

Necesidad de un Manual de Saneamiento para CONADETI de conformidad con la Ley 445

Dra. María Luisa Acosta

1. Situación actual del proceso

Es grande el reto que tiene el Estado de Nicaragua para realizar por medio del proceso establecidos por la Ley No. 445, *Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz* (en adelante “Ley No. 445”), a partir del año 2003, una efectiva protección al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas o afrodescendientes de las Regiones Autónomas y de los Departamentos de Jinotega y Río San Juan, sobre sus territorios tradicionales y comunales. Lo anterior no solo porque de los 23 territorios, conformados actualmente por las comunidades indígenas y afro descendientes para su demarcación y titulación, solamente se han titulado 12, por lo que aún faltan 11 territorios por titular, así como la determinación de Áreas Complementarias, a previas titulaciones de dos territorios. Aun se requiere la elaboración de 7 diagnósticos territoriales; 9 soluciones de conflictos entre comunidades y territorios; y 13 deslindes y amojonamientos, así como el saneamiento de la totalidad de los 23 territorios.¹

Sin embargo, la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), instancia rectora del proceso, se ha propuesto la ambiciosa meta de concluir con este en el año 2011.² Pero para efectuar las actividades pendientes dentro del proceso, entre 2010 y 2011, la CONADETI requiere aproximadamente de la suma de C\$ 47,802,275.21 (cuarenta y siete millones, ochocientos dos mil doscientos setenta y cinco córdobas con veintiún centavos). Sin embargo, debido al recorte presupuestario realizado al Presupuesto General de la República del 2010 por la crisis económica en que se encuentra el Estado de Nicaragua, a que este proceso no es una prioridad para el Estado, y debido a la poca confianza en la CONADETI como administrador y ejecutor del proceso por sus actuaciones precedentes, no será fácil para esta obtener los fondos estatales.

2. El Proceso de Saneamiento

Según informaciones de los miembros de CONADETI, ninguno de los territorios titulados ha culminado la Etapa de Saneamiento, es más, la mayoría de los 12 territorios titulados desde hace varios años aun no lo han iniciado. La Ley No. 445 establece en su Arto. 59 que una vez obtenido su título, las comunidades o territorios, realizarán la etapa de saneamiento con el apoyo técnico y material de la Oficina de Titulación Rural (OTR) a la que daba la competencia la Ley 445; según lo establece el numeral 5 del Arto. 1 del Decreto No. 130-2004, Restablecimiento y Desconcentración de la

¹ INFORME EJECUTIVO DE LA CONADETI Y LAS CIDTs AL 10 DE DICIEMBRE 2009. Comité Ejecutivo de la CONADETI. Ciudad de Bilwi, RAAN, 10 de Diciembre 2009 (en adelante Informe CONADETI, Dic. 2009). Pág. 12.

² Informe CONADETI, Dic. 2009.

Intendencia de la Propiedad,³ la Intendencia de la Propiedad (IP), es la sucesora legal de la OTR actualmente y por ende la competente de realizar conjuntamente con las comunidades tituladas la Etapa de saneamiento.⁴

2.1 El Manual de Procedimiento para la Etapa de Saneamiento

La CONADETI, ha estado elaborando un manual de procedimiento para la Etapa de Saneamiento, denominado: *Manual de Procedimiento en la Etapa de Saneamiento dentro del Proceso de Demarcación y Titulación de la Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz* (en adelante “Manual de Saneamiento”).⁵ Según miembros de la CONADETI, este Manual se ha venido utilizando como instrumento para los procesos de saneamiento de los territorios de la Zona Especial, de manera experimental, para hacerle ajustes en la marcha. Así como le han venido haciendo ajustes al Manual de Procedimiento para el resto del proceso de demarcación y titulación.

2.1.1 Los actores claves en el proceso

Según lo planteado por el Manual de Saneamiento, los actores claves en el proceso son: las comunidades indígenas y étnicas; la CONADETI, como instancia rectora del proceso; los Presidentes de los Consejos Regionales; la Intendencia de la Propiedad; el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER); la Procuraduría General de la República (PGR) y a la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe (SDC). También involucra al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) por tener la competencia de desarrollar la política nacional sobre tierras indígenas; y a la Corte Suprema de

³ Artículo 1.- *Se restablece la Intendencia de la Propiedad como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con rango de Dirección General, la que tendrá las funciones siguientes: ...5.- Coordinar las delegaciones departamentales que estaban adscritas a la Oficina de Titulación Rural.* Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 234 del 1 de diciembre de 2004.

⁴ Artículo 130.- Intendencia de la Propiedad. *Corresponde a esta Dirección General: 1.- Atender y resolver los reclamos por confiscaciones, apropiaciones y ocupación de bienes, así como los fallos y Resoluciones de los tribunales y jueces del Poder Judicial. 2.- Cuantificar el valor de los bienes muebles e inmuebles afectados por confiscaciones, expropiaciones y ocupaciones de bienes y las obligaciones que el reclamante tuviere pendiente con el Estado o sus Instituciones, lo mismo que con el Sistema Financiero Nacional, con el fin de establecer un saldo neto. 3.- Revisar, tramitar y resolver las solicitudes de titulación de bienes inmuebles del Estado y sus instituciones. 4.- Dirigir y Coordinar el funcionamiento de las Direcciones de Cuantificación e Indemnización; de Saneamiento y Legalización, de Titulación y Coordinación de Delegaciones. 5.- Emitir y firmar títulos de propiedad, de conformidad a la Ley de Reforma Agraria, su Reglamento y reformas. 6.- Contribuir y coordinar con las instancias competentes en el proceso técnico legal para la demarcación y titulación de tierras en las comunidades indígenas y áreas protegidas. 7.- Dictaminar y resolver los recursos administrativos de revisión y apelación interpuestos por reclamantes y beneficiarios de propiedades en el sector reformado. 8.- Definir y desarrollar la estrategia de implementación de Proyectos de Ordenamiento Territorial y Titulación, a través de la consecución oportuna de los recursos financieros. 9.- Co-liderear con el MAGFOR, INAFOR, MARENA, MIFIC (Adforest), el proceso de formulación y ejecución de la estrategia y políticas de tierras a nivel nacional, sector reformado, urbano y rural. 10.- Asegurar la gestión interinstitucional con el fin de obtener fondos de cooperación internacional para la solución del problema de la propiedad. 11.- Coordinar con la División General Administrativa Financiera (DGAF) la capacitación en materia de su competencia con los organismos del sector público (énfasis adherido).* Reformas y Adiciones al Decreto 71-98 Reglamento a la Ley No. 290, Decreto No. 25-2006, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 91 y 92 del 11 y 12 de mayo de 2006.

⁵ CONADETI. *Segundo Borrador. 24 de Agosto de 2007* (en adelante “Manual de Saneamiento”).

Justicia (CSJ), para regular la situación de los jueces y abogados que ilegalmente otorguen y han otorgado títulos supletorios en territorios indígenas; y a la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua como auxiliares del proceso.

2.1.2 El marco jurídico

Basados en el antecedente histórico-jurídico que representan los tratados de Managua de 1860 y *Harrison-Altamirano* de 1905. El marco jurídico a aplicar en el proceso propuesto por el Manual de Saneamiento, es *la Constitución Política de Nicaragua*, Artos., 5, 89, 107 y 180; la Ley No. 28, Artos. 11, numerales 3 y 6; la Ley No.445, en sus Artos., 3, 35 al 38; 70 y 71 que establecen el régimen jurídico *sui generis* de propiedad de las tierras y territorios indígenas y de las comunidades y afrodescendientes; *el Código Penal de Nicaragua* en lo referente a los delitos ambientales; y *la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*⁶ especialmente en sus Artos., 3, 25 a 29.

El artículo 35 de la Ley No. 445 específicamente hace referencia al año 1987 año en que se promulgan la Constitución Política de Nicaragua actualmente vigente, en la que por primera vez en la historia constitucional de Nicaragua reconoce como derecho de propiedad expresamente el usufructo ancestral e histórico de estos pueblos sobre sus tierras comunales; y el Estatuto de Autonomía, que además pone las tierras comunales fuera del comercio al declararlas inalienables. Por lo que desde entonces cualquier título, sin ocupación efectiva, que se pretenda invocar sobre la ocupación tradicional indígena carece de eficacia jurídica. Así como todo título supletorio obtenido sobre tierras de pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, como lo establece el Arto 71, de la Ley No.445; la que de esta forma fortalece el régimen *sui generis* de protección a las tierras comunales tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

El Manual de Saneamiento reconoce además, que junto a la definición que establece la Ley No.445 de tercero, como: “*Personas naturales o jurídicas, distintas de las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena*”, cada comunidad indígena o afrodescendiente tiene el derecho a determinar, en asamblea comunitaria o territorial de conformidad con sus costumbres y tradiciones, el estatus de cada uno de sus miembros y de los terceros dentro de su ámbito territorial.⁷

2.1.3 Los insumos a utilizar

El Manual de Saneamiento propone analizar la tenencia de la tierra reflejada en los diagnósticos de cada comunidad o territorio; las boletas de las encuestas socio económicas y jurídicas aplicadas a los terceros durante la realización de los diagnósticos; la base de datos de la Intendencia de la Propiedad, los Registros de la Propiedad de las Regiones Autónomas, Jinotega y Río San Juan; los catastros municipales; el Sistema de Información Global (SIG) del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA); y caso por caso, con la participación de las

⁶ Aprobada, en la sesión plenaria No. 107 del 13 de septiembre del 2007, de la ONU y ratificada por la Asamblea Nacional de Nicaragua el 11 de marzo 2008.

⁷ Manual de Saneamiento Pág. 8.

autoridades indígenas o afrodescendientes, la pretensión y la documentación legal que presenten los terceros que aleguen derechos dentro de los territorios.

2.1.4 La metodología

El Manual de Saneamiento propone la creación de una comisión técnica, en la que deberá haber por lo menos un abogado, denominada la Comisión de Saneamiento. Los miembros de la Comisión de Saneamiento serán nombrados por las instancias a las que representan. Y constará de por lo menos 8 personas, integrada por:

- 1.- Dos representantes de la Intendencia de la Propiedad;
- 2.- Los representantes legales del territorio sujeto a saneamiento;
- 3.- Un Representante de la Procuraduría General de la República (PGR);
- 4.- Los Presidentes de los Consejos Regionales;
- 5.- Un técnico del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER);
- 6.- Un técnico de cartografía del componente indígena de la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe (SDC).

2.1.4.1 Las funciones de la Comisión de Saneamiento

Las funciones de la Comisión de Saneamiento serán las siguientes:

- 1.- Analizar la parte pertinente de los diagnósticos de los territorios a sanear;
- 2.- Si el caso lo amerita, y con el apoyo de los equipos técnicos necesarios, actualizar las boletas de las encuestas socioeconómicas y jurídicas aplicadas a los terceros;
- 3.- Presentar los hallazgos y recomendaciones a las autoridades comunales y territoriales, para sus consideraciones;
- 4.- Participar en las Asambleas Comunales o Territoriales donde las respectivas autoridades decidirán, basadas en los hallazgos y recomendaciones presentadas por la Comisión de Saneamiento, una propuesta de resolución de los casos;
- 5.- Presentar la propuesta de resolución a los terceros involucrados, sin perjuicio de resolverlos por negociación en la vía de mediación;⁸
- 6.- Mantener informadas a las instancias involucradas sobre los avances y la resolución final de la Etapa de Saneamiento;
- 7.- Gestionar ante la Intendencia de la Propiedad el presupuesto correspondiente para la reubicación de terceros, según sea el caso.

2.1.4.2 El Procedimiento Especial

El Manual de Saneamiento de la CONADETI propone un procedimiento especial que incluye por parte de la Comisión de Saneamiento, la revisión y el análisis de cada uno de los insumos base para la realización del saneamiento, como son los diagnósticos de cada comunidad o territorio; las encuestas socioeconómicas y jurídicas aplicadas a los terceros durante el diagnóstico; la base de datos de la Intendencia de la Propiedad donde se encuentran los títulos agrarios otorgados por el Estado por medio de los antecesores institucionales de la Intendencia de la Propiedad, como fueron el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA), el Instituto Nicaragüense de la Reforma Agraria (INRA) y la Oficina de

⁸ También el Manual de Saneamiento esboza, para la Comisión de Saneamiento en el Procedimiento Especial, la función de mediar entre las comunidades y los terceros.

Titulación Rural (OTR); Investigación de las Historias Registrales de los títulos de los terceros en los Registros de la Propiedad de las Regiones Autónomas, Jinotega y Río San Juan; los catastros municipales; y el Sistema de Información Geográfica(SIG) del MARENA, según sea el caso.

La Comisión de Saneamiento tendría competencia para mediar entre las comunidades y los terceros para que estos lleguen a un acuerdo, por medio de la negociación; para emitir Resoluciones Finales, después de haberles presentado las Propuestas de Resolución a las comunidades o territorios en sus asambleas, y también a los terceros; y solicitar el auxilio judicial de la Policía Nacional y o del Ejército de Nicaragua para hacer cumplir sus resoluciones de desalojo.

Establece en la Comisión de Saneamiento en coordinación con la PGR la realización de la cancelación y limpieza registral de los territorios. Y la gestión de las indemnizaciones o reubicaciones determinadas por Resolución Final ante la IP.

3. Análisis del Manual de Saneamiento y su Procedimiento Especial

A continuación presentamos un breve análisis de los aspectos más importantes del Manual de Saneamiento y su Procedimiento Especial, planteado por la CONADETI.

3.1 La composición y competencia de la Comisión de Saneamiento

La Comisión de Saneamiento que propone la CONADETI por medio del Manual de Saneamiento es muy numerosa, e involucra a instituciones tales como: la misma CONADETI, los Presidentes de los Consejos Regionales, la IP, el INETER, la PGR y SDC. Sin embargo, los Presidentes de los Consejos Regionales, la IP y el INETER ya conforman también la CONADETI; por lo que no queda claro el papel de esta última con las demás instituciones involucradas ahora como parte de la Comisión de Saneamiento. Además, instituciones como la PGR y la SDC⁹ no tienen competencias otorgadas por la Ley 445, ni por sus leyes creadoras, para legítimamente intervenir en el proceso de saneamiento.

Por lo que la conformación de la Comisión de Saneamiento, propuesta, contradice lo establecido por el Arto. 59 de la Ley No. 445, que otorga la competencia para la

⁹Secretarías o Consejos Presidenciales. Arto. 11.-El Presidente de la República podrá crear mediante Decreto, las Secretarías o Consejos que estime conveniente para el mejor desarrollo de su Gobierno y determinará la organización y funcionamiento de éstos. Los Consejos referidos en el presente artículo actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. *A dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los Ministerios de Estado ni de ningún otro Poder del Estado*, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica. Los titulares, coordinadores y funcionarios de estas Secretarías o Consejos tendrán el rango que Presidente de la República les confiera. *Una de las Secretarías o Consejos de la Presidencia será la instancia responsable de establecer la relación de coordinación entre los Consejos Regionales Autónomos de la Costa Caribe y los distintos Ministerios de Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, numeral 2 de la Ley No. 28, "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica Nicaragüense".*

LEY No. 612, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 290, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 20 del 29 de Enero del 2007.

realización de la Etapa de Saneamiento únicamente a las comunidades o territorios titulados y a la OTR, actualmente representada por la IP por mandato de la Ley.¹⁰

Por lo que es cuestionable desde el punto de vista legal y desde el punto de vista operativo que una comisión, tan numerosa como la planteada por el Manual de Saneamiento de la CONADETI, cuya totalidad de los integrantes no tiene la competencia legal para realizar las funciones que les otorga, deba ser instalada para realizar la Etapa de Saneamiento. Además, la Comisión de Saneamiento planteada de esa manera se torna un tanto burocrática y onerosa; y por ende torna más complejo el procedimiento, en vez de hacerlo más bien expedito y ágil, según lo que establece la necesidad de un proceso efectivo.

Lo anterior no quiere decir que instituciones como la SDC y la PGR no puedan aportar al proceso de saneamiento, de acuerdo a sus competencias, y por medio de las debidas coordinaciones establecidas con la IP y los representantes legales de los pueblos y comunidades involucradas; lo pueden y deben hacer, de conformidad a la competencia legal que tienen, pero no como miembros de una Comisión de Saneamiento. Lo mismo se puede agregar sobre la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional y el Ejército de Nicaragua y la CONADETI.

Ya que la CONADETI, como rectora del proceso debe seguir coordinando acciones, dando seguimiento y tomando decisiones, en conjunto con la IP y los representantes legales de los pueblos y comunidades involucradas en el proceso de saneamiento; como cuerpo colegiado, pero no desmembrada o como miembro de la Comisión de Saneamiento, como parece plantearlo el Manual de Saneamiento.

3.2 La revisión de las boletas socio económicas y jurídicas de terceros

Otro aspecto importante de señalar es el de la revisión de las boletas socio económicas y jurídicas aplicadas a terceros, propuestas por el Manual de Saneamiento “*si el caso lo amerita; debido a la constante invasión y avance de la frontera agrícola en tierras comunales*”. Lo cual es un tanto extraño ya que el Diagnostico de cada territorio registró ya la presencia de los terceros en los territorios titulados. Esta norma podría dar paso a mantener abierto un proceso de saneamiento sin fin, ya que enfatiza la entrada ilegal de colonos a los territorios, sobre la certeza jurídica de las comunidades sobre su territorio titulado. Además de crear con este procedimiento la necesidad de obtener mayores recursos para su realización cuando expresa que lo hará “*a través de los equipos técnicos*” sin dejar claro si estos equipos técnicos serán conformados adicionalmente o si se refiere a los de las Comisiones Intersectoriales de Demarcación y Titulación (CIDT). Y de ser así, esta Comisión de Saneamiento se estaría situando al mismo nivel de las CIDTs para disponer de los equipos técnicos de esta última, sin tener tal facultad legal.

3.3 El Procedimiento Especial esbozado por el Manual de Saneamiento

El Procedimiento Especial esbozado por el Manual de Saneamiento establece que de las asambleas comunales o territoriales en las que tomaría parte la Comisión de

¹⁰ Ver *supra* notas 17 y 18.

Saneamiento “*deberá*” resultar una propuesta de resolución; obligatoriedad que limita el derecho de decisión de las asambleas comunales o territoriales sobre sus tierras.

Por lo que la Comisión de Saneamiento, como las plantea el Manual, tiene demasiadas funciones ya que: revisa, analiza, investiga, propone, media y firma los acuerdos alcanzados por las partes por la vía de la mediación; resuelve de manera definitiva y desaloja. Funciones que van más allá de las establecidas por la Ley al ámbito administrativo, al que pertenecen las instituciones involucradas.

De acuerdo a las competencias que le otorga la Ley No. 445 y la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, a la IP, junto con la comunidad o el territorio titulado, se debería concentrar en revisar la legalidad de los documentos que presenten los terceros dentro de los territorios indígenas y étnicos; para así determinar los derechos de propiedad de estos. Ya que la Etapa de Saneamiento es la culminación de un procedimiento largo y exhaustivo que no tiene como finalidad reproducir lo actuado anteriormente por la CIDT y la CONADETI sino realizar solamente el saneamiento legal de la propiedad indígena, como medio de protección de la misma.

CONCLUSIONES

Son importantes los avances del proceso de demarcación y titulación alcanzados por la CONADETI, sin embargo la Etapa de Saneamiento es la que va a garantizar o no a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes el efectivo uso y goce de sus tierras, ahora tituladas. Especialmente si tomamos en cuenta que todos los territorios indígenas, en menor o mayor medida, están invadidos por colonos sin que el Estado haya implementado alguna forma efectiva de prevención a tales invasiones.

Actualmente la mayor parte de los pueblos indígenas y comunidades étnicas que han recibido sus títulos no han iniciado la Etapa de Saneamiento y el Manual de Saneamiento que hemos analizado no crea las condiciones necesarias para la realización de un proceso expedito y eficiente.

RECOMENDACIONES

Presentar a la CONADETI las observaciones realizadas sobre el Manual de Saneamiento junto con una propuesta técnica de un procedimiento expedito para la Etapa de Saneamiento de conformidad con la Ley 445.