercero. Los agricultores se mudan a una nueva área de bosque, se posesionan o solicitan el título del predio y el ciclo vuelve a iniciar de nuevo. Otras variantes del sistema colono observadas son: a) grupos de pequeños y medianos agricultores que tramitan títulos de propiedad de áreas boscosas que no están ocupando con el fin de vender, alquilar, dar como herencia el predio, b) pequeños y medianos agricultores, incluso, pobladores de ciudades

próximas al bosque, que toman conocimiento de esta dinámica de titulación, o de la ejecución de programas de titulación, o de proyectos que promocionan cultivos (podrían ser alternativos a la coca), o proyectos de vías de comunicación y por ese motivo se posesionan o solicitan el título sin tener la necesidad de producir cultivos agrícolas para su subsistencia, pues su objetivo es vender la tierra en el corto o mediano plazo.

2.2.1.3. Colonización de bosques por fenómenos naturales

La morfología y dinámica de los ríos amazónicos, es otra de las motivaciones de la colonización de nuevas tierras en las zonas boscosas. Capitanelli (1965) señala que la fuerza con la que descienden los enormes caudales de agua de los ríos, desde sus orígenes en los Andes hasta la llanura amazónica formando meandros, lagos, inunda y erosiona riberas cambiando el paisaje amazónico con cierta regularidad, y los pobladores amazónicos conocen perfectamente esta dinámica; por lo tanto, saben que en un momento dado las tierras que ocupan cerca de la ribera de un río serán erosionadas o inundadas por el río y no podrán habitar más en ellas, por lo que les tocará colonizar tierras más altas lejanas de las riberas. Grupos de pobladores se organizarán para enviar un grupo de colonizadores que deforestarán el bosque para establecer viviendas precarias (llamadas tambos), y cada día deforestarán más área de bosque para construir sus casas y delimitar sus primeras parcelas de cultivo, en la que será su nueva comunidad o área de residencia. Sorribas *et al.* (2016) examinaron las proyecciones del cambio climático sobre la descarga y la extensión de las inundaciones en la cuenca del Amazonas. Los resultados de la investigación señalan que se prevé una disminución de las descargas fluviales (sobre todo en la estación seca) en las cuencas orientales y una disminución de la extensión de las inundaciones en el estiaje (mínimo anual) en la Amazonia central (-15,9 %) y en la baja Amazonia (-4,4 %). Esta alteración en las descargas de los ríos de la cuenca Amazónica, podría generar mayor colonización de los pobladores amazónicos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida.

2.2.1.4. La titulación masiva

Calderón (2013) describe a la titulación masiva como el proceso de distribución masiva de títulos de propiedad de tierras públicas que se realiza como parte de políticas públicas apoyadas e impulsadas por la cooperación internacional desde la década de los 90, con el

fin de disminuir la brecha existente entre el derecho formal y la realidad de los asentamientos informales e integrar económicamente a la población de estos asentamientos informales.

Diversos expertos señalan de que la titulación de predios rústicos en la Amazonía peruana otorga seguridad jurídica al posesionario de la tierra, lo que permite que el propietario invierta en la actividad agrícola, se establezca perennemente en el predio titulado lo que conlleva a disminuir la deforestación de más tierras con cobertura boscosa. Sin embargo, esta afirmación esta contrapuesta a los resultados de una reciente investigación realizada en la Amazonía brasilera, cuyos resultados señalan que los agricultores titulados están fuertemente influenciados por el precio del ganado en el momento de determinar la permanencia de la cobertura boscosa de sus predios.

Probst *et al.* (2020) realizaron una investigación para analizar la relación entre la titulación de predios de diversas dimensiones y el nivel de deforestación, concluyeron que los parceleros que obtienen títulos de propiedad deforestan más a medida que aumentan los precios de los cultivos y el ganado, lo que indica una mayor integración del mercado a expensas de la conservación. Los resultados sugieren que la titulación por sí sola, sin una mayor coordinación con otras políticas no producirá el esperado beneficio ambiental.

Si se hace un paralelo con la titulación masiva de predios urbanos, Calderón (2013) refiere que la titulación masiva genera problemas para ordenar y desarrollar el territorio urbano y presenta prácticas de clientelismo; problemas presentes en los procesos de titulación masiva rural.

2.2.2. El Patrimonio Forestal de la Nación

Si bien la Ley N° 29763 (2011), señala que los bosques naturales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y protección, con cobertura arbórea o sin ella, integran el Patrimonio Forestal Nacional. La misma norma solo prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal. El Reglamento de Gestión Forestal además precisa que, en los procesos de formalización de los predios rústicos, el

mantenimiento de bosques naturales se considera una forma de acreditar la explotación económica del predio. Por consiguiente, se entiende que la legislación forestal permite que se realicen procedimientos de titulación en tierras con capacidad de uso mayor de producción de cultivos en limpio (tierras aptas para el cultivo en limpio - A), cultivos permanentes (tierras aptas para el cultivo permanente - C), y pastos (tierras aptas para pastoreo - P), con o sin cobertura de bosques naturales.

La Contraloría General de la República (2015), en el marco de la anterior ley forestal y de fauna silvestre, Ley N° 27308 y la Ley N° 29763 (previo a la aprobación de los cuatro reglamentos de esta norma); con respecto a la condición de los bosques naturales como recursos forestales y Patrimonio Forestal de la Nación, señala que los bosques, son considerados tanto por la Constitución Política del Perú como por las leyes específicas en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, como Patrimonio de la Nación. Por ello su aprovechamiento debe ser sostenible. Sin embargo, la Contraloría considera que el entonces Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI (hoy, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego) no reconoce a los bosques naturales como recursos forestales y Patrimonio Forestal de la Nación. La Contraloría, precisa que “se debe establecer una clara distinción entre los bosques y las tierras agrícolas, las que son de dominio público y sobre las cuales el Estado puede transferir propiedad a título oneroso”. Esa distinción ayudaría a las autoridades competentes a establecer que uso debe prevalecer cuando nos encontramos frente a tierras con capacidad de uso mayor A, C ó P y cuya cobertura es bosque natural.

Posterior a lo señalado por la Contraloría General de la República (2015), el entonces MINAGRI aprobó, el Reglamento de Gestión Forestal, que como se mencionó antes señala que, en los procesos de formalización de los predios rústicos, el mantenimiento de bosques naturales se considera una forma de acreditar la explotación económica del predio. Por ende, se entiende que la legislación forestal permite que se titulen tierras con capacidad de uso mayor de producción de cultivos en limpio (tierras aptas para el cultivo en limpio - A), cultivos permanentes (tierras aptas para el cultivo permanente - C), y pastos (tierras aptas para pastoreo - P), con o sin cobertura de bosques naturales.

2.2.3. La Capacidad de Uso Mayor de las Tierras

Tosi (1961) señala que, a partir de la década de los sesenta, el desarrollo agropecuario se enarboló como paradigma de desarrollo para América Latina y la tierra fue considerada el principal recurso de un país y la única esperanza de desarrollo, por ello, era fundamental dar a la producción rural una base de uso de la tierra más intensivo y técnicamente más avanzado en los países en vías de desarrollo. En ese sentido, los sistemas de clasificación de la aptitud de uso o capacidad de uso mayor de la tierra buscaron identificar las limitaciones de la capacidad de producción agraria de la tierra, destinándola a un tipo de producción que no ocasione la erosión del suelo. Imaña (1977), identificó en ese entonces que la extensión de cultivos y pastos significaba un peligro de destrucción de bosques en países que tenían grandes extensiones de estos y en mérito a ello se debía usar los suelos de modo tal que permitan obtener los rendimientos agrícolas óptimos, sin avanzar sobre los bosques.

Diversos sistemas de clasificación de uso de la tierra y aptitud de uso de la tierra se fueron desarrollando a partir de los años cincuenta. Imaña (1977), presentó una revisión bibliográfica secuencial de los sistemas de clasificación de uso de la tierra usados en las décadas de los cincuenta y sesenta en Puerto Rico, Colombia, Venezuela y Estados Unidos. Cinco de los seis sistemas que describió se basaron en parámetros relacionados a las características físicas de los suelos, dos sistemas tomaron en cuenta el clima y este parámetro en esos sistemas fue acompañado por las características físicas de los suelos. Parámetros como zonas de vida, condiciones económicas, tipo de tenencia de la tierra, productividad potencial y rendimientos de producción estuvieron presentes, cada uno, en diferentes sistemas. Por lo que se podría concluir que los sistemas de clasificación analizados por Imaña coincidieron en clasificar la tierra por su aptitud o capacidad de uso mayor basándose en las características físicas del suelo, presentando variaciones en los diferentes parámetros que acompañaron las características del suelo y dichos parámetros variaron entre aspectos climatológicos, políticos, económicos y técnico - productivos. Asimismo, se podría señalar que los sistemas de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, pueden adoptar diferentes parámetros de evaluación que determinará la clasificación de la tierra.

No se debe perder de vista que ya en aquellos años, las limitaciones físico - químicas del suelo junto con las climáticas, no constituían limitaciones a la producción agrícola en tierras de otras categorías diferentes a las aptas para esta actividad, sino que dichas limitaciones eran y son subsanables mediante la inversión que posibilite implementar prácticas tecnológicas de manejo del suelo e irrigación; inversión que en ese entonces y ahora está fuera del alcance de la pequeña agricultura.

2.2.4. Las políticas públicas del Estado peruano

Kilpatrick (2000), define a las políticas públicas como un sistema de leyes, regulaciones, cursos de acción y prioridades de financiamiento enmarcadas en un determinado tema o problema público, que son diseñadas y promulgadas por una entidad estatal o sus representantes.

El CEPLAN (s.f.) señala que las políticas públicas del Estado peruano tienen el objetivo de lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible del país y se establecieron mediante el consenso logrado en el Foro del Acuerdo Nacional, en el año 2002, donde participaron la sociedad civil, funcionarios del Estado y representantes de los partidos políticos. El Acuerdo Nacional está constituido por 35 Políticas de Estado, agrupadas en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de derecho; (ii) Equidad y justicia social; (iii) Competitividad del país; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado, como se puede apreciar en la Figura 10.

El ordenamiento y la gestión territorial es una de las treinta y cinco Políticas del Acuerdo Nacional; sin embargo, a junio de 2022, solo el Gobierno Regional de Tacna había presentado su Plan de Ordenamiento Territorial (MINAM, 2022).

Figura 10.

Políticas del Acuerdo Nacional

Democracia y Estado de Derecho		Competitividad del País	
1	Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho	17	Afirmación de la economía social de mercado
2	Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos	18	Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica
3	Afirmación de la identidad nacional	19	Desarrollo sostenible y gestión ambiental
4	Institucionalización del diálogo y la concertación	20	Desarrollo de la ciencia y la tecnología
5	Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos Transparentes	21	Desarrollo en infraestructura y vivienda
6	Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración	22	Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad
7	Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	23	Política de desarrollo agrario y rural
8	Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.	Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado	
9	Política de Seguridad Nacional	24	Afirmación de un Estado eficiente y transparente
Equidad y Justicia Social		25	Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia
10	Reducción de la pobreza	26	Promoción de la ética, la transparencia y erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y el contrabando
11	Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación	27	Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas
12	Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte	28	Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
13	Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social	29	Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa
14	Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo	30	Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional
15	Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición	31	Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda
16	Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.	32	Gestión del Riesgo de Desastres
		33	Política de Estado sobre los recursos hídricos
		34	Ordenamiento y gestión territorial
		35	Sociedad de la información y sociedad del conocimiento

Adaptado de *Políticas del Acuerdo Nacional de la Presentación Planeamiento Estratégico para el Planeamiento Nacional*, de CEPLAN, 2012, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DF4B34C0D09CF2590525829F006E2245/\\$FILE/pedncentro de altos estudios nacionales caen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DF4B34C0D09CF2590525829F006E2245/$FILE/pedncentro%20de%20altos%20estudios%20nacionales%20caen.pdf) y *Políticas de Estado – Castellano*, de Acuerdo Nacional, 2014, <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

Las políticas concertadas en el Foro del Acuerdo Nacional, son los cursos de acción que son la base para la elaboración de los planes del Estado. El CEPLAN (2010) elaboró el primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. El Plan Bicentenario fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional y por la Presidencia del Consejo de Ministros, el año 2011, el mismo se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y tiene seis ejes estratégicos: 1) Derechos fundamentales y dignidad de personas, 2) Oportunidad y acceso a los servicios, 3) Estado y gobernabilidad, 4) Economía, competitividad y empleo, 5) Desarrollo regional e infraestructura, y 6) Recursos naturales y ambiente. Cada uno de estos ejes tiene objetivos, lineamientos, prioridades, metas y programas estratégicos.

Los objetivos nacionales de los seis ejes estratégicos del PEDN, son los que se muestran en la Figura 11:

Figura 11.

Ejes estratégicos y los objetivos nacionales del PEDN

Eje estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas
Objetivo nacional: Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas
Eje estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios
Objetivo nacional: Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos
Eje estratégico 3: Estado y gobernabilidad
Objetivo nacional: Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional
Eje estratégico 4: Economía, competitividad y empleo
Objetivo nacional: Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad
Eje estratégico 5: Desarrollo regional e infraestructura
Objetivo nacional: Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada. Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales. Con tal propósito, se establecerán espacios transversales de planificación macrorregional del norte, centro y sur.
Eje estratégico 6: Recursos naturales y ambiente
Objetivo nacional: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

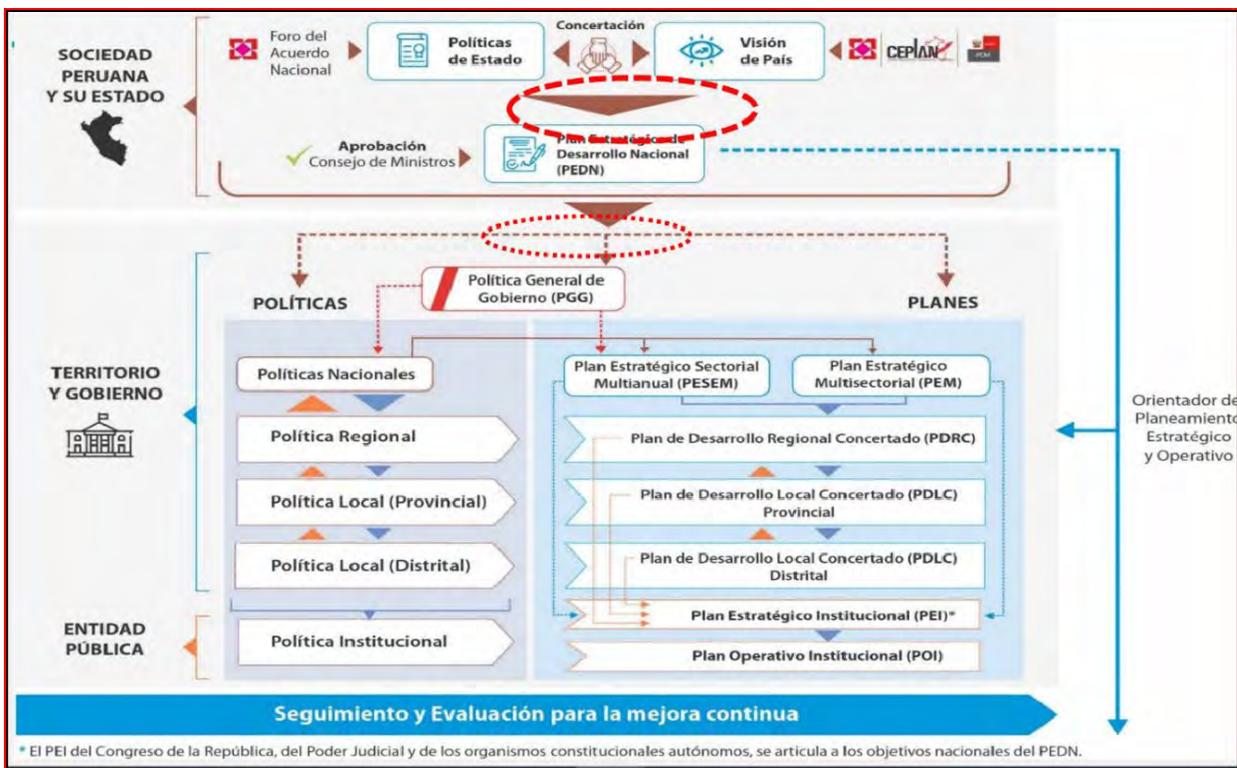
Fuente: CEPLAN, 2010

Actualmente el CEPLAN se encuentra en proceso de actualización del PEDN. Hasta el 26 de noviembre de 2021, recibió aportes de los ciudadanos y de funcionarios del Estado a la versión preliminar del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN 2050).

En la Figura 12 elaborada por el CEPLAN (2021) se explica la articulación de las políticas y planes del SINAPLAN. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y la Visión del Perú al 2050 son la base del PEDN, estos tres a su vez la PGG. EL PEDN, orienta el planeamiento estratégico y operativo, se toma en cuenta en la elaboración de los planes y políticas. En el siguiente nivel de planeamiento estratégico del Estado peruano se tiene la Política General de Gobierno – PGG. El CEPLAN (2021) señala que la PGG se interrelaciona con las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Visión del Perú al 2050; y, define el conjunto de políticas priorizadas que guían el desarrollo y la actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales. La gestión pública moderna necesita hacer seguimiento y evaluar las políticas y planes, con el fin de mantener su mejora continua.

Figura 12.

Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN



Tomado de *Planeamiento Estratégico Nacional*, de CEPLAN, 8 de setiembre de 2021,

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Presupuesto/files/expositores/ceplan_consistencia_2022.pdf

III. DESARROLLO DEL TRABAJO

Durante la ejecución del proyecto “Luchar contra la corrupción y los crímenes forestales, apoyar a los defensores y mejorar la gobernanza”, implementado por la organización no gubernamental Environmental Investigation Agency, se realizó actividades de diversa índole, como análisis técnico de leyes del sector forestal, agrario y ambiental; análisis de bases de datos de producción y comercio exterior de productos forestales maderables o de otro tipo de información; análisis técnico de documentos o informes del sector forestal, agrario o ambiental; recopilación y procesamiento de información geográfica; monitoreo, reporte y evaluación de proyectos y labores administrativas. Ello debido a que la organización es pequeña, por lo tanto, cada miembro del equipo debe ampliar su espectro de conocimiento para poder asumir los retos del trabajo.

Se analizaron normas, tratados, convenios, convenciones internacionales desde el punto de vista técnico, con apoyo de fuentes bibliográficas, consultas con expertos del Estado o de la sociedad civil. Para dicho análisis el conocimiento base partió del curso de Política y legislación forestal cursado como estudiante de la carrera de Ciencias Forestales, y actualizado a través de una Especialización en Política, Gobernanza y Gestión Ambiental. Para el análisis de información de comercio externo, estudié una Especialización en Gestión Aduanera del Comercio Internacional. Para contar con mayor conocimiento básico en el análisis técnico de documentos o informes del sector forestal, agrario o ambiental he estudiado dos especializaciones y un diplomado en temas de desarrollo sostenible, gestión agrícola empresarial y proyectos con evaluación de impacto ambiental. Fue preciso que estudie también cursos de ArcGIS para el procesamiento de información geográfica y de monitoreo, evaluación y aprendizaje - MEL (por sus siglas en inglés) de proyectos. Como en el caso del análisis técnico de normativo, las otras actividades asumidas se realizaron gracias a la base de los conocimientos de los cursos seguidos en la carrera de Ciencias

Forestales y actualizados mediante las especializaciones y diplomados.

El conocimiento de diversos aspectos de la profesión ha permitido interactuar y apoyar a diversos miembros del equipo de la organización donde laboro, con el fin de encontrar soluciones a cuellos de botella generados en el desempeño de las funciones rutinarias del equipo. Así, se pudo coordinar con miembros del equipo de tecnología, así como con miembros del equipo de administración y proyectos, con el fin de contribuir al logro de los objetivos de la organización.

A continuación, se presenta una muestra del trabajo realizado a partir del año 2018 al 2021.

3.1. Análisis del cumplimiento de la legislación forestal en el proceso de titulación de predios rurales en los departamentos Loreto y Ucayali

Como se ha señalado en la revisión bibliográfica, de acuerdo a la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el Decreto Legislativo N° 1089, y el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, solo se puede formalizar y titular predios rústicos cuyas tierras son de capacidad de uso mayor para cultivos en limpio (A), cultivos permanentes (C) o para pastos (P). La clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor debe ser aprobada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI. Asimismo, se tiene que los bosques naturales son Patrimonio Forestal de la Nación.

Por otro lado, de acuerdo a la legislación que regula el saneamiento de la propiedad rural agraria, en los predios rústicos de propiedad del Estado, solo podrán regularizar su posesión con un título de propiedad aquellos poseedores de predios destinados a la actividad agropecuaria, que acrediten haber iniciado posesión desde antes del 25 de noviembre de 2010, y de forma concurrente se encuentren en posesión directa, pacífica, pública y continua del predio por un plazo no menor a un año.

Con el fin de analizar el cumplimiento de la legislación forestal y el impacto ambiental de la titulación de tierras con cobertura boscosa en los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos ubicados en los departamentos amazónicos, se presentaron

solicitudes de acceso a la información ante el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y ante los órganos formalizadores de la propiedad rural de los departamentos de Loreto y Ucayali, la entonces Dirección Regional de Agricultura de Loreto – DRAL y la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali - DRAU, respectivamente.

El criterio utilizado como referencia para el análisis es el cumplimiento de la siguiente normativa:

Legislación forestal:

- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: artículos 4, 5 y 37

Como se señaló anteriormente, de acuerdo a los artículos 4 y 5 de la Ley N° 29763 (2011), los bosques naturales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y protección, con cobertura arbórea o sin ella, integran el Patrimonio Forestal Nacional.

El artículo 37 de la Ley N° 29763 (2011), señala que se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal.

- Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal: artículo 123

El artículo 123 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (2015), señala en los procesos de titulación de los predios rústicos, la DGAAA del MIDAGRI aprueba el estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor previo a la titulación, en coordinación con el MINAM.

Legislación de saneamiento y titulación de la propiedad rural:

- Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, Aprueba Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rústicos: artículos 3, 11 y

12 y la primera disposición complementaria final.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), señala que las áreas de uso público, forestales, de protección son áreas excluidas del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos.

La primera disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008), señala que, en los procesos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, el órgano formalizador remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del MIDAGRI, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección.

En lo que concierne al procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, los artículos 11¹⁴ y 12 del Decreto Supremo N° 032-2008- VIVIENDA (2008), precisan que los poseedores de un predio rústico de propiedad del Estado, destinado a la actividad agropecuaria, que acrediten haber iniciado posesión desde antes del 25 de noviembre de 2010, y de forma concurrente se encuentren en posesión directa, pacífica,¹⁵ pública¹⁶ y continua del predio por un plazo no menor a un año, podrán regularizar su situación jurídica.

¹⁴ El artículo 11 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, fue modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI y posteriormente por el artículo 4.1.1. de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI y el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 0428- 2019-MINAGRI

¹⁵ De acuerdo al artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA la posesión pacífica está exenta de violencia, de manera que la continuidad de la posesión se haya basado en circunstancias que no impliquen el uso de la coacción o la fuerza, independientemente de la forma cómo se originó la ocupación.

¹⁶ De acuerdo al artículo 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA la posesión pública está reconocida por la colectividad, de modo tal que sea identificada claramente por colindantes, vecinos u organizaciones representativas agrarias.

3.1.1. Análisis de cumplimiento de la titulación de predios rústicos en tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos (P)

Con la finalidad de verificar que los predios rústicos de los departamentos amazónicos se titulen en tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos (P) conforme señala la legislación en la materia, se solicitó información pública a través de solicitudes de acceso a dicha información amparadas en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; ante el MIDAGRI, la entonces Dirección Regional de Agricultura de Loreto – DRAL y la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali - DRAU, relacionada a:

- 1) Los estudios de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de los predios titulados en los departamentos amazónicos de Loreto, Ucayali, durante el periodo 2009 - 2022.
- 2) Las resoluciones de dirección general mediante las cuales la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI, aprobó los estudios de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de los predios titulados en los departamentos de Loreto y Ucayali, durante el periodo 2009 - 2022.
- 3) El número y área de los predios rústicos titulados por año en los departamentos de Loreto, Ucayali, durante el periodo 2009 - 2022.

Luego se procedió a analizar la información entregada por las mencionadas entidades estatales, y luego se evaluó si los expedientes de los títulos de los predios rústicos cumplen con el criterio legal 1 que se señala en la Tabla 3. El criterio legal 1 fue elaborado en base a:

- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: artículos 4, 5 y 37
- Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal: artículo 123
- Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, Aprueba Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rústicos: artículo 3 y la primera disposición complementaria final.

Tabla 3.

Criterio legal 1

Criterio	Indicador	Medio de verificación
Los títulos de propiedad sanean la propiedad de predios rústicos en tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos	Porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos que contienen estudios de capacidad de uso mayor	Expedientes de los títulos de propiedad de predios rústicos del departamento de Ucayali del período comprendido entre los años 2011 y 2016
	Porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos cuyos resultados de los estudios de capacidad de uso mayor son tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos	

A continuación, se presentan las solicitudes de información presentadas y atendidas por el MIDAGRI, la DRAL y la DRAU.

Solicitud de acceso a la información pública 1:

El 15 de enero de 2018, mediante una solicitud de acceso a la información pública presentada ante la mesa de partes de la Dirección Regional de Agricultura de Loreto - DRAL, se solicitó las copias de todos los informes de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de todos los predios rústicos titulados entre el año 2015 a la fecha de la solicitud. Sin embargo, la mencionada entidad no brindó la información solicitada. Por ello, se modificó el ámbito de este análisis, circunscribiéndose al departamento Ucayali.

Solicitud de acceso a la información pública 2:

El 11 de enero de 2018, se solicitó ante la mesa de partes de la DRAU, las copias de todos los informes de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de todos los predios rústicos titulados entre el año 2015 a la fecha de la solicitud.

El 16 de febrero de 2018, la DRAU remitió el Informe N° 001-2018-GRU-DRA/DISAFILPA/RMTD, en el que manifiesta que desde el año 2015 a la fecha de presentación de la solicitud, la DRAU otorgó 6,140 títulos de propiedad de predios rústicos, distribuidos entre los años 2015, 2016, 2017 y 2018; como se señala en la Tabla 4:

Tabla 4.

Número de títulos de propiedad de predios rurales emitidos por la DRAU entre el año 2015 y enero de 2018

Año	Número de títulos de propiedad emitidos
2015	2,065
2016	2,375
2017	-
2018	1,700
Número total de títulos de propiedad	6,140

Fuente: Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (2018)

Asimismo, el Informe N° 001-2018-GRU-DRA/DISAFILPA/RMTD, señala que cada expediente de los títulos de propiedad tiene un informe de CTCUM (clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor). Sin embargo, mediante Informe N° 006-2018-GRU-DRA/DISAFILPA/ACT, del 24 de abril de 2018, posterior al primer informe, la DRAU señaló que sólo 711 expedientes de los títulos de propiedad de los predios rústicos tenían informes de CTCUM y sobre los 5,429 expedientes de los títulos que no tenían informes de CTCUM, señaló que “cuando los títulos se originan por rectificación de áreas o prescripción adquisitiva, no llevan informe de CTCUM”.

En el período comprendido entre los años 2015 a 2018, la norma que rigió el proceso de formalización y titulación de los predios rústicos era el Decreto Legislativo N° 1089 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA. El Decreto Supremo N° 032-2008- VIVIENDA (2008), señala en su artículo 3, que la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad del Estado, de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos, de reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos, no serán aplicables entre otros en “áreas de uso público, forestales, de protección, por lo que se puede decir que lo afirmado por la DRAU, no se ajusta a lo normado por el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, debido a que en todo proceso de formalización de predios rústicos, inclusive a través de la prescripción adquisitiva de dominio, se necesita realizar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, pues la norma no formaliza la propiedad en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección en concordancia con la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

No obstante, se debe señalar que de acuerdo al artículo 15 del Decreto Supremo N° 032-2008- VIVIENDA, en los procesos de “declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos” y de “formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado,” los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se elaboran sobre la base de “unidades territoriales” establecidas por la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali. Es decir, los estudios de CTCUM se realizan a nivel de unidad territorial y no a nivel de predio, por lo que no era requisito de que cada predio titulado por la DRAU a partir del año 2008 tenga un estudio de clasificación de tierras como parte de su expediente, pero si es necesario que los funcionarios de la DRAU conozcan que en la “declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos” se necesita realizar el estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a nivel de unidad territorial.

De la revisión de los informes técnicos entregados por la DRAU y su sistematización en una base de datos se puede señalar que los 755 informes técnicos se distribuyen según su año de emisión, como se señala en la Tabla 5:

Tabla 5.

Número de informes técnicos emitidos por la DRAU clasificados según el año de emisión

Año	Número de informes técnicos
2006	2
2007	1
2008	34
2009	-
2010	-
2011	23
2012	81
2013	10
2014	76
2015	82
2016	446
Número total de informes técnicos	755

Fuente: Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (2018)

De la revisión de los informes técnicos de CTCUM entregados por la DRAU, se puede inferir lo siguiente:

- Los 755 informes técnicos entregados por la DRAU corresponden a los años 2006, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016; a pesar de que la entidad en su respuesta escrita menciona que está remitiendo informes de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de los años 2015, 2016 y 2018.
- Los informes técnicos alcanzados por la DRAU no constituyen estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Cada informe técnico alcanzado tiene un acápite sobre la clasificación de tierras de capacidad de uso mayor donde se señala que la DRAU muestreó una unidad por cada predio (no lo hizo por unidad territorial) y sólo se muestran las coordenadas de la unidad de muestreo y el resultado de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. La metodología

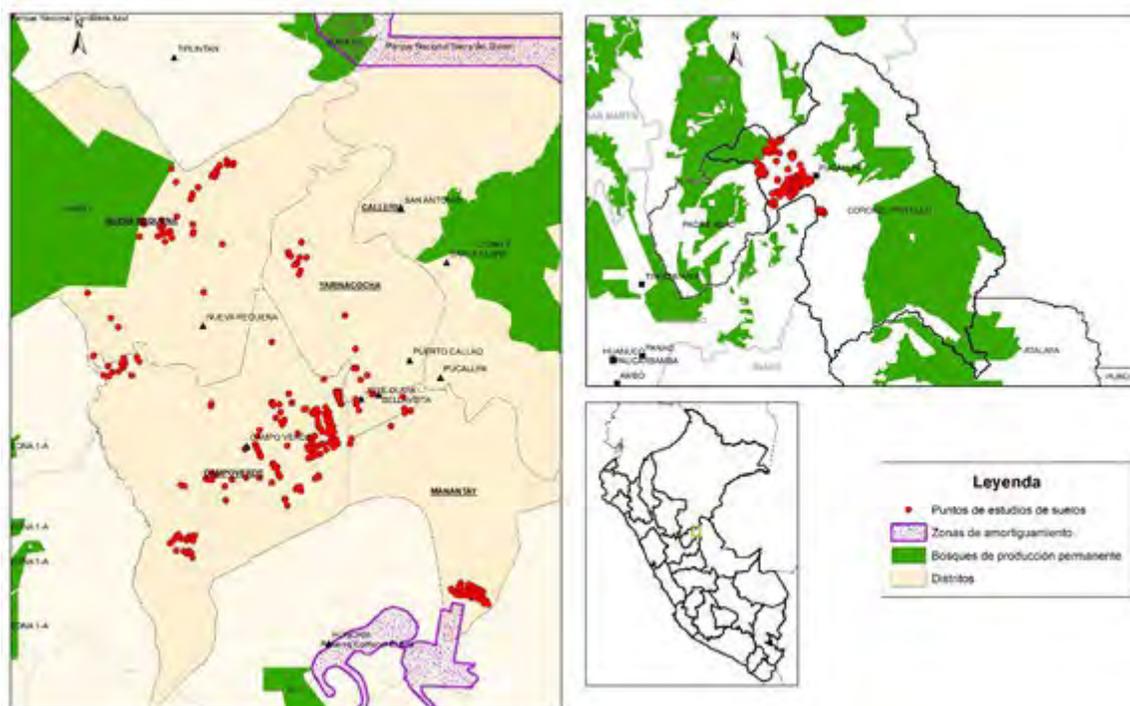
de los estudios de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se aplica de acuerdo a lo regulado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y el Decreto Supremo N° 013-2010-AG, que aprueba el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos. Los estudios de suelos con fines de clasificación por su CUM con fines de titulación se realizan a nivel semidetallado o detallado, además de los resultados del análisis de suelos y el resultado de la clave interpretativa (Anexo III: Claves Interpretativos del Decreto Supremo N° 017-2009-AG) y tienen las siguientes partes: mapa de suelos, mapa interpretativo y memoria descriptiva, información que no se observa en los informes técnico por la DRAU.

- Los resultados de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de todos los informes técnicos clasifican las tierras de los predios como tierras de capacidad de uso mayor de agricultura permanente (C).
- Los informes técnicos alcanzados por la DRAU correspondientes a los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 no refieren en ninguna parte que la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor haya sido conducida, supervisada o aprobada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI a pesar de que dicha Dirección tiene esas funciones según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y de que la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1089 (2008) señala que en selva y ceja de selva, el órgano formalizador de la propiedad de los predios rústicos, remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la DGAAA – MIDAGRI, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

La base de datos de Excel que contienen las coordenadas UTM de los predios rústicos que constaban en los informes técnicos, fueron transformadas a archivos shapefiles de entidades tipo punto. Luego se pasó a elaborar un mapa de ubicación de los 755 predios correspondientes a los 755 informes técnicos, cuya distribución se presenta en la Figura 13.

Figura 13.

Mapa de ubicación de los predios correspondientes a los 755 informes técnicos entregados por la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali



Fuente: Dirección Regional de Ucayali, 2018

En el mapa de la Figura 13 se aprecia que los predios rústicos correspondientes a los 755 informes técnicos se ubican en la provincia de Coronel Portillo, distribuidos en los distritos señalados en la Tabla 6.

Tabla 6.

Número de informes técnicos emitidos por la DRAU según su distrito de ubicación

Distrito	Número de informes técnicos
Callería	6
Campo Verde	536
Manantay	111
Yarinacocha	35
Nueva Requena	67
Número total de informes técnicos	755

Fuente: Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (2018)

Solicitud de acceso a la información pública 3:

El 1 de julio de 2021, se solicitó a la DGAAA – MIDAGRI, copia digital de las resoluciones que han aprobado los estudios de levantamiento de suelos y/o los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) en el marco del proceso de saneamiento físico – legal y formalización y/o titulación de predios rurales, predios rústicos y tierras eriazas en el ámbito de los departamentos Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín, Huánuco desde el año 2017 a la fecha (julio 2021). La DGAAA – MIDAGRI respondió con Memorando N° 0523-2021-MIDAGRI- DVDAFIR/DGAAA, del 9 de julio de 2021, donde brindó un link de una carpeta virtual en la cual se encontraban las siguientes resoluciones de dirección general:

Tabla 7.

Información de las resoluciones emitidas por la DGAAA que aprobaron estudios de CTCUM en predios rústicos. 2017 – 2021.

Nº	Resolución de Dirección General N°	Fecha de emisión	Departamento	Nombre del predio	Área del predio con CUM agropecuaria (ha)
1	106-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	27/03/2017	San Martín	Buenos Aires	17.01 ¹⁷
2	379-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	12/10/2017	Ucayali	Proyecto Inahuaya	2,899.3 ¹⁸
3	410-2018-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	12/10/2018	San Martín	Sectores San Martín, Picota, Bellavista, Tocache, Huallaga y Mariscal Cáceres	635,910.9 ¹⁹
4	135-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	31/05/2019	Ucayali	El Refugio	930.8 ²⁰
5	228-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	22/07/2019	San Martín	Palmas del Shanusi	1,131.49 ²¹
6	312-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	19/09/2019	Loreto	Palmas del Shanusi	5,028.79 ²²

Fuente: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios – MIDAGRI (2021)

¹⁷ Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para cultivos permanentes (C). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal (F) es 5.62 ha, el área de tierras con capacidad de uso mayor para protección (P) es 2.23 ha y el área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal y protección es 24.86 hectáreas

¹⁸ Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para cultivos permanentes (C) y para cultivos en limpio (A). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal (F) es 1,192.73 ha. El área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal es 4,092.03 hectáreas.

¹⁹ Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para cultivos permanentes (C), para cultivos en limpio (A) y para pastos (P). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal (F) es 93,525.26 ha, el área de tierras con capacidad de uso mayor para protección (P) es 1,038,369.28 ha. El área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal y las tierras para protección es 1'767,805.44 hectáreas.

²⁰ Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para pastos (P). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal es 482.59 ha y el área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal es 1,413.39 hectáreas.

²¹ Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para cultivos permanentes (C), para cultivos en limpio (A) y para pastos (P). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal (F) es 68.48 ha. El área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal es 1,199.97 hectáreas.

²² Es el área de tierras con capacidad de uso mayor para cultivos permanentes (C) y para pastos (P). El área de tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal (F) es 6,869.98 ha y el área de tierras para protección es 189.71 ha. El área total del predio incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para producción forestal y protección es 12,088.48 hectáreas.

En resumen, de las seis resoluciones de la DGAAA presentadas en la Tabla 7, solo dos resoluciones tenían el objetivo de sanear la propiedad de predios rústicos: la Resolución de Dirección General N° 106-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA y la Resolución de Dirección General N° 410-2018- MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (ambas del departamento San Martín). Las resoluciones emitidas para clasificar las tierras por su CUM relacionadas al Proyecto Inahuaya, a la empresa Palmas de Shanusi y al predio El Refugio, tenían un objetivo diferente al procedimiento de saneamiento y titulación de predios rústicos.

Solicitud de acceso a la información pública 4:

El 5 de julio de 2022, se solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI, copia de las resoluciones que aprobaron los Estudios de Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de predios rústicos localizados en los departamentos Loreto y Ucayali, como parte del procedimiento de titulación de dichos predios rústicos y emitidas desde el año 2009 a la fecha. La DGAAA – MIDAGRI respondió con Carta N° 0704-2022-MIDAGRI-SG/OACID- TRANSP, del 14 de julio de 2022, donde señala que solo encontró un estudio de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, en el marco del proceso de titulación y/o saneamiento físico legal de predios, aprobado con RDG N° 430-2014-MINAGRI- DVDIAR-DGAAA, denominado estudio de levantamiento de suelos en la Comunidad Nativa Alto Tamaya-Saweto, en el distrito Masisea, Provincia Coronel Portillo, Departamento Ucayali.

Al respecto, cabe señalar que el estudio de suelos que señaló la DGAAA – MIDAGRI, en la Carta N° 0704-2022-MIDAGRI-SG/OACID-TRANSP, no corresponde a un estudio de suelos de CTCUM con fines de titulación de predio rústico, porque se realizó en el marco del proceso de titulación de una comunidad nativa. Asimismo, se puede señalar que un año antes la misma entidad remitió dos resoluciones que aprobaron estudios de suelos con fines de CTCUM de procesos de saneamiento de la propiedad de predios rústicos ubicados en el departamento Ucayali y correspondientes al periodo comprendido entre el año 2017 a julio de 2021.

Solicitud de acceso a la información pública 5:

El 6 de julio de 2022, se solicitó a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR del MIDAGRI, el número y área de predios rústicos o rurales titulados por año, por distrito y provincia en los departamentos de Ucayali y Loreto, durante el período comprendido entre el año 2009 a la fecha (julio de 2022). La DIGESPACR – MIDAGRI respondió con el Memorando N° 605-2022-MIDAGRI-DVPSDA-DIGESPACR, del 14 de julio de 2022, mediante el cual alcanzó el Informe técnico N° 0118-2022-MIDAGRI-DVPSDA- DIGESPACR/ijmq, donde el funcionario responsable precisó que “la información contenida en el Catastro Rural que administra el MIDAGRI, fue generada por el ex Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – ex PECTT, luego por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, y en la actualidad por los Gobiernos Regionales, siendo éstas últimas entidades, las que a la fecha, generan y actualizan la información del Catastro Rural, de acuerdo a sus funciones asumidas y ámbitos de trabajo, por lo que no necesariamente [la información entregada], es una información actualizada. Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA, se transfiere el Catastro Rural del COFOPRI al MIDAGRI.”

A continuación, se presenta la Tabla 8, donde se resume la información remitida por el MIDAGRI sobre la cantidad y área de los predios titulados por año y departamento, durante el período comprendido entre el año 2009 y julio de 2022.

Tabla 8.*Cantidad y área de los predios titulados en Ucayali y Loreto, según el año*

Predios Rústicos de Ucayali			Predios Rústicos de Loreto	
Año	Cantidad predios (und)	Área (ha)	Cantidad predios (und)	Área (ha)
2009	654	12,457.6148	538	7806.1117
2010	11	401.8337	7	24.6215
2011			s/d	s/d
2012			s/d	s/d
2013	1,620	15,922.8587	s/d	s/d
2014	1,287	8,951.1011	s/d	s/d
2015	2,219	33,287.6726	s/d	s/d
2016	1,235	15,915.4967	s/d	s/d
2017	468	3,830.1012	s/d	s/d
2018	206	2,338.5299	s/d	s/d
2019	213	3,949.1093	s/d	s/d
2020	18	350.0399	s/d	s/d
2021	118	1,661.0806	s/d	s/d
2022	4	17.2820	s/d	s/d

Fuente: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios – MIDAGRI (2021) s/d: sin datos

Como se aprecia en la Tabla 8, la DIGESPACR – MIDAGRI, no posee datos de la cantidad ni área de los predios rústicos titulados en Loreto a partir del año 2011. No obstante que, tal como señaló el funcionario del MIDAGRI, desde noviembre de 2014 a la actualidad, el Catastro Rural es gestionado por el MIDAGRI. Según el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIDAGRI aprobado con Resolución Ministerial N° 0080-2021-MIDAGRI, el MIDAGRI, a través de la DIGESPACR tiene la función de promover el saneamiento físico – legal y la formalización de la propiedad agraria, así como administrar la información de la base de datos del catastro rural nacional y de la información vinculada con el catastro. Asimismo, la Resolución Ministerial N° 0362-2018-MIDAGRI, del 6 de setiembre de 2018, autorizó el funcionamiento del nuevo Sistema Catastral para Predios Rurales – SICAR y dispone la obligatoriedad de su uso por parte de las direcciones regionales de agricultura de los gobiernos regionales que hayan recibido la transferencia de la función de saneamiento de la propiedad rural agraria. Finalmente, la norma señaló un

plazo de siete días para que la DIGESPACR migre la data catastral de predios rústicos al nuevo SICAR. Para lograr el diseño y funcionamiento del SICAR el gobierno peruano a través del MIDAGRI y del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, formularon el proyecto de inversión pública “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3”. El presupuesto total del proyecto ascendió a US\$ 80 millones de dólares, de los cuales US\$ 40 millones de dólares fueron otorgados como préstamos del BID y el resto corresponde a la contrapartida de fondos públicos del Estado peruano. El periodo de ejecución del proyecto es cinco años, del año 2015 al 2020. El proyecto está organizado en tres componentes. El Componente 2: Desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro, tenía el objetivo de complementar y potenciar la Red Geodésica Nacional y desarrollar e implementar un nuevo sistema de administración de Catastro Rural del MIDAGRI, el SICAR, que fue lanzando en setiembre de 2018.

De acuerdo a las normas mencionadas, se podría señalar que el Sistema Catastral para Predios Rurales, gestionado por el MIDAGRI, debería contener la información catastral de los predios rústicos actualizada de los departamentos Loreto y Ucayali.

Acceso a información pública disponible en la Plataforma Nacional de Datos Abiertos del Estado peruano y en el portal del MIDAGRI

El 31 de julio del presente, se realizó una búsqueda en la Plataforma Nacional de Datos Abiertos (<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/midagri-derncc-estudios-de-levantamientos-de-suelos-aprobados>) y en el portal de Normas y documentos legales del MIDAGRI (<https://www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales>) con el fin de buscar datos de las resoluciones de dirección general de la DGAAA – MIDAGRI que aprobaron estudios de suelos con fines de CTCUM. La Plataforma Nacional de Datos Abiertos presenta una base datos de las resoluciones de la DGAAA – MIDAGRI que aprobaron estudios de suelos con fines de CTCUM de procesos de titulación de comunidades nativas y de predios rústicos, correspondientes al período 2016 – 2020 (exactamente, hasta el 4 de diciembre de 2020). El portal de Normas y documentos legales del MIDAGRI presenta las copias digitales de las resoluciones de la DGAAA – MIDAGRI que aprobaron estudios de suelos con fines de

CTCUM de procesos de titulación de comunidades nativas y de predios rústicos, correspondientes al período comprendido entre el 30 de octubre de 2019 y el 6 de julio de 2022. Se accedió a la información de un total de quince resoluciones de la DGAA – MIDAGRI que clasificaron tierras por su CUM. En base a la información hallada en dichos portales se elaboró la Tabla 9 que resume la información.

Tabla 9.

Información de las resoluciones emitidas por la DGAAA que aprobaron estudios de CTCUM en predios rurales. 2019 – 2022.

N°	Resolución de Dirección General N°	Fecha de emisión	Departamento	Nombre del predio	Área del predio (ha)
1	115-2013-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA		Loreto	Proyecto Maniti	8,850.2
2	114-2013-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA		Loreto	Proyecto Santa Cecilia	6,676.1
3	146-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	4/5/2015	Loreto	Proyecto Santa Catalina	10,000.0
4	088-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	4/3/2015	Loreto	Proyecto Tierra Blanca	10,000.0
5	653-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	15/12/2016	Ucayali	Fundo Tibecocha	7,308.75
6	617-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	29/11/2016	Loreto	Fundo Tamshiyacu	2,701.1
7	289-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	7/6/2016	Ucayali	Fundo Zanja Seca	5,398.36
8	105-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	19/02/2016	Loreto	Predio Rural Lote B	3,062.14
9	082-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	5/2/2016	Loreto	Predio Rural Lote A	5,764.91
10	379-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA/RDG N°				
	247-2018-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	12/7/2018	Loreto	Proyecto Inahuaya	4,092.03
11	135-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	31/05/2019	Ucayali	Fundo El Refugio.	1,413.69
12	312-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	19/09/2019	Loreto	Palmas de Shanusi	12,088.48
13	300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA	15/06/2016	Loreto	Actualización del Levantamiento de Suelos y la	2,005,375.0

				Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor:	
				Sector Alto Amazonas	
				Sector Iquitos - Nauta -	
			Loreto	Requena - Colonia Angamos	5,462,649.0
			Loreto	Sector Pastaza - Tigre	623,056.0
			Loreto/Amazonas	Sector Santiago - Morona	760,773.0
			Loreto	Sector Yurimaguas	259,264.0
14	118-2021-MIDAGRI-DVDAFIR-DGAAA	15/02/2021	Ucayali/Huánuco	R1, R2, R3, Los Ángeles y Agua Dulce	3,811.92
15	DVDAFIR-DGAAA	22/07/2021	Ucayali	Predio OLAMSA KM 36.800	116.51

...continúa Tabla 9

Fuente: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios y Plataforma Nacional de Datos Abiertos (2022)

En resumen, de las quince resoluciones de la DGAAA presentadas en la Tabla 9, solo la Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (departamentos Loreto y Amazonas) tenían el objetivo de sanear la propiedad de predios rústicos.

Después de la revisión de la información oficial recolectada desde el año 2018 al año 2022, correspondiente a información desde 2009 hasta 2022, se procedió a evaluar si la titulación de los predios rústicos se realiza en tierras con capacidad de uso mayor para agricultura en limpio (A), agricultura permanente (C) o para pastos (P), a través del criterio legal 1. Como primer paso se identificó que solo se tiene información completa del departamento Ucayali, la cual se resume en la Tabla 10:

Tabla 10.*Información sobre titulación de predios rurales del departamento de Ucayali*

Año	Cantidad predios (und)	Área (ha)	Número de informes técnicos	Resolución de la DGAAA que aprobó la CTCUM
2009	654	12,457.61	-	s/d
2010	11	401.8337	-	s/d
2011	-	-	23	s/d
2012	-	-	81	s/d
2013	1,620	15,922.86	10	s/d
2014	1,287	8,951.10	76	s/d
2015	2,219	33,287.67	82	s/d
2016	1,235	15,915.50	446	0
2017	468	3,830.1012	-	0
2018	206	2,338.5299	-	0
2019	213	3,949.1093	-	0
2020	18	350.0399	-	0
2021	118	1,661.0806	-	0
2022	4	17.2820	-	0

La Tabla 10 nos muestra la cantidad de predios rústicos titulados en el departamento Ucayali por año, el área total titulada mediante dichos predios, el número de informes técnicos brindados por la DRAU como estudios de suelos de CTCUM y el número de resoluciones que aprobaron la CTCUM. Como se señaló anteriormente los informes técnicos entregados por la DRAU no constituyen estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Por otro lado, solo se obtuvo información sobre las resoluciones de la DGAAA que aprobaron los estudios de suelos con fines de CTCUM correspondiente al período 2016 – 2022. En ese período, no se aprobó resolución alguna sobre el particular. Con dicha información se calculó los indicadores del criterio legal 1, cuyos resultados se presentan en IV. Resultado y discusión.

3.1.2. Análisis del impacto de la titulación de predios rústicos en tierras con cobertura boscosa

En este caso no se evaluará si las unidades territoriales cumplen un criterio de cumplimiento, sino se evaluará el impacto de la titulación de los predios rústicos de propiedad del Estado en los departamentos Ucayali y Loreto. Como se señaló anteriormente se entiende que la legislación forestal permite que se titulen tierras con capacidad de uso mayor de producción de cultivos en limpio (tierras aptas para el cultivo en limpio - A), cultivos permanentes (tierras aptas para el cultivo permanente – C), y pastos (tierras aptas para pastoreo - P), con o sin cobertura de bosques naturales. Sin embargo, para esclarecer la interpretación a la que se ha arribado el 6 de julio de 2022 se le solicitó opinión jurídica a la Dirección General de la Oficina General de Asesoría Jurídica del SERFOR. El 18 de agosto, SERFOR envió su respuesta mediante el Informe-D000219-2022- MIDAGRI-SERFOR-GG-OGAJ, del 15 de agosto de 2022, donde señala: “3.12. *En resumen, solo las tierras clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, con o sin cobertura forestal, pueden ser tituladas previa aprobación del CTxCUM; siendo que la titulación de un predio no genera propiedad sobre los recursos forestales existentes en la superficie*”. De lo que se concluye que, si es legal titular predios con cobertura boscosa, si la tierra es de CUM para agricultura en limpio, agricultura permanente o pastos.

Si bien la legislación *per se* no soluciona el incremento de la tasa de pérdida de bosques en el Perú, si puede disuadir la deforestación producida por empresas formales que tienen la capacidad de tomar conocimiento de la misma y contar con el asesoramiento sobre el particular. Por ello, se considera importante analizar el posible impacto ambiental en la pérdida de bosques naturales del proceso de saneamiento y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, como estudio de caso. Se escogió este tipo de procedimiento debido a que el Estado peruano posee la información de las unidades territoriales que planea titular.

Para realizar este análisis se escogieron las unidades territoriales que el Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3, planeaba titular a través de las direcciones regionales de agricultura de Ucayali y Loreto.

El 4 de junio de 2021 se presentó una solicitud de acceso a la información pública ante la Unidad Ejecutora de Gestión de Proyectos Sectoriales – UEGPS del MIDAGRI, la copia de los archivos shapefiles de las unidades territoriales de Loreto (25 unidades territoriales) y de Ucayali (6 unidades territoriales). Cabe precisar que la UEGPS tiene un director ejecutivo cuya responsabilidad es la conducción, ejecución y control de todas las actividades del PTRT3, por ello la solicitud se dirigió ante su oficina.

Como respuesta el MIDAGRI remitió la Carta N° 010-2021-MIDAGRI-DVDAFIR-UEGPS- DPSE-FARS, del 15 de junio de 2021, acompañada del Informe N° 071-2021-MIDAGRI- DVDAFIR-UEGPS/PTRT3-CC1-CPS-GEMO-CMJM, del 1 de junio de 2021, con la siguiente información: *“... se debe tener en cuenta que la UEGPS no ha creado documentación técnica referente a las unidades territoriales requeridas, sino que posee información de acuerdo a lo que remitieron las Direcciones Regionales Agrarias del Gobierno Regional de Loreto, San Martín y Ucayali” (...)* *“En ese sentido, la UEGPS cuenta con las citadas informaciones que pueden ser remitidas a la solicitante, las cuales se adjuntan a la presente; sin embargo, dichas informaciones son de carácter referencial, toda vez que, no fueron creadas por la UEGPS, por lo que, para la veracidad de dichos documentos la solicitante podrá requerirlos a las mencionadas direcciones regionales agrarias.”*

Al respecto, se debe señalar que si bien la UEGPS – MIDAGRI no delimita las unidades territoriales, de acuerdo artículo 3.6 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), modificada por la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI (2019), el órgano formalizador delimita la unidad territorial y le remite a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR del MIDAGRI, el polígono de la unidad territorial delimitada para su revisión e ingreso al Sistema de Seguimiento de Expediente de Titulación – SSET y Sistema de Catastral para Predios Rurales – SICAR. La DIGESPACR es la encargada de revisar la delimitación de la unidad territorial, por lo tanto, se esperaría que la UEGPS – MIDAGRI brinde información sobre las unidades territoriales aprobadas por la DIGESPACR. Asimismo, en su condición de unidad responsable de la conducción, ejecución y control de todas las actividades del PTRT3, se esperaría que la

UEGPS tenga acceso a las unidades territoriales revisadas por la DIGESPACR.

Según lo señalado por el funcionario, el MIDAGRI remitió los archivos en formato shapefile de las 6 unidades territoriales de Ucayali y las 25 unidades territoriales de Loreto.

Los shapefiles de las 31 unidades territoriales (UT) entregados por el MIDAGRI se usaron para analizar el estado de la cobertura vegetal usando el software ArcGIS. Con ese fin se realizaron dos procesos. El primer proceso buscó conocer la situación de la cobertura vegetal de las unidades territoriales de acuerdo a la clasificación de Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 – 2020 del GEOBOSQUES - MINAM, por ser información oficial de fácil acceso y procesamiento. Mediante ArcGIS se enmarcaron con la herramienta Clip del ArcGIS, los shapefiles de “Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 – 2020” del Ministerio del Ambiente con los shapefiles de las unidades territoriales.

Luego se generaron mapas con las siguientes clases: 1) Bosque 2020, 2) No bosque 2000, 3) Pérdida 2001-2020, 4) Hidrografía y 5) ámbitos no monitoreados, que solo estuvo presente en la unidad territorial Palestina del departamento Ucayali. Finalmente, mediante la tabla de atributos de los polígonos se calculó su geometría con el fin de determinar el área en hectáreas de cada clase.

Es importante mencionar que, si bien esta información procede de una fuente oficial, tiene una escala nacional por lo que puede contener cierto grado de imprecisión.

Los mapas elaborados se presentan en el Anexo 1. A continuación se presenta las Tablas 11 y 12, que presentan los datos de áreas de cada clase señalada en las unidades territoriales del PTRT3 ubicadas en los departamentos Loreto y Ucayali.

Tabla 11.*Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en el departamento de Loreto*

Nombre de la Unidad territorial	Área (hectáreas)					
	Bosque 2020	Hidrografía	No Bosque 2000	No Monitoreado	Pérdida 2001-2020	Total general
Aizana	1,839.50		51.70		70.05	1,961.25
Bagazán	182.02		1.22		17.31	200.55
Breña	542.04	27.00	35.02		29.30	633.37
Fernando Lores 1 - Tamshiyacu	852.64		118.51		94.25	1,065.39
Fernando Lores 2 - Nueva Esperanza - Río Tahuayo	1,095.31				8.51	1,103.82
Flor de Punga	80.45	0.18	266.08		26.26	372.97
Indiana 1 - Caserío Yanamono I Zona	7.43		447.70		6.84	461.97
Indiana 2 - Caserío Yanamono II Zona	954.48	0.36	687.70		44.98	1,687.52
Indiana 3 - Caserío Sinchicuy	5,409.42	118.87	707.69		140.57	6,376.54
Las Amazonas 1 - Caserío San Antonio de Marupá	153.99	311.67	56.10		39.51	561.27
Las Amazonas 2 - Caserío Irlanda	1,446.95	2.61	496.99		51.78	1,998.33
Nueva Unión Boyador	1,852.79	3.32	1.33		21.59	1,879.03
Nuevo Berlín	311.52	12.70	213.25		15.44	552.92
Pollera Poza	536.29	28.11	94.55		11.39	670.34

Progreso	56.94	3.76	23.41	14.79	98.89	
Puerto Alegria	3,671.34		1.33	69.80	3,742.48	
Punchana 1 - Caserío Nuevo Paraíso	5,493.17	1.63	449.50	276.33	6,220.63	
Punchana 2 - Caserío Momoncillo	86.41		543.02	79.79	709.21	
Roca Eterna 1	2,040.26	0.05	4.66	149.39	2,194.36	
San Juan Bautista 1 - Caserío 12 de Octubre	755.94		101.16	105.96	963.06	
San Juan Bautista 2 - Caserío Melitón Carbajal	642.76		15.15	82.01	739.92	
San Roque	264.40	0.17	232.14	41.30	538.01	
Santa Clotilde - Barrio San Antonio	171.57	0.09	115.79	157.38	444.84	
Santa Rosa de Atún Caño	3,113.07		1.35	28.44	3,142.86	
Soledad	415.23	0.26	21.15	3.50	440.14	
Total área (ha)	31,975.92	510.77	4,686.50	-	1,586.47	38,759.66

...continúa Tabla 11

Fuente: MIDAGRI, 2021 y MINAM, 2021

Tabla 12.*Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en el departamento de Ucayali*

Nombre de la Unidad territorial	Área (hectáreas)					
	Bosque 2020	Hidrografía	No Bosque 2000	No Monitoreado	Pérdida 2001-2020	Total general
Mazaray	1,548.46	21.19	1,383.70		343.27	3,296.63
Palestina	1,168.66	4.65	506.77	44.74	220.28	1,945.09
Puerto Libre	70.42	3.44	140.20		98.03	312.09
Ricardo Palma	3,183.86	25.75	4,939.12		1,258.54	9,407.26
Tipishca (Aguas Negras)	108.14	0.01	250.60		55.34	414.09
Vinuncuro	2,953.83	59.22	304.68		338.80	3,656.54
Total área (ha)	9,033.37	114.26	7,525.08	44.74	2,314.26	19,031.71

Fuente: MIDAGRI (2021) y MINAM (2021)

De la información señalada en las Tablas 11 y 12, se tiene que 31, 975,92 ha de bosques naturales se podrían otorgar en propiedad a través de predios rústicos ubicados en Loreto; y, 9,033.37 ha de bosques se podrían otorgar en propiedad en el departamento Ucayali. El PTRT3 fue suspendido a fines del año pasado por lo que los predios incluidos en las unidades territoriales mencionadas no habrían sido tituladas, pero una vez levantada la suspensión podría titularse esa área de bosque natural.

El segundo proceso se realizó con el fin de disminuir el error en la determinación de áreas de bosques naturales que se encuentran dentro de las unidades territoriales de Loreto y Ucayali y tener información con fecha más cercana a la fecha de recepción de la información: julio de 2021. Para ello se clasificaron imágenes satelitales Planet mediante el método de object-based (OBIA).

Primero se obtuvieron imágenes satelitales a través de la plataforma Google Earth Engine, del catálogo de la Norway's International Climate and Forests Initiative Satellite Data Program – NICFI Satellite Data Program, que cuenta con mosaicos mensuales para los trópicos desde el año 2020. Las imágenes disponibles son las Planet de 4.77 m de resolución con 4 bandas. Se escogieron las imágenes satelitales de setiembre de 2021 para el departamento Loreto y en el caso del departamento Ucayali se escogieron las imágenes de mayo de 2021. Esto corresponde a que estos meses están en el período de menor cobertura de nubes en el ámbito amazónico.

Las imágenes satelitales Planet cuentan con un pre procesamiento inicial básico necesario para el presente trabajo, por lo que no se realizó corrección atmosférica como en otros métodos.

La clasificación de las imágenes se realizó mediante el software ArcGis Pro. Las imágenes se enmascaran para los polígonos de estudio, es decir, se extrae o corta la imagen satelital al tamaño del polígono de estudio mediante la herramienta Mask. Luego se procede con la clasificación mediante el método de Análisis de imágenes basado en objetos – OBIA, que agrupa los píxeles en objetos basándose en la similitud espectral o en una variable externa como el suelo. Este método permite realizar clasificaciones más efectivas, con menores

imprecisiones y menor grado de tiempo de corrección por parte del usuario. Luego se suavizó los bordes de los polígonos de las clases obtenidas. Finalmente, mediante la tabla de atributos de los polígonos se calculó su geometría con el fin de determinar el área en hectáreas de cada clase.

Las clases determinadas fueron: Bosque, No bosque, Agua y Playa. Cabe precisar que la clase No bosque, no precisa el origen del cambio de uso, ya que puede deberse a causas antrópicas o causa natural, u otro tipo de vegetación que no corresponde a bosque per se.

Los mapas elaborados se presentan en el Anexo 2. A continuación se presenta las Tablas 13 y 14, que presentan los datos de áreas de cada clase señalada en las unidades territoriales del PTRT3 ubicadas en los departamentos Loreto y Ucayali, halladas mediante la clasificación de las imágenes satelitales Planet.

Tabla 13.*Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en Loreto – método OBIA*

Nombre de la Unidad Territorial	Área (hectáreas)				Total general
	Bosque	Agua	No bosque	Playa	
Aizana	1,848.21		113.04		1,961.25
Bagazán	176.37		24.19		200.55
Bretaña	544.43	30.70	58.18		633.31
Fernando Lores 1 - Tamshiyacu	942.32		123.35		1,065.67
Fernando Lores 2 - Nueva Esperanza - Rio Tahuayo	1,095.40		8.42		1,103.82
Flor de Punga	116.92	1.10	259.13		377.14
Indiana 1 - Caserío Yanamono I Zona	23.36		438.58		461.94
Indiana 2 - Caserío Yanamono II Zona	1,921.68		719.67		2,641.35
Indiana 3 - Caserío Sinchicuy	6,133.73	12.54	174.20		6,320.48
Las Amazonas 1 - Caserío San Antonio de Marupá	221.25	209.63	63.96	66.44	561.27
Las Amazonas 2 - Caserío Irlanda	1,532.78	2.18	463.39		1,998.35
Nueva Unión Boyador	1,869.36	7.15	2.52		1,879.03
Nuevo Berlín	358.48	63.55	491.02		913.04
Pollera Poza	630.57		54.15		684.71

Progreso	62.16	3.42	33.23	98.81	
Puerto Alegria	3,729.21		13.27	3,742.48	
Punchana 1 - Caserío Nuevo Paraiso	5,909.65		309.56	6,219.20	
Punchana 2 - Caserío Momoncillo	478.16		234.70	712.86	
Roca Eterna 1	2,082.69		111.67	2,194.36	
San Juan Bautista 1 - Caserío 12 de Octubre	830.39		132.72	963.12	
San Juan Bautista 2 - Caserío Melitón Carbajal	703.85		36.04	739.89	
San Roque	277.78		260.17	537.95	
Santa Clotilde - Barrio San Antonio	368.75		76.09	444.84	
Santa Rosa de Atún Caño	3,129.20	0.56	13.09	3,142.85	
Soledad	410.02	10.97	19.12	440.11	
Total área (ha)	35,396.70	341.79	4,233.45	66.44	40,038.38

...continúa Tabla 13

Fuente: MIDAGRI (2021) y NICFI (2021)

Tabla 14.

Área de las clases identificadas en las unidades territoriales del PTRT3 en Ucayali – método OBIA

Nombre de la Unidad Territorial	Area (hectáreas)			Total general
	Bosque	Agua	No bosque	
Mazaray	2,557.12	23.17	716.10	3,296.40
Palestina	1,404.74	11.10	529.35	1,945.20
Puerto Libre	128.44	0.05	183.64	312.13
Ricardo Palma	4,858.50	115.76	4,432.70	9,406.96
Tipishca (Aguas Negras)	262.09	9.46	142.42	413.97
Vinuncuro	3,371.62	50.78	234.13	3,656.53
Total área (ha)	12,582.51	210.33	6,238.34	19,031.19

Fuente: MIDAGRI (2021) y NICFI (2021)

De la información señalada en las Tablas 13 y 14, se tiene que 35,396.70 ha de bosques naturales se podrían otorgar en propiedad a través de predios rústicos ubicados en Loreto; y, 12,582.51 ha de bosques se podrían otorgar en propiedad en Ucayali. Como se señaló anteriormente, si bien la legislación forestal vigente no prohíbe la titulación de bosques naturales, esta última podría generar la deforestación de las áreas de bosques naturales que se encuentran comprendidas en las unidades territoriales analizadas. Esta hipótesis se basa en las estadísticas presentadas por el GEOBOSQUES – MINAM, donde la categoría territorial predios rurales (o rústicos) es la segunda categoría que presentó mayor área de pérdida de bosques en el período 2001 -2020 y en los hallazgos de Probst *et al.* (2020) que concluyeron que los parceleros que obtienen títulos de propiedad deforestan más a medida que aumentan los precios de los cultivos y del ganado. La titulación por sí sola, sin una mayor coordinación con otras políticas, no producirá el beneficio ambiental de contención de la deforestación, como producto del asentamiento permanente de los parceleros en un predio.

En lo que a la legislación de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado se refiere, la determinación de las unidades territoriales analizadas no habría cumplido el requerimiento de los artículos 11 y 12 del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, de ejercer la posesión ininterrumpida del predio a través de la explotación económica del mismo - entendida como el desarrollo de la actividad agropecuaria en el predio - sin interrupciones por un plazo no menor de un año, a la fecha del empadronamiento. Salvo que la fecha de empadronamiento de los poseedores haya sido antes del año 2019 o que los poseedores que se formalizarán hayan destinado los predios al mantenimiento de bosques y las direcciones regionales agrarias tomarán en cuenta el artículo 123 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que señala que, en los procesos de formalización de los predios rústicos, el mantenimiento de bosques naturales se considera una forma de acreditar la explotación económica del predio.

En este caso no se evaluará si las unidades territoriales cumplen un criterio de cumplimiento legal, sino se evaluará el impacto de la titulación de los predios rústicos de propiedad del Estado en los departamentos Ucayali y Loreto, mediante el criterio ambiental 1, cuyos criterios, indicadores y medios de verificación se señalan en la Tabla 15.

Tabla 15.

Criterio ambiental 1

Criterio	Indicador	Medio de verificación
Los títulos de propiedad sanean la propiedad en tierras sin cobertura de bosques naturales	Porcentaje de unidades territoriales cuya cobertura vegetal es bosque natural	Análisis de cobertura vegetal de las unidades territoriales del PTRT3 ubicadas en Loreto y Ucayali a través de imágenes satelitales
	Porcentaje de área de las unidades territoriales cuya cobertura boscosa es bosque natural	

De la información señalada en las Tablas 11, 12, 13 y 14, se tiene que en los departamentos Ucayali y Loreto se titularían 41,009.29 ha de bosques naturales de acuerdo al análisis realizado en base a la información de GEOBOSQUES – MINAM y 47,979.21 ha, si se toma en cuenta el análisis de las imágenes satelitales Planet. Cabe señalar que la información del GEOBOSQUES – MINAM corresponde a pérdida de bosques al año 2020 y las imágenes de Planet son del año 2021. En base a dicha información se calculó los indicadores del criterio ambiental 1, cuyos resultados se presentan en IV. Resultado y discusión.

La Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO (2019) señala que las principales emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) en el Perú provienen del sector agricultura y el sector uso del suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS), alcanzando alrededor del 65% del total de emisiones de GEI; es decir, las mayores emisiones de GEI provienen del cambio de uso de suelo o deforestación y de la agricultura. Con respecto a la deforestación, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para Mitigación de Cambio Climático (2021), identificó que durante el período comprendido entre los años 2001

– 2020, el área deforestada de bosques húmedos amazónicos en la categoría territorial predios rurales fue 381,090.96 hectáreas, lo que representa el 14.45% del área total deforestada en dicho período. Asimismo, de acuerdo al MINAM - PNCBMCC (2019), el año 2018, el 75% del área pérdida de bosques ocurrió en unidades menores a 5 ha y al MINAM (2016) durante el período 2001 – 2013 se observó que el 82% de la deforestación ocurrió en unidades menores a 5 ha donde se establecen cultivos agrícolas no industriales, mientras que el 16% se da en áreas de 5 a 50 ha. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR (2022), en un reciente evento presentó información analizada por Global Forest Watch – GFW, la cual estima que en el periodo comprendido entre el año 2001 y 2021, el 36% de pérdida de bosques se debió a agricultura migratoria y agricultura de cultivos commodities (palma, cacao, café y otros). DAR (2021) presenta información sobre pérdida de bosques que señala que, en los tres años anteriores a su publicación, la pérdida de bosques en Perú se agravó, el año 2020 se perdió 203,272 hectáreas de bosque, la tasa más alta de pérdida de bosques de los últimos 20 años. DAR (2022) actualiza la información sobre la pérdida de bosques brindada el año anterior y señala que el año 2021, nuevamente se superó el récord de deforestación con una pérdida de 225,203 hectáreas de bosques.

La deforestación de bosques naturales de la Amazonía peruana ocasiona la pérdida de los diversos servicios ecosistémicos que brindan los bosques a la generación actual y a las generaciones futuras. Los servicios ecosistémicos más importantes que brinda el bosque húmedo tropical, son: el flujo y reciclaje de nutrientes (carbono, fósforo, azufre, nitrógeno); formación, retención y regulación de la erosión del suelo; regulación del ciclo hídrico, purificación del agua, descomposición de contaminantes del agua; provisión de hábitats de flora y fauna; regulación de la calidad de aire; regulación del clima local, regional y global; secuestro de carbono; polinización; dispersión de semillas; regulación de enfermedades; regulación de plagas y enfermedades de cultivos y animales y provisión de alimentos, plantas medicinales, madera, fibras, látex, leña, carbón, alimentos, recursos genéticos y belleza escénica. Gran parte de los procesos señalados, son la base de la producción de los sectores agropecuarios, forestal y pesquero. Además, mantener los bosques naturales en pie evita la dispersión de enfermedades zoonóticas como la COVID-19 y próximas pandemias, y sus impactos sociales y económicos.

3.1.3. Análisis de políticas sectoriales

La evaluación de políticas sectoriales que se realizará en este trabajo es la evaluación de diseño, mediante una adaptación de la metodología señalada en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021-CEPLAN/PCD. La evaluación de diseño se realiza antes de la elaboración de la política pública para identificar falencias en la articulación de las políticas públicas y planes, y la lógica de correspondencia en su interior. En este tipo de evaluación se analiza la consistencia y coherencia.

El análisis de consistencia examina que los elementos de la política pública o plan hayan sido correctamente formulados y la correspondencia de los elementos con sus indicadores y metas.

El análisis de coherencia verifica la articulación interna y externa de una política pública o plan. La coherencia interna verifica la articulación de los objetivos prioritarios, lineamientos, objetivos estratégicos, acciones estratégicas, servicios, actividades operativas e inversiones de la política pública o plan.

3.1.3.1. Evaluación de diseño: coherencia externa vertical

A continuación, se presenta la evaluación de coherencia externa vertical entre la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, para determinar si se alinean los objetivos prioritarios de ambas políticas y si los objetivos prioritarios de cada una de estas políticas se alinean con los objetivos nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

En la Tabla 16 se señala los aspectos que se verifican en la coherencia externa vertical.

Tabla 16.

Coherencia externa vertical

Coherencia externa	Vertical Verifica si los objetivos prioritarios se alinean con: <ul style="list-style-type: none">- Los objetivos y prioridades nacionales de las Políticas de Estado.- Los objetivos nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN
--------------------	---

Fuente: CEPLAN (2018)

En la Tabla 17 se presenta la coherencia externa vertical entre la Política Nacional Agraria 2016- 2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. El segundo objetivo específico de la PNA se alinea con el objetivo específico 2 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Tabla 17.

Coherencia externa vertical entre la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Política Nacional Agraria 2016-2021	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados, con énfasis en el pequeño productor agrario	Garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva, del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores.
Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible	Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; así como la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.
	Propiciar negocios competitivos a nivel nacional e internacional, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles, que prioricen la generación de alto valor agregado y ofrezcan una duradera rentabilidad a los usuarios del bosque y al país, a la par que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales. Fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos, identidad cultural, y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

En la Tabla 18 se presenta la coherencia externa vertical entre el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN, la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. El sexto objetivo nacional del PEDN, se alinea con el segundo objetivo específico de la PNA 2016 – 2021 y con el objetivo específico 2 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Tabla 18.

Coherencia externa vertical entre el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN	Política Nacional Agraria 2016-2021	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<p>Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas</p> <p>Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos</p> <p>Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional</p> <p>Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad</p>	<p>Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados, con énfasis en el pequeño productor agrario</p> <p>Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible</p>	<p>Garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva, del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores.</p> <p>Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; así como la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.</p> <p>Propiciar negocios competitivos a nivel nacional e internacional, socialmente</p>

Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada. Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales. Con tal propósito, se establecerán espacios transversales de planificación macrorregional del norte, centro y sur.

Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

inclusivos y ambientalmente sostenibles, que prioricen la generación de alto valor agregado y ofrezcan una duradera rentabilidad a los usuarios del bosque y al país, a la par que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales.

Fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos, identidad cultural, y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

...continúa Tabla 18

3.1.3.2. Evaluación de diseño: coherencia interna

Como el sector agricultura es el ente rector en materia de saneamiento de la propiedad rural, se evaluará la coherencia interna del diseño de la Política Nacional Agraria 2016-2021, siguiendo la metodología de la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN. La coherencia interna tiene como fin verificar la correcta articulación entre los objetivos prioritarios, lineamientos y servicios.

En este caso, se evaluará la coherencia interna del diseño de los siguientes ejes de política: Eje de Política 1: Manejo Sostenible de Agua y Suelos, Eje de Política 2: Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, Eje de Política 3: Seguridad Jurídica sobre la tierra y el Eje de Política 12: Desarrollo Institucional; debido a que son los ejes de política relacionados a los temas analizados.

A continuación, en la Tabla 19, se indican los ejes de política, objetivos y lineamientos seleccionados para la evaluación. Debido a que la PNA 2016-2021 no precisa los servicios articulados a los lineamientos de política, no se ha considerado los servicios en el análisis. En su lugar se ha considerado analizar los indicadores de los ejes de política. La PNA 2016 - 2021 contempla el tema en análisis a través de su segundo objetivo específico: Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible. La PNFFS, en su conjunto contribuye con el desarrollo sostenible.

Tabla 19.

Ejes de política, objetivos, lineamientos e indicadores de la PNA 2016- 2021

Eje de Política 1. Manejo Sostenible de Agua y Suelos		
Objetivo	Lineamiento estratégico	Indicadores
Recuperar, conservar y ampliar la calidad y cantidad de suelos para uso agrario.	1. Promover mecanismos e inversiones para la recuperación y conservación de suelos, tanto en praderas, laderas, así como en zonas con problemas de drenaje y salinización	Indicador 1.1: Superficie acondicionada con prácticas de manejo y conservación de suelos.
	2. Levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como para la titulación.	Indicador 1.2: Superficie que cuentan con Información de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor
	3. Promover el uso de información sobre la calidad de los suelos para orientar las decisiones productivas y de inversión de los productores agrarios.	
Eje de Política 2. Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre		
Mejorar las condiciones para el desarrollo de transformación y comercio forestal, actividades de manejo, aprovechamiento, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.	1. Combatir, detener y revertir procesos de degradación, deforestación, caza u otras actividades ilegales, de acuerdo a la normatividad vigente.	Indicador 2.1: Superficie anual de pérdida de cobertura boscosa húmeda de la Amazonía
	2. Desarrollar el ordenamiento y zonificación de la superficie forestal del país, considerando la capacidad de uso mayor de suelos	Indicador 2.2: Superficie de bosque bajo manejo

	para identificar, ordenar, asignar derechos y poner en valor las tierras.	
	3. Promover sistemas de aprovechamiento sostenible, conservación e incremento de los recursos forestales y de fauna silvestre mediante la agroforestería, el desarrollo de plantaciones forestales, sistemas silvopastoriles y otros	Indicador 2.3: Superficie de plantaciones forestales con fines comerciales.
	4. Promover el desarrollo de una industria de extracción y procesamiento de recursos forestales económica y ambientalmente sostenible.	Indicador 2.4: Superficie reforestada con fines de protección
	5. Fortalecer y ampliar el sistema integrado de información de recursos forestales y fauna silvestre	
	6. Promover mecanismos que promuevan la inversión pública y privada en el sector forestal.	
Eje de Política 3. Seguridad Jurídica sobre la tierra		
Incrementar la seguridad jurídica de las tierras del sector agrario.	1. Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas	Indicador 3.1: Número de predios rústicos y territorios de comunidades campesinas y nativas validadas e integradas a la base catastral rural.

	<p>2. Generar las condiciones para el avance en la titulación masiva de predios rurales individuales, principalmente de la pequeña y mediana agricultura, dentro del marco de las leyes vigentes y considerando las barreras de género.</p>	
	<p>3. Contribuir a la expansión y modernización del Catastro Rural a nivel nacional, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial.</p>	
Eje de Política 12. Desarrollo Institucional		
Fortalecer la gobernabilidad y gobernanza en el sector agrario nacional	<p>1. Fortalecer la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, bajo la rectoría del MIDAGRI, en el marco de las prioridades de la política nacional agraria.</p>	Sin indicador
	<p>6. Fortalecer la articulación intersectorial e intrasectorial para mejorar el impacto de las intervenciones.</p>	

...continúa Tabla 19

Se observa que existe una correcta articulación entre los objetivos prioritarios, lineamientos e indicadores de los ejes de política 1, 2 y 3. El eje de política 12 no tiene indicadores, lo que dificultaría estimar el avance hacia el logro del objetivo de dicho eje de política.

Cabe señalar que la Política Nacional Agraria 2021 – 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 017- 2021-MIDAGRI, si ha establecido los servicios que brinda el Estado para el logro de los objetivos prioritarios.

El último Informe de Gestión. Seguimiento al Cumplimiento de los Ejes de la Política Nacional Agraria publicado por el MIDAGRI fue el correspondiente al año 2018, que reporta las metas alcanzadas al año 2017 y al año 2018. A continuación, en la Tabla 20 se señala el valor de los indicadores reportados.

Tabla 20.*Ejes e indicadores de la Política Nacional Agraria 2016-2021 seleccionados para análisis*

Eje de Política	Indicador	Reportado
Eje de Política 1: Manejo sostenible de agua y suelos	Indicador 1.2: Superficie que cuentan con información de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor	Al año 2017: 43.7 millones de hectáreas
Eje de Política 2: Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre	Indicador 2.1: Superficie anual de pérdida de cobertura boscosa húmeda de la Amazonía	No reportado por el MIDAGRI en Informe de Gestión. Seguimiento al Cumplimiento de los Ejes de la Política Nacional Agraria
Eje de Política 3 Seguridad Jurídica sobre la tierra	Indicador 3.1: Número de predios rústicos y territorios de comunidades campesinas y nativas validadas e integradas a la base catastral rural.	Al año 2018: Número de predios registrados: 3,314,973 N° de predios catastrados: 2,962,159 N° de títulos inscrito: 1,619,606

Según lo reportado por el MIDAGRI (2019), al año 2017 la entidad había cubierto una superficie de 43.7 millones de hectáreas con información de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, de un total de 128,521,560 hectáreas.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Si bien normas como el Código Civil, el Decreto Legislativo N° 1089 y otras normas que regulan el saneamiento de la propiedad rural agraria señalan que la propiedad rural formaliza la posesión pública, continua y pacífica de un predio; la titulación masiva, no necesariamente otorga la propiedad de un área que se viene poseyendo, sino que otorga la propiedad de grandes áreas no ocupadas o posesionadas. Un ejemplo de ello, podría apreciarse en las unidades territoriales del PTRT3 donde al parecer no se ha ejecutado la posesión total del área. Los impactos positivos y negativos de la titulación masiva deben tener en cuenta el análisis de fenómenos sociales como el sistema colono, la incidencia de delitos como la usurpación de tierras, el incremento de las tasas de pérdida de bosque húmedo tropical y estudios científicos que analicen su impacto como el de Probst, B., BenYishay, A., Kontoleon, A. *et al.*

Las primeras dos etapas del procedimiento de formalización de predios rústicos de propiedad del Estado son importantes en la determinación de las áreas a titular. Por ello el Estado debería tener las herramientas para realizarlas de forma eficiente en el marco de la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, señalado en nuestra Constitución. La determinación de unidades territoriales debería excluir las tierras cuya capacidad de uso mayor es producción forestal (F) o protección (X) y áreas cubiertas por bosques naturales primarios.

La verificación de la explotación económica del predio, puede basarse en información geográfica generada por el propio Estado peruano y de fácil procesamiento, como el vector o raster de Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 - 2020 del GEOBOSQUES - MINAM o el procesamiento de imágenes Planet de libre disponibilidad. Para este último procesamiento se necesita capacitar a los funcionarios del área de catastro de las direcciones regionales de agricultura y del MIDARGRI. En base a esta información, el ingeniero en

ciencias agrarias podría continuar su labor de verificación de explotación económica del predio y su linderación. Por otro lado, la información geográfica señalada, también podría constituir pruebas documentales de la posesión del predio durante la etapa de levantamiento catastral.

En las dos últimas modificaciones del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA (2008) se acortaron los plazos para las fases del procedimiento de formalización de predios rústicos de propiedad del Estado con el fin de agilizar dicho procedimiento. Asimismo, se modificó la norma para que, de ser necesario solo la autoridad local este presente durante la linderación y verificación de la explotación económica del predio. Lo señalado por la norma para esta etapa preocupa pues podría facilitar el tráfico de tierras debido a que la autoridad puede actuar sin la presencia de los principales actores del proceso de formalización de la propiedad durante la etapa en la que se verifica la explotación económica del predio – sustento de la titulación – y los datos geográficos del predio, como su área, por ejemplo.

La Ley N° 29763, es la primera ley forestal y de fauna silvestre que introduce el mantenimiento de bosques como prueba de explotación económica de un predio, cuya propiedad se formalizará. Sin embargo, ello no ha sido recogido por la legislación de formalización de la propiedad rural agraria aprobada posterior a la entrada en vigencia de la Ley N° 29763, a pesar que podría contribuir a la disminución de la deforestación de los predios rurales o rústicos. Históricamente los agricultores que desean obtener el título de propiedad de un predio han deforestado su área para acreditar la posesión del mismo. Por ello SERFOR y MIDAGRI deberían difundir esta normativa y elaborar herramientas que permitan implementarla.

Se entiende que la Ley N° 29763 prohíbe que se titulen predios rústicos, conocidos también como predios rurales, en tierras con capacidad de uso mayor de producción forestal (F) y protección (X). Pero permite que se titulen tierras con capacidad de uso mayor de producción de cultivos en limpio (tierras aptas para el cultivo en limpio - A), cultivos permanentes (tierras aptas para el cultivo permanente – C), y pastos (tierras aptas para pastoreo - P), con o sin cobertura de bosques naturales. La titulación de predios con cobertura boscosa podría facilitar el proceso de deforestación de dicha tierra, tomando en cuenta los predios rurales

son la segunda categoría que presenta mayor deforestación, con un 14.45% del total de deforestación ocurrida durante el período comprendido entre los años 2001 – 2020, de acuerdo a la información del Programa Nacional de Conservación de Bosques para Mitigación de Cambio Climático (2021).

Los sistemas de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor analizados por Imaña (1977) coincidieron en clasificar la tierra por su aptitud o capacidad de uso mayor basándose en las características físicas del suelo, presentando variaciones en los diferentes parámetros que acompañaron las características del suelo y dichos parámetros variaron entre aspectos climatológicos, políticos, económicos y técnico - productivos. Por lo tanto, se podría señalar que los sistemas de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, pueden adoptar diferentes parámetros de evaluación que determinará la clasificación de la tierra. No se debe perder de vista que ya en aquellos años, las limitaciones físico - químicas del suelo junto con las climáticas, no constituían limitaciones a la producción agrícola en tierras de otras categorías diferentes a las aptas para esta actividad, sino que dichas limitaciones eran y son subsanables mediante la inversión que posibilite implementar prácticas tecnológicas de manejo del suelo e irrigación.

El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, tenía como objetivo identificar las mejores tierras aptas para realizar actividad agrícola o pecuaria, sin degradar los suelos. Si bien el nuevo RCTCUM, aprobado por Decreto Supremo N° 0005-2022-MIDAGRI – que entrará en vigencia el 1 de noviembre de 2022 - incluye el factor cobertura en la metodología de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, este factor solo presenta un parámetro, de un total de trece parámetros que tienen los cuatro factores que determinan la CTCUM, por lo tanto, el factor cobertura tiene un peso mucho menor para determinar el grupo de capacidad de uso mayor.

Las políticas públicas del Estado peruano abordan el desarrollo sostenible. Al respecto el Acuerdo Nacional lo incorpora mediante su Política 19: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental. Además, la Política 34: Ordenamiento y gestión territorial también contribuye al mismo. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN lo incorpora a través de su eje

estratégico 6) recursos naturales y ambiente.

De la revisión de los informes técnicos de CTCUM entregados por la DRAU, se puede deducir lo siguiente:

- Los informes técnicos alcanzados por la DRAU del período comprendido entre los años 2011 – 2016 no constituyen estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, debido a que carecían de la información señalada en el Decreto Supremo N° 017- 2009-AG, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y el Decreto Supremo N° 013-2010-AG, que aprueba el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos.
- Los informes técnicos alcanzados por la DRAU correspondientes a los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 no refieren en ninguna parte que la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor haya sido conducida, supervisada o aprobada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del entonces MINAGRI (ahora MIDAGRI) a pesar de que dicha Dirección tiene esas funciones según el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y de que la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1089 (2008) señala que en selva y ceja de selva, el órgano formalizador de la propiedad de los predios rústicos, remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la DGAAA – MIDAGRI, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

De las seis resoluciones de dirección general aprobadas por la DGAAA y entregadas en julio de 2021, que corresponden al período 2017 – julio de 2021, solo dos resoluciones tenían el objetivo de sanear la propiedad de predios rústicos: la Resolución de Dirección General N° 106-2017- MINAGRI-DVDIAR-DGAAA y la Resolución de Dirección General N° 410-2018-MINAGRI- DVDIAR-DGAAA (ambas del departamento San Martín). Las otras cuatro resoluciones emitidas para clasificar las tierras por su CUM fueron elaboradas por empresas que tenían la intención de ejecutar o venían ejecutando proyectos agroindustriales. A través de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos y el portal de Normas y documentos

legales del MIDAGRI, se encontró la Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (departamentos Loreto y Amazonas), cuyo objetivo fue sanear la propiedad de predios rústicos. No se evidenció que durante el periodo 2017 – julio de 2021 y octubre de 2019 – julio de 2022, la DGAAA haya aprobado resoluciones que aprueben los estudios de levantamiento de suelos con fines de CTCUM en el departamento Ucayali. Según lo reportado por el MIDAGRI, al año 2017 la entidad había cubierto una superficie de 43.7 millones de hectáreas con información de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, por lo que se podría decir que existe algún cuello de botella para que la ejecución de los estudios de levantamientos de suelos de CTCUM no avancen en los departamentos amazónicos.

El resultado del criterio legal 1, que se presenta en la Tabla 21, nos muestra que entre el año 2016 hasta julio de 2022, se titularon 2,262 predios rurales en Ucayali, con un área total de 28,062 hectáreas, que no han contado con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor aprobada mediante resolución de dirección general de la Dirección General de Asuntos Agropecuarios del MIDAGRI, el ente competente. Por lo tanto, el porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos que contienen estudios de capacidad de uso mayor es igual a cero y el porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos cuyos resultados de los estudios de capacidad de uso mayor son tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos es igual a cero.

Tabla 21.*Criterio legal 1*

Criterio	Indicador	Medio de verificación
Los títulos de propiedad sanean la propiedad en tierras aptas para cultivo en Limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos	Porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos que contienen estudios de capacidad de uso mayor: 0	Expedientes de los títulos de propiedad de predios rústicos del departamento Ucayali del año 2016 - 2022
	Porcentaje de expedientes de títulos de propiedad de los predios rústicos cuyos resultados de los estudios de capacidad de uso mayor son tierras aptas para cultivo en limpio (A), cultivo permanente (C) o pastos: 0	

A pesar de que el departamento Ucayali, en el periodo analizado, no cumplió con contar con el requisito de los estudios de suelos con fines de CTCUM y las resoluciones de resolución de dirección general de la DGAAA- MIDAGRI que aprueben dichos estudios en los procesos de titulación de predios rurales, se debe rescatar que sus funcionarios realizan un esfuerzo por cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y reportan la información catastral que generan al MIDAGRI.

De la falta de consistencia en la atención a solicitudes en las que se requería la misma documentación, pero en diferente momento, se podría señalar que existen problemas en el archivo y la disponibilidad de las resoluciones de dirección general de la DGAAA – MIDAGRI que aprueban los estudios de levantamiento de suelos con fines de CTCUM. Asimismo, también habría desconocimiento de parte de las funciones del MIDAGRI relacionadas con la gestión del Catastro Rural, administrar la información de la base de datos

del catastro rural nacional y de la información vinculada con el catastro y la obligatoriedad del uso del nuevo Sistema Catastral para Predios Rurales – SICAR, por parte de las direcciones regionales de agricultura de los gobiernos regionales que hayan recibido la transferencia de la función de saneamiento de la propiedad rural agraria.

La UEGPS – MIDAGRI señaló que la información geográfica de las unidades territoriales que tenía disponible es de carácter referencial, debido a que no fueron creadas por la UEGPS, sino que fueron creadas por las direcciones regionales de agricultura de Loreto y Ucayali. Como se ha visto en este trabajo, en ocasiones, las direcciones regionales de agricultura responden con información poco precisa o no responden las solicitudes de acceso a la información pública, lo que es una limitante para este tipo de análisis u otros como investigaciones científicas. Asimismo, se debe señalar que si bien la UEGPS – MIDAGRI no delimita las unidades territoriales, de acuerdo artículo 3.6 de la Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI (2015), modificada por la Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI (2019), el órgano formalizador delimita la unidad territorial y le remite a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR del MIDAGRI, el polígono de la unidad territorial delimitada para su revisión e ingreso al Sistema de Seguimiento de Expediente de Titulación – SSET y Sistema de Catastral para Predios Rurales – SICAR. La DIGESPACR es la encargada de aprobar la delimitación de la unidad territorial, por lo tanto, se esperaría que la UEGPS – MIDAGRI brinde información sobre las unidades territoriales aprobadas por la DIGESPACR. Asimismo, en su condición de unidad responsable de la conducción, ejecución y control de todas las actividades del PTRT3, se esperaría que la UEGPS tenga acceso a las unidades territoriales revisadas por la DIGESPACR.

El resultado del procesamiento de los archivos shapefile de las unidades territoriales del PTRT3 de los departamentos de Loreto y Ucayali, señala que en ambos departamentos se titularían 41,009.29 ha de bosques naturales de acuerdo al análisis realizado en base a la información de GEOBOSQUES – MINAM y 47,979.21 ha, si se toma en cuenta el análisis de las imágenes satelitales Planet. Cabe señalar que la información del GEOBOSQUES – MINAM corresponde a pérdida de bosques al año 2020 y las imágenes de Planet son del año

2021. En base a dichos resultados se calculó los indicadores del criterio ambiental 1 que se presentan en la Tabla 22. Las 31 UT analizadas tienen cobertura boscosa, por lo tanto, el porcentaje de unidades territoriales cuya cobertura vegetal es bosque natural es 100%. Para calcular el porcentaje de área de las unidades territoriales cuya cobertura boscosa es bosque natural se usó solo la información oficial del GEOBOSQUES – MINAM. Se tiene que el área total de las unidades territoriales de Loreto y Ucayali es 57, 791.39 hectáreas, de las cuales 41,009.29 hectáreas son bosque. Por lo tanto, el porcentaje de área de las unidades territoriales cuya cobertura boscosa es bosque natural es 70.96%.

Tabla 22.

Criterio ambiental 1

Criterio	Indicador	Medio de verificación
Los títulos de propiedad sanean la propiedad en tierras sin cobertura de bosques naturales	Porcentaje de unidades territoriales cuya cobertura vegetal es bosque natural: 100%	Análisis de cobertura vegetal de las unidades territoriales del PTRT3 ubicadas en Loreto y Ucayali a través de imágenes satelitales
	Porcentaje de área de las unidades territoriales cuya cobertura vegetal es bosque natural: 70.96%	

El proyecto PTRT3 fue paralizado a fines del año 2021, pero una vez que retome su implementación podría ejecutar la titulación de las áreas de bosques naturales señaladas. El impacto ambiental de la pérdida de esas áreas de bosque sería mayor en las minorías y población vulnerable como son las mujeres y los pueblos indígenas. Generalmente las

mujeres comparten las actividades productivas agropecuarias, a lo que se suma las labores del hogar. La disminución de los servicios ecosistémicos incrementaría el esfuerzo de las mujeres en las labores productivas en desmedro de la atención a otras actividades diarias. Los pueblos indígenas, por su estrecho vínculo con el bosque, también se verían muy afectados en su acceso a agua, alimento, medicina natural, materiales de construcción, identidad cultural, medios de transporte.

La Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre presentan coherencia externa vertical en su diseño, pues el segundo objetivo específico de la PNA se alinea con el objetivo específico 2 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Del mismo modo, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN, la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre presentan coherencia externa vertical pues, el sexto objetivo nacional del PEDN, se alinea con el segundo objetivo específico de la PNA 2016 – 2021 y con el objetivo específico 2 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Como el sector agricultura es el ente rector en materia de saneamiento de la propiedad rural, se evaluó la coherencia interna del diseño de la Política Nacional Agraria 2016-2021, siguiendo la metodología de la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN. La coherencia interna tiene como fin verificar la correcta articulación entre los objetivos prioritarios, lineamientos y servicios. En este caso, se evaluó la coherencia interna del diseño de los siguientes ejes de política: Eje de Política 1: Manejo Sostenible de Agua y Suelos, Eje de Política 2: Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, Eje de Política 3: Seguridad Jurídica sobre la tierra y el Eje de Política 12: Desarrollo Institucional; debido a que son los ejes de política relacionados a los temas analizados. Se observó que existe una correcta articulación entre los objetivos prioritarios, lineamientos e indicadores de los ejes de política 1, 2 y 3. El eje de política 12 no tiene indicadores, lo que dificultaría estimar el avance hacia el logro del objetivo de dicho eje de política. Cabe señalar que la Política Nacional Agraria 2021 – 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 017-2021-MIDAGRI, si ha establecido los servicios que brinda el Estado para el logro de los objetivos prioritarios.

V. CONCLUSIONES

- Los procesos de titulación realizados por la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 no cumplieron con el requisito de contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor aprobada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI, transgrediendo la legislación forestal y la legislación de titulación de predios rústicos.
- Durante el periodo 2016 a julio 2022, la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali tituló 2,262 predios rústicos con una extensión total de 28,062 hectáreas, que no contaron con la resolución que aprueba la CTCUM, requisito de la legislación forestal y la legislación de titulación de predios rústicos.
- El resultado del procesamiento de los archivos shapefile de las unidades territoriales del PTRT3 de los departamentos de Loreto y Ucayali, señala que en ambos departamentos se titularían 41,009.29 ha de bosques naturales de acuerdo al análisis realizado en base a la información de GEOBOSQUES – MINAM y 47,979.21 ha, si se toma en cuenta el análisis de las imágenes satelitales Planet. Si bien la legislación forestal no prohíbe titular predios rústicos con cobertura de bosques naturales, la pérdida de esta área de bosques naturales produciría efectos negativos en los servicios ecosistémicos que brindan los bosques a la población de las generaciones presentes y futuras; como el secuestro de carbono, importante por su rol en la mitigación del cambio climático.
- El análisis de políticas sectoriales realizado a través de la metodología de evaluación de diseño de políticas públicas aprobado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN verificó la coherencia externa vertical de la Política Nacional Agraria 2016-2021 y la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la coherencia externa vertical del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN, la Política Nacional Agraria 2016-

2021. Del mismo modo se verificó la coherencia interna de diseño de la PNA, por lo que se podría señalar que los mencionados planes y políticas no son el origen del problema de la debilidad de la implementación de los estudios de CTCUM en los procesos de formalización de predios rústicos.

VI. RECOMENDACIONES

- Es necesario promover la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento territoriales de los departamentos, que están a cargo de los gobiernos regionales, priorizando recursos económicos de fuente pública y de cooperación internacional, con el fin de planificar y gestionar las diversas actividades económicas que se realizan sobre el territorio de forma sostenible.
- Debido a la importancia de la zonificación forestal para determinar el potencial de uso de las tierras forestales y de los recursos forestales, incluidas las zonas de protección y conservación biológica, se recomienda que los gobiernos regionales, el SERFOR y el MINAM prioricen recursos humanos y financieros en el avance de la aprobación de la zonificación forestal de los departamentos con bosques naturales.
- Modificar la legislación forestal, con el fin de que, en los procedimientos de formalización de predios rústicos, la opinión del SERFOR sea vinculante, cuando los predios rústicos o rurales a titular presenten como cobertura bosques naturales categorizados como ecosistemas frágiles incorporados en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, hábitats críticos, títulos habilitantes; así como, categorías de la zonificación y del ordenamiento forestal.
- Se recomienda que, en los procesos de autorización de cambio de uso de tierras privadas con capacidad de uso mayor de agricultura en limpio, agricultura permanente y pastos, se agregue el requisito de realizar a nivel de cada predio, el ordenamiento del predio, como un instrumento de gestión que facilite la identificación del uso óptimo y sostenible de la cobertura forestal del predio. Asimismo, se recomienda también que el SERFOR publique y apruebe a la brevedad posible los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones de cambio de uso actual de las tierras a fines agropecuarios en tierras privadas con el

mismo estándar que los lineamientos que rigen las tierras de dominio público.

- El proceso de la nueva Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre debería abordar la problemática del avance de la pérdida de bosques en predios rurales, con el fin de señalar lineamientos, objetivos prioritarios, indicadores y servicios que contribuyan a solucionar este problema público de modo eficaz. Es relevante la participación de todos los actores involucrados con el fin de que la nueva Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre tenga viabilidad política, social e institucional.
- Evaluar la titulación masiva en los procedimientos de formalización de predios rústicos ubicados en los departamentos amazónicos y los bosques secos y sus impactos en la pérdida de bosques naturales. Para dicha evaluación se podrían usar las metodologías de evaluación costo – beneficio, la viabilidad político – social y la viabilidad institucional cuya metodología está desarrollada por el CEPLAN para evaluar políticas públicas. En la viabilidad político – social, se debe tener en cuenta en el análisis los fenómenos sociales como el sistema colono, la colonización de áreas boscosas ocasionadas por la dinámica de los ríos amazónicos, la incidencia de delitos como la usurpación de tierras, el incremento de las tasas de pérdida de bosque húmedo tropical y estudios científicos que analicen su impacto en la deforestación como el de Probst, B., Kontoleon, A. *et al.*; así como el impacto de la deforestación y del cambio climático en los diversos ecosistemas de nuestro país y en las diversas actividades económicas influenciadas por el clima y los servicios ecosistémicos que brindan los bosques.
- La determinación de unidades territoriales debería iniciar con la exclusión de las tierras cuya capacidad de uso mayor es producción forestal (F) o protección (X) y áreas cubiertas por bosques naturales primarios, como ecosistemas frágiles, hábitats críticos, títulos habilitantes; así como, categorías de la zonificación y del ordenamiento forestal. Para la elaboración de los estudios de CTCUM, en los procedimientos de formalización de los predios rurales, el Estado puede acceder a fondos de compromisos y proyectos climáticos, pero también debe priorizar fondos públicos que se destinen a dichos estudios en zonas con tierras cubiertas por bosques naturales. Para la determinación de la cobertura vegetal de las unidades territoriales el Estado, puede usar información oficial producida por el

MINAM, el SERFOR y capacitar a su personal en el acceso y análisis de imágenes satelitales de alta resolución y libre disponibilidad.

- La verificación de la explotación económica del predio, puede basarse en información geográfica generada por el propio Estado peruano y de fácil procesamiento, como el vector y el raster de Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 - 2020 del GEOBOSQUES - MINAM o en el procesamiento de imágenes Planet de libre disponibilidad. Ello podría disminuir la incidencia de usurpación de tierras y los procesos violentos asociados a ello. Para este último procesamiento se necesita capacitar a los funcionarios del área de catastro de las direcciones regionales de agricultura y el MIDAGRI.
- El MIDAGRI y el SERFOR deberían informar y capacitar a los funcionarios de las direcciones regionales de agricultura y a los usuarios, en el contenido del artículo 123 del Reglamento para la Gestión Forestal, que introduce el mantenimiento de bosques como prueba de explotación económica de un predio, cuya propiedad se formalizará; así como en la normativa de formalización de predios rústicos - antigua y la que recién está entrando en vigencia como el Reglamento de la Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales (aprobado el 27 de julio de 2022) y el Nuevo Reglamento de CTCUM (que entrará en vigencia el 1 de noviembre de 2022). Asimismo, el MIDAGRI debe incorporar esta nueva figura legal en su normativa de formalización de la propiedad rural agraria.
- Se debería priorizar la asistencia técnica con fondos públicos y de cooperación, a los propietarios y poseedores de tierras con cobertura boscosa con el fin de que la actividad forestal genere mayor rentabilidad que la agricultura.
- Las diferentes direcciones y unidades del MIDAGRI deberían mejorar la coordinación interna con el fin de mejorar el proceso de acceso a la información pública; así como capacitar a los funcionarios en el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

- Si bien el MIDAGRI no puede supervisar las funciones que las direcciones regionales agrarias, recibieron mediante la transferencia de funciones del entonces Ministerio de Agricultura, podría generar un espacio de coordinación interinstitucional especializado, donde se atienda la problemática de la titulación de predios rurales, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y la deforestación. Uno de los espacios existentes donde se podría abordar esta problemática y promover el espacio de coordinación interinstitucional especializado, es el Consejo Directivo del SERFOR, donde participan representantes del MIDAGRI, los gobiernos regionales y del MINAM, entre otros.
- Ante el incumplimiento de la legislación forestal en los procesos de titulación de predios rurales o rústicos, y el avance de la deforestación y degradación forestal, y la falta de transparencia de la información de los procesos de saneamiento de la propiedad rural es necesario que los Órganos de Control Interno de los gobiernos regionales y del MIDAGRI; así como la Contraloría General de la República, incrementen el número de auditorías relacionadas al proceso de saneamiento físico – legal de los predios rurales o rústicos y publiquen sus resultados.
- Capacitar a los funcionarios en la importancia de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y destinar recursos a las entidades estatales para su adecuada implementación.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Nacional (25 de mayo de 2014). *Políticas de Estado – Castellano*.
<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

Alvarado, J. 2003. *La usucapión como modo de adquirir de la propiedad en el derecho romano y su influencia en la legislación civil latinoamericana*. Primera parte. Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo, Venezuela, núm. 23, 2003. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc26/26-2.pdf>

Arribas, G., Lau, E. 2011. Acerca de la Prescripción Adquisitiva: ¿Saliendo de la “Caverna”? Revista de Derecho Themis 60. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

Baldovino, S. 2016. Una Primera Mirada: Situación Legal de la Tenencia de Tierras Rurales en el Perú. Primera edición. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, Perú. 69p.
https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20170109155049_Tenencia%20de%20Tierras%20-Silvana%20Baldovino%20-%20Libro%20completo.pdf

Calderón, J. (2013). *Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy*. [Archivo PDF].
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/calderon-wp14jc3sp-full_0.pdf

Capitanelli, Ricardo G. (1965) "Morfología y dinámica fluvial amazónica: problemas de Iquitos". *Boletín de Estudios Geográficos*, No. 48, p. 149-167.
<http://bdigital.uncu.edu.ar/11605>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (s.f.) Políticas y Planes.

<https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/>

CEPLAN (2011) *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional aprobado por Decreto N° 054-2011- PCM*. <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

CEPLAN (2012). Planeamiento Estratégico para el Desarrollo Nacional. [Imagen]. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DF4B34C0D09CF2590525829F006E2245/\\$FILE/pedncentro de altos estudios nacionales caen.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DF4B34C0D09CF2590525829F006E2245/$FILE/pedncentro%20de%20altos%20estudios%20nacionales%20caen.pdf)

CEPLAN (30 de abril de 2021). Políticas nacionales y sectoriales. Inventario Políticas Nacionales por Sectores. <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

CEPLAN (2021). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00015-2021- CEPLAN/PCD*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1724649/Gu%C3%ADa%20para%20el%20seguimiento%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20nacionales%20y%20planes%20para%20el%20SINAPLAN%20-%20CEPLAN.pdf>

CEPLAN (8 de setiembre de 2021). Planeamiento Estratégico Nacional. [Diapositiva de Power Point]. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Presupuesto/files/expositores/ceplan_consistencia_2022.pdf

CEPLAN (30 de mayo de 2022). Nota de Prensa. Comisión de Presupuesto del Congreso recoge detalles del proceso de elaboración del PEDN 2050. [Diapositiva de Power Point] <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/612867-comision-de-presupuesto-del-congreso-recoge-detalles-del-proceso-de-elaboracion-del-pedn-al-2050>

Che Piu, H, Galván, O. 2015. La Transformación del Bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana. DAR. Lima, Perú. 180p
https://dar.org.pe/archivos/Libro%20CUS_vf.pdf

Código Civil. Decreto Legislativo 295 de 1984. Art. 906, 907, 915, 923, 950, 951, 953. 24 de julio de 1984 (Perú)

Constitución Política del Perú. 1993. Art. 66, 67, 69, 70 y 88. 29 de diciembre de 1993. (Perú)

Contraloría General de la República. 2015. Reporte N° 05–2015–CG/EST. Vacíos normativos y debilidades en la gestión de las entidades competentes en la instalación de cultivos agroindustriales de palma aceitera en el departamento de Loreto https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/reportes/2015/Reporte_N05-2015-CG_EST.pdf

Decreto Legislativo N° 1089 de 2008 [con fuerza de ley] Decreto legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. 27 de junio de 2008. Normas Legales, N.° 10276. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo N° 1088 de 2008. [con fuerza de ley] Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 28 de junio de 2008. Normas Legales, N.° 10276. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 017-2009-AG. [Ministerio de Agricultura] Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso mayor. 2 de setiembre de 2009.

Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI. 24 de julio de 2014.

Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Agraria. 18 de marzo de 2016.

Decreto Supremo N°009-2013-MINAGRI [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. 14 de agosto de 2013.

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. 29 de setiembre de 2015.

Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor. 24 de abril de 2022.

Decreto Supremo N° 013-2016-MINAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA. 21 de julio de 2016.

Decreto Supremo N° 009-2017-MINAGRI. [Ministerio de Agricultura y Riego] Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA. 26 de julio de 2017.

Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA. [Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento] Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 - Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. 13 de diciembre de 2008.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. (5 de setiembre de 2021). Perú perdió más de 200 mil hectáreas de bosque solo en el 2020: la tasa más alta de los últimos 20 años. [https://dar.org.pe/peru-perdio-mas-de-200-mil-hectareas-de-bosque-solo-en-el-2020-la-tasa-
mas-alta-de-los-ultimos-20-anos/](https://dar.org.pe/peru-perdio-mas-de-200-mil-hectareas-de-bosque-solo-en-el-2020-la-tasa-mas-alta-de-los-ultimos-20-anos/)

DAR. 2022. Conversatorio virtual: "Trámites que impactan en los bosques". <https://fb.watch/eeK7ya8TDM/>

DAR. 2022. Normas que impactan bosques: Análisis de la reciente norma que debilitaría la Ley Forestal y de Fauna. [https://dar.org.pe/normas-que-impactan-bosques-analisis-de-la-
reciente-norma-que-debilitaria-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre/](https://dar.org.pe/normas-que-impactan-bosques-analisis-de-la-reciente-norma-que-debilitaria-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre/)

Imaña, J. 1977. Tesis para optar al grado de Magister Scientiae "Capacidad de uso mayor de la tierra en dos cuencas de Costa Rica." Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza –CATIE. Turrialba – Costa Rica.

FAO en Perú. (21 de junio de 2019). La FAO presenta herramienta para la estimación de GEI en proyectos agrarios. <http://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/es/c/1200208/>

Gobierno del Perú. (28 de junio de 2021) Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Estudios de Levantamiento de Suelos Aprobados 2016–2020. [https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/midagri-dermcc-estudios-de-levantamientos-
de-
suelos-aprobados](https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/midagri-dermcc-estudios-de-levantamientos-de-suelos-aprobados)

Kilpatrick, D. G. (2000). *Definitions of public policy and the law*. [https://mainweb-
v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml](https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml)

Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales. Naciones Unidas. CEPAL.División de Desarrollo Social. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf

Ley N° 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 20 de julio de 2002. Normas Legales, N° 8064. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 31145 de 2021. Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rústicos a cargo de los Gobiernos Regionales. 27 de marzo de 2021. Normas Legales, N° 15947. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 29763 de 2011. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. 22 de julio de 2011. Normas Legales, N° 11475. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 27867 de 2002. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 18 de noviembre de 2002. Normas Legales, N° 8185. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 26821 de 1997. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. 26 de junio de 1997. Normas Legales, N° 6207. Diario Oficial El Peruano.

Ley N° 29157 de 2007. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. 19 de diciembre de 2007. Normas Legales, N° 10079. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Agricultura y Riego - MINAG. 2016. Manual Operativo del Proyecto. Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú. Tercera Etapa. PTRT3. Contrato de Préstamo N° 3370/OC-PE. <https://www.uegps.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/MOP- PTRT3.pdf>.

MINAG (2019). *Informe de Gestión - 2018. Seguimiento al Cumplimiento de los Ejes de la Política Nacional Agraria 2018*. Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas del MIDAGRI. <https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicacion/pna-anual>

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI (s.f.) Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú. Tercera Etapa. PTRT3. <https://www.uegps.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/MOP-PTRT3.pdf>.

MIDAGRI (s.f.) Normas y documentos legales de MIDAGRI. <https://www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales>

Ministerio de Salud y Protección Social. 2012. Lineamientos de Política en Discapacidad e Inclusión Social. Avanzando en la Política de Discapacidad hacia la Inclusión Social. Gobierno de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/1.%20LINEAMIENTOS%20PARA%20LA%20FORMULACION%20DE%20POLITICA%20PUBLICA.pdf>

Ministerio del Ambiente - MINAM (2016). *Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático*. Decreto Supremo N° 007 2016-MINAM. http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOCлимATICO2016_ok.pdf

MINAM - PNCBMCC (2019). *Apuntes del Bosque N° 1. Cobertura y Deforestación en los Bosques Húmedos Amazónicos 2018*. Editorial Ministerio del Ambiente - Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Primera edición. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/apuntes-bosque-no-1-cobertura-deforestacion-bosques-humedos>

MINAM (2021). *Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 - 2020 por categoría territorial (Excel)*. Ministerio del Ambiente – Geobosques. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/descargas.php?122345gxxe345w34gg>

MINAM (4 de junio de 2022). Nota de prensa. Tacna. Presentan el primer Plan de Ordenamiento Territorial a nivel nacional.

<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/616762-tacna-presentan-el-primer-plan-de-ordenamiento-territorial-a-nivel-nacional>

Mongabay Latam. 2018. Tráfico de tierras en Ucayali: funcionarios detenidos por pertenecer a mafia. Por Yvette Sierra Praeli. <https://es.mongabay.com/2018/12/trafico-tierras-ucayali-bosques-desaparecen/>

Ortiz, I. 2010. *El derecho de propiedad y la posesión informal*. Primera Edición. Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24EBD5646B3E73F605257C1C0061808F/\\$FILE/Derecho_de_Propiedad_informal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24EBD5646B3E73F605257C1C0061808F/$FILE/Derecho_de_Propiedad_informal.pdf)

Probst, B., BenYishay, A., Kontoleon, A. *et al.* (2020). *Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon*. *Nature Sustainability* 3, 1019–1026. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0537-2>

Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI de 2015. [Ministerio de Agricultura y Riego]. Aprobar los Lineamientos para la Ejecución de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos de propiedad del Estado y de Declaración de propiedad por prescripción Adquisitiva de Dominio. 10 de noviembre de 2015.

Resolución Ministerial N° 0428-2019-MINAGRI de 2019. [Ministerio de Agricultura y Riego]. Modifíquese los numerales 3.5, 3.6, 4.1.1, .4.1.2, 4.1.4 4.1.5, 4.1.6., 4.1.8, 4.1.9, 4.2.1, 4.2.7., 4.2.11 y 4.2.12 de la R.M. 556-2015-MINAGRI que aprueba los Lineamientos para la Ejecución de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos de Propiedad del Estado. 2 de diciembre de 2019

Rudel, T., Horowitz, B. 1993. Tropical deforestation: small farmers and land clearing in the Ecuadorian Amazon. *Methods and Cases in Conservation Science*. Columbia University Press New York. New York, Estados Unidos.

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR. 2022. Informe-D000219-2022-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGAJ

SERFOR. 2022. Zonificación Forestal 2022. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1rBWlGdSv6bguI4RaAyMnpnW9myR3tsB/page/HHh6B>

Sorribas, M.V., Paiva, R.C.D., Melack, J.M. *et al.* Projections of climate change effects on discharge and inundation in the Amazon basin. *Climatic Change* 136, 555–570 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1640-2>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (2018). Nota de Prensa. ¿Como realizar la prescripción adquisitiva de dominio de un inmueble? Oficina General de Comunicaciones. <https://www.sunarp.gob.pe/PRENSA/inicio/file.axd?file=/2018/20042018-1.pdf>

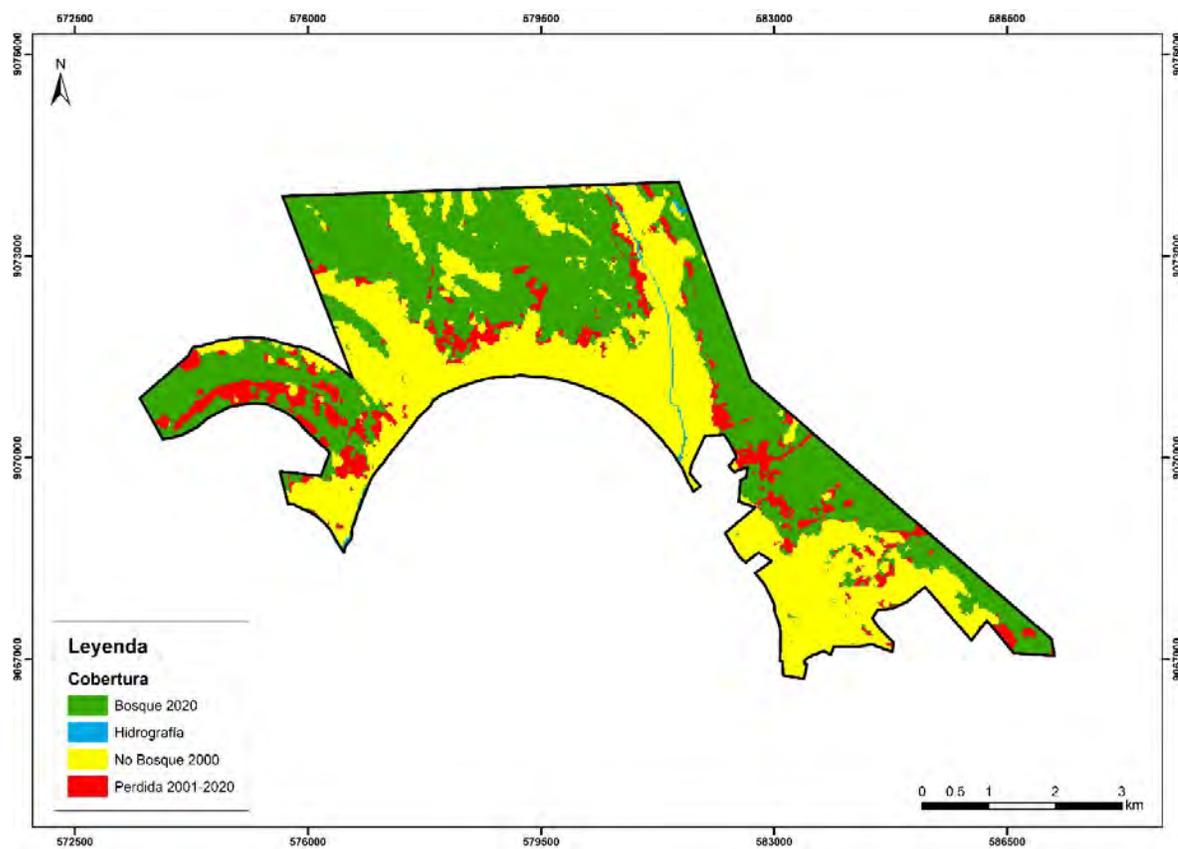
Tosi, J.A. 1961. Factores ecológicos en el planeamiento del uso científico de la tierra. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Turrialba, Costa Rica.

Toyama, J.L. 1997. *El derecho de propiedad en John Locke*. Pensamiento Constitucional. Año V N° 5. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3250>

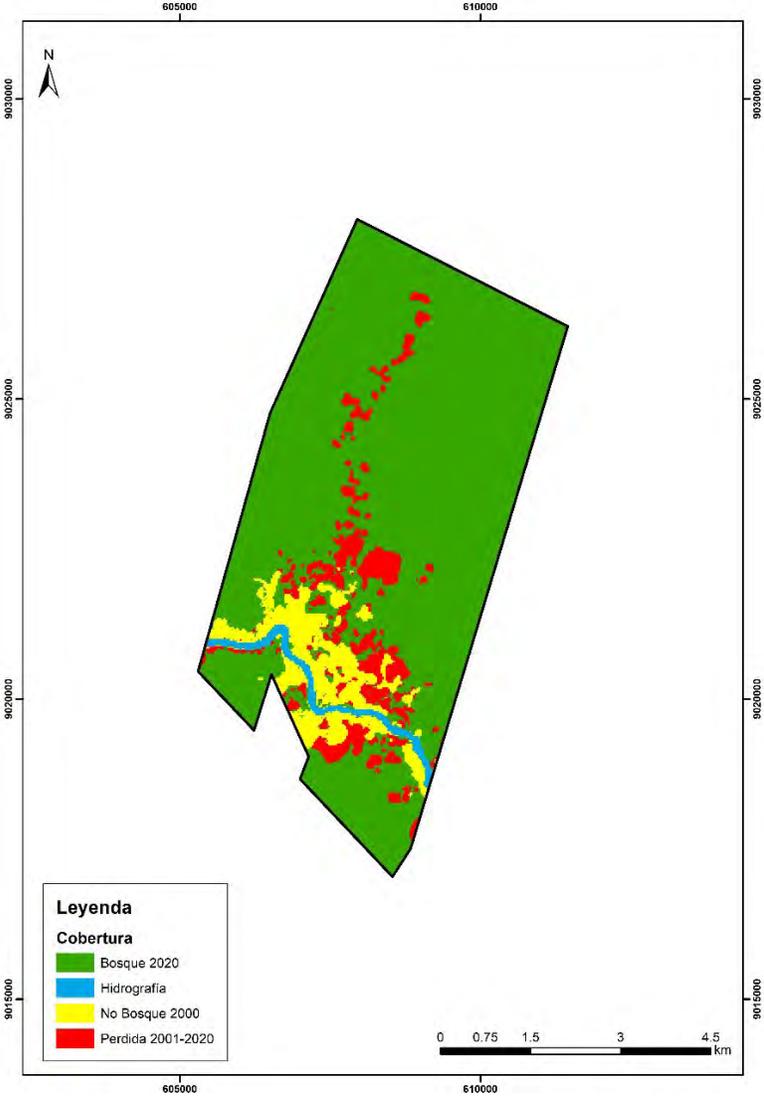
VIII. ANEXOS

Anexo 1. Mapas de clasificación de cobertura de las unidades territoriales del PTRT3, de los departamentos Loreto y Ucayali, según vector de Bosque y no bosque 2000 - Pérdida de bosque 2001 – 2020 del GEOBOSQUES - MINAM

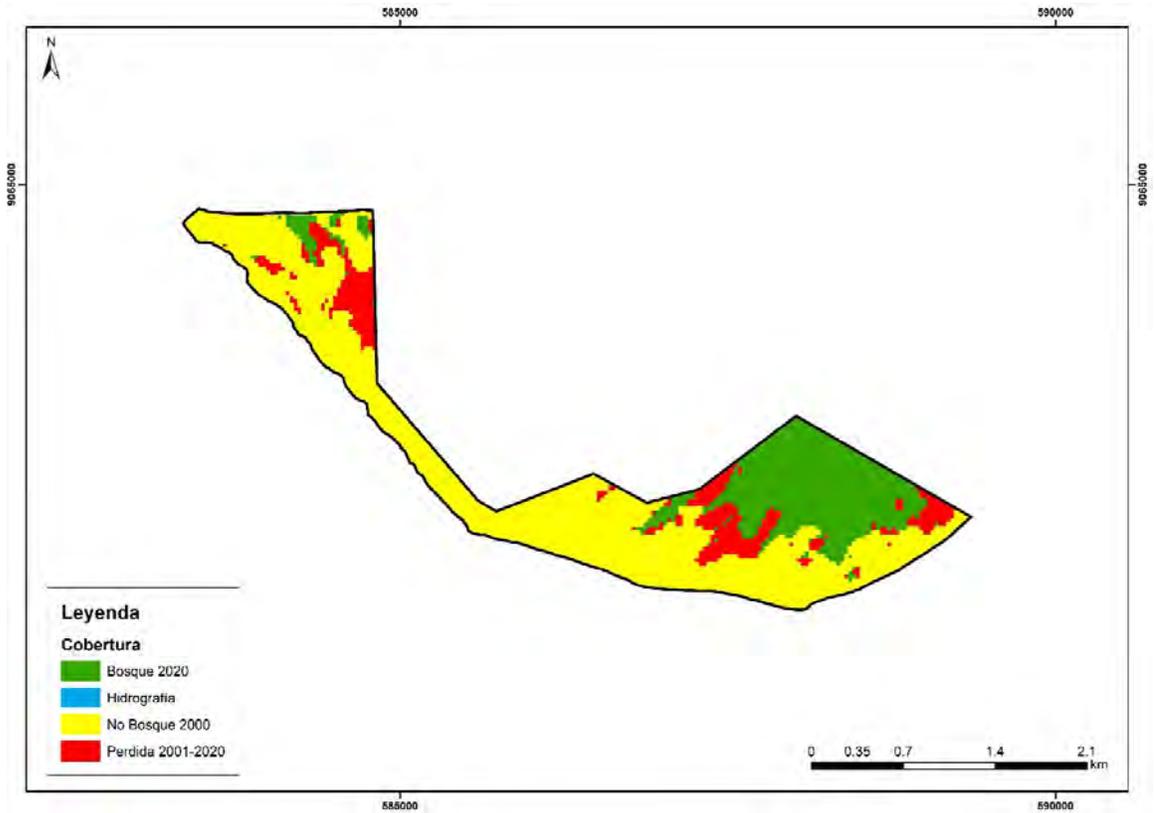
Departamento Ucayali Unidad Territorial Mazaray



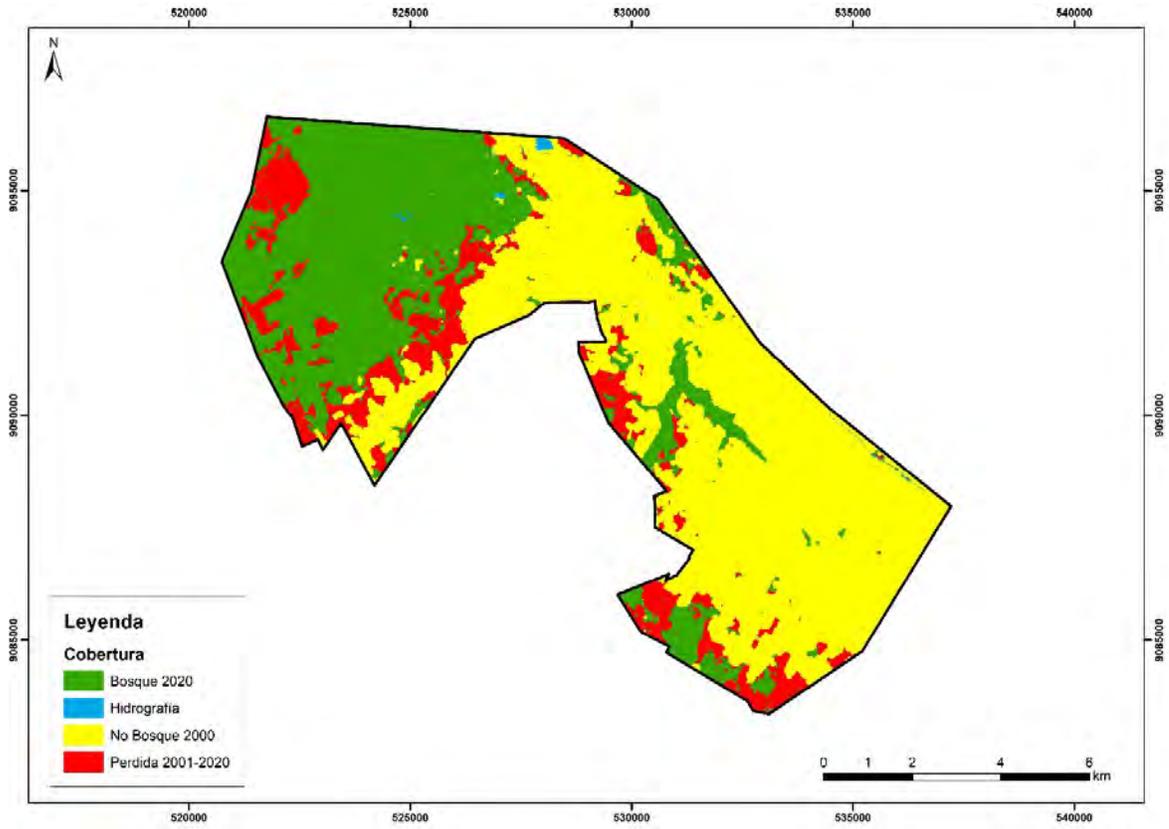
Unidad Territorial Vinuncuro



Unidad Territorial Tipishca (Aguas Negras)



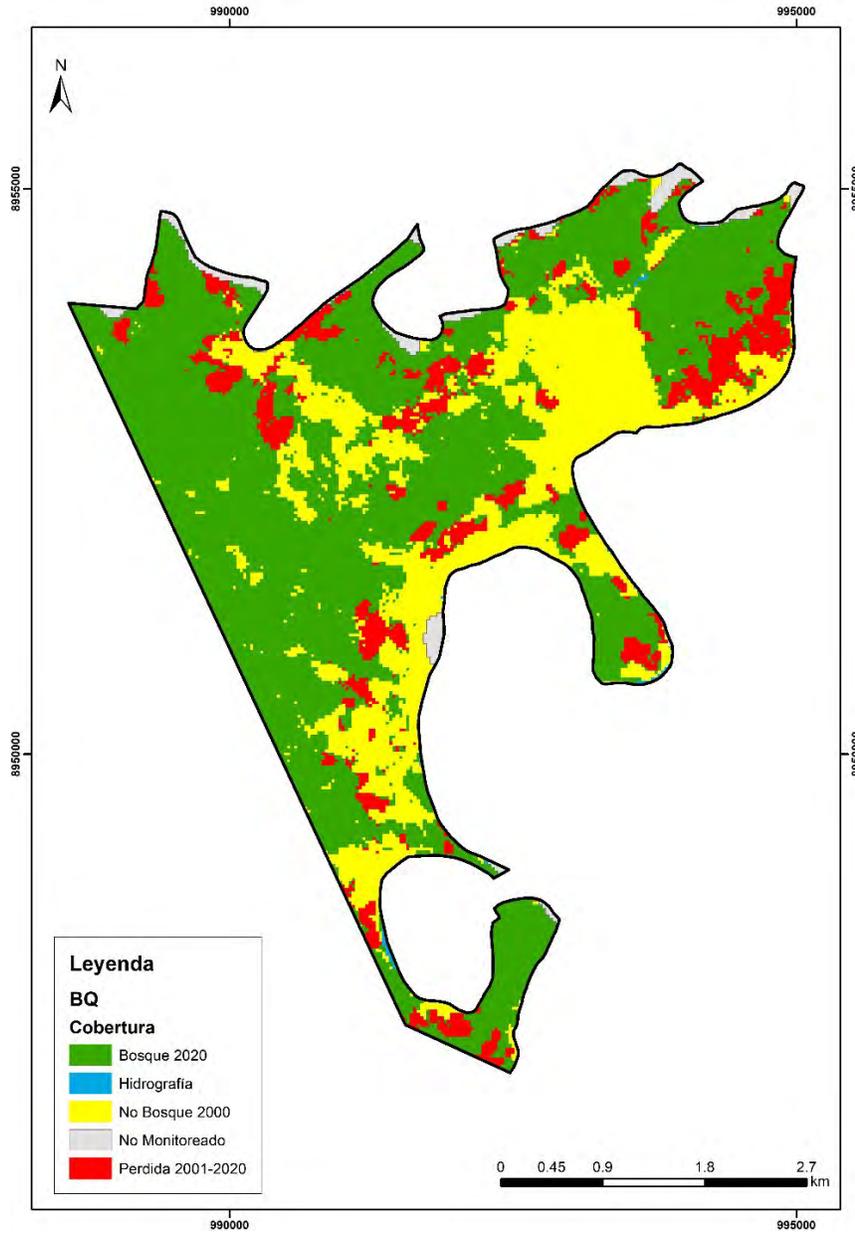
Unidad Territorial Ricardo Palma



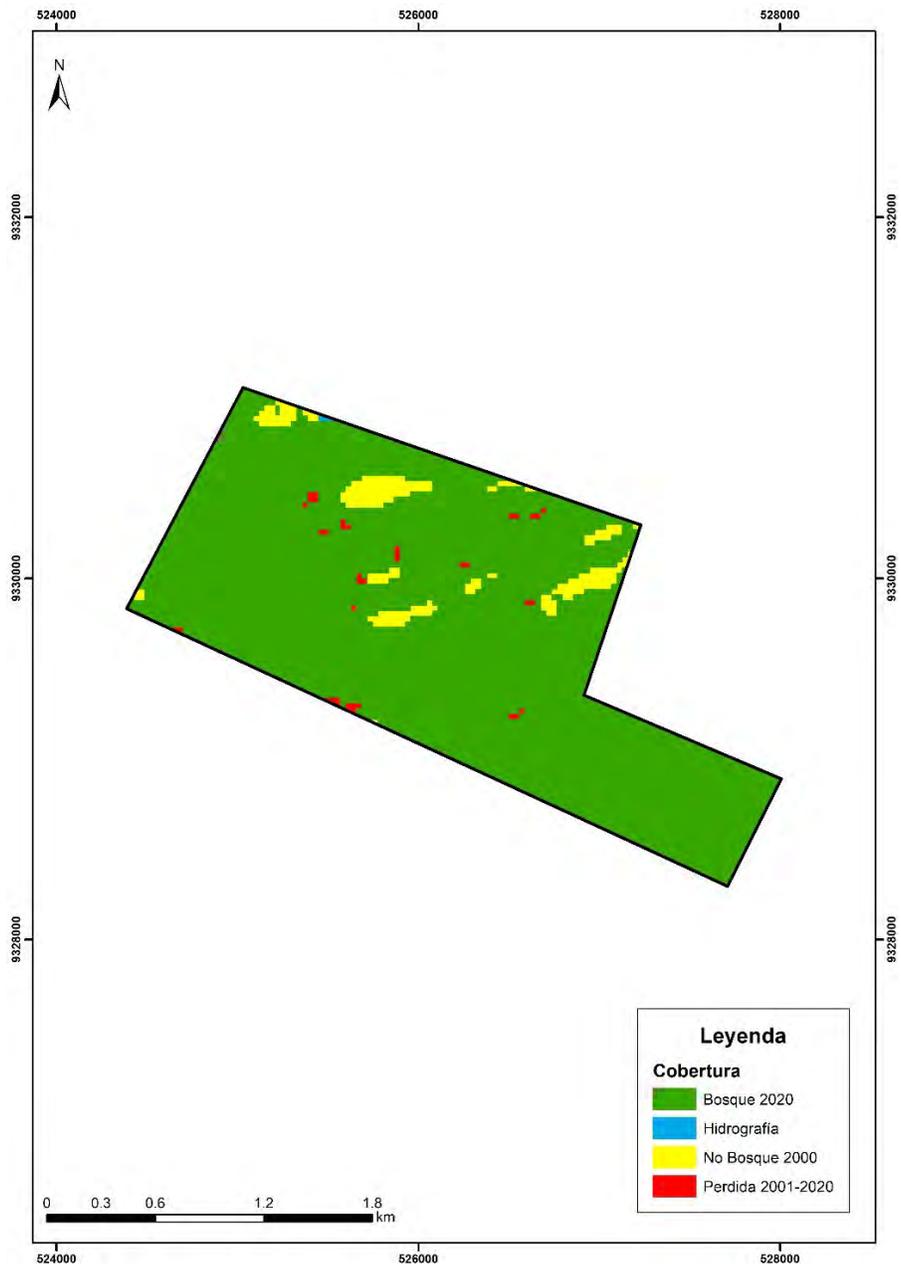
Unidad Territorial Puerto Libre



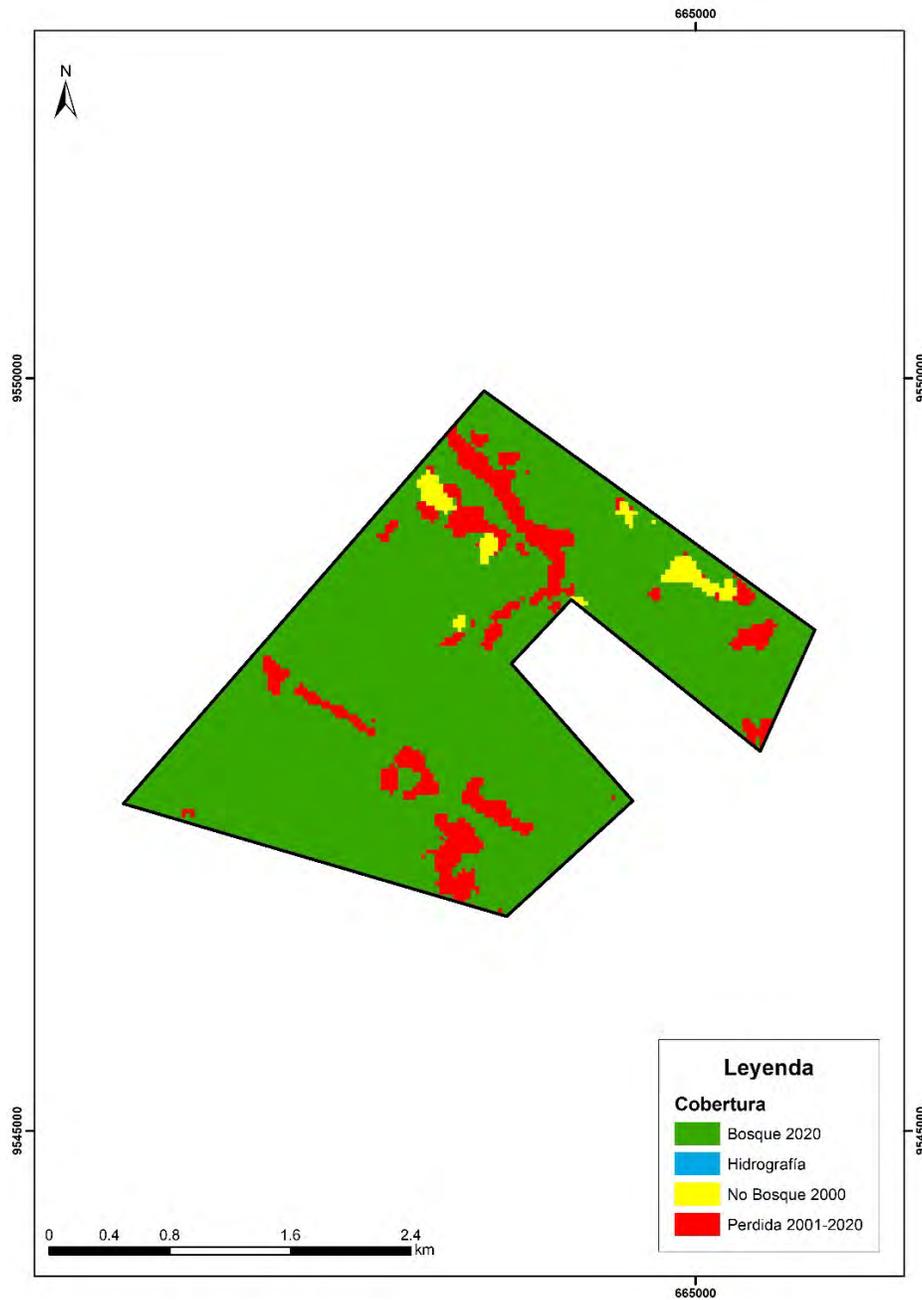
Unidad Territorial Palestina



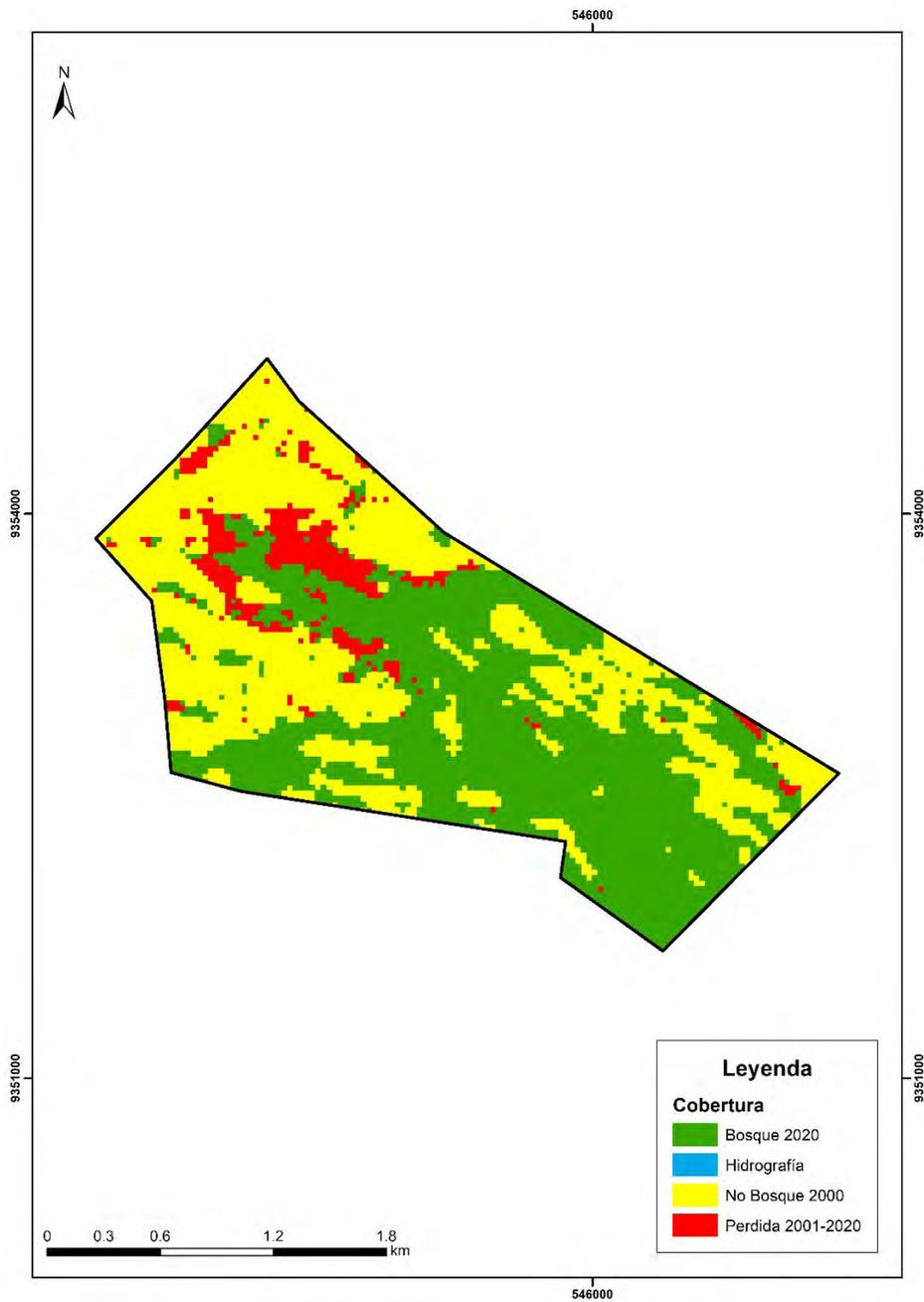
Departamento Loreto
Unidad Territorial Soledad



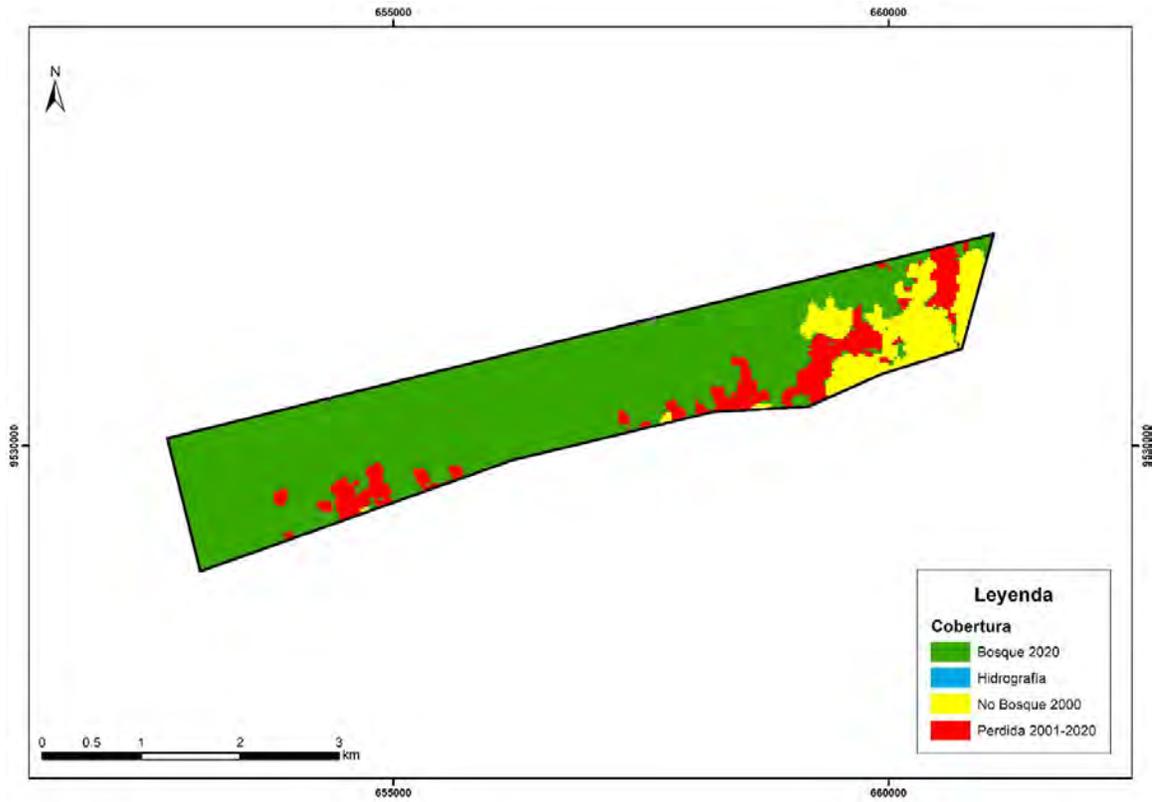
Unidad Territorial San Juan Bautista 2 - Caserío Melitón Carbajal



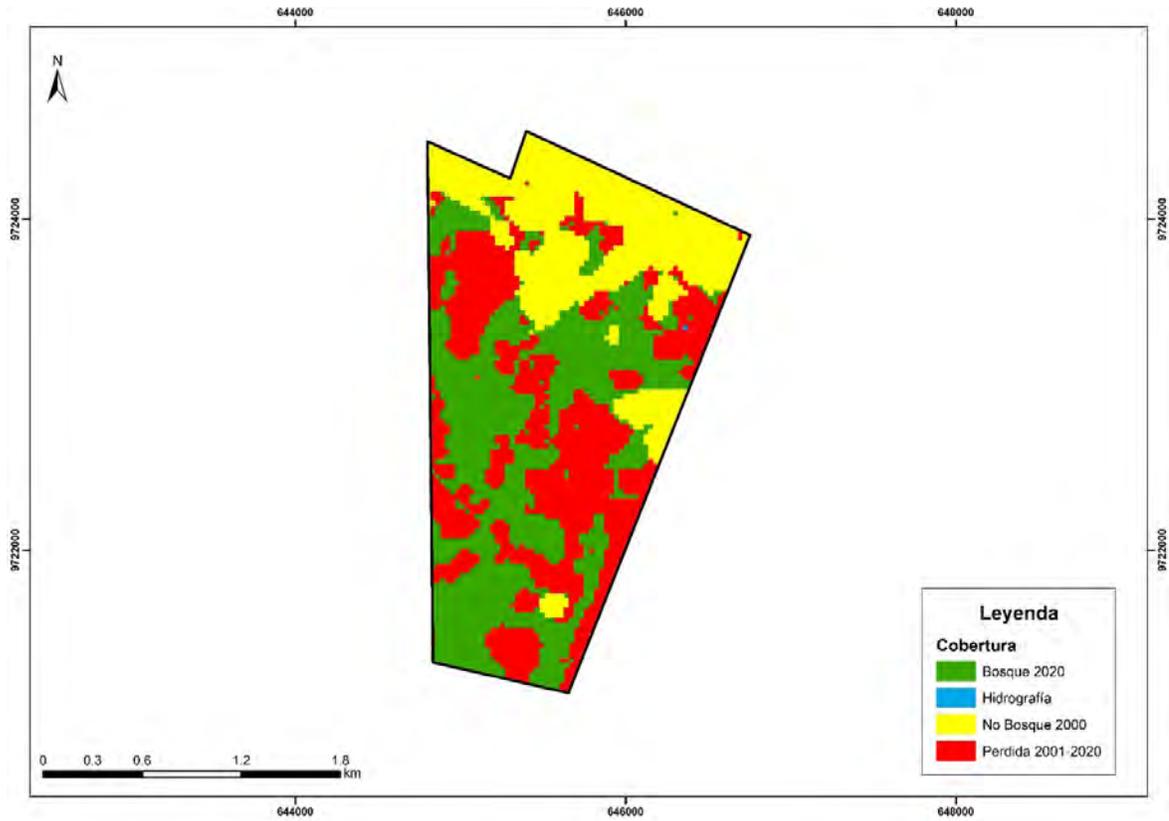
Unidad Territorial San Roque



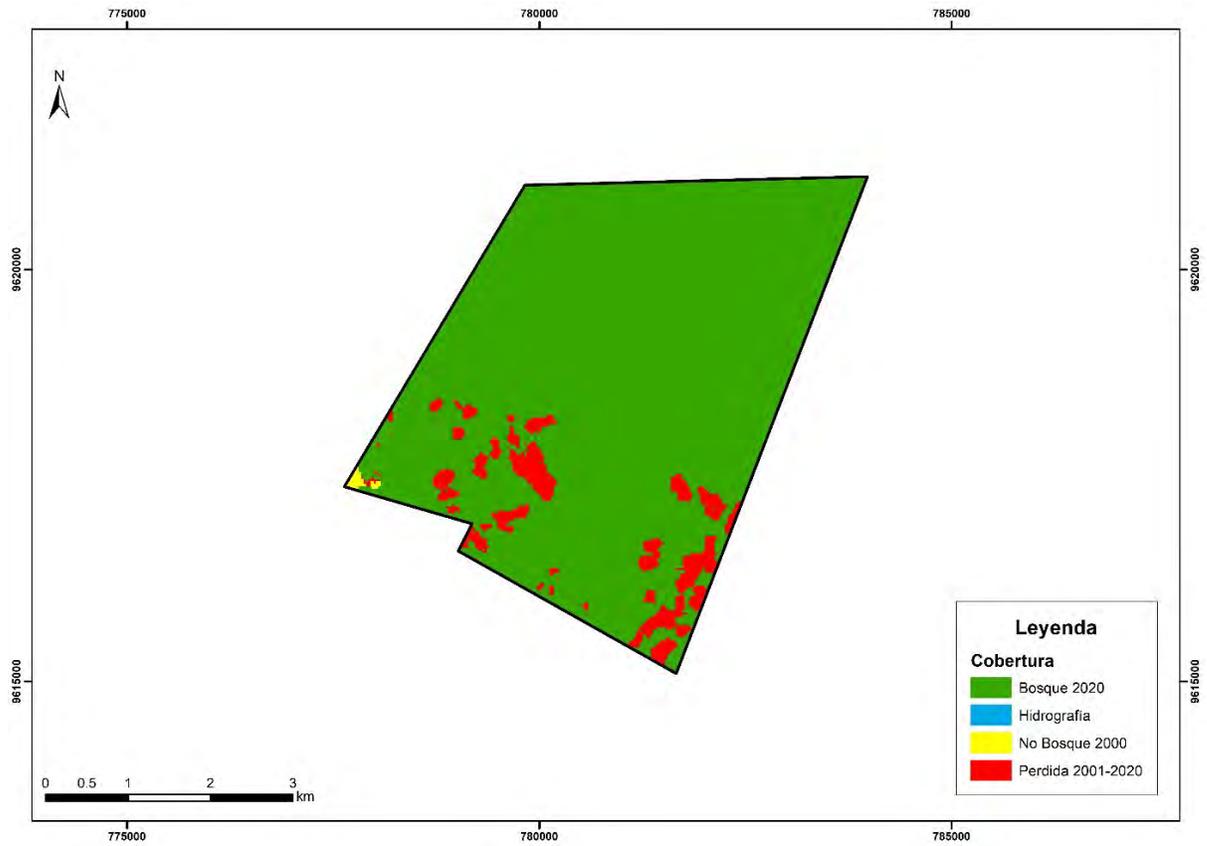
Unidad Territorial San Juan Bautista 1 - Caserío 12 de Octubre



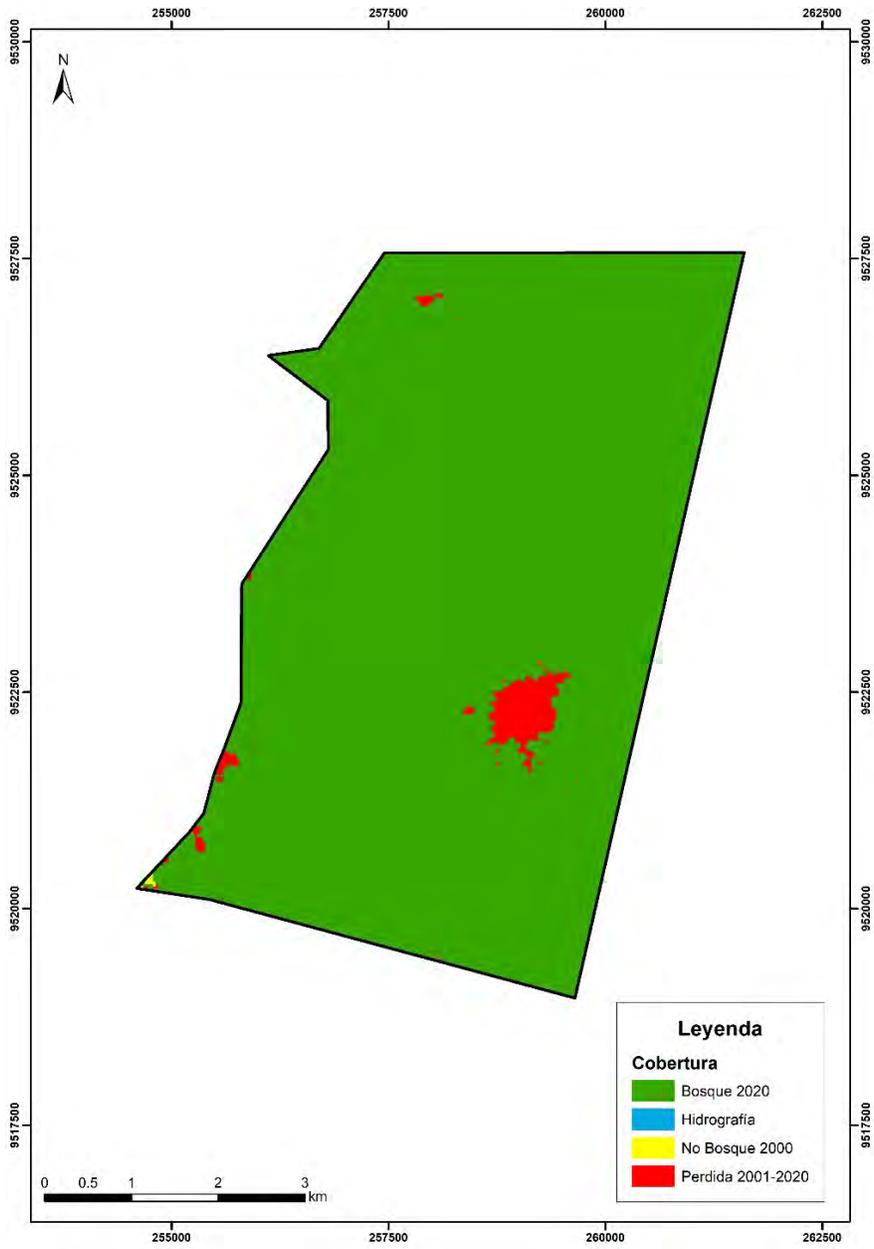
Unidad Territorial Santa Clotilde - Barrio San Antonio



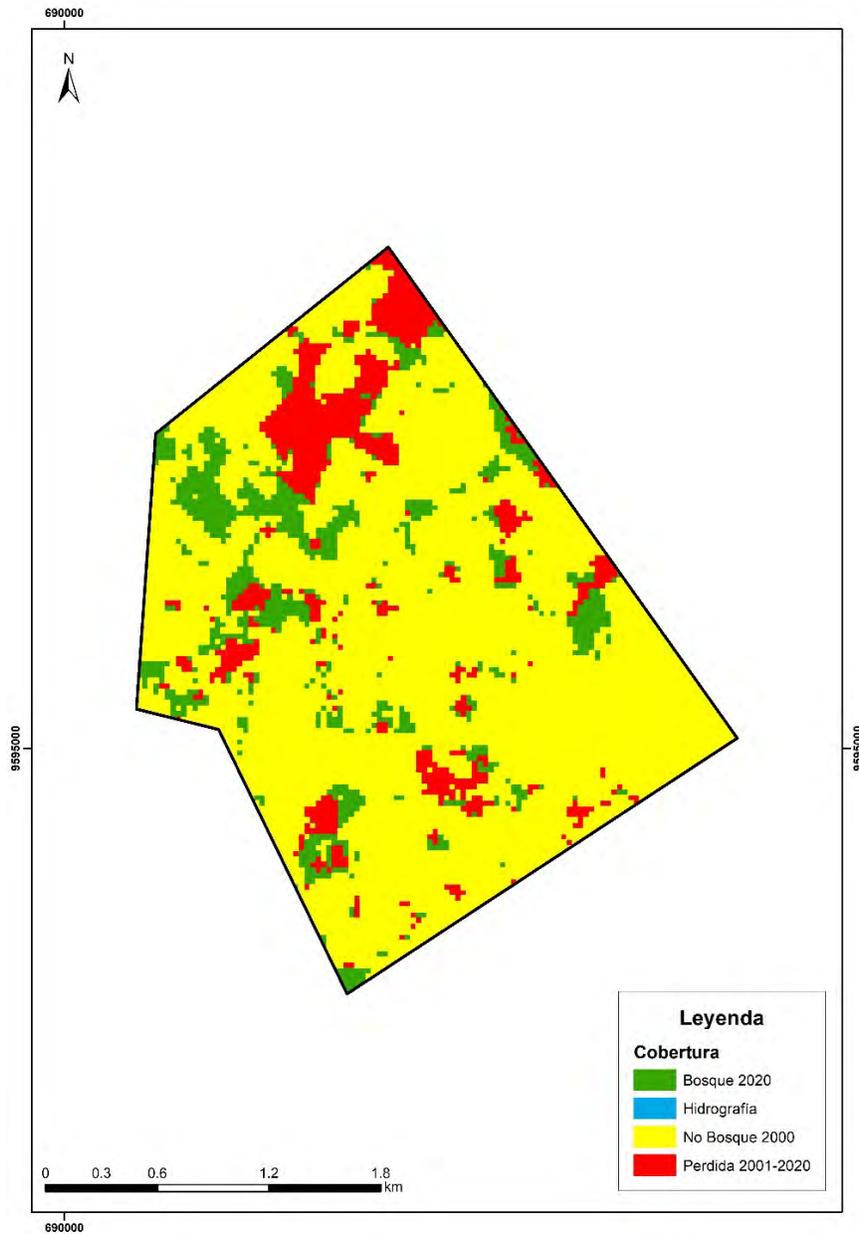
Unidad Territorial Roca Eterna 1



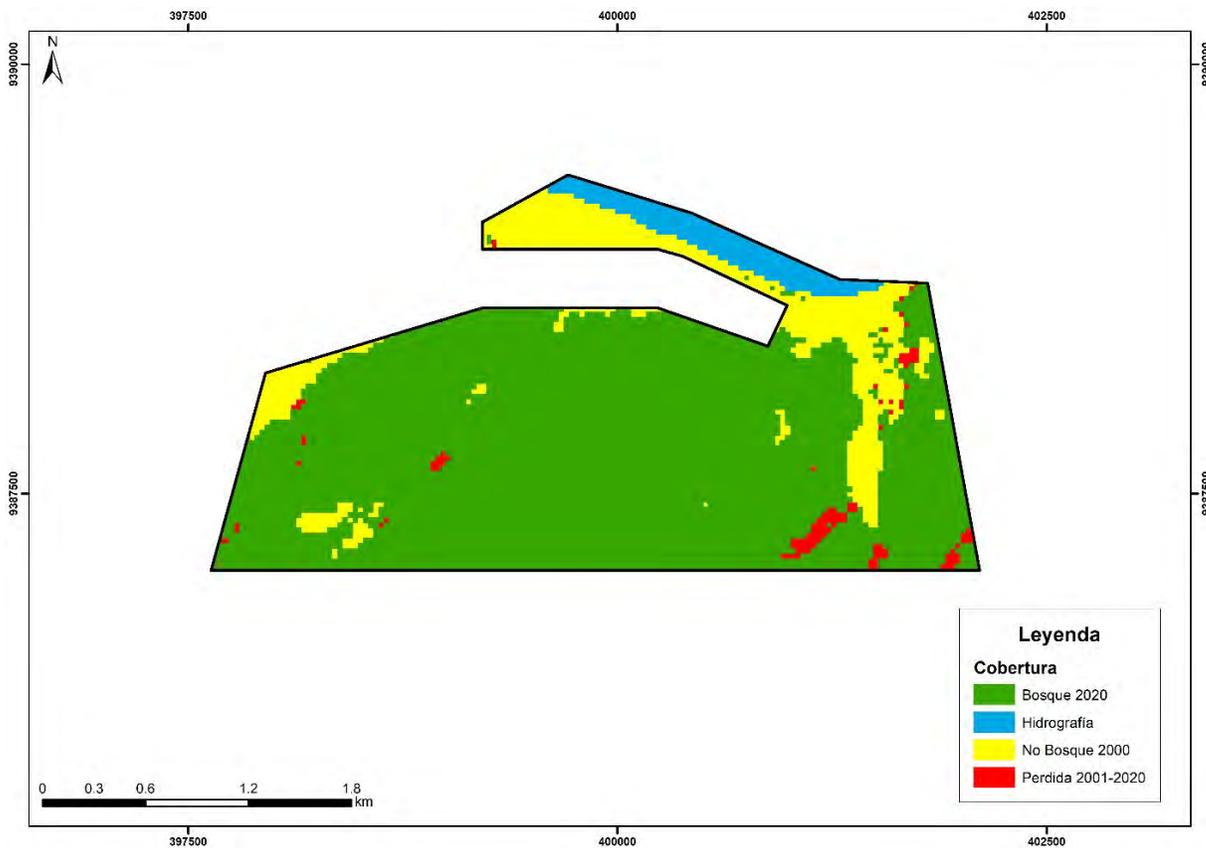
Unidad Territorial Puerto Alegría



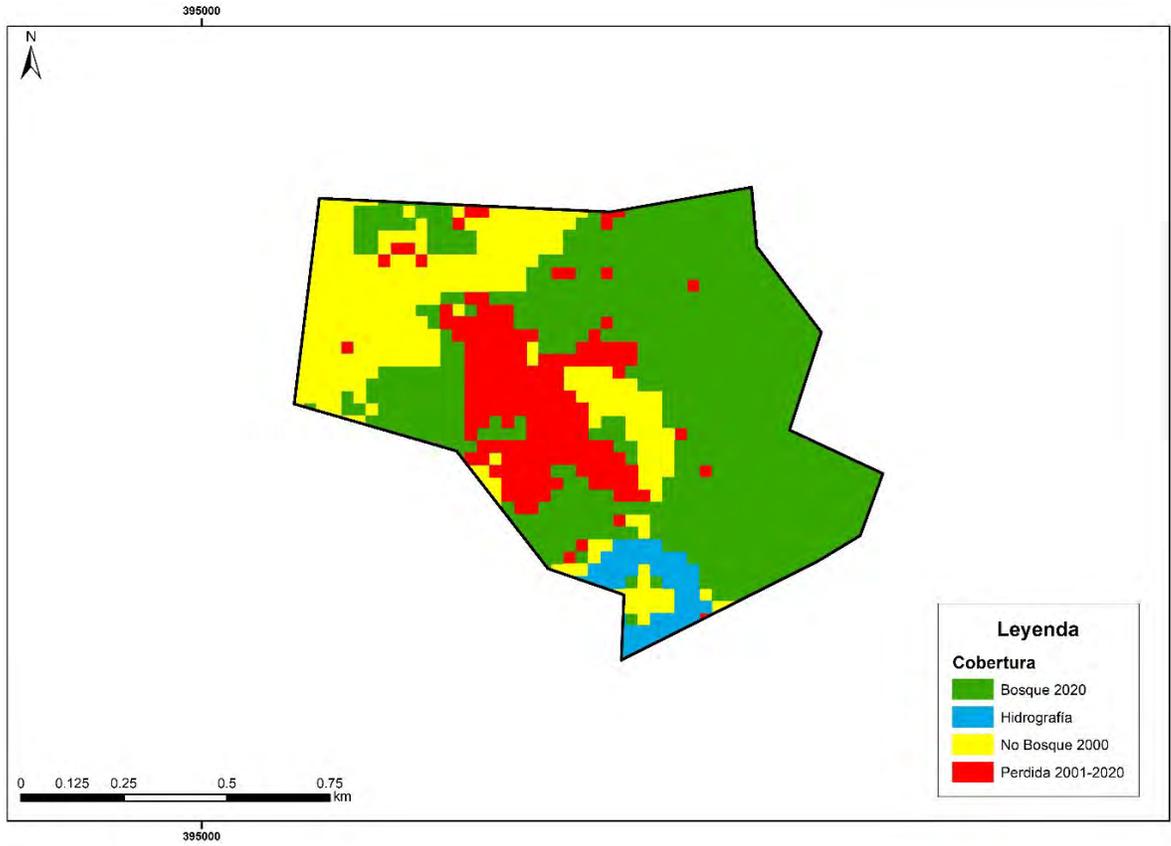
Unidad Territorial Punchana 2 - Caserío Momoncillo



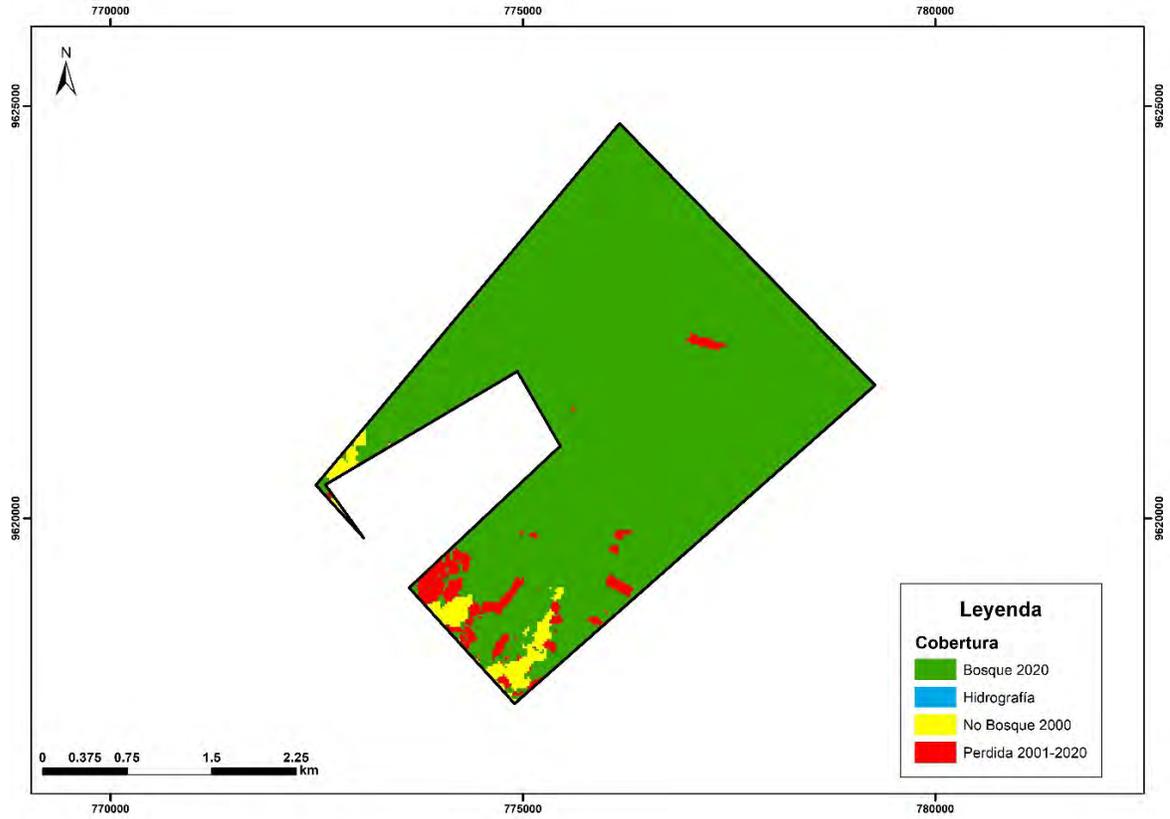
Unidad Territorial Pollera Poza



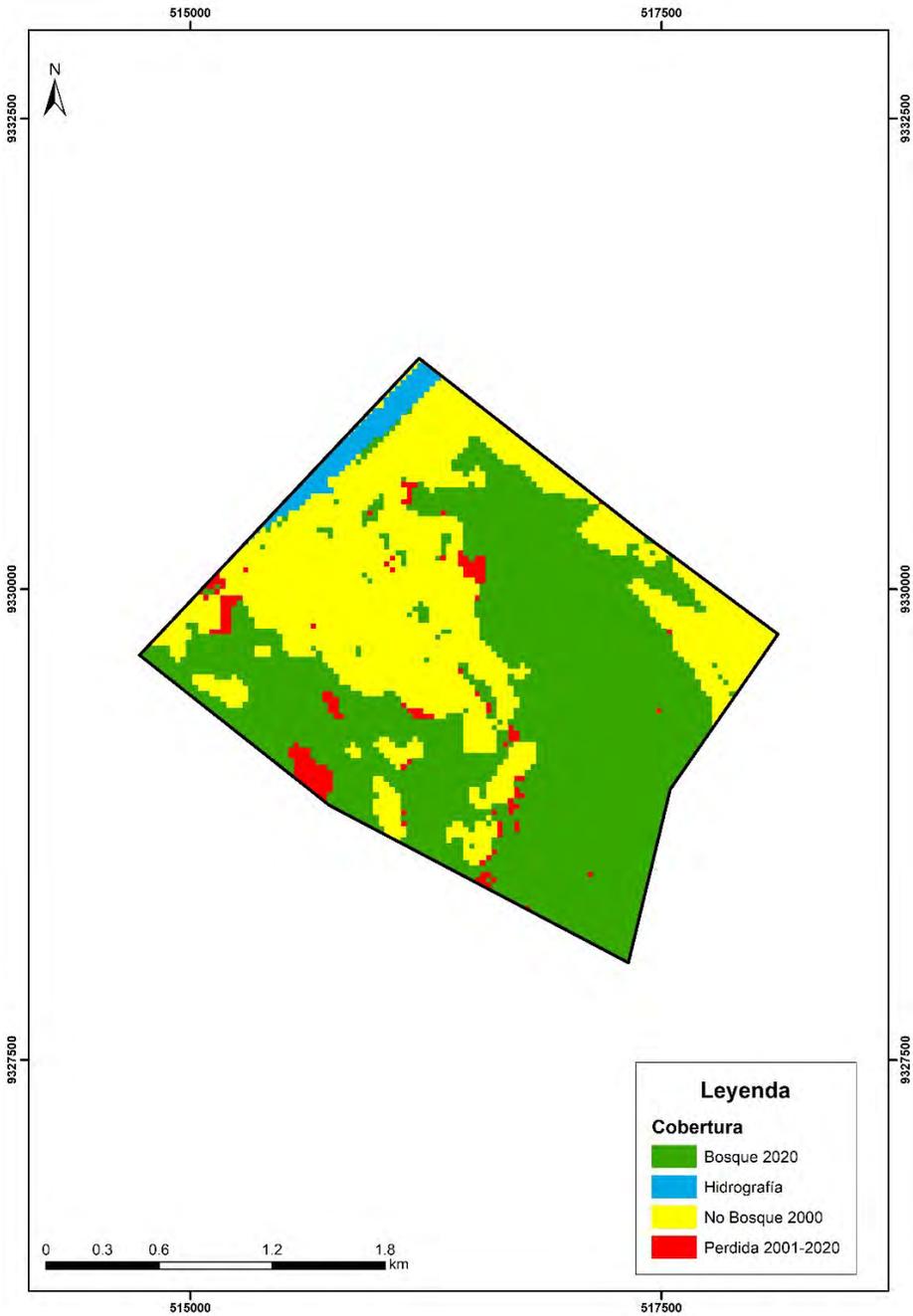
Unidad Territorial Progreso



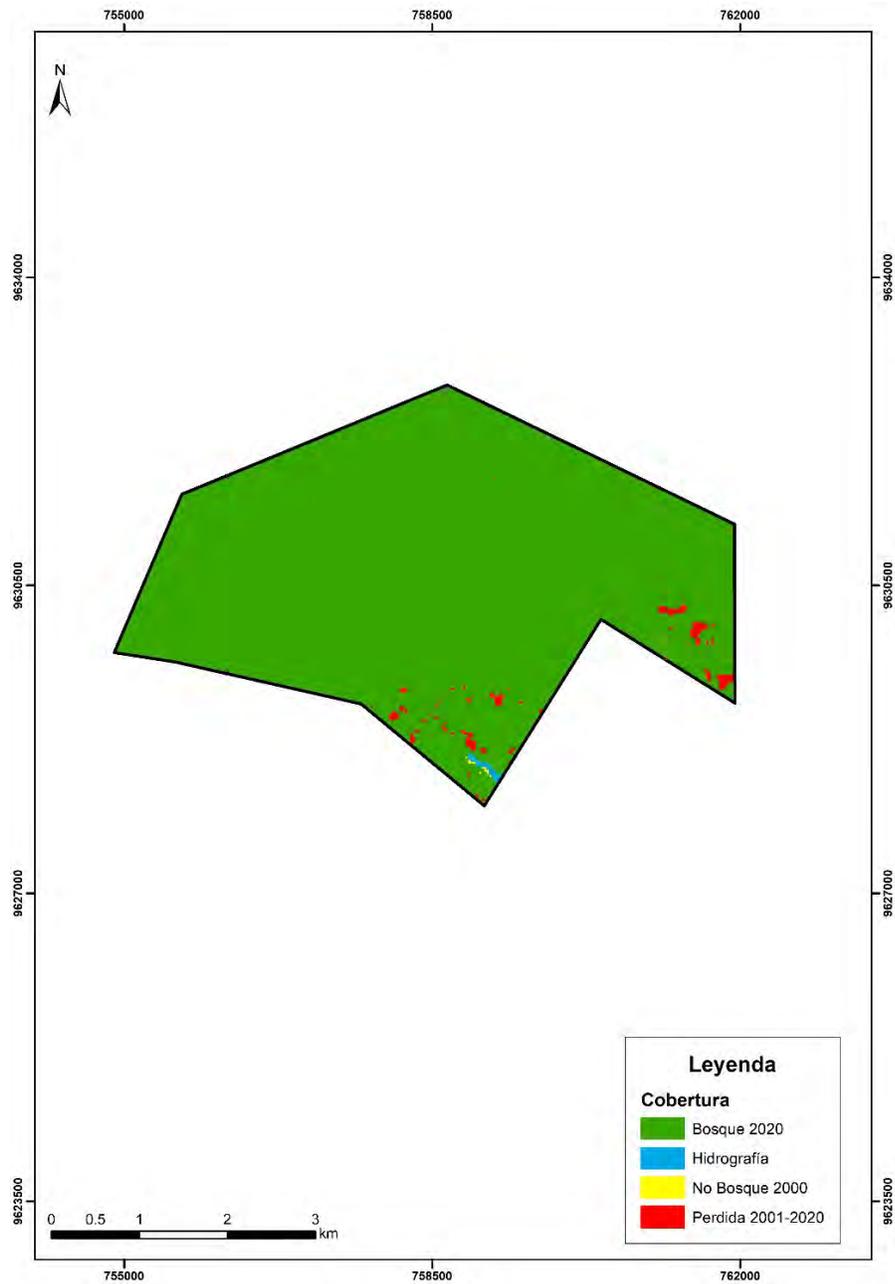
Unidad Territorial Aizana



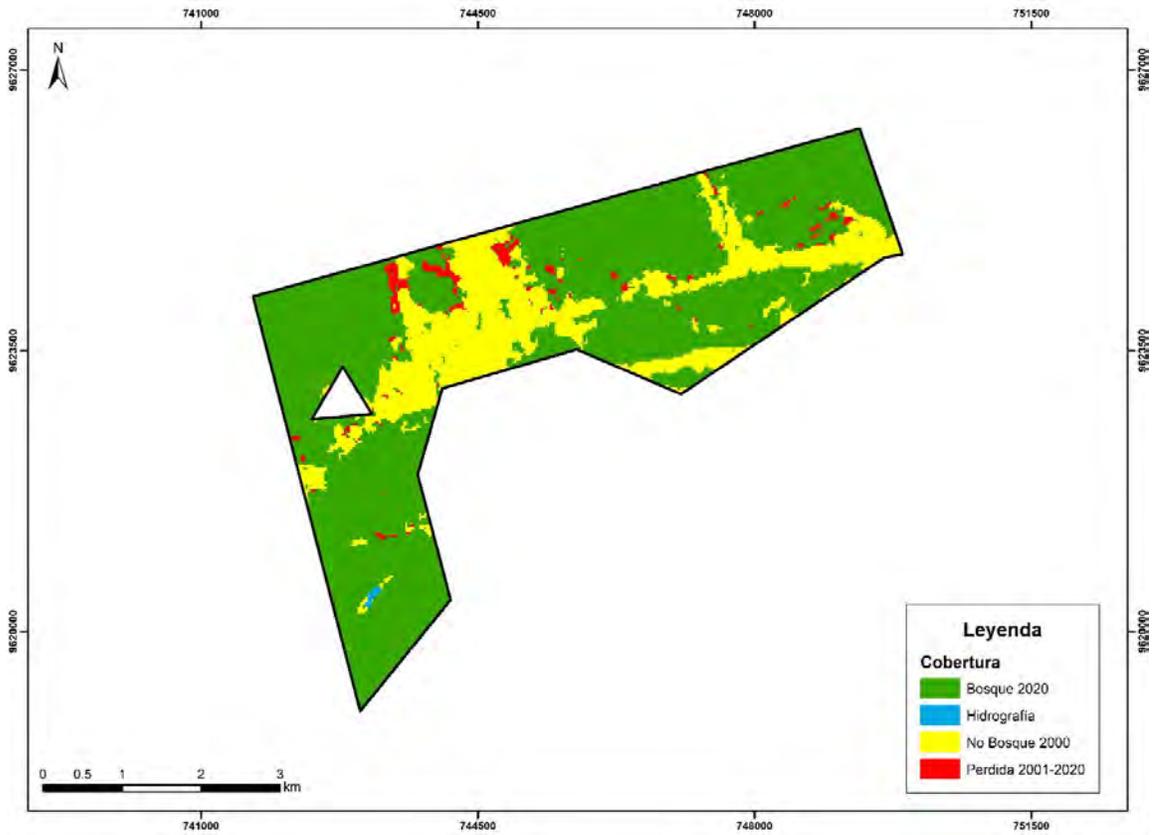
Unidad Territorial Nuevo Berlín



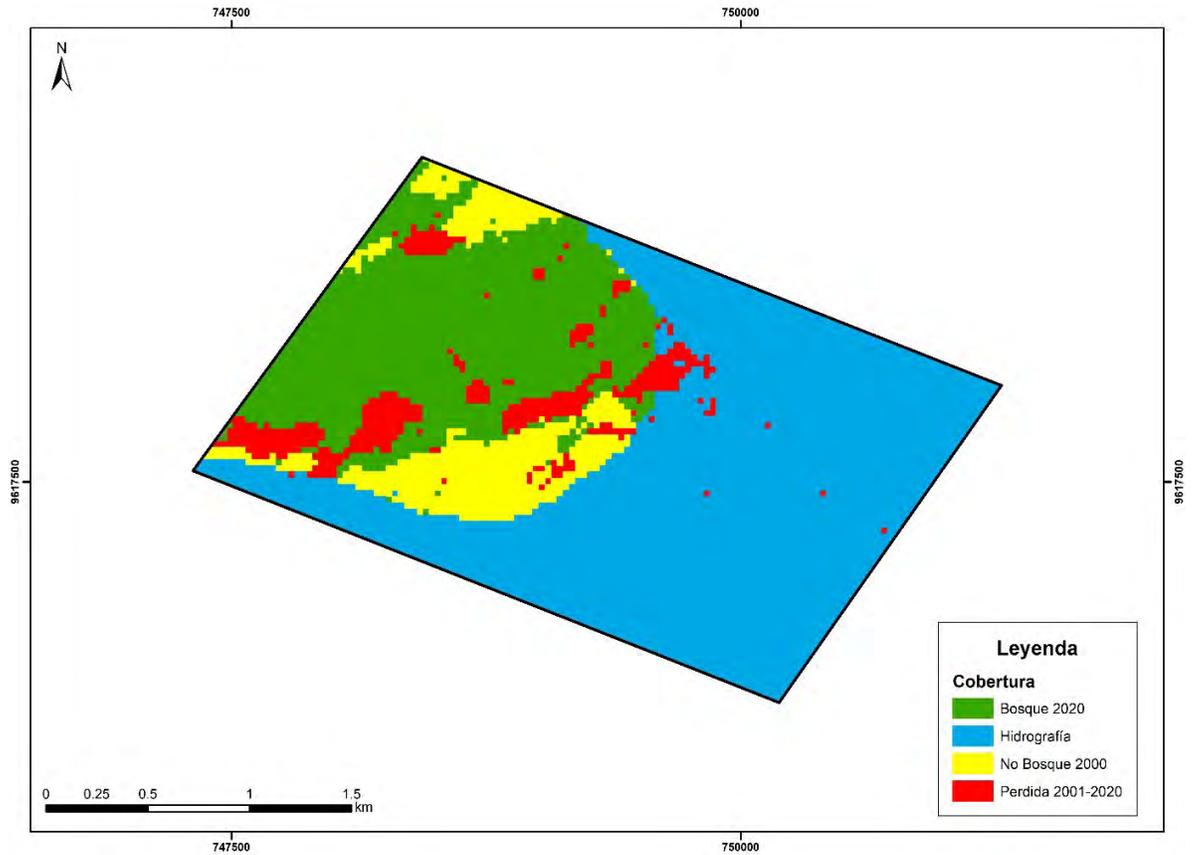
Unidad Territorial Nueva Unión Boyador



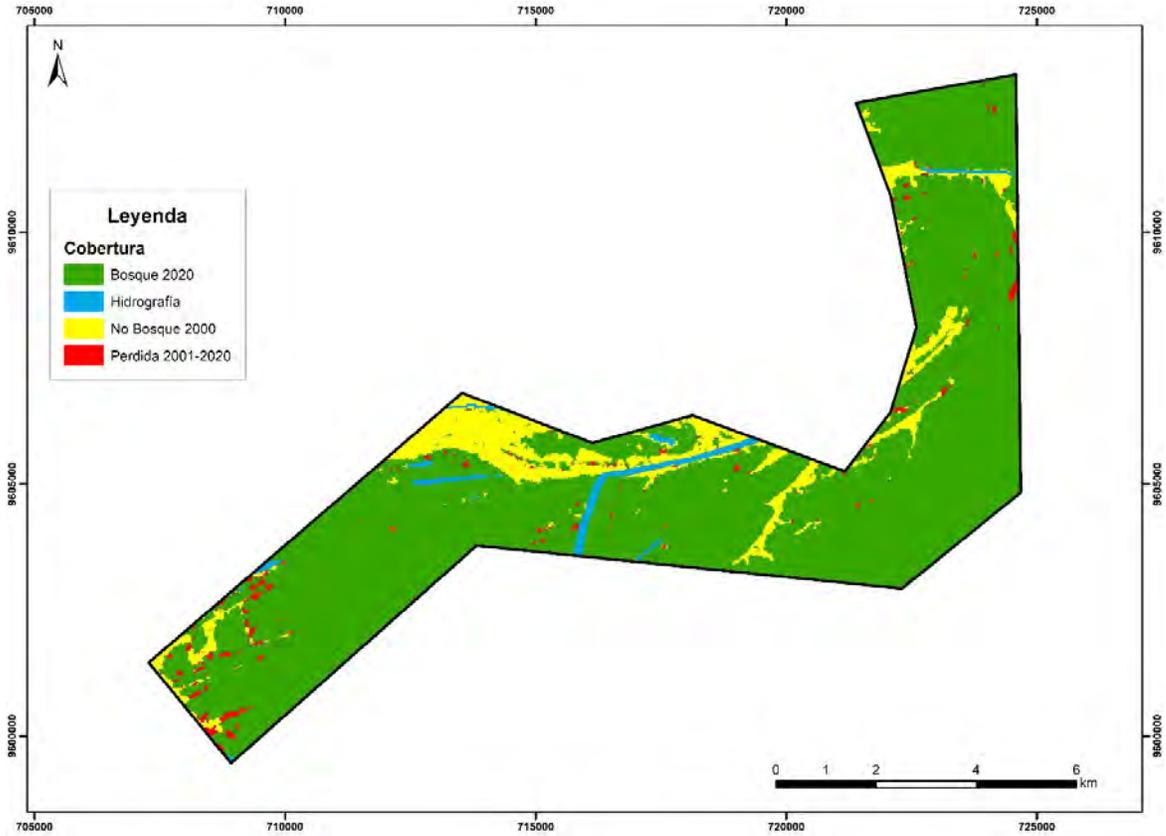
Unidad Territorial Las Amazonas 2 - Caserío Irlanda



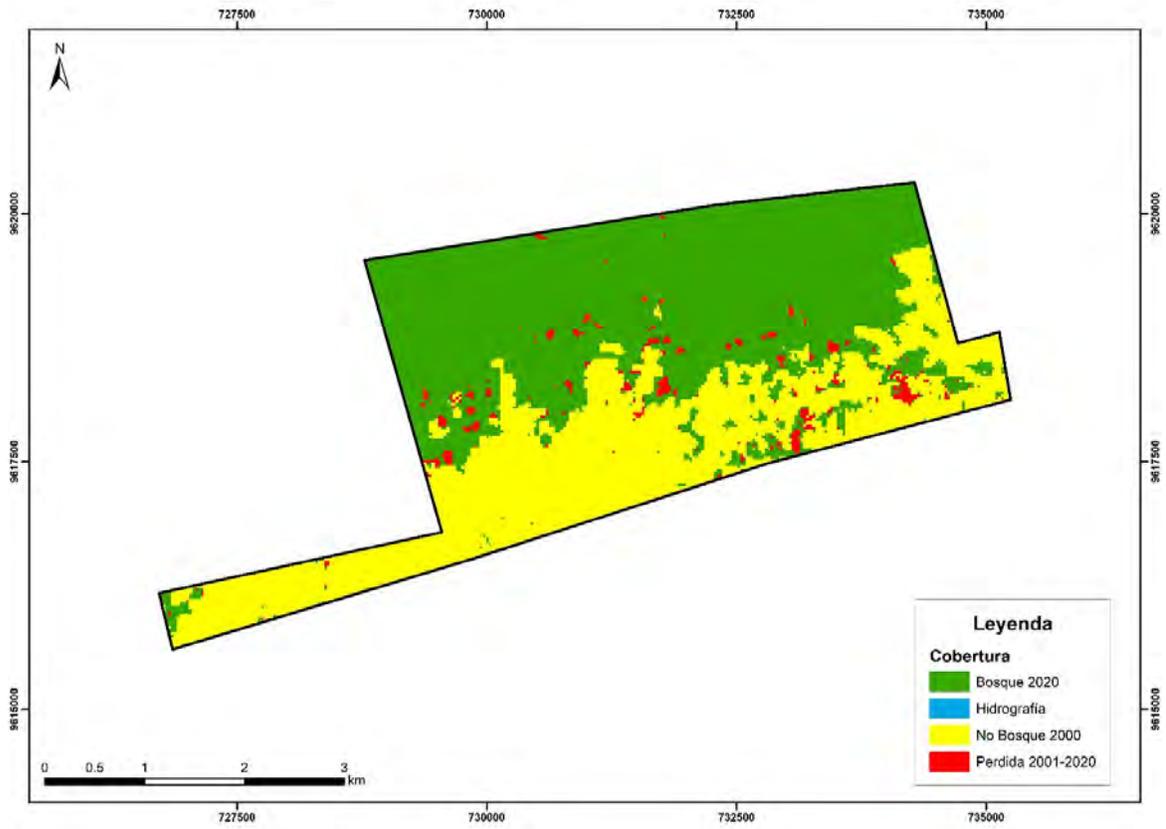
Unidad Territorial Las Amazonas 1 - Caserío San Antonio de Marupá



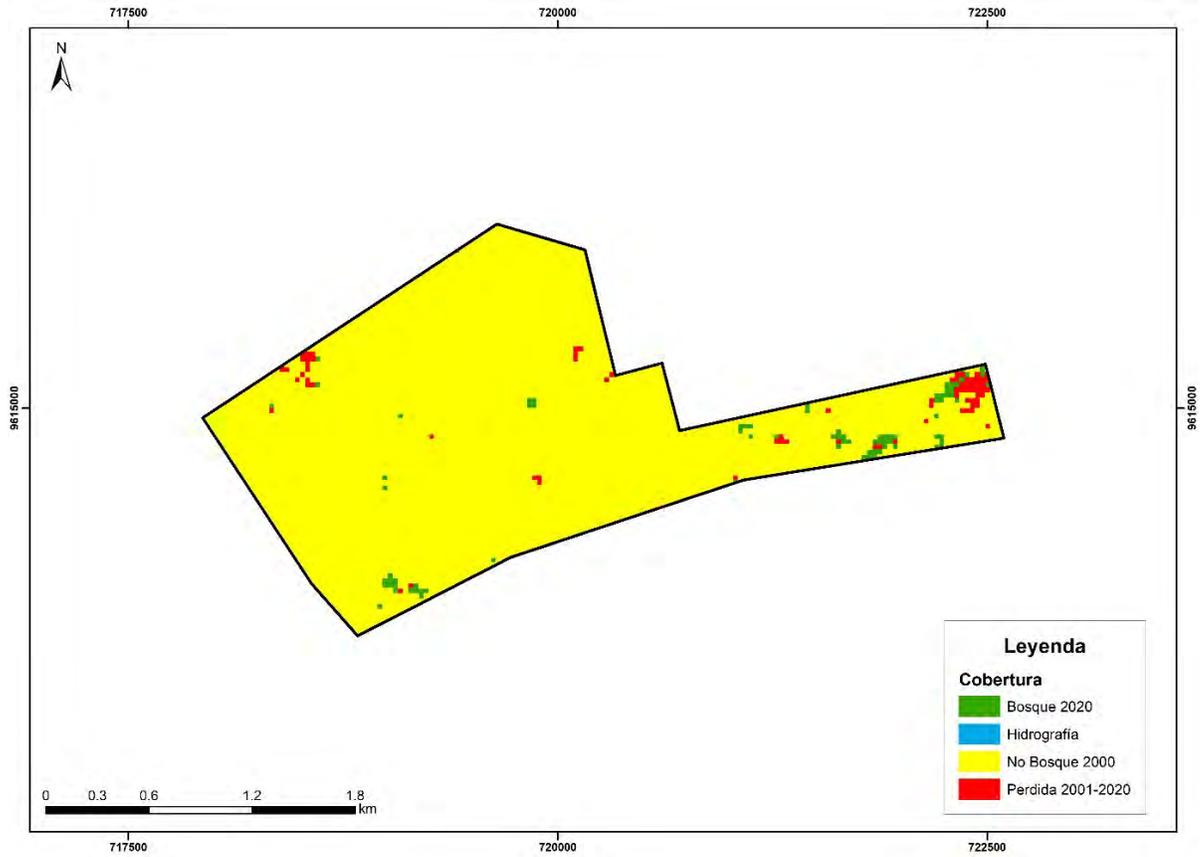
Unidad Territorial Indiana 3 - Caserío Sinchicuy



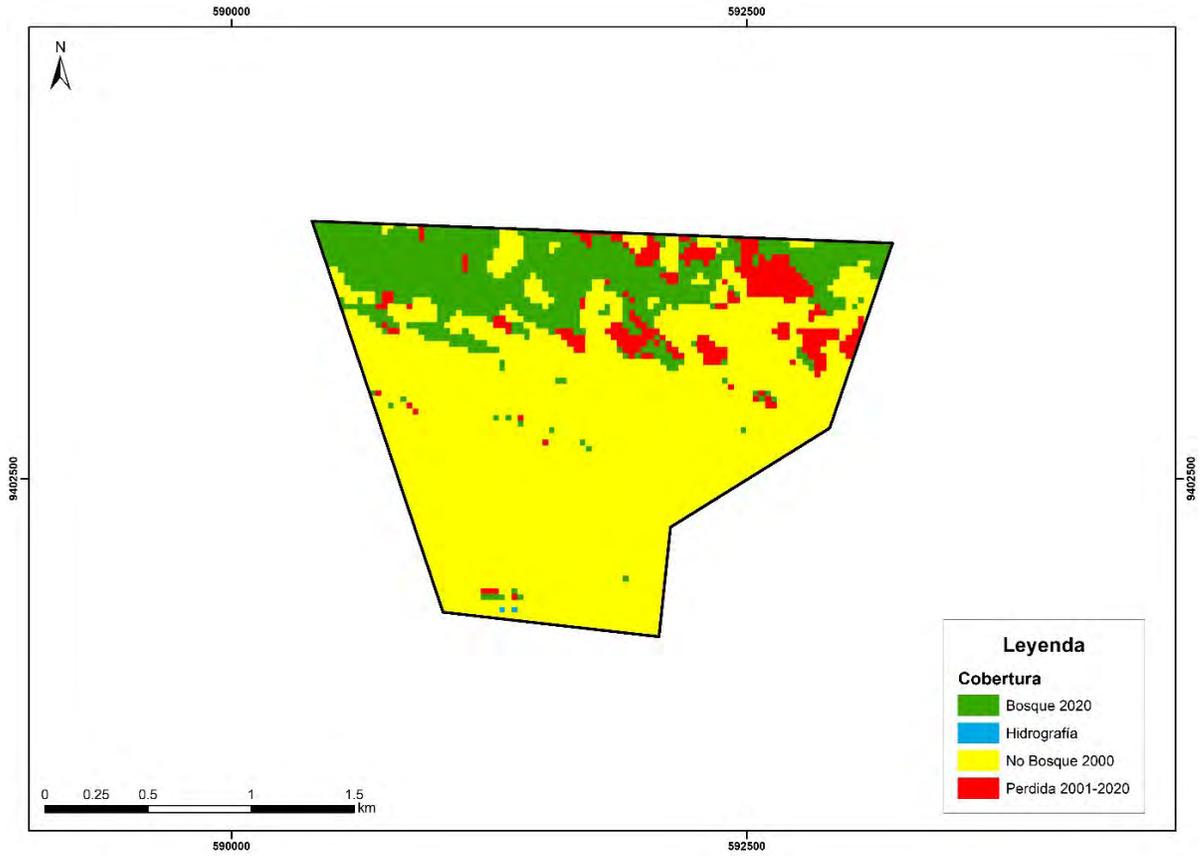
Unidad Territorial Indiana 2 - Caserío Yanamono II Zona



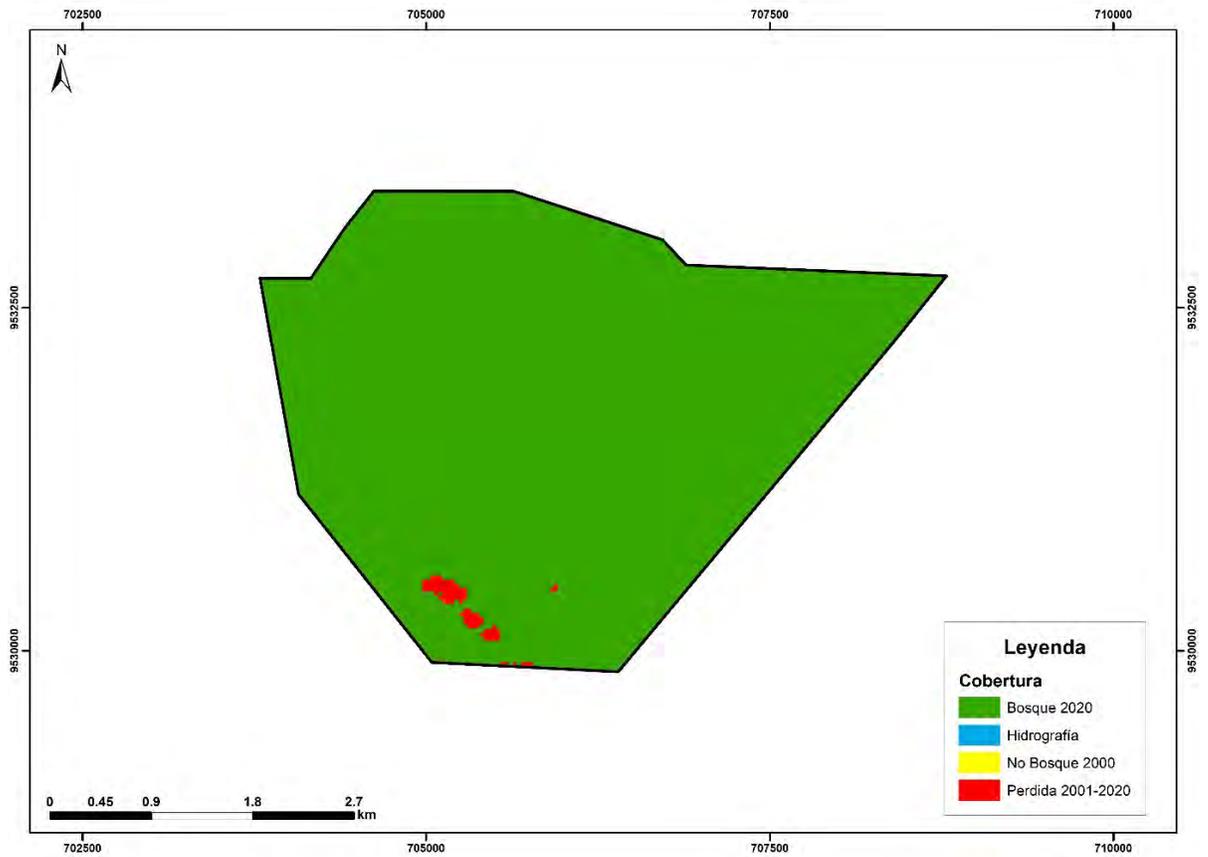
Unidad Territorial Indiana 1 - Caserío Yanamono I Zona



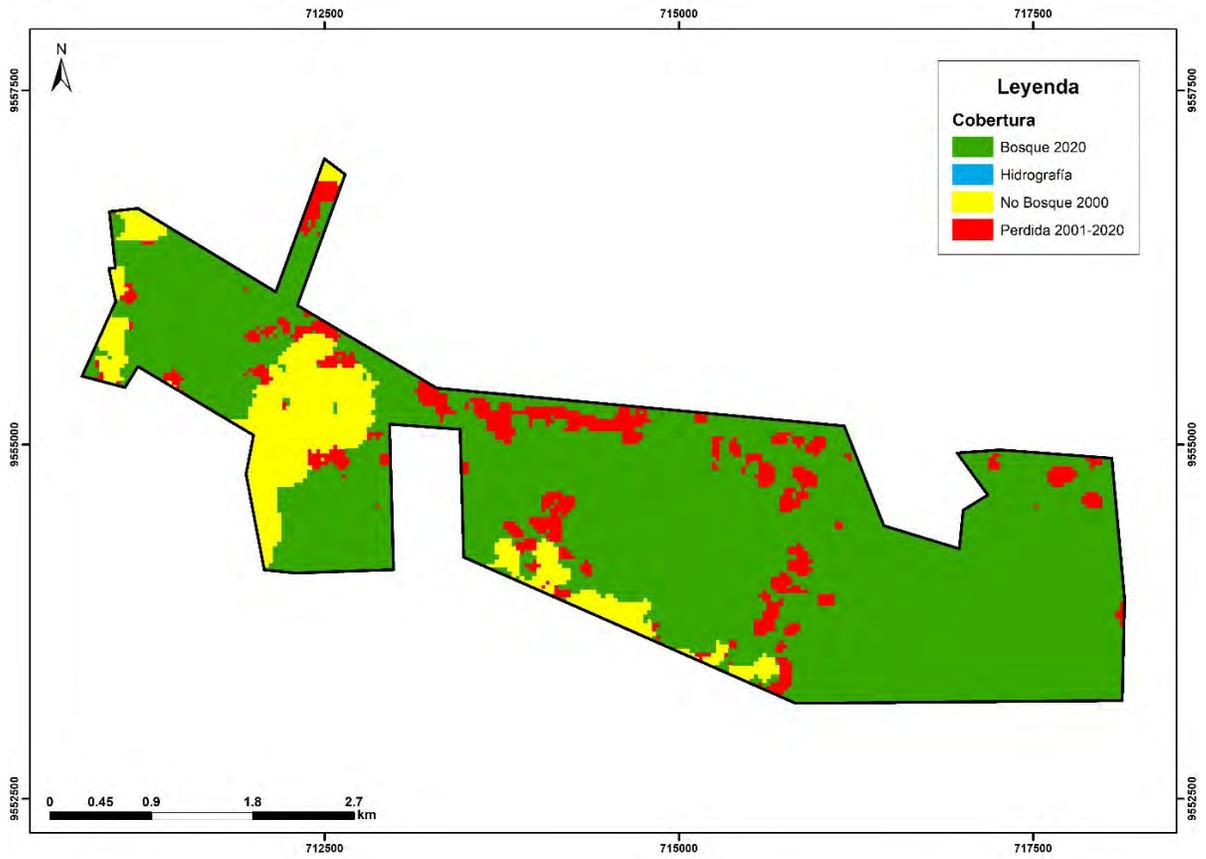
Unidad Territorial Flor de Punga



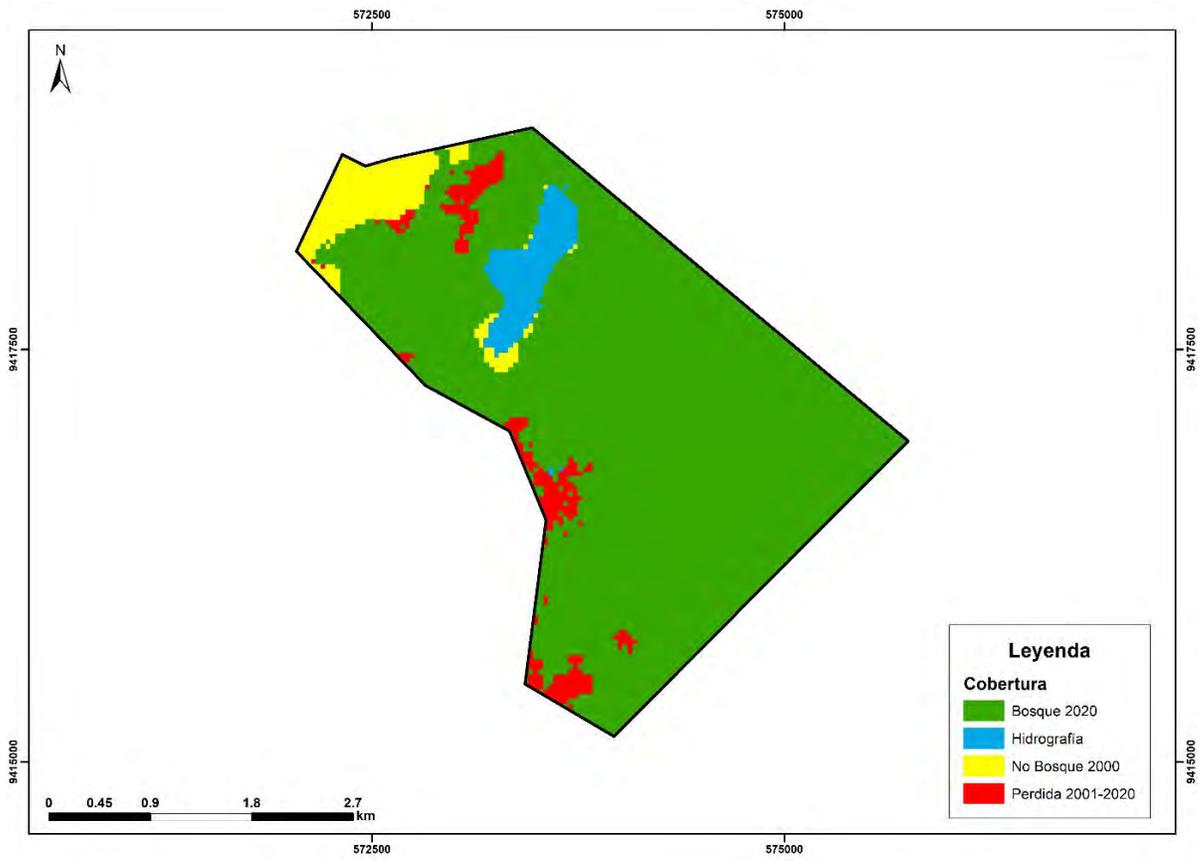
Unidad Territorial Fernando Lores 2 - Nueva Esperanza - Rio Tahuayo



Unidad Territorial Fernando Lores 1 - Tamshiyacu



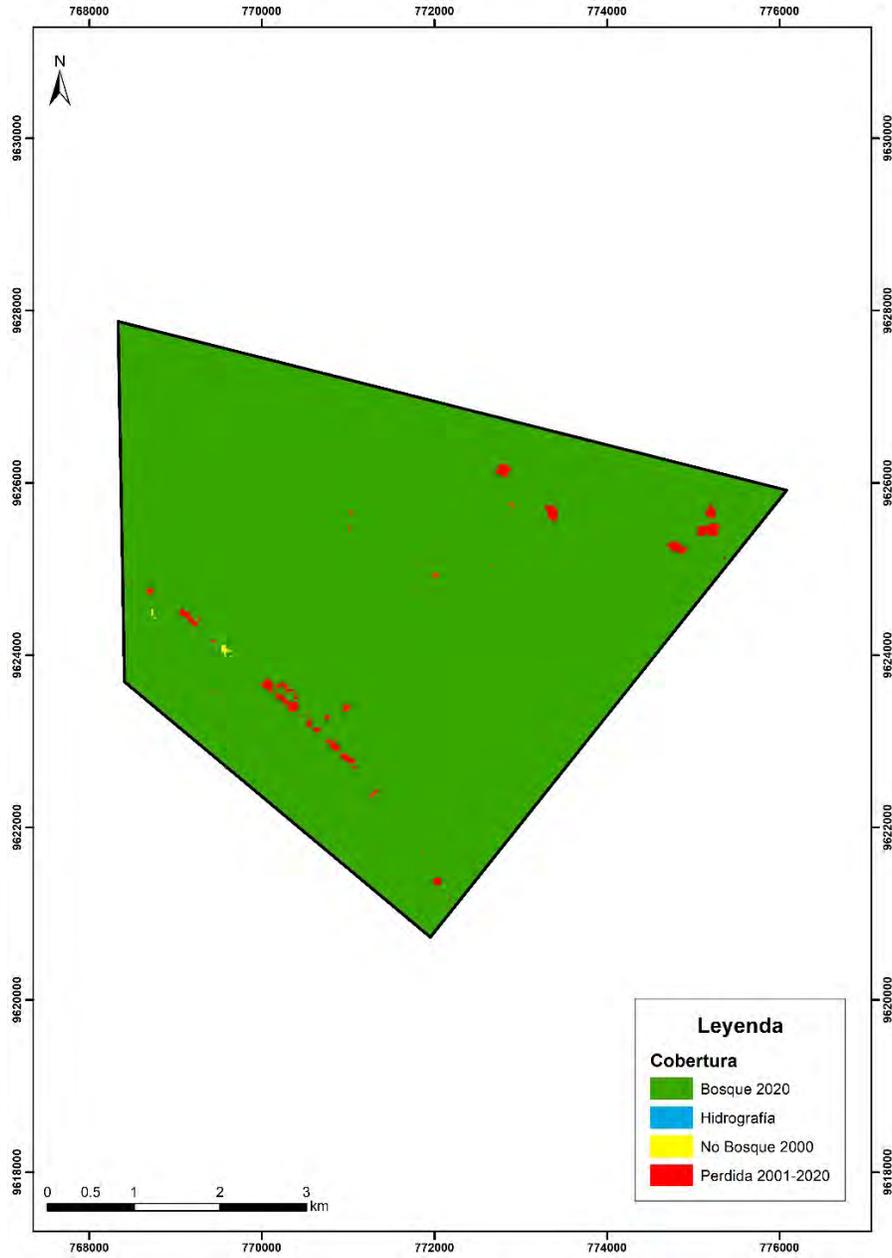
Unidad Territorial Bretaña



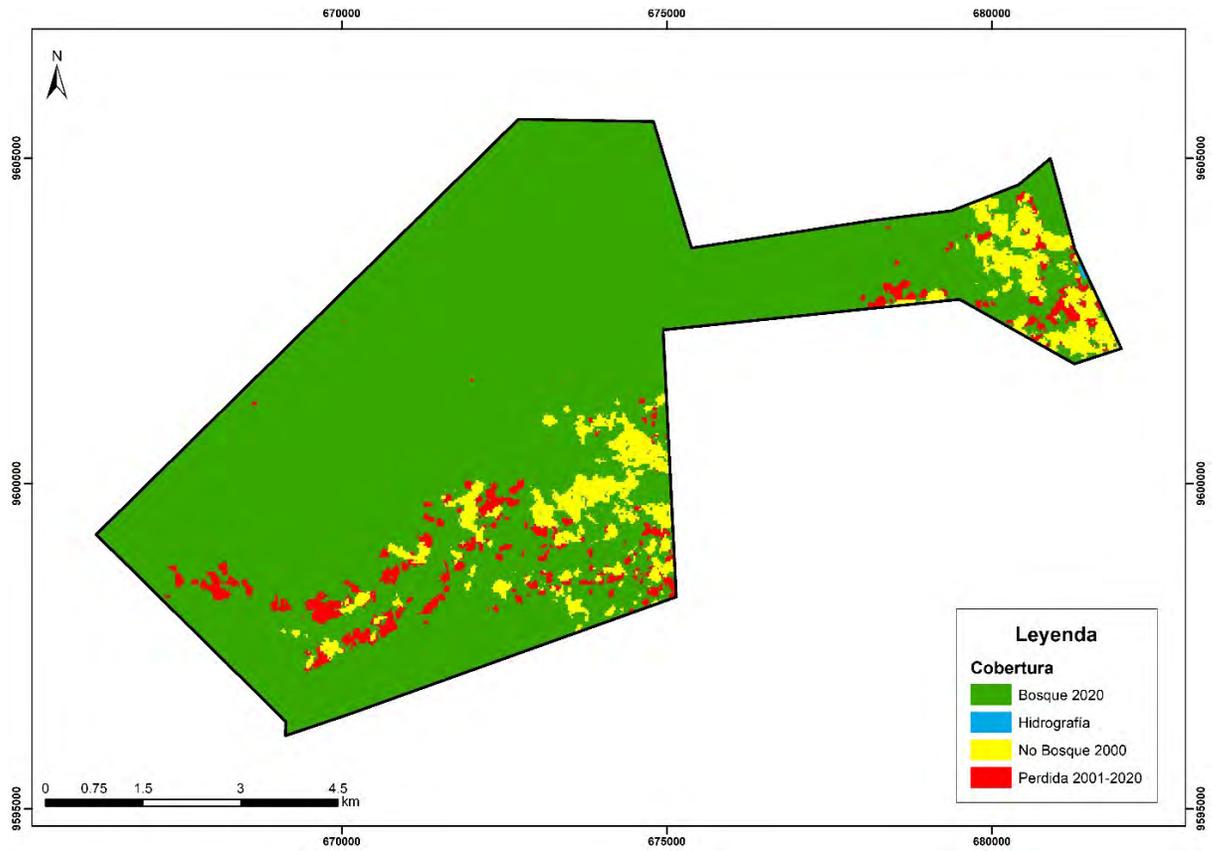
Unidad Territorial Bagazán



Unidad Territorial Santa Rosa de Atún Caño

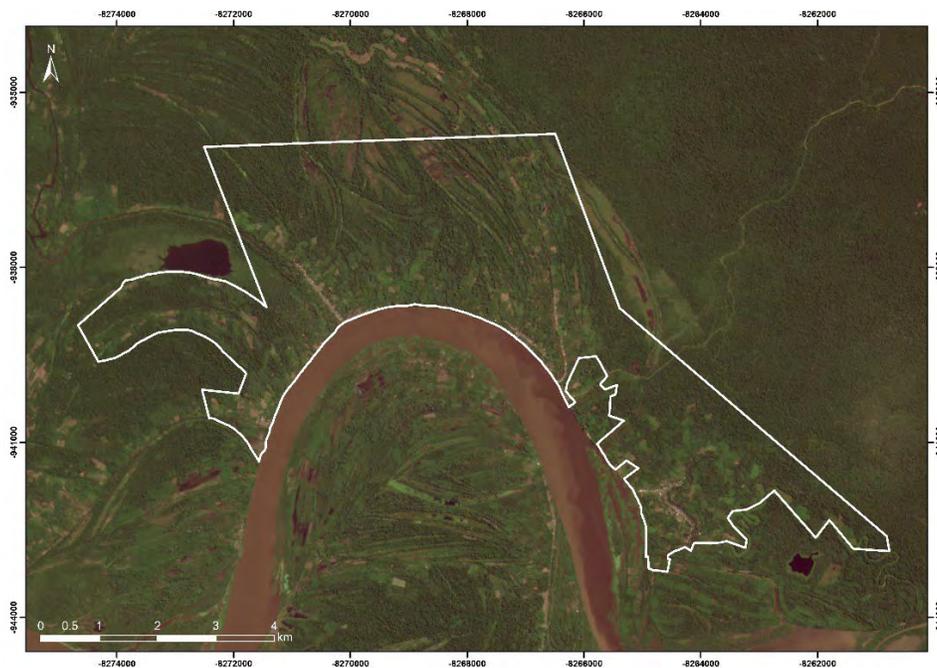
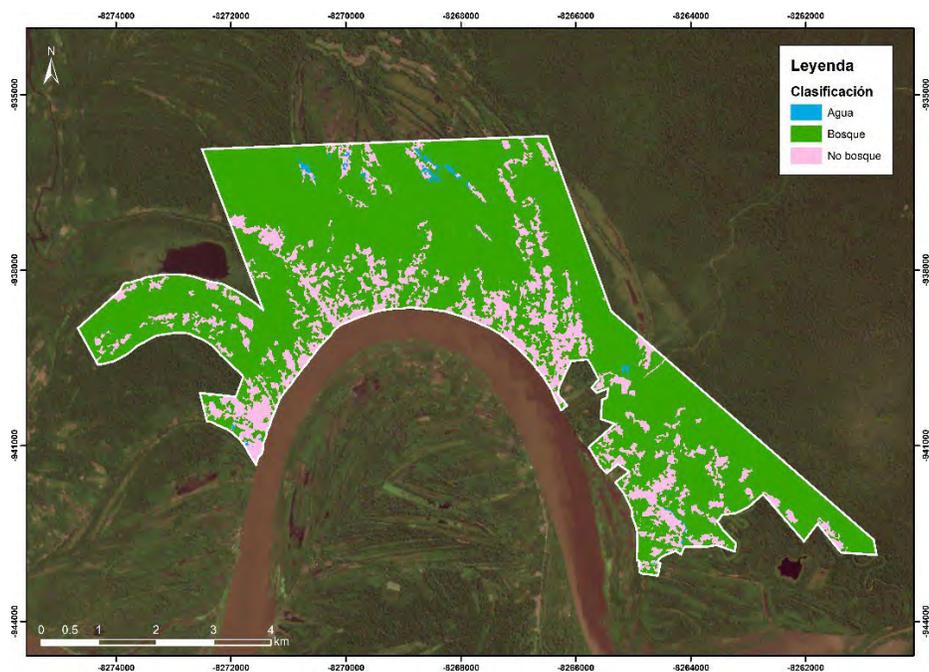


Unidad territorial Punchana 1 - Caserío Nuevo Paraiso

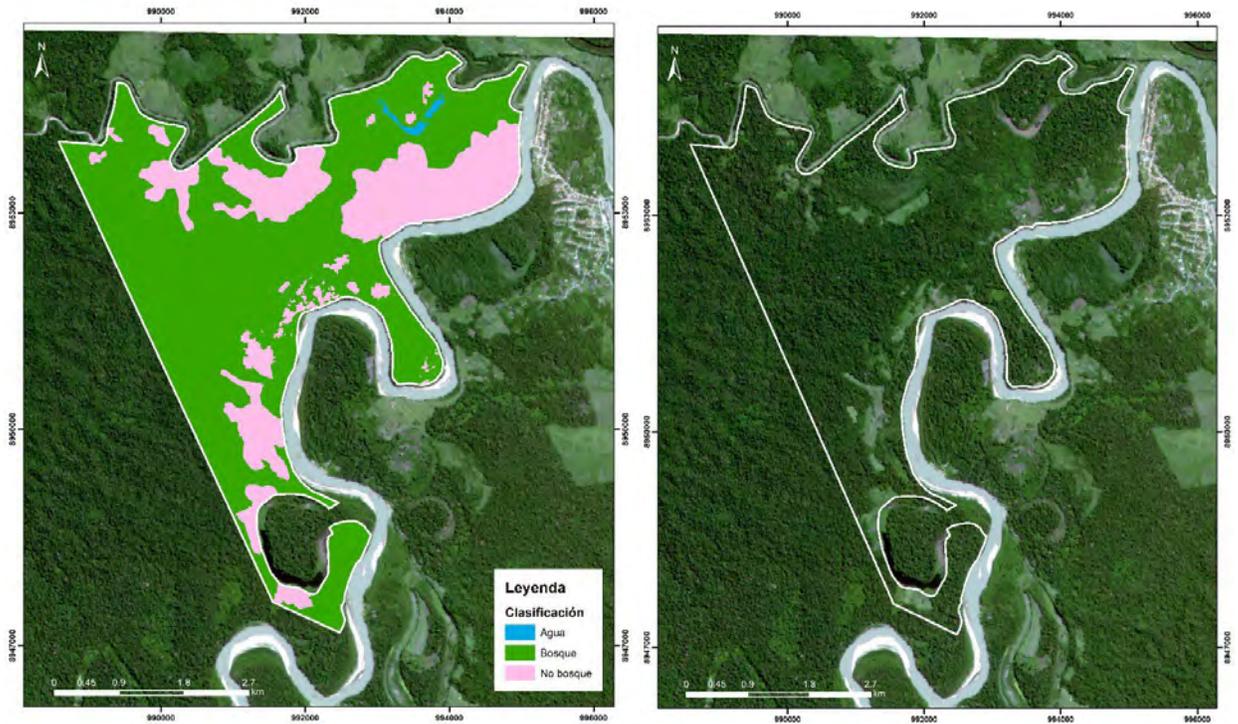


**Anexo 2. Mapas de clasificación de cobertura de las unidades territoriales del PTRT3,
de los departamentos Loreto y Ucayali, según imágenes Planet**

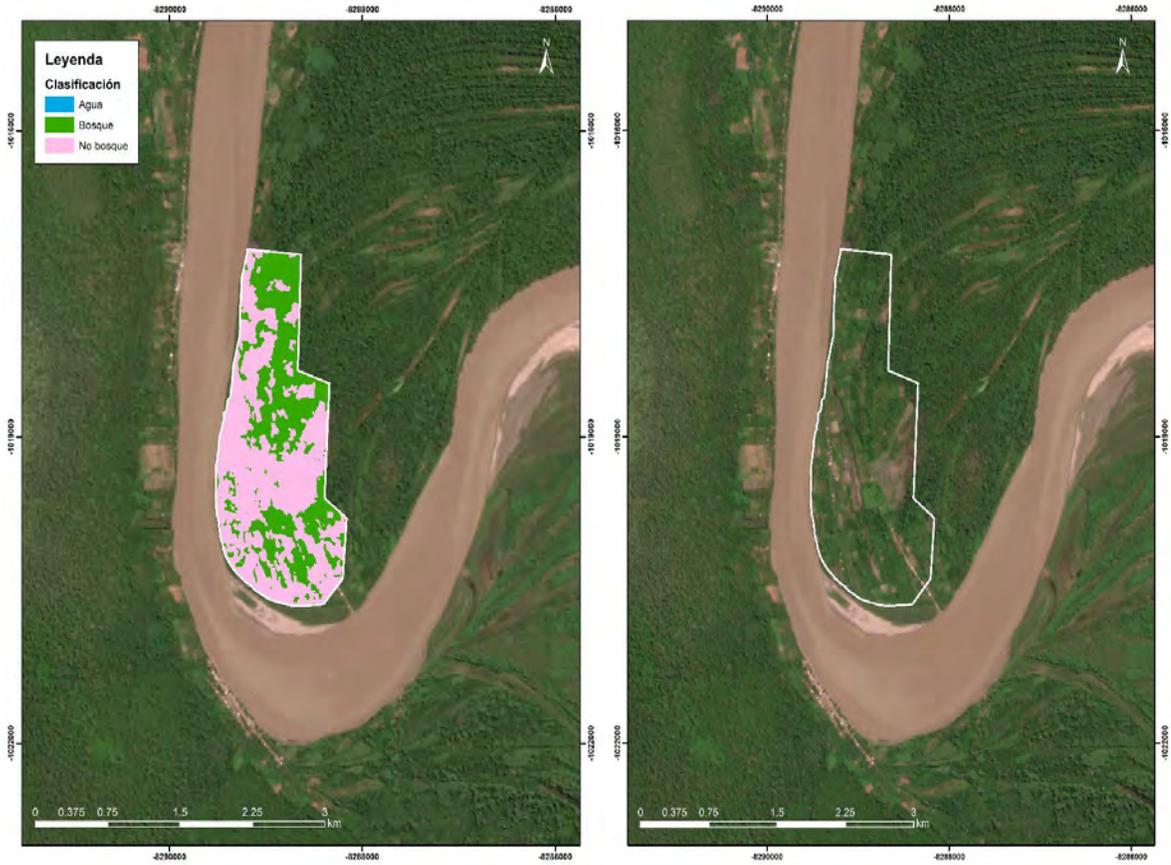
Departamento Ucayali Unidad territorial Mazaray



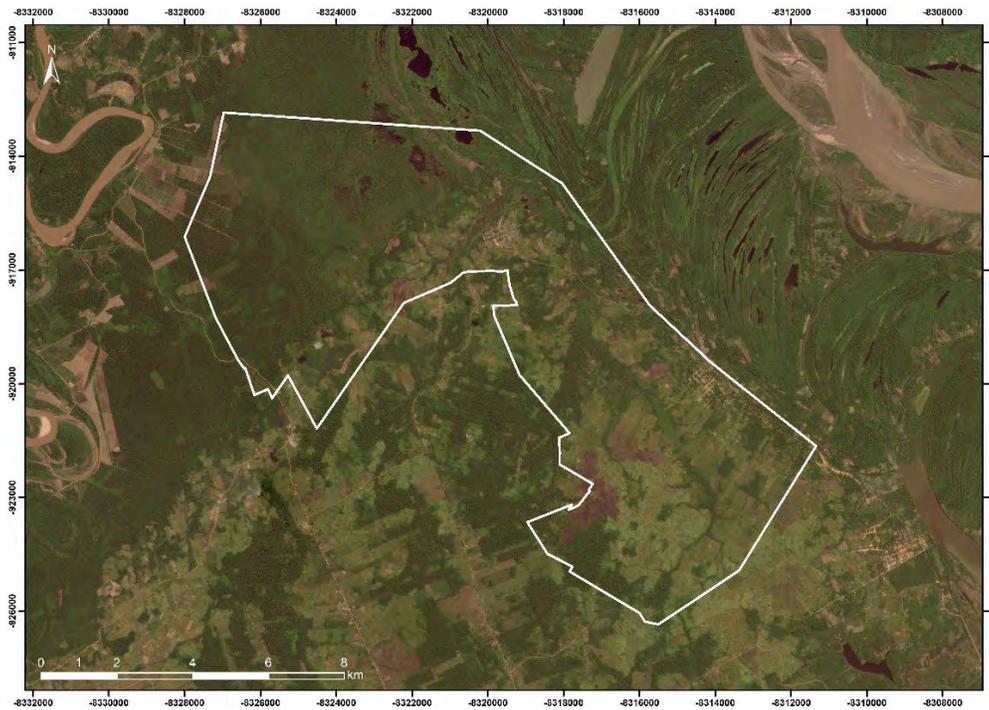
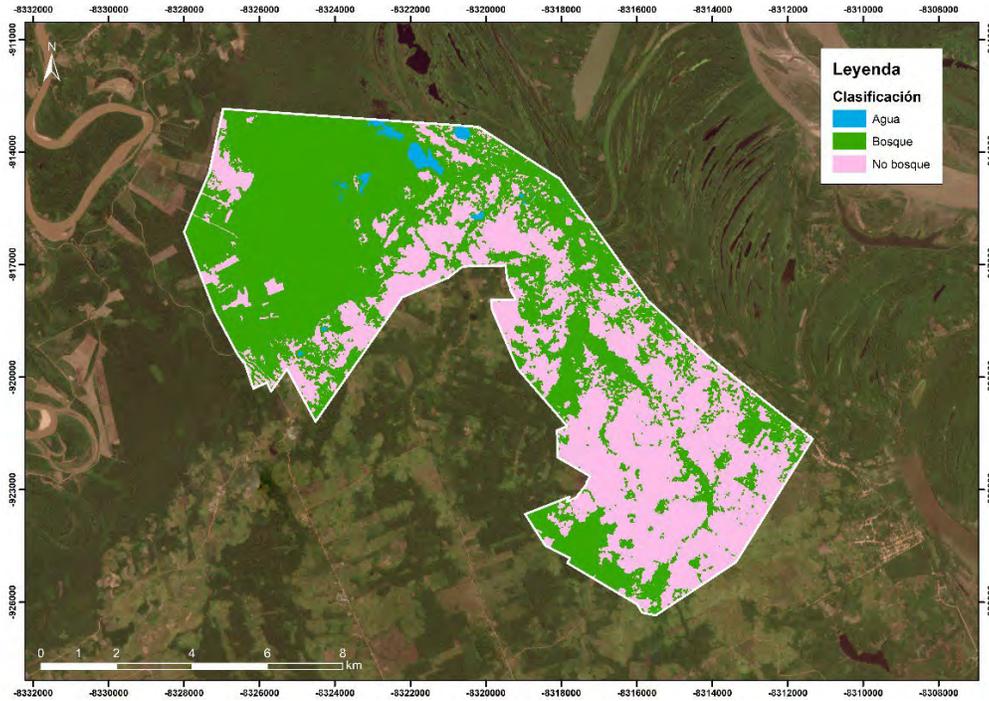
Unidad territorial Palestina



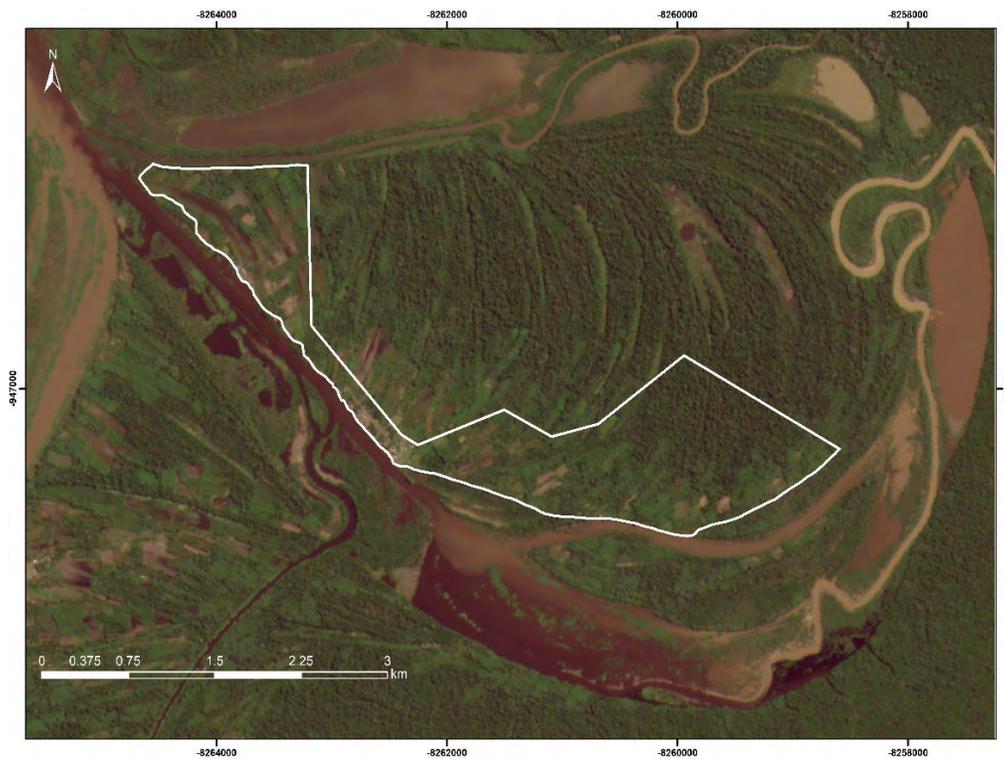
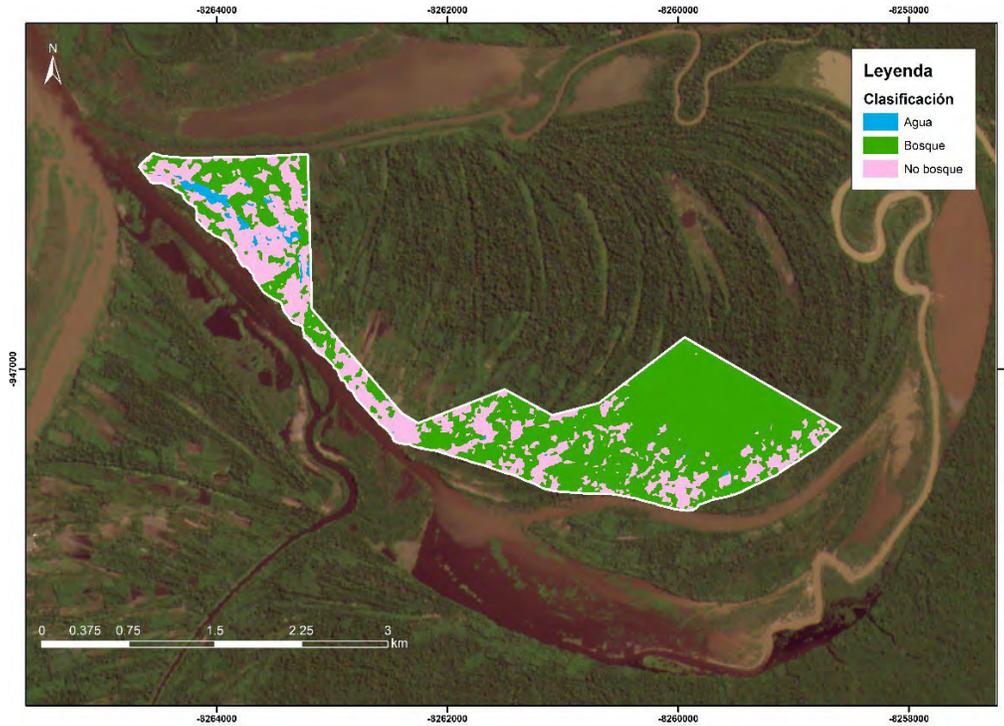
Unidad territorial Puerto Libre



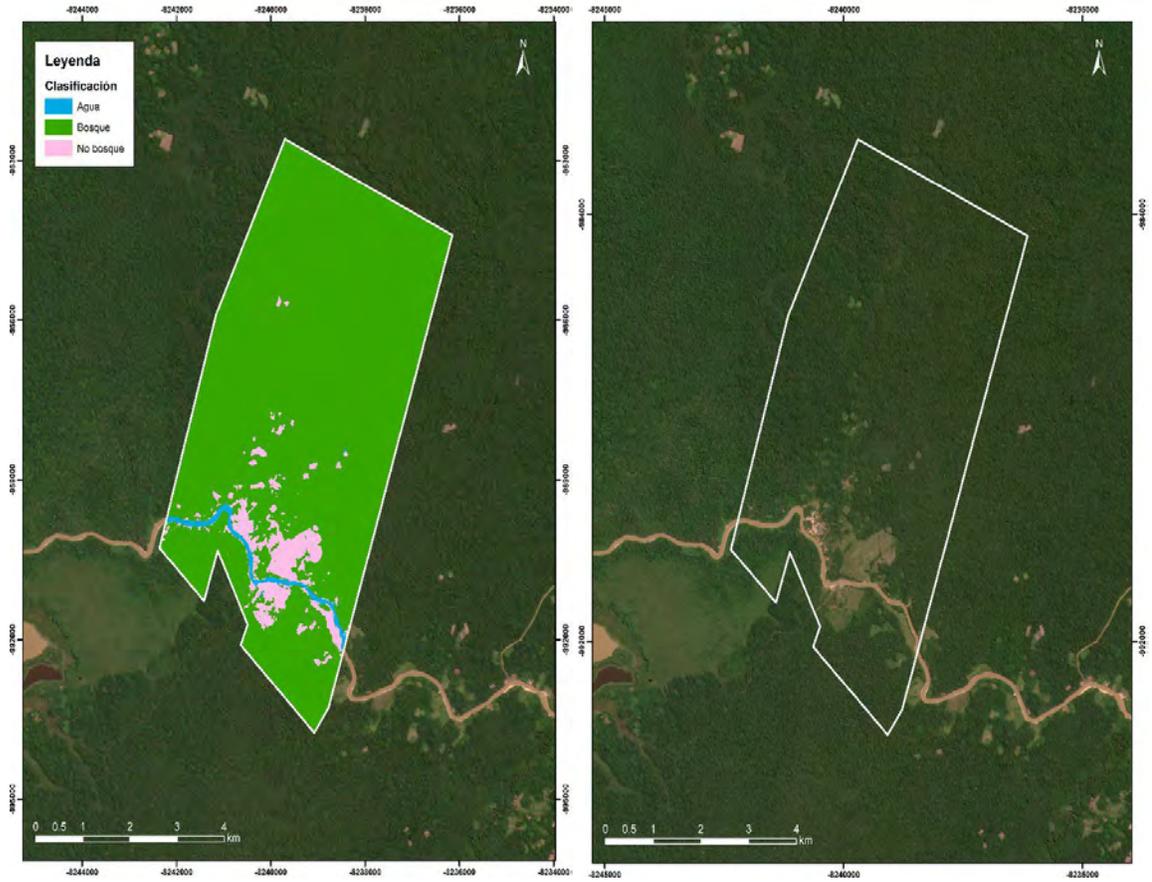
Unidad territorial Ricardo Palma



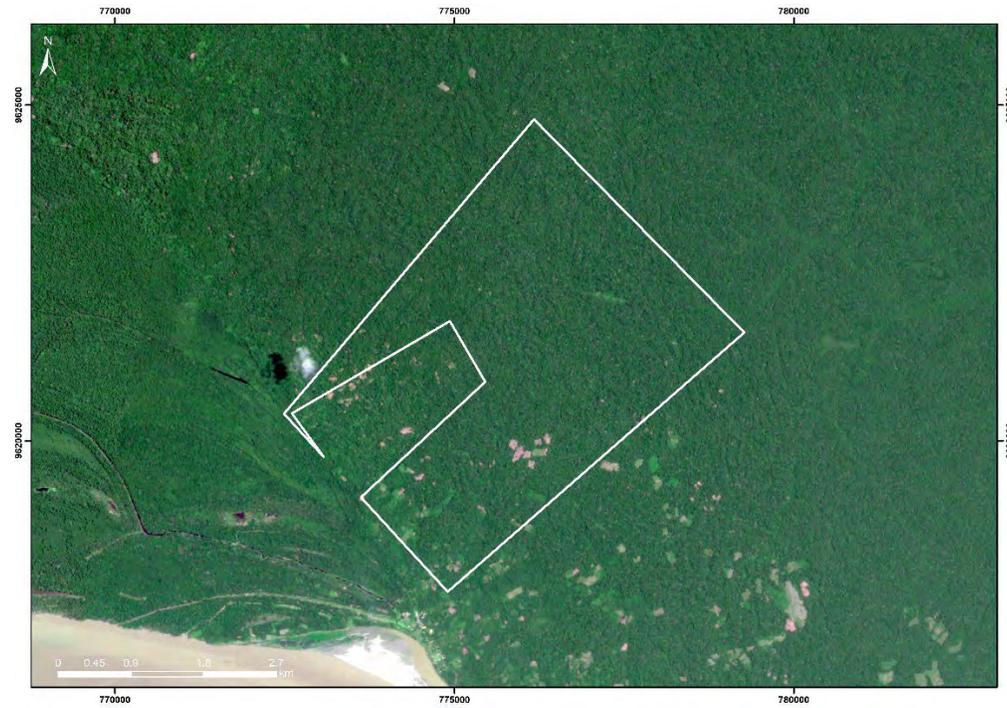
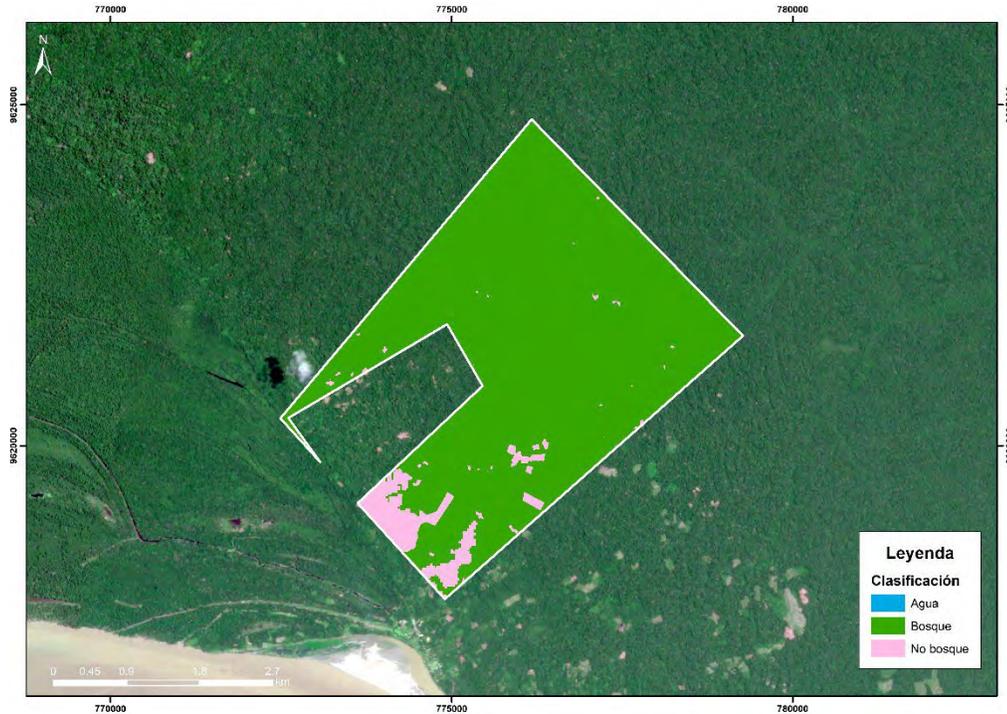
Unidad territorial Tipishca (Aguas Negras)



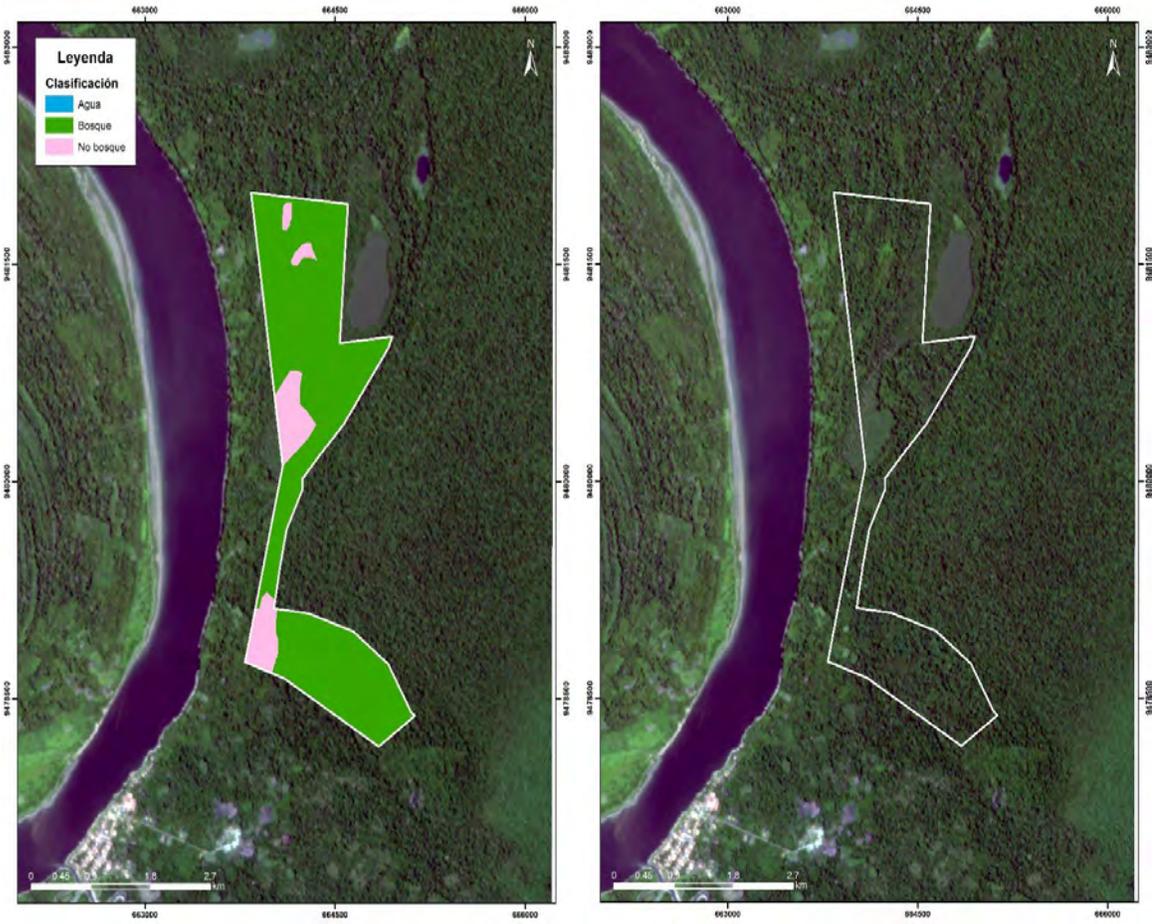
Unidad territorial Vinuncuro



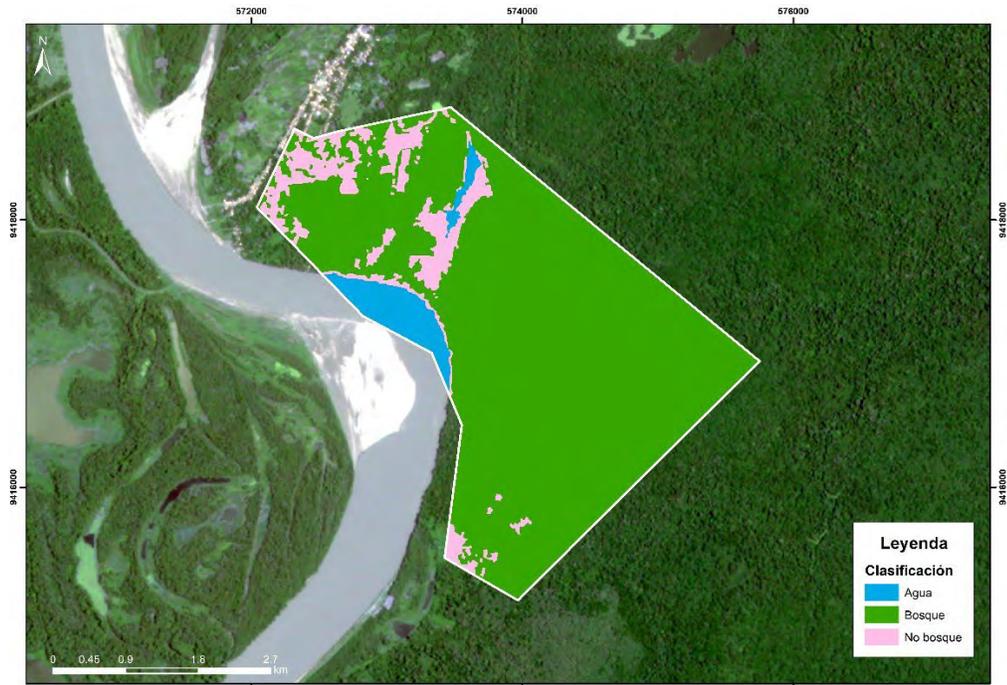
Departamento Loreto Unidad territorial Aizana



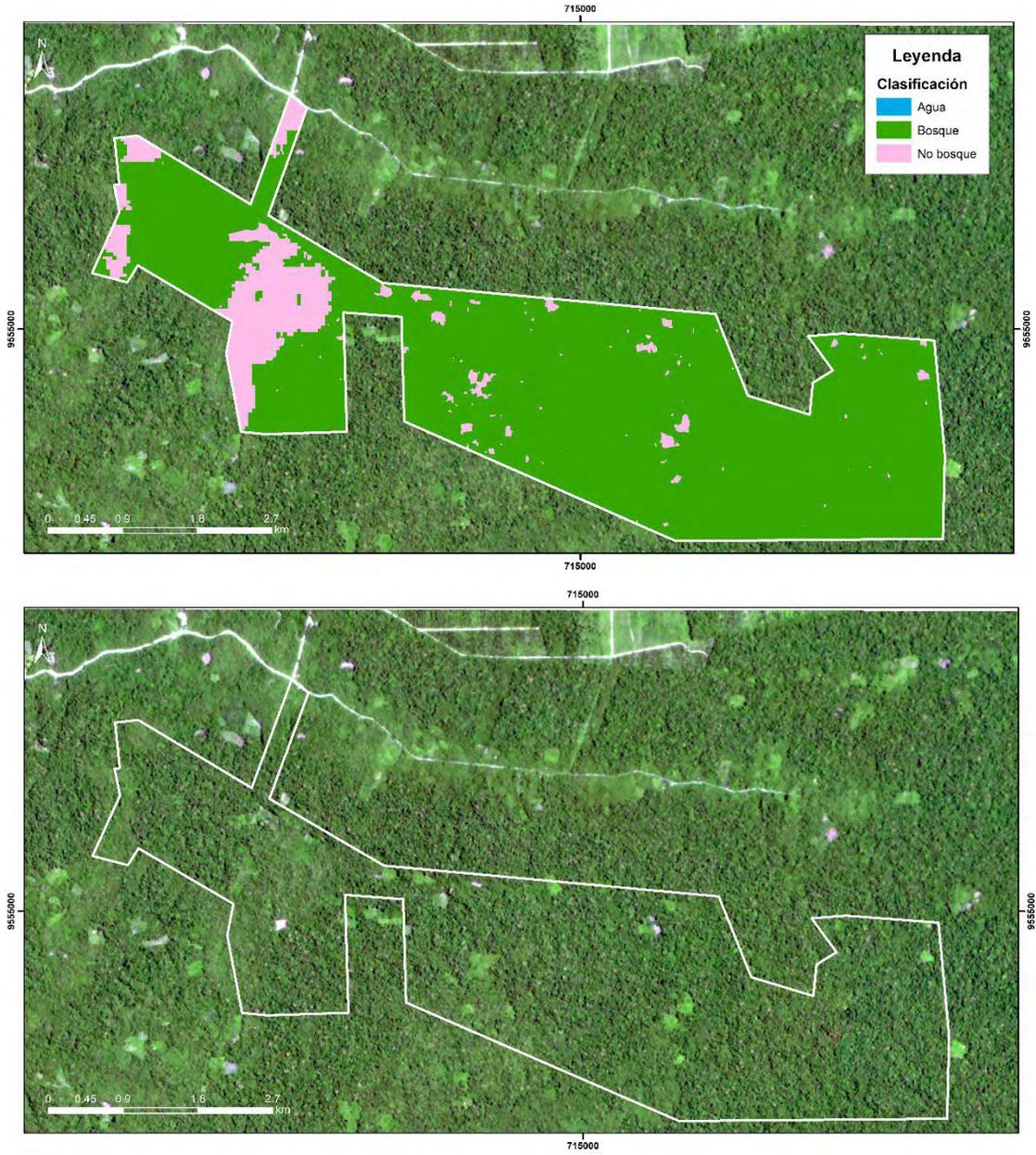
Unidad territorial Bagazán



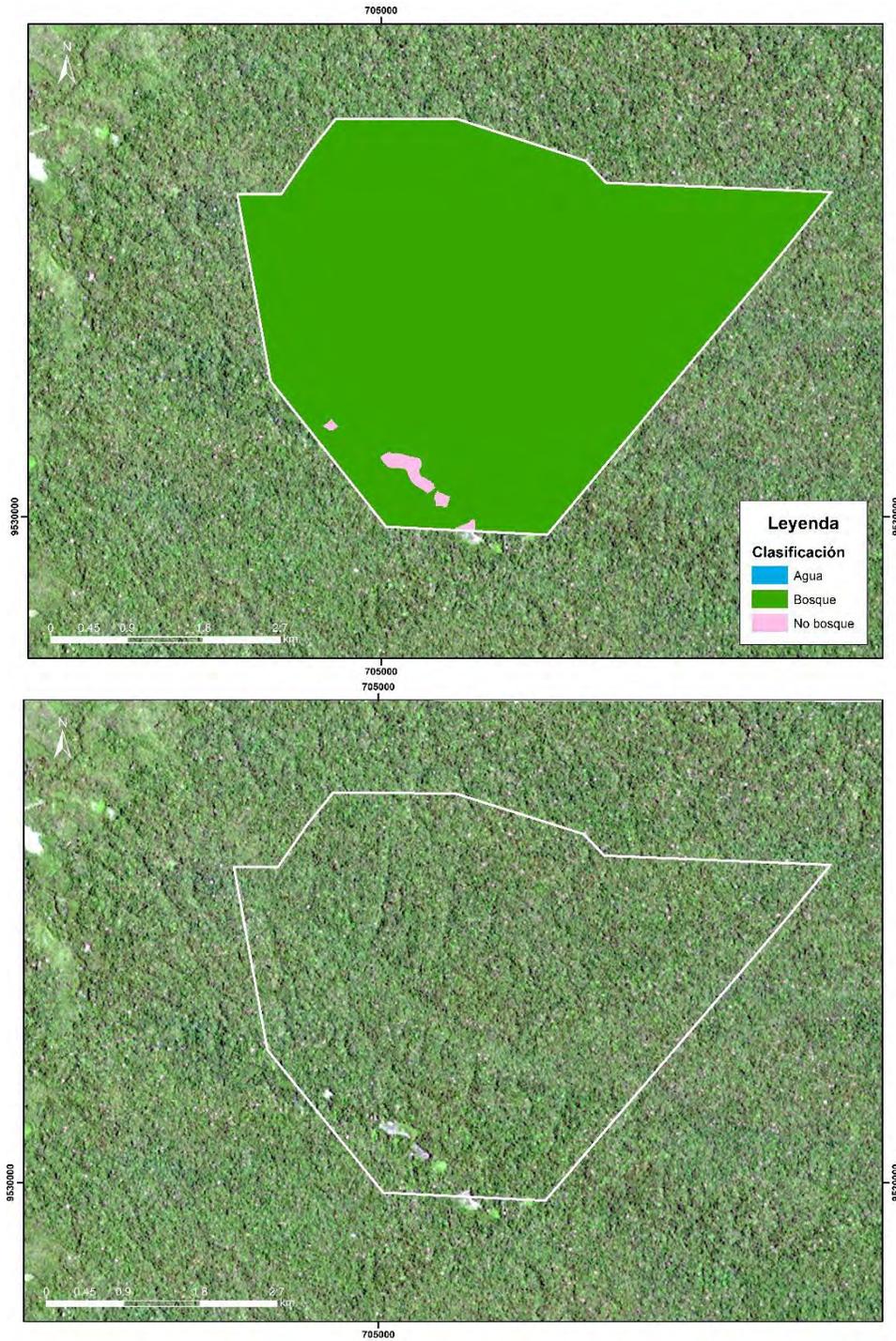
Unidad territorial Bretaña



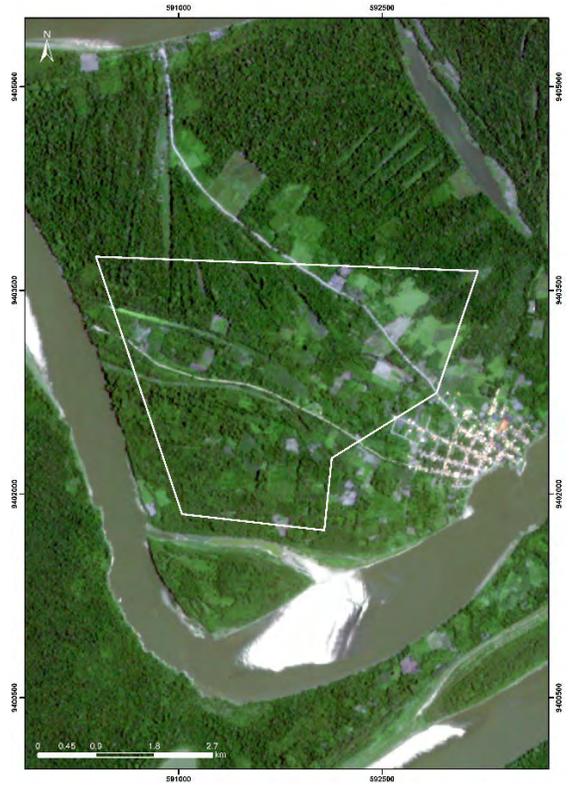
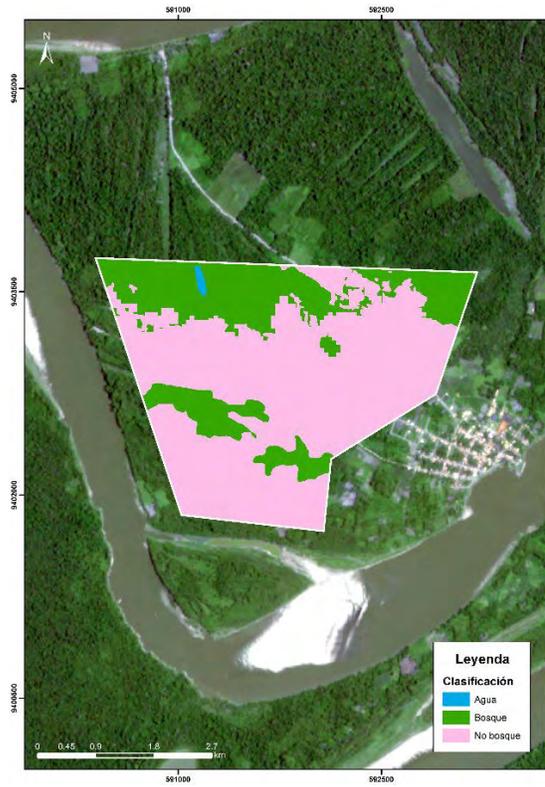
Unidad territorial Fernando Lores 1 - Tamshiyacu



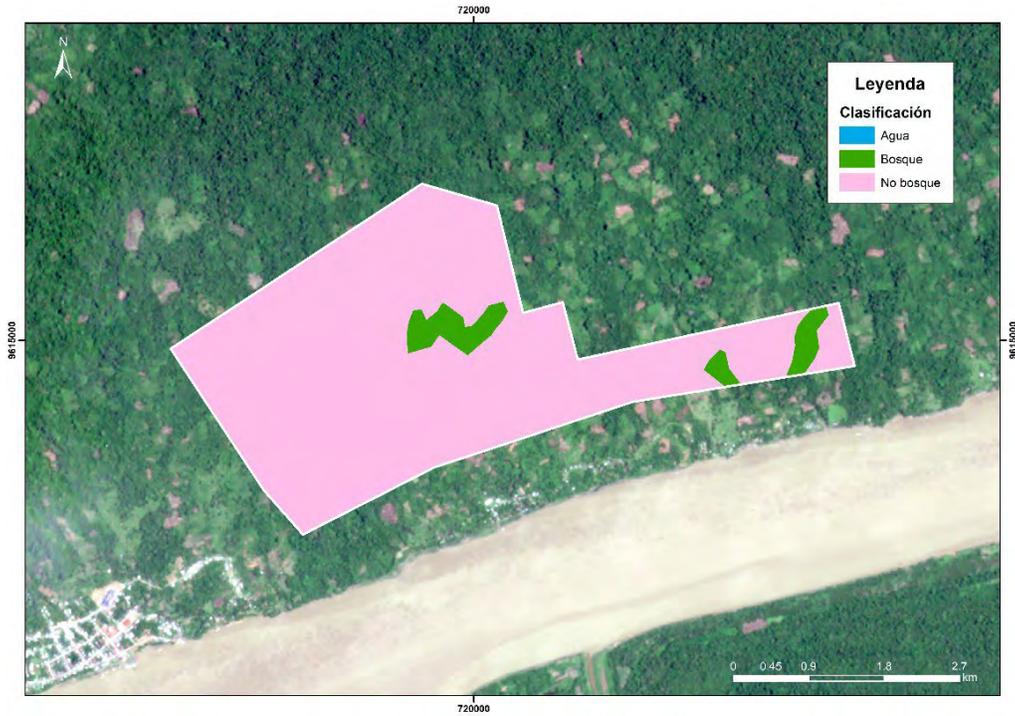
Unidad territorial Fernando Lores 2- Nueva Esperanza - Rio Tahuayo



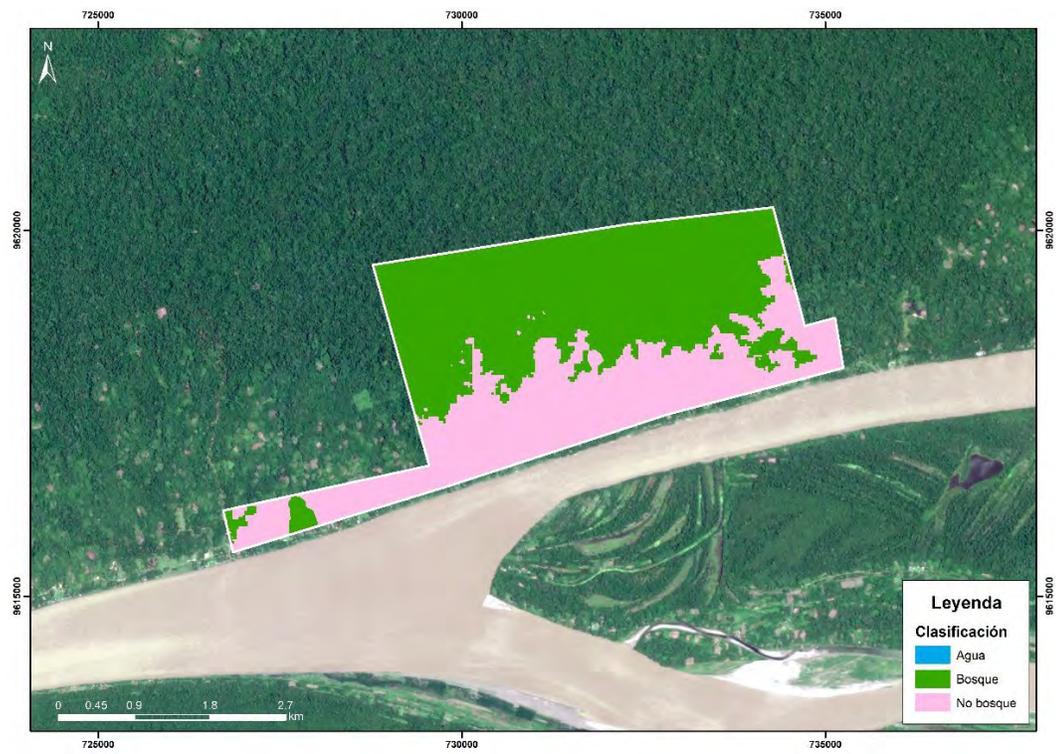
Unidad territorial Flor de Punga



Unidad territorial Indiana 1 - Caserío Yanamono I Zona



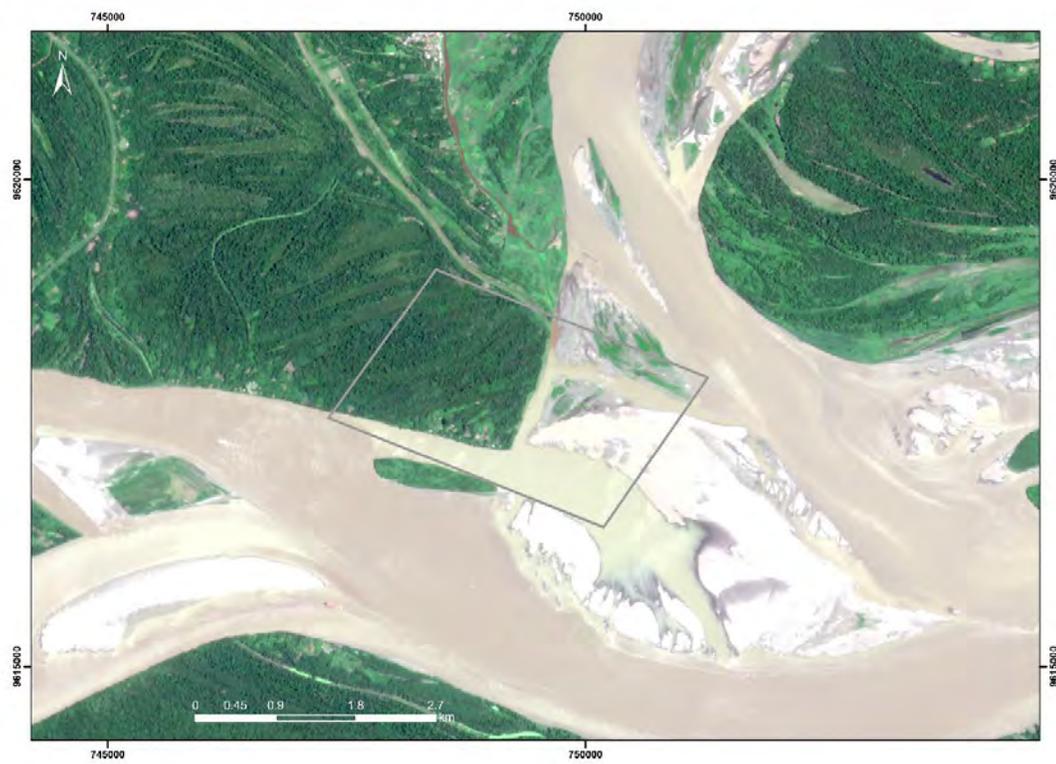
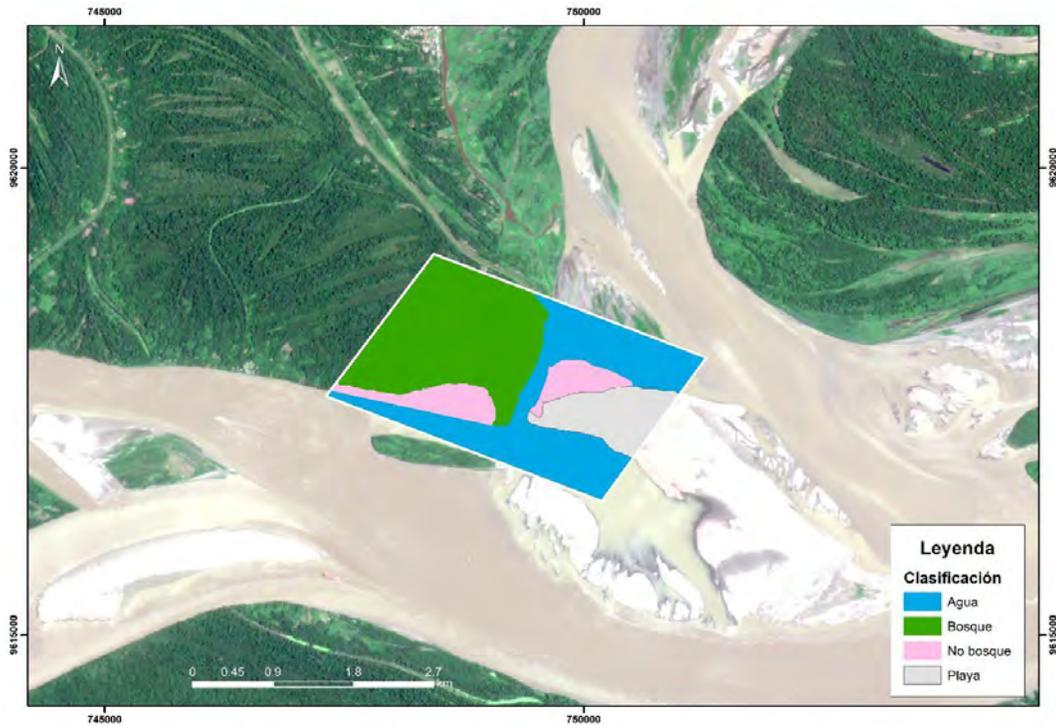
Unidad territorial Indiana 2 - Caserío Yanamono II Zona



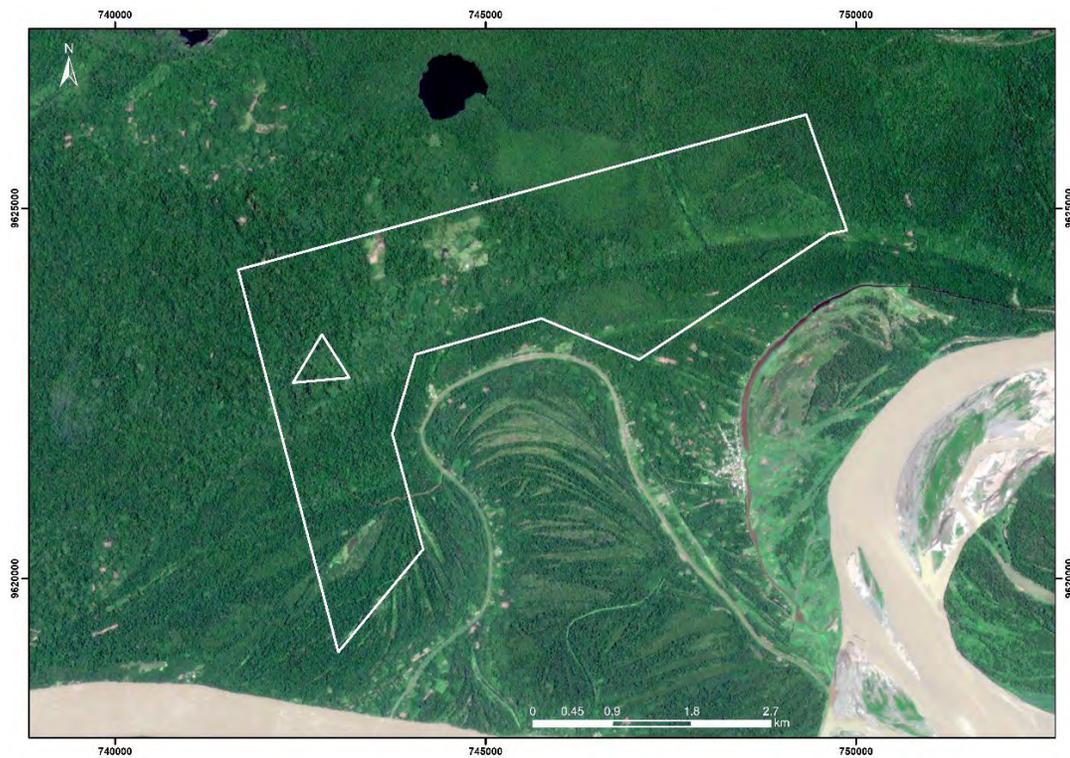
Unidad territorial Indiana 3 - Caserío Sinchicuy



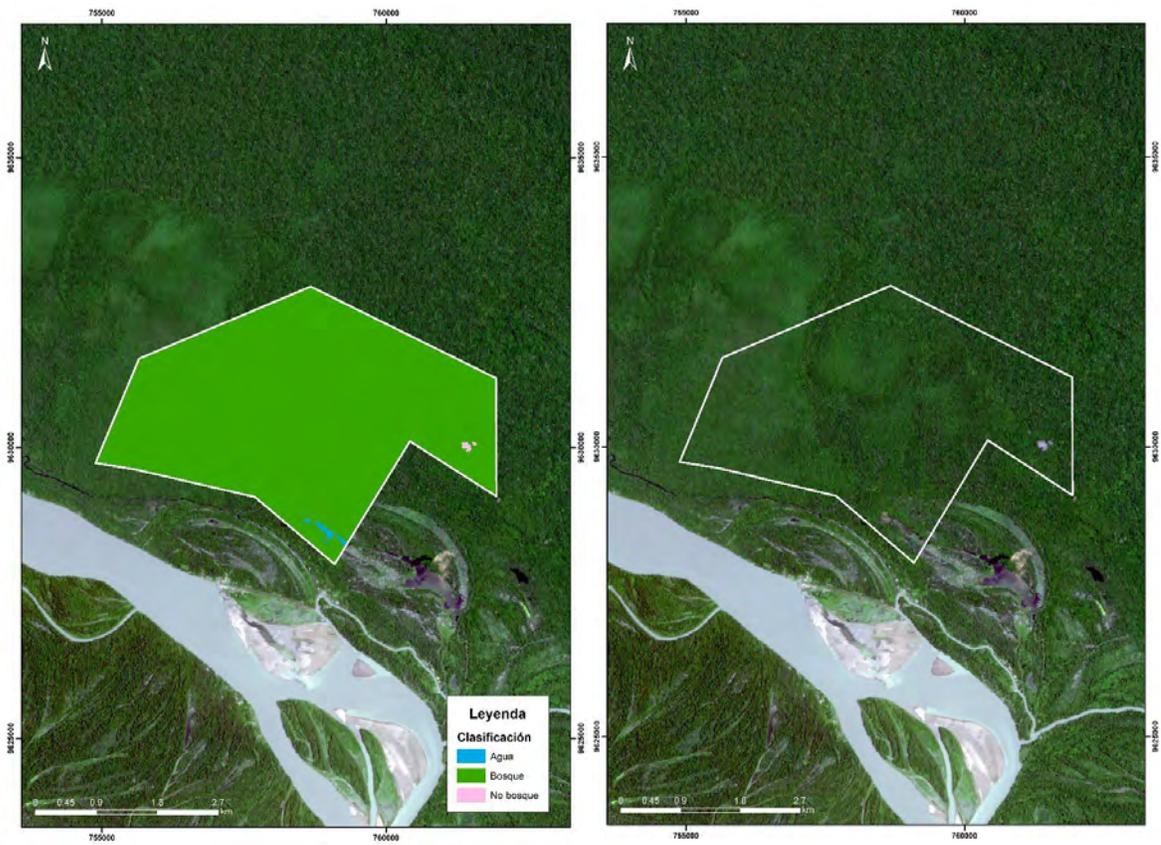
Unidad territorial Las Amazonas 1 - Caserío San Antonio de Marupá



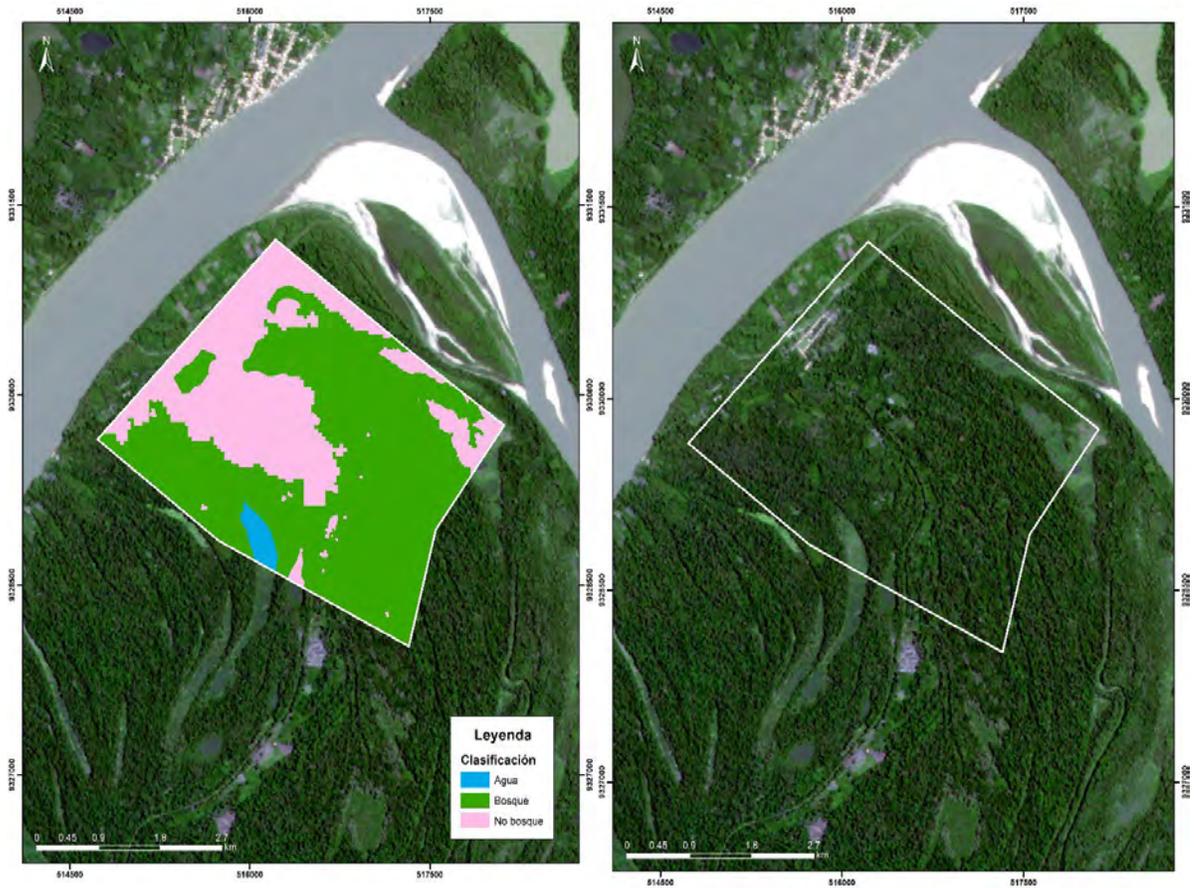
Unidad territorial Las Amazonas 2 - Caserío Irlanda



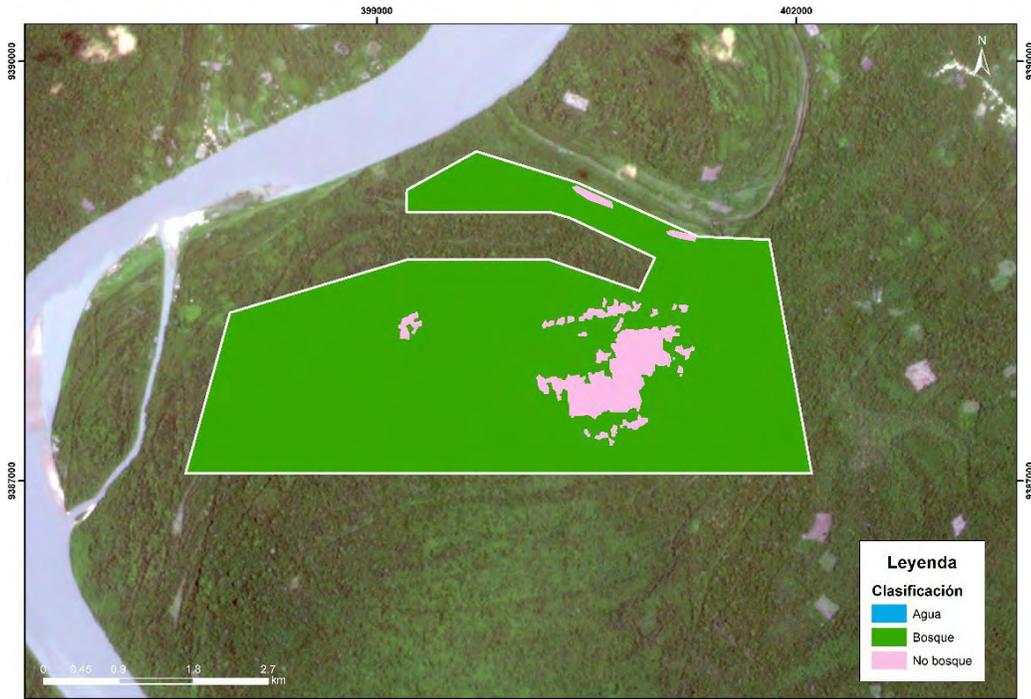
Unidad territorial Nueva Unión Boyador



Unidad territorial Nuevo Berlín



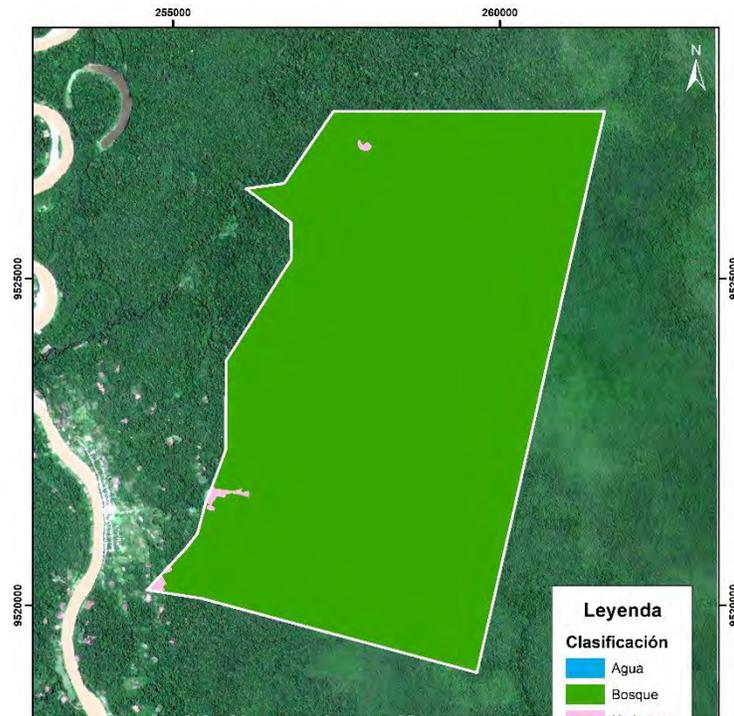
Unidad territorial Pollera Poza



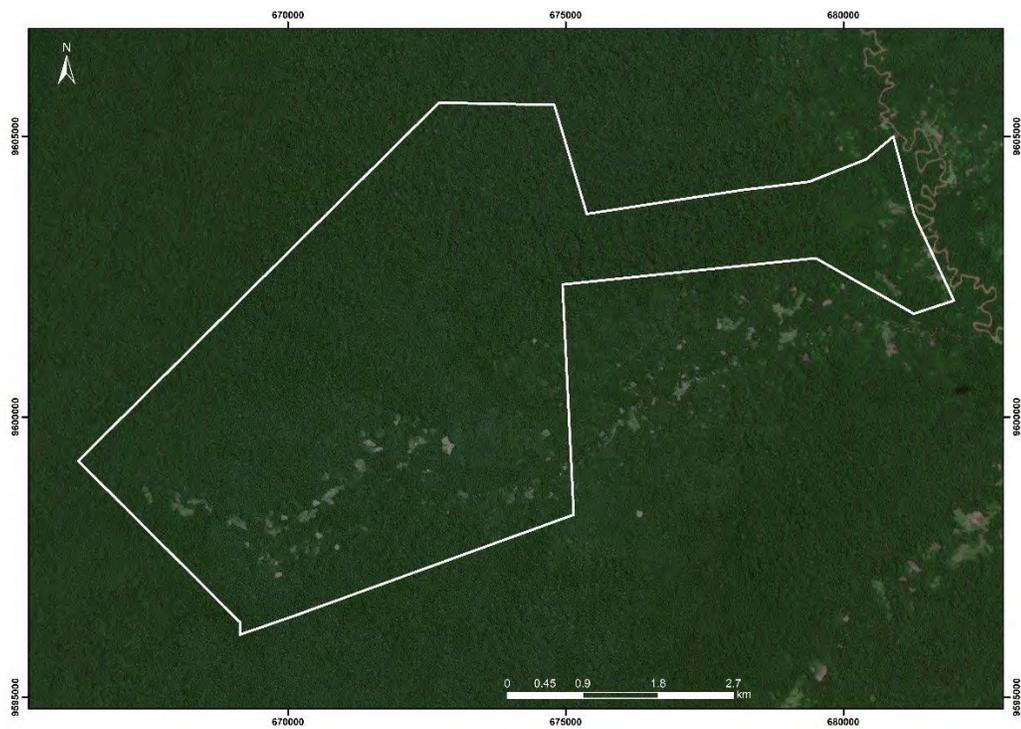
Unidad territorial Progreso



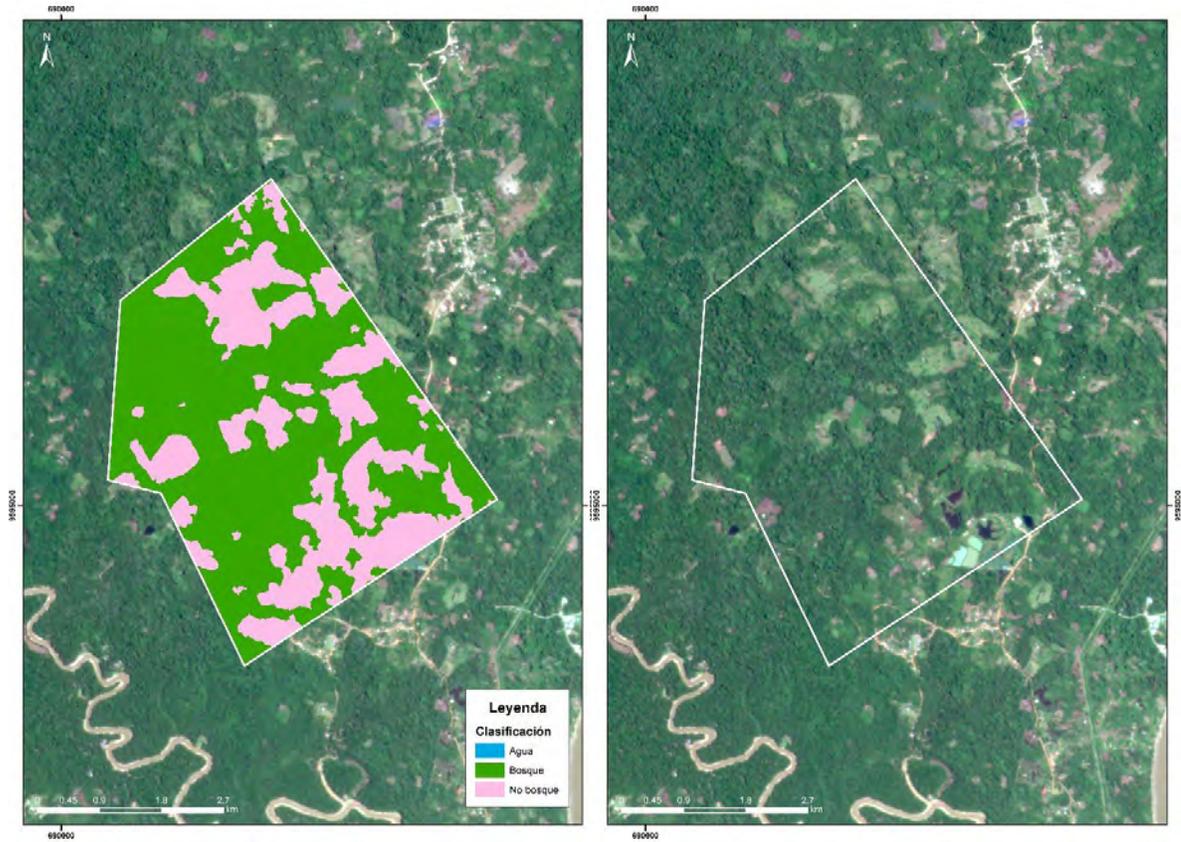
Unidad territorial Puerto Alegría



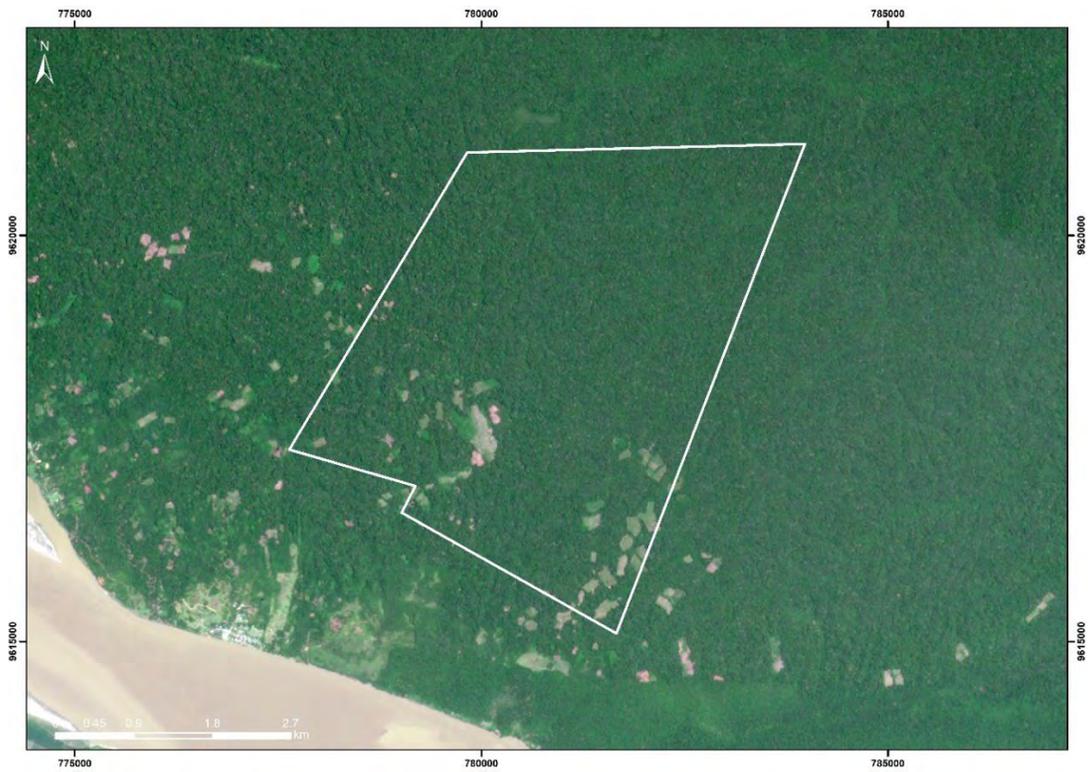
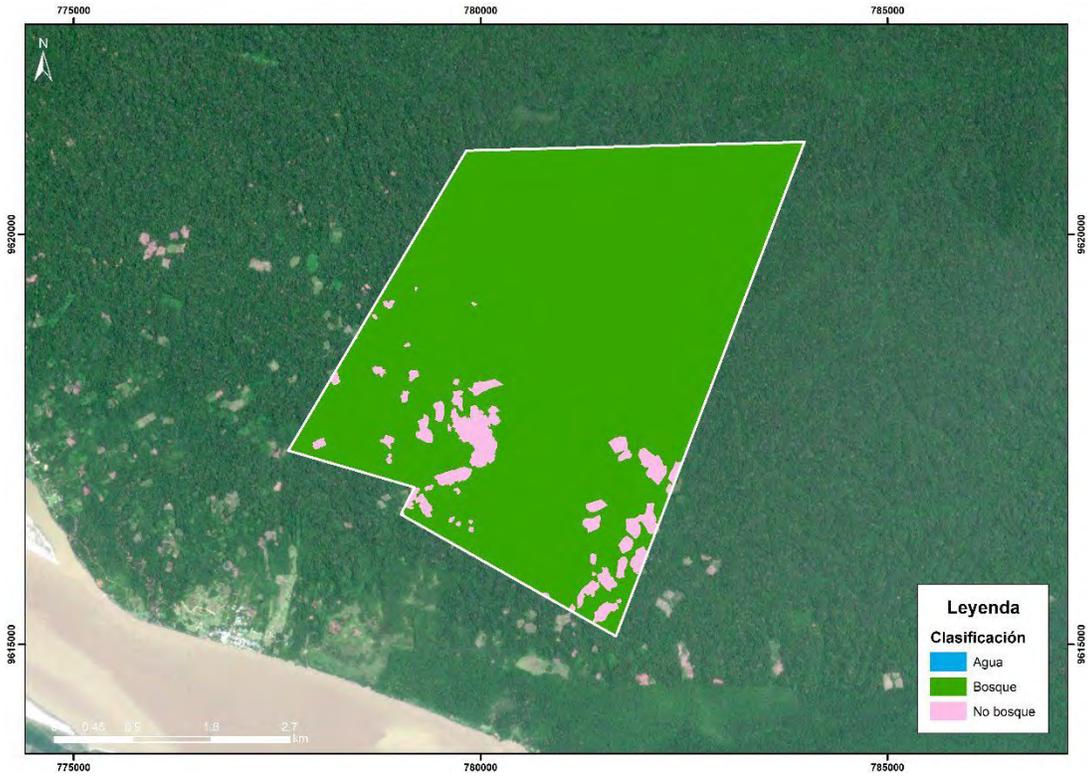
Unidad territorial Punchana 1 - Caserío Nuevo Paraíso



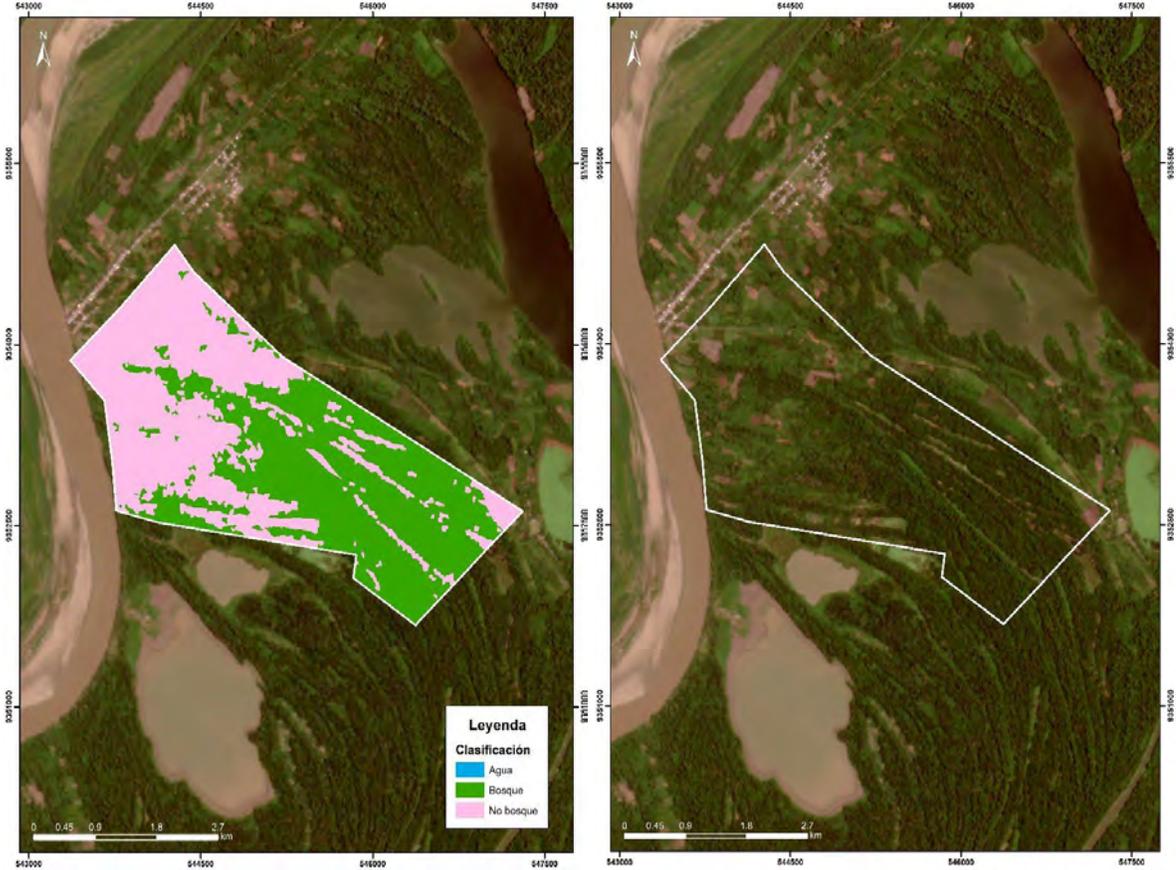
Unidad territorial Punchana 2 - Caserío Momoncillo



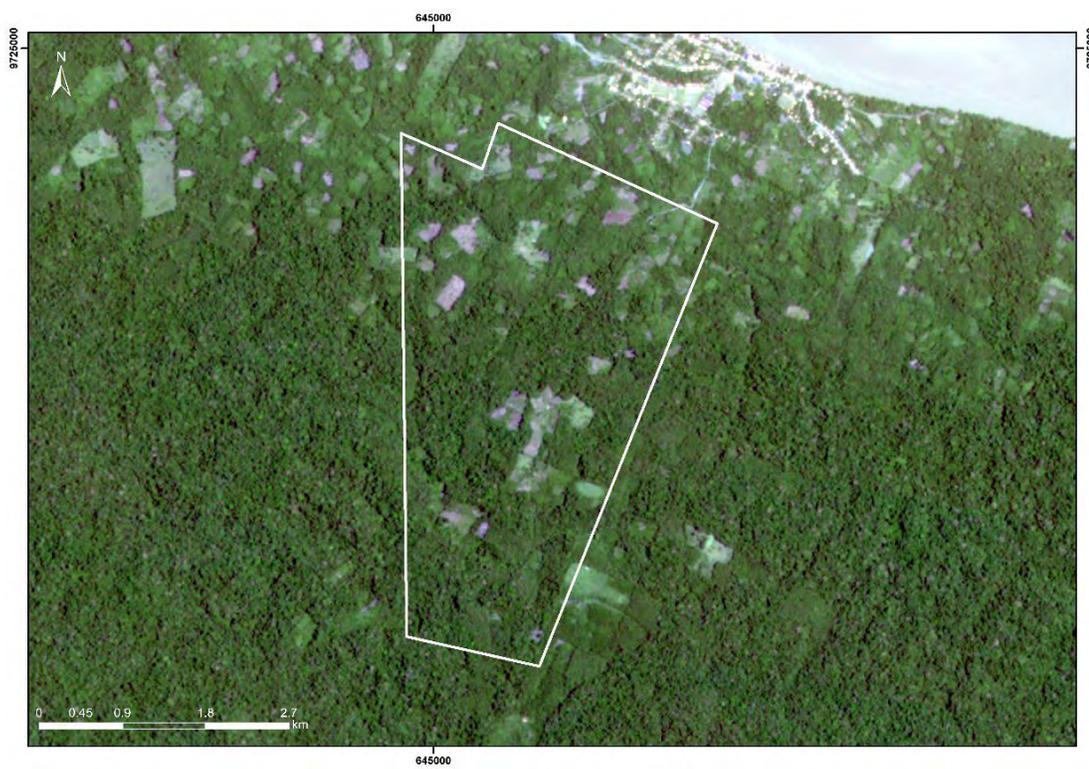
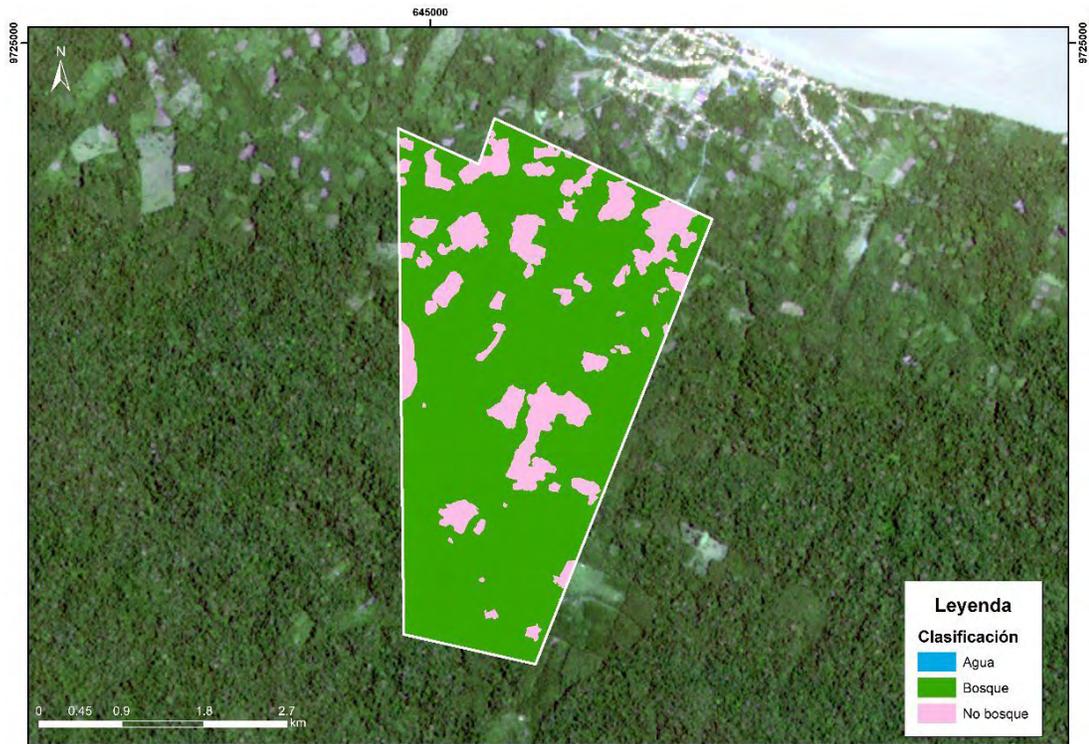
Unidad territorial Roca Eterna 1



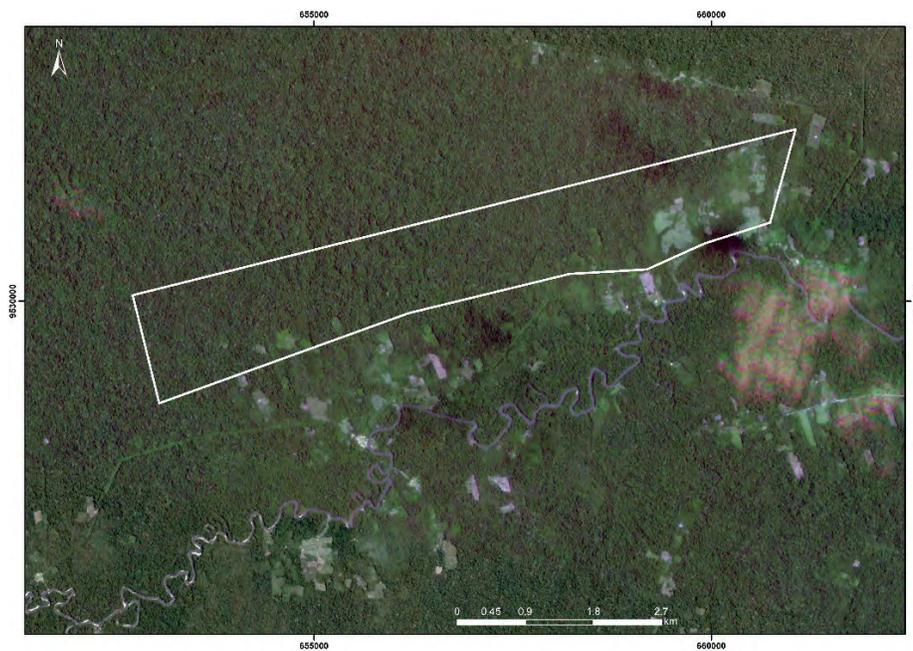
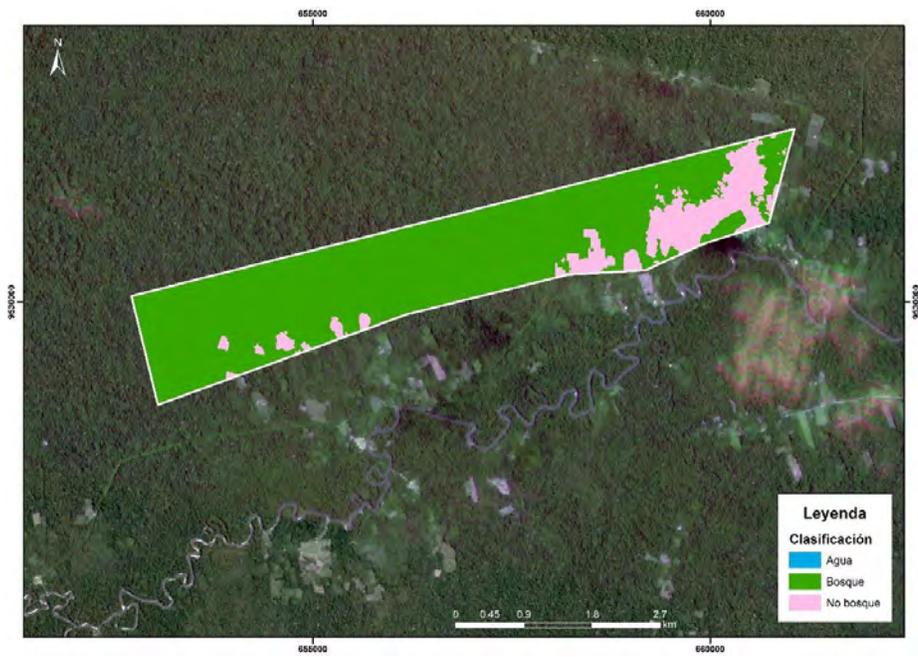
Unidad territorial San Roque



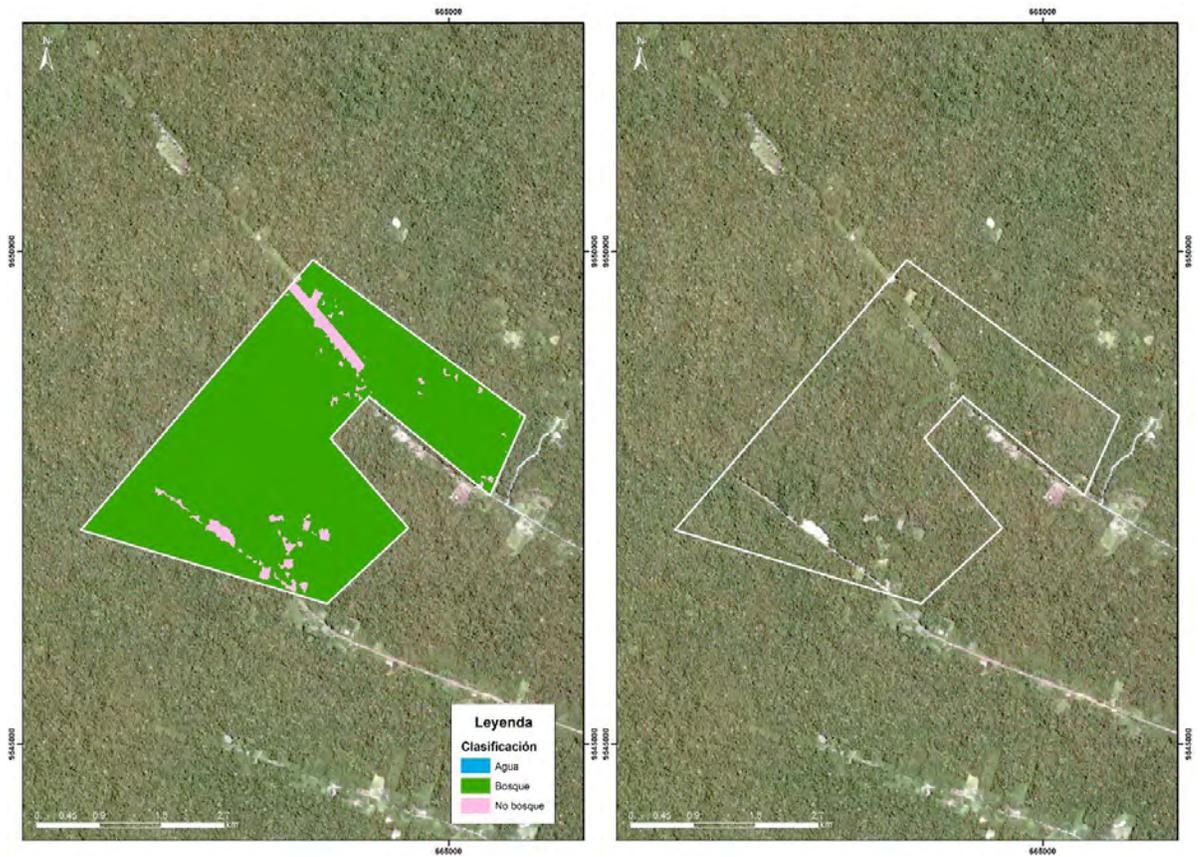
Unidad territorial Santa Clotilde - Barrio San Antonio



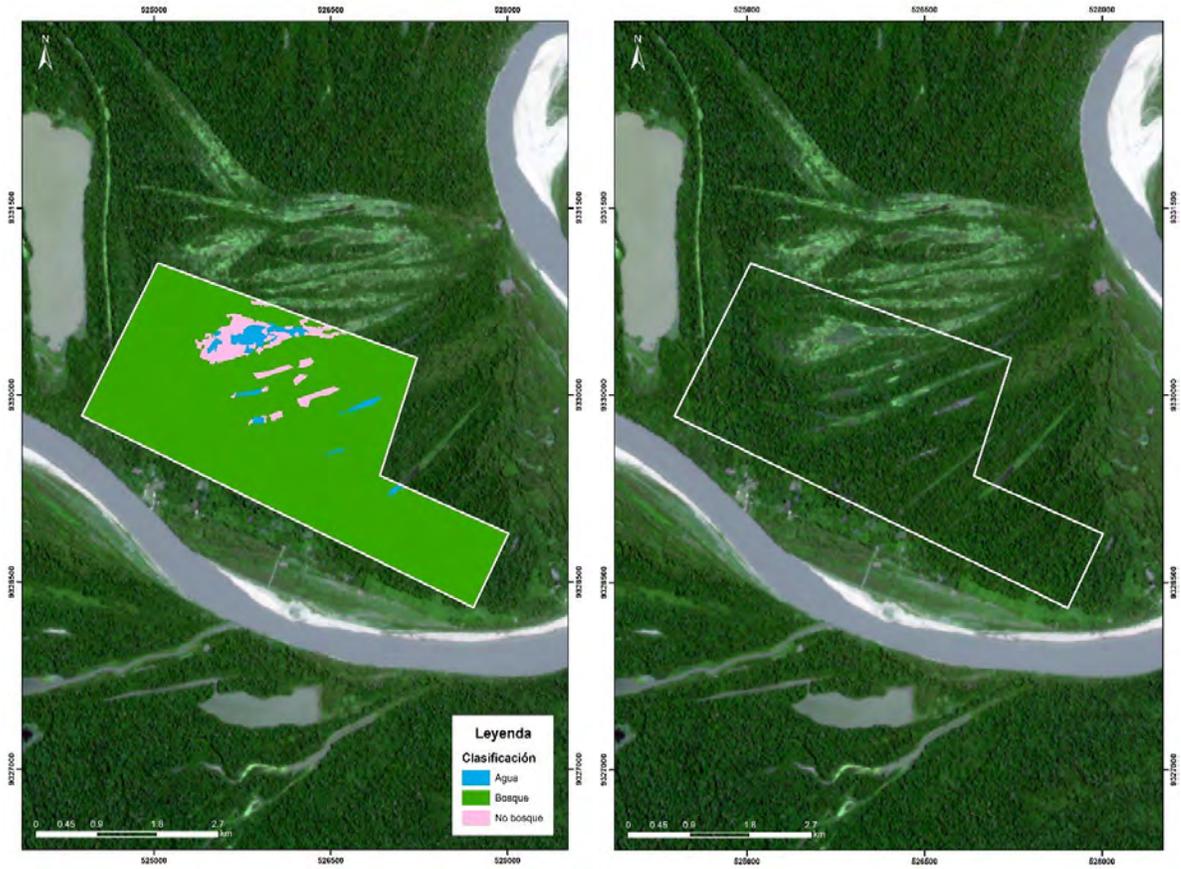
Unidad territorial San Juan Bautista 1 - Caserío 12 de Octubre



Unidad territorial San Juan Bautista 2 - Caserío Melitón Carbajal



Unidad territorial Soledad



Unidad territorial Santa Rosa de Atún Caño

