

Respondiendo a conflictos relacionados
con el establecimiento de

CENTROS POBLADOS

GUÍA PRÁCTICA

de mecanismos y procedimientos
para respuesta inmediata



1. ¿QUÉ ES UN CENTRO POBLADO?

Se considera un centro poblado a todo lugar del territorio nacional donde se asienta una población de más de 150 habitantes con intención de permanecer en el lugar. Las viviendas están organizadas una al lado de la otra o dispersas parcialmente. El asentamiento está identificado con un nombre.

2. LAS COMUNIDADES TIENEN DERECHOS

El territorio de la comunidad nativa es propiedad privada ejercida de manera colectiva, el Estado garantiza su protección. Cualquier acto externo con el objeto de crear un centro poblado debe realizarse respetando los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas:

Derecho a la propiedad comunal.

Derecho colectivo de una comunidad nativa sobre las tierras reconocidas y tituladas donde ejercen su derecho de propiedad para usar, gozar, disfrutar, disponer y reivindicar.

Derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Derecho colectivo de una comunidad nativa sobre las tierras reconocidas y tituladas donde ejercen su derecho de propiedad para usar, gozar, disfrutar, disponer y reivindicar.

Derecho a la consulta previa, libre e informada.

Derecho colectivo de un pueblo indígena a ser consultado de forma previa sobre medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos.

Derecho al territorio y recursos naturales.

Derecho colectivo al espacio en el que habita una comunidad y donde desarrolla sus tradiciones y relaciones sociales. Los Estados deben respetar la relación que los pueblos tienen con la tierra y territorio. El concepto de territorio incluye la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan. Los derechos de los pueblos a los recursos naturales comprenden la participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Derecho a la libre determinación.

Derecho colectivo de un pueblo indígena a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales para determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural.

3. ¿CÓMO RESPONDER AL ESTABLECIMIENTO DE CENTROS POBLADOS IRREGULARES?

Algunos centros poblados buscan obtener certificados de posesión o títulos para consolidarse sobre el espacio que ocupan.

En el caso de que se establezca, cree o categorice un centro poblado dentro del territorio comunal sin la autodeterminación de la comunidad nativa, se podrán llevar a cabo las siguientes acciones: Sea el Gobierno Regional o Municipal, no pueden otorgar constancias de posesión en territorios que no son de su propiedad. La norma expresamente lo dice en el artículo 7:

“No procede la expedición de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos en tierras de propiedad y/o posesión de las comunidades campesinas y nativas, así como en áreas en trámite de reconocimiento o de titulación de comunidades campesinas y nativas, en áreas en trámite de ampliación de comunidades nativas, ni en áreas de reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación áreas en trámite para el establecimiento de reservas para los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, en concordancia con las leyes de la materia y los tratados internacionales en vigor”².”



Acciones administrativas

- **Ante la creación de un centro poblado sin el expreso consentimiento de la comunidad nativa a través de asamblea comunal**

Como veremos más adelante, la creación de un centro poblado le corresponde al concejo municipal de la municipalidad distrital, a través de un acuerdo de concejo municipal. Los acuerdos de concejo municipal son decisiones específicas sobre cualquier asunto de interés público, vecinal o institucional que expresan la opinión de la municipalidad, su voluntad de practicar un determinado acto o de sujetarse a una conducta o norma institucional¹.

Según lo mencionamos en el punto 5, para considerar a un centro poblado como tal, se debe atender a las características mínimas que lo constituyen; caso contrario, el acto del concejo municipal de la municipalidad distrital debe dejarse sin efecto por ser nulo; sea de oficio o a pedido de los interesados.

- **Ante la creación de una municipalidad de centro poblado:**

La creación de una municipalidad de centro poblado se da por pedido de una municipalidad distrital. Si la solicitud cumple con todos los requisitos descritos en el punto 7, se emite la ordenanza de la correspondiente municipalidad provincial. De no cumplirse con tales requisitos, dicha ordenanza deberá ser declarada nula y se genera responsabilidad única y exclusiva del alcalde³. Entonces se deberán iniciar las acciones bajo el patrocinio de un abogado, solicitando la nulidad ante la municipalidad provincial correspondiente.

¹ Resolución Ministerial N° 0029-2020-MINAGRI, que aprobó los “Lineamientos para el otorgamiento de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos”

² Rescatado de: <https://www.gob.pe/institucion/munivilcashuaman/colecciones/1610-acuerdo-de-concejo-municipal>

³ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 129°.

- **Ante la categorización de un centro poblado:**

La categorización de un centro poblado es un acto de la administración y, por lo mismo, se rige por las normas que regulan a los actos administrativos. Si un acto administrativo es aprobado sin contar con los requisitos para su validez, este acto debe ser declarado nulo. En este sentido, si la categorización de un centro poblado no cumple con el requisito de responder a una solicitud de la población organizada, no será válido. Si la categorización es emitida sin este requisito, deberá ser declarada nula. Para este fin, la comunidad nativa y su abogado deberán solicitar la nulidad ante el gobierno regional correspondiente. El propio gobierno regional, si advierte la existencia de este vicio, puede declarar la nulidad de oficio.



Acciones penales

Se dan casos en los que un centro poblado establecido o creado **de manera ilegal** busca consolidarse en el lugar obteniendo derechos de propiedad sobre el espacio que ocupa, tales como constancias. Para estos efectos, un paso previo y necesario es contar con constancias de posesión, para dar fe de estar ejerciendo el dominio sobre el lugar de manera pacífica, pública y continua.

Estas constancias de posesión pueden ser otorgadas por las municipalidades⁴ y por los jueces de paz⁵, siempre que se cumpla con los requisitos para ello. Caso contrario, estaremos ante servidores públicos que otorgan derechos de posesión (y hasta de propiedad) de manera ilegal.

Esta conducta está penada en nuestro código penal, mediante el “Delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles”⁶, que dispone:

“El funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad, no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los bienes inmuebles referidos en el primer párrafo, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años.”

Dado que no pueden otorgarse constancias de posesión ni títulos de propiedad sobre un título de tierras de una comunidad nativa, el juez de paz o servidor público que lo hiciera comete el delito mencionado y deberá ser denunciado. La comunidad nativa puede hacer una denuncia penal a través de su asamblea comunal y encargar a su presidente, miembros de la junta directiva o a quien considere conveniente, la tarea de iniciar las acciones penales.

⁴ Rescatado de: <https://www.gob.pe/22203-obtener-constancia-de-posesion-para-acceder-a-servicios-basicos?child=14618>

⁵ Rescatado de: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuperiorjuninpj/s_csj_junin_nuevo/as_inicio/as_imagen_prensa/as_noticias/csju_n_jueces_de_paz_podran_otorgar_constancias_de_posesiones_010917

⁶ Código Penal, art. 376°-B.

Puesto que se trata de un delito, cualquier persona puede iniciar las acciones de denuncia penal ante el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación o ante la Policía Nacional del Perú. Ésta puede ser iniciada sin pasar por la asamblea y por cualquier persona con conocimiento del delito ocurrido, sea comunero o no. Sin embargo, es bueno contar con la legitimidad de la asamblea comunal para realizar la denuncia penal.



¿Quién puede solicitar la creación de un centro poblado dentro de una comunidad nativa?

Puesto que el futuro centro poblado se asentará dentro del territorio comunal, **solo los comuneros miembros de la comunidad nativa, mediante un acuerdo de asamblea comunal, pueden solicitar la creación de un centro poblado.**

Lo mismo aplica para la creación de municipalidades de centro poblado, así como su categorización (o recategorización).

Terceros ajenos a la comunidad nativa no pueden promover o hacer solicitudes de creación de centro poblado, creación de municipalidad de centro poblado, ni categorización (o recategorización) del centro poblado.

Hay una excepción: pueden hacer solicitudes los terceros ajenos a la comunidad cuando cuentan con la expresión de voluntad de la comunidad a través de un acuerdo de asamblea comunal.

A tener en cuenta:

- La creación de un centro poblado no elimina o excluye el derecho de un pueblo indígena, organizado a través de una comunidad nativa, de controlar las intrusiones a sus territorios comunales, en virtud del derecho de propiedad comunal amparado en nuestra Constitución.
- No se puede permitir el acceso a terceros, ya que las tierras de las comunidades nativas son para uso exclusivo de sus comuneros.
- Una comunidad nativa no se puede desmembrar en títulos individuales (previo otorgamiento de constancias de posesión).
- No se puede convertir los anexos de la comunidad en una nueva comunidad, pues no se puede otorgar otros títulos de tierras sobre un título de tierras preexistente.
- No se puede retirar la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas miembros de la comunidad, ya que forman parte de la base de datos oficial de pueblos indígenas dispuesta por el MIDIS⁷ en 2014. Solo este ministerio puede disponer cambios.

⁷ Mediante Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS.

4. ¿CÓMO SE CREA UN CENTRO POBLADO?

Si el asentamiento poblacional cumple con ciertos requisitos, la municipalidad distrital puede crear un centro poblado con el acuerdo del concejo municipal.

Requisitos para la creación de un centro poblado

Tener no menos de 50 habitantes que busquen permanecer en el lugar.	Ha contado durante los últimos 5 años, sin interrupciones, con servicios, como un local donde se brinda educación básica de nivel primario o secundario, o un establecimiento de salud.
---	---

Proceso para obtener la categoría de centro poblado

QUIÉN	Asentamiento poblacional organizado		Municipalidad distrital		Concejo municipal distrital (municipalidad distrital)
QUÉ HACE	Presenta solicitud de categoría de centro poblado	➔	Evalúa si la solicitud cumple los requisitos necesarios	➔	Aprueba la solicitud y emite ordenanza municipal

5. ¿QUÉ ES LA CATEGORIZACIÓN DE UN CENTRO POBLADO?

Dependiendo de las características de cada centro poblado, se le asigna una categoría mediante un proceso de categorización o recategorización. Las categorías dependen del número de habitantes⁸.

Características y requisitos mínimos	Categorías			
	Caserío	Pueblo	Villa	Ciudad
Caserío menor: De 51 a 500 habitantes	De 1001 a 2000 habitantes	De 2001 a 5000 habitantes	a. Ciudad menor: De 5001 a 20,000 habitantes b. Ciudad intermedia: De 20,001 a 100,000 habitantes c. Ciudad mayor De 100,001 a 500,000 habitantes	
Caserío mayor: De 501 a 1000 habitantes				

Proceso de categorización (o recategorización) de un centro poblado			
QUIÉN	Población organizada de un centro poblado ⁹	➔	Gobierno regional
QUÉ HACE	Presenta solicitud de categorización o recategorización		Gobernador regional emite una resolución de categorización del centro poblado

⁸ Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, art. 72°.

⁹ Decreto Supremo N° 191-2020-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, art. 8° numeral 8.2.

6. ¿CÓMO SE CREA UNA MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO?

Una vez establecido oficialmente el centro poblado, sus habitantes pueden solicitar ante la municipalidad distrital la creación de una **municipalidad de centro poblado**¹⁰. Esto les permitirá obtener la cobertura de servicios locales.

NOTA: solo los centros poblados que cuentan con 1,000 o más habitantes pueden solicitar la creación de una municipalidad de centro poblado.

Requisitos para proponer la creación de municipalidad de centro poblado:		
Centro poblado organizado en un comité de gestión.	La población del centro poblado debe acreditar dos delegados.	El centro poblado no puede hallarse dentro del área urbana del distrito.
El comité de gestión debe presentar una solicitud firmada por al menos 1,000 habitantes mayores de edad registrados y domiciliados en el centro poblado.		La municipalidad provincial ante la que se presenta la solicitud debe comprobar la necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.

NOTA: En caso de emitirse la ordenanza sin contar con los requisitos necesarios, esta será nula, y la responsabilidad recaerá exclusivamente sobre el alcalde provincial.

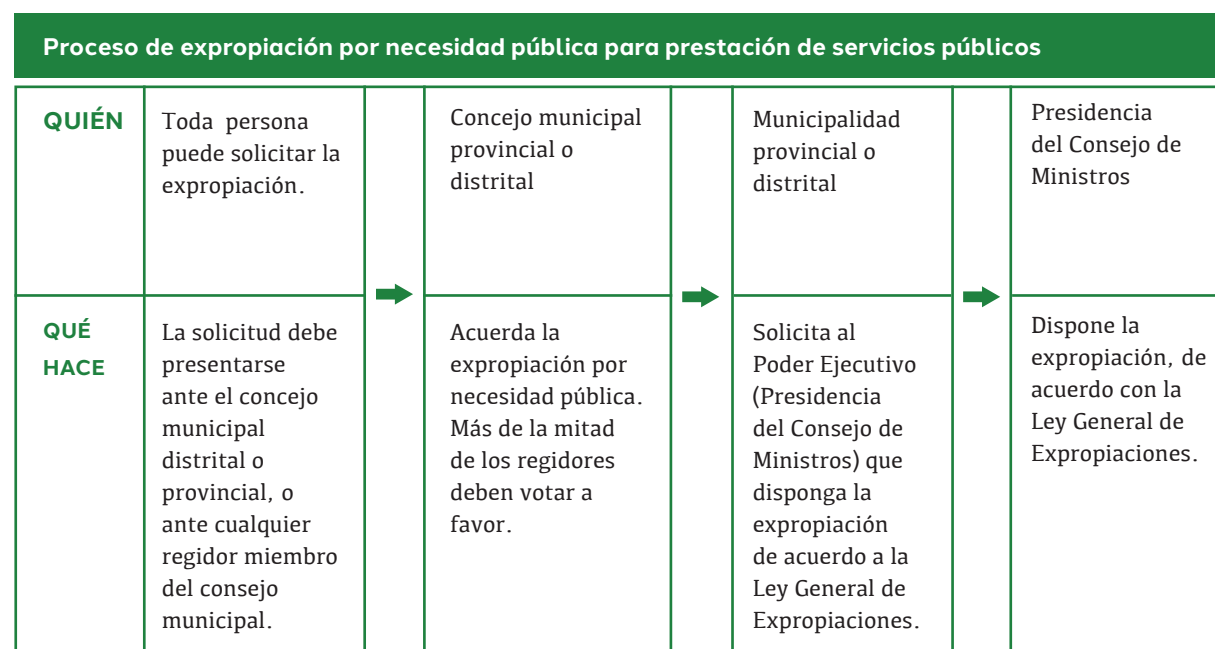
Proceso de creación de una municipalidad de centro poblado							
QUIÉN	Comité de gestión del centro poblado		Municipalidad distrital		Concejo municipal provincial (municipalidad provincial)	Municipalidad provincial	
QUÉ HACE	Presenta solicitud de creación de municipalidad de centro poblado (respaldo de 1,000 firmas)	→	Evalúa si la solicitud cumple los requisitos necesarios. Distintas gerencias generan informes.	→	Emite una opinión favorable para la creación de la municipalidad de centro poblado. Se apoya en los informes de las gerencias.	→	Emite una ordenanza municipal. Cuando esta es consentida y ejecutoriada, no admite recursos judiciales.

¹⁰ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 129°.

7. PROCESOS DE EXPROPIACIÓN Y REMODELACIÓN DENTRO DE CENTRO POBLADO

Para poder brindar los servicios locales que atiendan las necesidades de la población, se pueden llevar a cabo acciones de instalación o remodelación del centro poblado. Estas acciones pueden ser consideradas causas para la expropiación por necesidad pública¹¹.

Solo se pueden dar en el marco de la ejecución de los planes de desarrollo local o para mejorar la prestación de los servicios públicos.



¹¹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 96° numeral 11.

Libre copia, distribución y exhibición de este documento para fines no comerciales.

