



EL DESTINO DE LOS BIENES INMUEBLES PÚBLICOS PARA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES TRADICIONALES

A DESTINAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS PARA OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

THE ALLOCATION OF PUBLIC REAL ESTATE FOR TRADITIONAL PEOPLES AND COMMUNITIES

MARIA TEREZA QUEIROZ CARVALHO¹

RESUMEN

La administración pública ha sido provocada sobre la necesidad de destinar bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con la intención de regularizar el uso y la ocupación de esos espacios. Frente a esto, sigue en curso la publicación de normas que tratan esta demanda social, aunque no sean mencionadas en doctrinas mayoritarias del derecho administrativo. Este hecho hace que la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos sea una alternativa ante la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo puede actuar la administración pública ante esta demanda social. Así, este artículo presenta el resultado de una investigación bibliográfica y documental, que utilizó fuentes primarias y secundarias para analizar las formas de destino de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales. El objetivo es explicar qué trámites realiza la administración pública federal y contribuir con la actualización del abordaje sobre este tema, sobre todo en el derecho administrativo. Importa resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico (territorio tradicional) hasta su formalización ante la administración pública. Por tanto, frente a la dinámica entre sociedad y naturaleza, explica cómo es posible articular demanda social y mecanismos administrativos de regularización agraria.

Palabras clave: Administración Pública Federal. Espacio Geográfico. Gestión de Bienes Inmuebles Públicos. Regularización Agraria. Uso y Ocupación Tradicional.

Cómo citar este artículo:

CARVALHO, Maria
Tereza Queiroz.

El destino de los bienes
inmuebles públicos para
los pueblos y
comunidades
tradicionales.

**Revista de Derecho
Socioambiental -
REDIS,**
Morrinhos, Brasil,
v. 03, n. 02, jul./dic.,
2025, p. 160-180.

Fecha de presentación:
24/08/2025

Fecha de aprobación:
01/12/2025

¹ Consultora jurídica con experiencia profesional en órganos públicos y en el tercer sector. Doctoranda en Desarrollo Social en la Universidad Estatal de Montes Claros – Unimontes. Máster en Derecho por la Universidad Federal de Ouro Preto – UFOP. E-mail de contacto: mariateresa.mg.adv@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/1504972703859651>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4684-9862>.



RESUMO

A administração pública tem sido provocada sobre a necessidade de destinar bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais, no intuito de regularizar o uso e a ocupação desses espaços. Diante disso, continua em curso a publicação de normas que tratam dessa demanda social, em que pese elas não serem mencionadas em doutrinas majoritárias do direito administrativo. Esse fato faz com que a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos seja uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social. Assim, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utilizou fontes primárias e secundárias para analisar as formas de destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais. O objetivo é explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal, e contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no direito administrativo. Importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico (território tradicional) para sua formalização perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, explica como é possível articular demanda social e mecanismos administrativos de regularização fundiária.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Espaço Geográfico. Gestão de Bens Imóveis Públicos. Regularização Fundiária. Uso e Ocupação Tradicional.

ABSTRACT

Public administration has been instigated regarding the need to allocate public real estate to traditional peoples and communities, in order to regularize the use and occupation of these spaces. Considering this, the promulgation of standards addressing this social demand is ongoing, although they are not mentioned in mainstream administrative law doctrines. This situation makes the search for information on the performance of public agencies an important alternative amid the scarcity of legal studies explaining how public administration can act in response to this social demand. This article presents the outcome of bibliographic and documentary research, using primary and secondary sources to analyze the methods of allocating public real estate to traditional peoples and communities. The main objective is to explain the procedures carried out by the federal public administration and contribute to updating the approach to this subject, especially in administrative law. It is important to highlight that the research starts from the production of geographic space (traditional territory) to its formalization before public administration. Therefore, given the dynamic between society and nature, it explains how it is possible to articulate social demand and administrative mechanisms for land regularization.

Keywords: Federal Public Administration. Geographic Space. Land Regularization. Management of Public Real Estate. Traditional Use and Occupation.

INTRODUCCIÓN

El avance en la publicación de normas sobre la destinación de bienes inmuebles públicos a los pueblos y comunidades tradicionales (PCTs) no ha sido acompañado por las doctrinas del derecho administrativo, a pesar de la existencia de cientos de procesos administrativos instaurados por órganos

públicos. Ante ello, la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos se presenta como una alternativa frente a la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo la administración pública puede actuar ante esta demanda social.

Aunque los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales cuentan con amparo constitucional y se encuentran previstos en el Decreto Federal n.º 6.040, de 2007², al tratarse de la gestión de bienes inmuebles públicos, las doctrinas mayoritarias no suelen mencionar la destinación de dichos bienes a estos grupos sociales. Por regla general, los ejemplos de demandas sociales presentados son los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la expropiación con fines de interés social y la regularización fundiaria urbana.

Ante ello, la investigación buscó identificar normas sobre la destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales y, a partir de ellas, explicar cuáles son los trámites realizados por la administración pública. Dicho esto, la investigación se centró en analizar las experiencias de órganos públicos federales, considerando que la administración pública actúa en diversos ámbitos y que el nivel federal termina por orientar a los demás.

Así, inicialmente se realizó un relevamiento de normas en el Portal de la Legislación, vinculado al sitio oficial de la Presidencia de la República, y, posteriormente, en el acervo legislativo del sitio oficial de la Cámara de los Diputados. A partir de las normas encontradas fue necesario realizar otros relevamientos, esta vez en las bases de datos de los órganos públicos mencionados en las normas identificadas inicialmente: la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio).

Para sustentar el análisis de las normas, se utilizaron como marco teórico tanto doctrinas del derecho administrativo y del derecho civil, como investigaciones que abordan los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales. Por lo tanto, la investigación tiene un carácter multidisciplinario, ya sea en razón de las lagunas existentes en la doctrina jurídica, ya sea por la necesidad imperativa de articular diversos campos del conocimiento para posibilitar la comprensión del tema.

En este sentido, es importante resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico, en este caso, el territorio tradicional, para su formalización ante la administración pública. Por lo tanto, frente a lo que plantea la dinámica entre sociedad y naturaleza, se cuestiona cómo es posible articular la demanda social y los mecanismos administrativos de regularización fundiaria.

² Instituye la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT).

Los pueblos y comunidades tradicionales son considerados en el presente artículo con la misma amplitud prevista en el Decreto Federal n.º 6.040, de 2007³. Es decir, no se abordarán los derechos territoriales de uno u otro grupo social específico, pues, además de ser diversos, no existe un listado taxativo que defina cuáles grupos sociales son tradicionales.

Cabe destacar que, hasta la redacción del presente artículo, no se había publicado la reglamentación del Decreto Federal n.º 6.040, de 2007, en lo que respecta a los procedimientos administrativos específicos para la regularización fundiaria de los territorios tradicionales. Tal pendencia contribuye a la invisibilidad de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales y a la incertidumbre respecto de los caminos administrativos que pueden ser seguidos.

En la primera sección del artículo se discute cómo la destinación de los bienes inmuebles públicos es fundamental para la gestión estatal, al equilibrar intereses económicos, sociales y culturales. En este sentido, se destaca la necesidad de la regularización fundiaria y los desafíos enfrentados por la administración pública para gestionar un patrimonio vasto y complejo.

A continuación, en la segunda sección del artículo, se muestra que la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) han desarrollado instrumentos jurídico-administrativos para regularizar el uso y la ocupación de inmuebles públicos por pueblos y comunidades tradicionales. No obstante, persisten conflictos debido a la superposición de categorías fundiarias, a la fragilidad de algunos instrumentos y a la tendencia a priorizar la titulación individual en detrimento de la colectiva, lo que compromete los derechos territoriales reivindicados por estos grupos sociales.

1 LA DESTINACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PÚBLICOS COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN

Los bienes públicos son aquellos que pertenecen a alguno de los entes federativos (Unión, Estados, Distrito Federal o Municipios), a sus autarquías o a sus fundaciones públicas. Así, al integrar el dominio público, estos bienes pueden ser utilizados por la administración pública para diversas finalidades, observándose su clasificación⁴. Existen también bienes naturales que, por determinación

³ “Pueblos y Comunidades Tradicionales: grupos culturalmente diferenciados que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición” (art. 3.º del Decreto Federal n.º 6.040/2007).

⁴ “La utilización de los bienes públicos por los particulares, como es natural, depende del tipo de bien (bien de uso común, de uso especial y dominial), pero se plantea en relación con cuáles de estas categorías. Así, deben distinguirse las modalidades de uso, según se trate de un bien de una u otra tipología” (Mello, 2023, p. 822).

constitucional, pertenecen indudablemente a la Unión, en los términos del artículo 20 de la Constitución Federal (Brasil, 1988).

La doctrina suele clasificar los bienes públicos en bienes de uso común, bienes de uso especial (privativo) y bienes dominiales. Tal clasificación se deriva de las interpretaciones realizadas de los artículos 98 y siguientes del Código Civil (Brasil, 2002), que tratan sobre los bienes públicos, conforme se observa:

Art. 98. Son públicos los bienes del dominio nacional pertenecientes a las personas jurídicas de derecho público interno; todos los demás son privados, cualquiera que sea la persona a la que pertenezcan.

Art. 99. Son bienes públicos:

I – los de uso común del pueblo, tales como ríos, mares, carreteras, calles y plazas;

II – los de uso especial, tales como edificios o terrenos destinados a servicio o establecimiento de la administración federal, estatal, territorial o municipal, incluidos los de sus autarquías;

III – los dominiales, que constituyen el patrimonio de las personas jurídicas de derecho público, como objeto de derecho personal o real de cada una de estas entidades.

Párrafo único. No disponiendo la ley en contrario, se consideran dominiales los bienes pertenecientes a las personas jurídicas de derecho público a las que se haya dado estructura de derecho privado (Brasil, 2002).

En síntesis, los bienes de uso común del pueblo son aquellos que pueden ser utilizados por cualquier persona, sin necesidad de autorización. A su vez, los bienes de uso especial son aquellos que la administración pública ha destinado a la prestación de servicios públicos o cuyo uso exclusivo ha sido otorgado a terceros, mediante autorización, permiso o concesión⁵. Y los bienes dominiales son aquellos que integran el patrimonio público, pero que no han recibido una destinación específica, motivo por el cual, en este caso, se admite la transferencia de su dominio. Sobre la clasificación de los bienes públicos, enseña Di Pietro (2023):

El criterio de esta clasificación es el de la destinación o afectación de los bienes: los de la primera categoría están destinados, por naturaleza o por ley, al uso colectivo; los de la segunda, al uso de la Administración, para la consecución de sus objetivos, como los inmuebles donde están instaladas las dependencias públicas (...); los de la tercera no tienen una destinación pública definida, razón por la cual pueden ser utilizados por el Poder Público para la obtención de renta; es el caso de las tierras baldías, de los terrenos de marina, de los inmuebles no utilizados por la Administración, de los bienes muebles que se vuelven inservibles. (Di Pietro, 2023, p. 758)

Los bienes de uso común del pueblo y los bienes de uso especial, “por estar destinados al uso colectivo o por estar destinados al uso directo o indirecto de la Administración para la

⁵ Verificar la Ley n.º 9.636/1998.

consecución de sus fines” (Di Pietro, 2023, p. 759), son indisponibles. Por lo tanto, son inalienables⁶, lo que, en consecuencia, los hace también imprescriptibles e inembargables⁷.

No obstante, los bienes dominiales son disponibles, pues se trata de aquellos que no han recibido una destinación ni han sido afectados a una finalidad. Por integrar el patrimonio público, es común encontrar en la doctrina del derecho administrativo la afirmación de que su función es asegurar ingresos al Estado.

Al respecto, Abe (2013) enseña que la administración pública debe buscar la concreción de intereses públicos primarios y secundarios: aquellos previstos en el ordenamiento jurídico brasileño para efectivizar el uso común o especial; y aquellos destinados a la explotación económica y a la generación de renta o ingresos, respectivamente. Así, partiendo de este orden de prioridades, la función financiera de los bienes dominiales quedaría atenuada:

Se encuentra mitigada la concepción de que los bienes dominiales constituyen una categoría jurídica dotada de una función patrimonial o financiera, destinada a asegurar ingresos para el Estado, por medio del arrendamiento, enfiteusis, concesiones y enajenaciones, pues los bienes dominiales deben tener una destinación pública compatible con los objetivos constitucionales. (Abe, 2013, p. 100)

En el ámbito federal, las principales normas que tratan sobre la gestión de los bienes inmuebles públicos son el Decreto-Ley n.º 9.760, de 1946, que dispone sobre los bienes de la Unión; y la Ley n.º 9.636, de 1998, que regula la regularización, administración, enfiteusis y enajenación de bienes inmuebles del dominio de la Unión. Así, a partir de la interpretación de dichas normas, la doctrina del derecho administrativo enumera las siguientes posibilidades de uso de estos bienes por particulares: cesión⁸, permiso de uso⁹ y concesión especial para fines de vivienda¹⁰ (Ley n.º 9.636, de

⁶ No puede tener su dominio transferido al patrimonio de otro, como ocurre, por ejemplo, en la venta, donación o permuta.

⁷ “Sin perjuicio de ello, la protección de la inalienabilidad puede relativizarse en ciertos casos, cuando exista la desafectación del bien por voluntad administrativa, de conformidad con los preceptos legales. Así, la indisponibilidad, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los elementos que componen el dominio público perdurarán mientras dichos bienes permanezcan afectados a la destinación pública” (Santos, 2023, p. 32).

⁸ “De acuerdo con Hely Lopes Meirelles, la cesión de uso puede definirse como “la transferencia gratuita de la posesión de un bien público de una entidad u órgano a otro, a fin de que el cesionario lo utilice en las condiciones establecidas en el respectivo instrumento, por tiempo determinado o indeterminado. Es un acto de colaboración entre dependencias públicas, en el que aquella que posee bienes innecesarios para sus servicios cede el uso a otra que los necesita” (Santos, 2023, p. 68).

⁹ “Acto por el cual la administración pública faculta la utilización privativa de un bien público, con fines de interés público” (Di Pietro, 2023, p. 779). El artículo 22 de la Ley n.º 9.636/1998 dispone que dicho acto administrativo tiene por finalidad formalizar la realización de eventos de corta duración en áreas de dominio de la Unión (eventos de naturaleza recreativa, deportiva, cultural, religiosa o educativa).

¹⁰ “La concesión de uso especial con fines de vivienda tiene por objeto conceder el uso de un inmueble público situado en un área con características y finalidades urbanas, como forma de promover el derecho constitucional a la vivienda (art. 6.º de la CF/88)” (Santos, 2023, p. 65).

1998, art. 18 y siguientes); arrendamiento, enfiteusis¹¹, cesión, concesión y concesión de derecho real de uso¹² (Decreto-Ley n.º 9.760, de 1946, art. 64 y siguientes).

Para este artículo, también es importante destacar el Decreto-Ley n.º 271, de 1967, que regula el parcelamiento urbano, la responsabilidad del loteador, la concesión de uso y el espacio aéreo. Ello se debe a que, al igual que las normas citadas anteriormente, dicho decreto fue actualizado por la Ley n.º 11.481, de 2007, que incluyó la posibilidad de concesión de uso para fines de regularización fundiaria con miras a la preservación de las comunidades tradicionales y de sus medios de subsistencia (Ley n.º 11.481/2007, art. 7.º).

Ante lo expuesto, se verifica que los bienes públicos pueden ser utilizados por particulares mediante un acto administrativo que autorice dicho uso. Sin embargo, los bienes públicos también pueden ser enajenados, es decir, tener su dominio transferido a terceros. Para ello, es necesario observar previamente lo dispuesto en el Código Civil (Brasil, 2002), a saber:

Art. 100. Los bienes públicos de uso común del pueblo y los de uso especial son inalienables, mientras conserven su calificación, en la forma que determine la ley.

Art. 101. Los bienes públicos dominiales pueden ser enajenados, observados los requisitos legales. (Brasil, 2002, énfasis añadido)

La gestión de los bienes públicos implica no solo la formalización de sus usos y de las transacciones económicas relacionadas con ellos. Es necesario recordar que, mientras un determinado bien público pertenezca a un ente federativo, a sus autarquías o fundaciones, la administración pública debe realizar el monitoreo de su uso y del cumplimiento de las condiciones establecidas para el usuario del bien.

Para ilustrar la complejidad del tema, se cita el informe del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) relativo al levantamiento del patrimonio inmobiliario federal, gestionado por la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)¹³. De acuerdo con el documento, publicado en el primer semestre de 2024, la gestión realizada por la SPU es ineficiente, y la estructura del organismo no es capaz de

¹¹ «En lenguaje técnico, el aforamiento o enfiteusis es el derecho real de posesión, uso y goce pleno de la cosa ajena que el titular (forero o enfiteuta) puede enajenar y transmitir hereditariamente, pero con la obligación de pagar perpetuamente una pensión anual (canon) al titular del dominio directo. Característico del aforamiento o la enfiteusis es, por tanto, el ejercicio simultáneo de derechos dominiales sobre el mismo inmueble por dos personas: una, sobre el dominio directo - el Estado; otra, sobre el dominio útil - el particular forero, en el caso de bienes públicos» (Santos, 2023, p. 73).

¹² «Es el contrato por el cual la Administración transfiere, por tiempo determinado o por plazo indeterminado, como derecho real resoluble, el uso remunerado o gratuito de un terreno público para que sea utilizado con fines específicos (...)» (Mello, 2023, p. 826).

¹³ Disponible en: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2637572/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acceso el: 10 oct. 2024.

administrar los 742.000 (setecientos cuarenta y dos mil) inmuebles bajo su gestión, valorados en aproximadamente R\$ 1,35 billones.

Ante ello, en lo que se refiere a los bienes inmuebles públicos —categoría de interés para este artículo—, cabe destacar la importancia de destinarlos a una finalidad o de regularizar las situaciones de uso. Ello se debe a que tales actos de gestión posibilitan el establecimiento de asociaciones que deben contribuir a la administración pública en la conservación de estos bienes o en la generación de ingresos. Además, para Abe (2013), la destinación de los bienes inmuebles públicos es un deber de la administración pública:

Aunque la Administración Pública posea discrecionalidad para definir el mejor momento para emitir el acto, no tiene el poder de elegir no actuar o de omitirse indefinidamente, especialmente cuando los hechos ocurridos en la realidad (motivo) hacen necesario el ejercicio de la competencia. El Poder Público no puede dejar de dar destinación a los inmuebles públicos, omitiéndose dolosa e indefinidamente frente a circunstancias (motivos) que exigen la adopción de providencias administrativas, bajo pena de que dicha omisión acarree la responsabilidad del Estado (...) (Abe, 2013, p. 98).

En lo que respecta a la efectivización de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales, la administración pública ha actuado en los casos en que el territorio tradicional coincide con áreas de inmuebles públicos. Para ello, se han considerado las posibilidades de uso de los bienes públicos por particulares para la creación de instrumentos jurídicos específicos. Es lo que ocurre con el Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS) y con el Contrato de Concesión de Derecho Real de Uso (CCDRU), instrumentos utilizados por la administración pública para garantizar la permanencia de los pueblos y comunidades tradicionales en territorios ubicados en inmuebles públicos.

La cuestión que se plantea es que, aun reconociendo la existencia de los territorios tradicionales, por regla general la administración pública no renuncia a la titularidad de los bienes de uso común ni de los bienes de uso especial/privativo. Es decir, considerando una jerarquía de derechos, en la práctica los derechos de los pueblos y comunidades tradicionales no estarían por encima de los de los entes federativos, sus autarquías o fundaciones, que actúan en pro del interés público.

Para complejizar un poco más esta discusión, es importante resaltar que, en otro momento histórico, la afectación de bienes inmuebles dominiales para convertirlos en bienes de uso especial fue una estrategia para preservar comunidades locales y sus territorios. Esto se observó principalmente entre la década de 1980 y el inicio de los años 2000, en razón de la legislación disponible en aquella época.

Así, se crearon unidades de conservación de uso sostenible y asentamientos, por ejemplo, posibilidades que siguen vigentes, pero que han sido repensadas por los pueblos y comunidades tradicionales. En este sentido, con la publicación del Decreto Federal n.º 6.040, de 2007, estos grupos sociales han impulsado la regularización fundiaria de los territorios tradicionales a través de alternativas que garanticen la gestión del área exclusivamente por ellos, aunque con el apoyo de políticas públicas.

Como se dijo anteriormente, en la medida en que la administración pública autoriza o regulariza el uso del bien inmueble público por particulares, pero sin transferir la titularidad, corresponde al órgano público responsable de la gestión de dicho bien monitorear su uso. Por ello, el reconocimiento de la existencia de un territorio tradicional ubicado en un inmueble público destinado a otra finalidad implica una gestión compartida, mientras este permanezca afectado a dicha finalidad.

Sin embargo, los modos de vida de los pueblos y comunidades tradicionales no siempre se ajustan a las normas establecidas por la administración pública. Por lo tanto, esta superposición del territorio tradicional con el bien inmueble público, cuando la titularidad de este no es transferida al pueblo o comunidad tradicional, suele generar conflictos.

Por este motivo existen iniciativas de pueblos y comunidades tradicionales que buscan el reconocimiento de la supremacía de sus derechos territoriales frente al derecho administrativo y al derecho catastral y registral. En este sentido, al obtener éxito, esperan que, independientemente de la clasificación del bien público, la administración pública adopte las medidas pertinentes para transferir la titularidad del inmueble al grupo social interesado.

2 EXPERIENCIAS DE ÓRGANOS FEDERALES EN LA GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES PÚBLICOS SUPERPUESTOS A TERRITORIOS TRADICIONALES

En el proceso de regularización del uso de un inmueble público, la clasificación de dicho bien indicará cuál es el instrumento jurídico que podrá celebrarse entre la administración pública y el pueblo o comunidad tradicional. Como se señaló anteriormente, en caso de que el territorio tradicional se encuentre localizado en un inmueble de uso común o de uso especial, se formalizarán acuerdos o contratos que autoricen el uso y/o la ocupación del inmueble, pero que no transfieren la titularidad al grupo social. No obstante, si el inmueble es dominial y, por lo tanto, no ha sido afectado a una finalidad específica, su titularidad podrá ser transferida.

Ante ello, en este capítulo se presentarán las experiencias de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) en la regularización del uso y/o la ocupación de inmuebles públicos por pueblos y comunidades tradicionales. Así, cabe destacar que

estas actuaciones parten de la clasificación de los bienes inmuebles públicos y de lo que orienta el derecho administrativo en cuanto a la formalización del uso y/o la ocupación de dichos bienes por particulares.

Resaltar este punto de partida es esencial, ya que el territorio tradicional reivindicado por el pueblo o comunidad tradicional puede ser mayor que el área sobre la cual la administración pública ejerce gestión. Por este motivo, a lo largo del artículo se utilizó la expresión «regularización del uso y/o ocupación de bien inmueble público», y no «regularización de territorio tradicional localizado en bien inmueble público», puesto que ambos pueden coincidir íntegramente o no.

2.1 Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)

La Política Nacional de Gestión del Patrimonio de la Unión (PNGPU) fue instituida en el ámbito de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU)¹⁴ mediante la Resolución SPU n.º 03, de 6 de diciembre de 2010, la cual orienta la planificación y las acciones de dicho organismo. Además de una serie de principios y directrices, esta norma incorporó el concepto de función socioambiental del patrimonio de la Unión, así como la orientación expresa para que se lleve a cabo la regularización fundiaria “en las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos” (Resolución SPU n.º 03/2010, art. 6.º, inciso II).

En este sentido, se publicó la Ordenanza SPU n.º 89, de 2010, que “regula la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles de la Unión en favor de las comunidades tradicionales” (Ordenanza SPU n.º 89/2010, art. 1.º), con el objetivo de posibilitar el uso racional y sostenible en la franja marítima y fluvial. Para ello, el Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS) es el instrumento que debe ser utilizado por la SPU para formalizar el uso de estas áreas por las comunidades tradicionales.

Cabe destacar que, en 2017, la Ley Federal n.º 9.636, de 1998, fue modificada para incluir la autorización de uso sostenible como una de las formas de destinación de los inmuebles de la Unión, en los siguientes términos:

Art. 10-A. La autorización de uso sostenible, a cargo de la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU), acto administrativo excepcional, transitorio y precario, se otorga a las comunidades tradicionales, mediante instrumento formal, cuando exista la necesidad de reconocimiento de ocupación en área de la Unión, conforme al procedimiento establecido en acto de dicha Secretaría.

Párrafo único. La autorización a que se refiere el encabezado de este artículo tiene por finalidad posibilitar la ordenación del uso racional y sostenible de los recursos naturales

¹⁴ Actualmente vinculada al Ministerio de Gestión e Innovación en Servicios Públicos.

disponibles en la franja marítima y fluvial, destinados a la subsistencia de la población tradicional, de manera que se permita el inicio del proceso de regularización fundiaria que culminará en la concesión de un título definitivo, cuando corresponda (Brasil, 1998).

El Término de Autorización de Uso Sostenible (TAUS), conforme a la Ordenanza SPU n.º 89/2010, es un instrumento transitorio y precario, creado para formalizar la permanencia de las comunidades tradicionales “en áreas inundables, de cursos de agua pertenecientes a la Unión, de dominio incontestable” (Costa, 2021, p. 03). En cuanto a las áreas de dominio incontestable, el artículo 2.º de la Ordenanza SPU n.º 89/2010 sigue lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Federal (Brasil, 1988). Además, el TAUS puede ser convertido en concesión de derecho real de uso (CDRU), en los términos del artículo 11 de la misma Ordenanza.

Respecto de las competencias de la SPU para proceder a la regularización fundiaria de ocupaciones localizadas en áreas de la Unión, es importante resaltar que la SPU puede actuar de forma indirecta o directa. Específicamente en relación con los pueblos y comunidades tradicionales, la SPU comparte acciones con otros organismos (actuación indirecta), salvo en los casos en que las demandas territoriales de estos grupos sociales no estén bajo la responsabilidad de otro órgano (actuación directa). Al respecto, es posible encontrar la siguiente información en el sitio¹⁵ oficial del gobierno federal:

Las acciones pueden ser compartidas con otros organismos, como por ejemplo en el caso de los quilombolas (actúa conjuntamente con el Incra – Ordenanza Interministerial MP/MDA n.º 210/2014); de los pueblos indígenas (actúa con la FUNAI); de las comunidades tradicionales que ocupan unidades de conservación (se articula con el Ministerio de Medio Ambiente – MMA y el Instituto Chico Mendes de Biodiversidad – ICMBio – Ordenanza Interministerial MP/MDA n.º 436/2009), siendo estas destinaciones mayoritariamente indirectas.

Existen, sin embargo, comunidades tradicionales que no están bajo la tutela de ningún organismo y terminan teniendo su agenda de regularización tratada por la SPU, como es el caso de los pescadores, ribereños y caiçaras. En estos casos, la SPU actúa en la regularización fundiaria directa (Brasil, 2022).

Considerando el objetivo de garantizar a los pueblos y comunidades tradicionales sus territorios y el acceso a los recursos naturales que tradicionalmente utilizan¹⁶, es importante mencionar que los inmuebles de la Unión pueden ser destinados mediante otros instrumentos¹⁷.

¹⁵ Disponible en: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acceso el: 2 ago. 2025.

¹⁶ Artículo 3.º, inciso I, del Decreto Federal n.º 6.040/2007.

¹⁷ Instrumentos para la destinación del patrimonio de la Unión: “Enajenación (venta, permuta, donación); Transferencia; Concesión de Uso Especial con Fines de Vivienda – CUEM; Aforamiento (gratuito y oneroso); Cesión de Uso (gratuita, onerosa, en condiciones especiales, bajo el régimen de aforamiento, de concesión de derechos reales de uso); Entrega; Entrega Provisional; Cesión Provisional; y Servidumbre Administrativa” (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2010, p. 16).

Además del TAUS y de la CDRU, la Ley Federal n.º 9.636, de 1998, trata, por ejemplo, de la donación de bienes inmuebles de la Unión, en los siguientes términos:

Art. 31. Mediante acto del Poder Ejecutivo y a su criterio, podrá autorizarse la donación de bienes inmuebles del dominio de la Unión, observado lo dispuesto en el artículo 23 de esta Ley, a:

- I – Estados, Distrito Federal, Municipios, fundaciones públicas y autarquías públicas federales, estatales y municipales;
- II – empresas públicas federales, estatales y municipales;
- III – fondos públicos y fondos privados de los cuales la Unión sea cotista, en las transferencias destinadas a la ejecución de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social;
- IV – sociedades de economía mixta orientadas a la ejecución de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social;
- V – **beneficiarios, personas físicas o jurídicas, de programas de provisión habitacional o de regularización fundiaria de interés social desarrollados por órganos o entidades de la administración pública, para cuya ejecución se efectúe la donación; o**
- VI – instituciones filantrópicas debidamente acreditadas como entidades benéficas de asistencia social y organizaciones religiosas (Brasil, 1998, énfasis añadido).

Cabe aún formular consideraciones sobre la regularización fundiaria de territorios tradicionales en la Amazonía Legal, área que comprende los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará y Maranhão en su porción al oeste del meridiano 44°¹⁸. De acuerdo con la Ley Federal n.º 11.952, de 2009, que dispone sobre “la regularización fundiaria de las ocupaciones existentes en tierras situadas en áreas de la Unión, en el ámbito de la Amazonía Legal” (Ley n.º 11.952/2009, art. 1.º), los territorios tradicionales deberán ser regularizados observando normativas propias, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.º, § 2.º:

Art. 4.º No serán susceptibles de enajenación o concesión de derecho real de uso, en los términos de esta Ley, las ocupaciones que recaigan sobre áreas:
(...)

§ 2.º Las tierras ocupadas por comunidades quilombolas o tradicionales que hagan uso colectivo del área serán regularizadas de acuerdo con las normas específicas, aplicándoseles, en lo que corresponda, las disposiciones de esta Ley (Brasil, 2009).

Asimismo, el artículo 8.º, inciso I, determina que, si en el proceso de regularización fundiaria se identifica la existencia de conflicto entre comunidades locales y particulares, aquellas tendrán prioridad. Cabe resaltar que esta norma adopta el concepto de comunidades locales previsto en el artículo 3.º de la Ley Federal n.º 11.284, de 2006 (Brasil, 2006), comprendiendo, por lo tanto, a los pueblos y comunidades tradicionales, a saber:

Art. 3.º A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se consideran:

¹⁸ Artículo 2.º de la Ley Complementaria n.º 124, de 3 de enero de 2007.

(...)

X – comunidades locales: poblaciones tradicionales y otros grupos humanos, organizados a lo largo de generaciones sucesivas, con un estilo de vida relevante para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
(...) (Brasil, 2006).

Por su parte, el Decreto Federal n.º 10.592, de 2020, “reglamenta la Ley n.º 11.952, de 25 de junio de 2009, para disponer sobre la regularización fundiaria de las áreas rurales situadas en tierras de la Unión, en el ámbito de la Amazonía Legal, y en tierras del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, mediante enajenación y concesión de derecho real de uso de inmuebles” (epígrafe). Dicha norma fue modificada por el Decreto Federal n.º 11.688, de 2023, especialmente en lo que se refiere a la composición y a las competencias de la Cámara Técnica de Destinación y Regularización Fundiaria de Tierras Públicas Federales Rurales.

Así, a partir de las modificaciones, el Decreto Federal n.º 10.592, de 2020, dispuso que una de las finalidades de dicha Cámara Técnica es deliberar sobre la destinación de tierras públicas federales, mediante resolución de sus miembros. La Cámara Técnica es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA) y está integrada por los órganos públicos y entidades previstos en el artículo 11, § 1.º.

2.2 Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)

Los proyectos de asentamientos ambientalmente diferenciados son modalidades creadas en atención a las reivindicaciones de las poblaciones tradicionales¹⁹. Así, inicialmente se creó el proyecto de asentamiento extractivista (PE), posteriormente transformado en proyecto de asentamiento agroextractivista (PAE) e incluido en el Plan Nacional de Reforma Agraria mediante la Ordenanza INCRA n.º 268, de 1996, cuya concesión de uso debía ser “en régimen comunal”, es decir, colectiva. En otras palabras, el PAE representó un avance, ya que el Estado reconoció que el modelo estándar de proyecto de asentamiento de trabajadores rurales no era adecuado para los pueblos y comunidades tradicionales.

Con el tiempo se crearon otras modalidades y, actualmente, además del proyecto de asentamiento agroextractivista (PAE), existen también el proyecto de desarrollo sostenible (PDS) y el proyecto de asentamiento forestal (PAF). Estas modalidades están previstas en el artículo 2.º de la Instrucción Normativa n.º 129, de 15 de diciembre de 2022, que dispone sobre los “procedimientos

¹⁹ La Instrucción Normativa n.º 136, de 13 de noviembre de 2023, utiliza la expresión *poblaciones tradicionales* en su artículo 3.º, inciso I, pero el concepto es el mismo de *pueblos y comunidades tradicionales* dispuesto en el Decreto Federal n.º 6.040/2007.

administrativos para la creación, por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria – Incra, de proyectos de asentamiento y de proyectos de asentamiento ambientalmente diferenciados”.

De acuerdo con la presentación proporcionada por el INCRA en el seminario Marcos Regulatorios y Regularización Fundiaria de los Pueblos y Comunidades Tradicionales en Brasil: Retrospectivas y Desafíos²⁰, se crearon 408 (cuatrocientos ocho) proyectos de asentamiento agroextractivista (PAE), de los cuales el 97 % se encuentran en la región norte y el 3 % en la región nordeste. En cuanto a los proyectos de desarrollo sostenible (PDS), se crearon 135 (ciento treinta y cinco), de los cuales el 61 % se localizan en la región norte. Además, se crearon 6 (seis) proyectos de asentamiento forestal (PAF), todos ubicados en la región norte.

La citada normativa dispone que corresponde a las Superintendencias Regionales la instauración del proceso administrativo para la creación de proyectos de asentamiento en las áreas públicas rurales bajo la gestión del INCRA, e indica una serie de documentos que deben instruirlo. Por lo tanto, al igual que en el caso de un proyecto de asentamiento convencional, la creación de un proyecto de asentamiento ambientalmente diferenciado puede surgir de una situación en la que el poder público constate el incumplimiento de la función social de la propiedad.

A pesar de la creación de modalidades de proyectos de asentamiento más adecuadas a los modos de vida de los pueblos y comunidades tradicionales, se produjeron cambios normativos controvertidos. Tal es el caso de la Ley Federal n.º 13.465, de 2017, que modificó disposiciones de diversas normas sobre regularización fundiaria, entre ellas la Ley Federal n.º 8.629, de 1993, al incluir el § 14 en el artículo 18, para establecer que el título de dominio o la CDRU no podrá ser otorgado a persona jurídica. Sobre esta modificación, señalan Monteiro et al. (2019):

La prohibición de titular a personas jurídicas en los asentamientos, ratificada por el Acuerdo n.º 625/2018 del Tribunal de Cuentas de la Unión, provoca que estas comunidades tengan negadas sus formas específicas de organización. Ello estimula los conflictos internos, el irrespeto a los Planes de Uso debatidos colectivamente, lo que conduce al aumento de la violencia en el campo y a la negación de los derechos territoriales de estas comunidades (Monteiro et al., 2019, p. 57).

Es decir, las asociaciones comunitarias, por ejemplo, pasaron a no poder representar a la comunidad tradicional en la celebración del contrato de concesión de derecho real de uso (CCDRU),

²⁰ El Seminario *Marcos Regulatorios y Regularización Fundiaria de los Pueblos y Comunidades Tradicionales en Brasil: Retrospectivas y Desafíos* se llevó a cabo los días 23 y 24 de noviembre de 2023, en la Procuraduría General de la República, en Brasilia/DF. El evento fue realizado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar (MDA), el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), el Ministerio de Igualdad Racial (MIR), la 6.^a Cámara de Coordinación y Revisión del Ministerio Público Federal y el Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales (CNPCT).

generando cierta dispersión en cuanto a la organización política comunitaria. Además, se extinguió la posibilidad de celebración del CCDRU en régimen comunal y, a diferencia del asentamiento convencional, en estos casos no se emiten posteriormente títulos de dominio. Junto a ello, “en los últimos diez años el gobierno federal emitió más de treinta mil contratos individuales en proyectos de asentamiento ambientalmente diferenciados” (Monteiro et al., 2019, p. 57), factores que refuerzan la percepción de que el Estado prioriza la titulación individual en detrimento de la colectiva, incluso en los asentamientos ambientalmente diferenciados.

En este sentido, Benatti y Silva (2022) informan que el INCRA emitió una serie de contratos de concesión de uso en asentamientos ambientalmente diferenciados sin consultar a las entidades representativas de las comunidades tradicionales. La cantidad de contratos emitidos en la Amazonía Legal entre 2010 y 2021 habría sido la siguiente: “Pará – 381; Amazonas – 5.991; Acre – 766; Maranhão – 27; Mato Grosso – 1; Amapá – 19” (Benatti y Silva, 2022, p. 93).

Según Monteiro et al. (2019), la CDRU es el principal instrumento utilizado para la regularización fundiaria de territorios tradicionales, pero tiene carácter precario y puede ser revocada. En comparación, el reconocimiento del derecho de propiedad a las comunidades quilombolas se señala como aquel que garantizaría mayor seguridad a la comunidad respecto de su derecho territorial (Monteiro et al., 2019).

2.3 Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio)

La Ley Federal n.º 9.985, de 2000, que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza – SNUC, dividió estos espacios territoriales en dos grupos: 1) unidades de conservación de protección integral y 2) unidades de conservación de uso sostenible. En el primero, el objetivo es preservar la naturaleza, mientras que en el segundo el objetivo es compatibilizar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de parte de sus recursos naturales (Ley n.º 9.985/2000, art. 7.º).

La permanencia de los pueblos y comunidades tradicionales, entendida aquí como residencia, solo se admite, en principio, en unidades de conservación de uso sostenible. Además, entre las categorías existentes, la Reserva Extractivista (RESEX) y la Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS) son las consideradas más adecuadas para estos grupos sociales.

En cuanto a la Reserva Extractivista (RESEX) y a la Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS), el art. 18 de la Ley Federal n.º 9.985, de 2000, dispone lo siguiente:

Art. 18. La **Reserva Extractivista** es un área utilizada por **poblaciones extractivistas tradicionales**, cuya subsistencia se basa en el extractivismo y, complementariamente, en la agricultura de subsistencia y en la cría de animales de pequeño porte, y tiene como objetivos básicos proteger los medios de vida y la cultura de estas poblaciones, y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales de la unidad.

§ 1.º La Reserva Extractivista es de **dominio público, con uso concedido a las poblaciones extractivistas tradicionales** conforme a lo dispuesto en el art. 23 de esta Ley y en la reglamentación específica, debiendo las áreas privadas incluidas en sus límites ser expropiadas, de acuerdo con lo que dispone la ley.

(...)

Art. 20. La Reserva de Desarrollo Sostenible es un área natural que alberga poblaciones tradicionales, cuya existencia se basa en sistemas sostenibles de explotación de los recursos naturales, desarrollados a lo largo de generaciones y adaptados a las condiciones ecológicas locales, y que desempeñan un papel fundamental en la protección de la naturaleza y en el mantenimiento de la diversidad biológica. (...)

§ 2.º La Reserva de Desarrollo Sostenible es de **dominio público, debiendo las áreas privadas incluidas en sus límites ser, cuando sea necesario, expropiadas**, de acuerdo con lo que dispone la ley.

§ 3.º El uso de las áreas ocupadas por las poblaciones tradicionales será regulado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 23 de esta Ley y en la reglamentación específica (...) (Brasil, 2000, cursivas mías).

La gestión de las unidades de conservación es realizada por el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), vinculado al Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (MMA), y los principales instrumentos utilizados²¹ son el Plan de Manejo, el Término de Compromiso, el Contrato de Concesión de Derecho Real de Uso (CCDRU) y el Acuerdo de Gestión (Rios Paula, 2022, pp. 324–326).

La presencia de pueblos y comunidades tradicionales en Unidades de Conservación federales es un dato concreto y común a diversos estados de Brasil (Brasil/MPF, 2014, p. 16). La cuestión genera conflictos, sobre todo cuando dicha presencia es permanente, con establecimiento de residencia y/o uso de los recursos naturales en unidades de conservación de protección integral. En estos casos, el art. 42 de la Ley Federal n.º 9.985, de 2000, establece que las poblaciones tradicionales residentes deben ser reubicadas por el poder público, aun cuando la presencia de estos grupos sociales sea anterior a la creación de la unidad de conservación.

Sin embargo, “un conjunto de investigaciones realizadas en las más diversas áreas del conocimiento ha demostrado la viabilidad y el interés en proteger y mantener a estos pueblos en sus

²¹ Los instrumentos se rigen por las siguientes normativas: Instrucción Normativa n.º 26, de 4 de julio de 2012, que establece directrices y regula los procedimientos para la elaboración, implementación y seguimiento de términos de compromiso entre el Instituto Chico Mendes y poblaciones tradicionales residentes en unidades de conservación donde su presencia no sea admitida o esté en desacuerdo con los instrumentos de gestión; Instrucción Normativa n.º 29, de 5 de septiembre de 2012, que disciplina, en el ámbito del Instituto Chico Mendes, las directrices, requisitos y procedimientos administrativos para la elaboración y aprobación del Acuerdo de Gestión en Unidad de Conservación de Uso Sostenible federal con poblaciones tradicionales; y Instrucción Normativa n.º 7, de 21 de diciembre de 2017, que establece directrices y procedimientos para la elaboración y revisión de planes de manejo de unidades de conservación de la naturaleza federales.

territorios tradicionales, incluso cuando están insertos en Unidades de Conservación de Protección Integral” (Brasil/MPF, 2014, p. 20). Así lo reveló un mapa elaborado por el ICMBio sobre la Amazonía Legal, ya que la concentración de áreas protegidas se encuentra, en su mayor parte, localizada en territorios ocupados por comunidades tradicionales (Brasil/MPF, 2014, p. 21).

De acuerdo con Rios Paula (2022), la Información Técnica n.º 03/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio, de fecha 22 de febrero de 2021, aborda la cuestión de las superposiciones territoriales y presenta el siguiente relevamiento:

Hasta el momento, conforme a los datos del relevamiento realizado en 2013 y 2014, se identificaron 124 casos de superposición entre UC de protección integral y territorios de pueblos y comunidades tradicionales. De este total, 24 involucran a indígenas, 11 a quilombolas, 36 a comunidades tradicionales y 53 a agricultores familiares. (...) Actualmente, se encuentran vigentes 20 (veinte) Términos de Compromiso que involucran a indígenas, quilombolas, comunidades tradicionales y agricultores familiares que tuvieron la totalidad o parte de sus territorios de vida transformados en unidades de conservación de la naturaleza. La tabla denominada “Términos de Compromiso Vigentes en 2021” (SEI 8447183) contiene la relación de los términos de compromiso vigentes, sus respectivos procesos administrativos, objetivos y actividades permitidas y restringidas. (ICMBio apud Rios Paula, 2022, p. 299).

Para enfrentar los conflictos derivados de la superposición entre territorios tradicionales y unidades de conservación de protección integral, algunas soluciones han sido presentadas por órganos públicos e investigadores. Entre ellas se encuentran la desafectación, la recategorización y la doble afectación de los inmuebles donde se ubican las unidades de conservación de protección integral, o la remoción de las poblaciones.

En el mismo sentido se posiciona la Procuraduría Federal Especializada ante el ICMBio, que en el PARECER N.º 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU se manifestó sobre la necesidad de compatibilizar las actividades de las poblaciones tradicionales con los objetivos de las unidades de conservación de protección integral. En cuanto a las medidas que pueden adoptarse, se enumeraron la supresión parcial/desafectación parcial, la doble afectación y la recategorización (Rios Paula, 2022, pp. 323–324).

De acuerdo con el dictamen, la alteración de los límites de la unidad de conservación debe realizarse mediante ley específica, “no siendo aplicable el § 6.º del art. 22 de la Ley n.º 9.985, de 2000; es decir, no puede realizarse por instrumento normativo del mismo nivel jerárquico que creó la unidad” (Rios Paula, 2022, pp. 323–324). Lo mismo se aplicaría a la recategorización, por implicar una reducción del régimen de protección ambiental (Rios Paula, 2022, p. 324).

3 CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación analizó las normas que tratan de la destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con el objetivo de explicar cuáles son los trámites realizados por la administración pública federal frente a la demanda social. A partir de ello, la investigación puede contribuir a la actualización del abordaje de este tema, especialmente en el ámbito del derecho administrativo.

Los resultados demuestran que se han publicado normas que abordan esta demanda social; por lo tanto, las reivindicaciones de los pueblos y comunidades tradicionales han provocado cambios en la administración pública. Dicho esto, corresponde a las doctrinas del derecho administrativo considerar estas normas y las experiencias que han venido siendo construidas por los órganos públicos en la gestión de sus bienes inmuebles.

Es importante tener en perspectiva que las posibilidades de destinación de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales se encuentran en construcción. Por lo tanto, la actuación de la SPU, del INCRA y del ICMBio ejemplifica cómo la administración pública federal estaba actuando en el contexto en que se realizó la investigación. En este sentido, aún existen normativas por ser elaboradas, como es el caso de la reglamentación del Decreto Federal n.º 6.040/2007, en lo que se refiere al establecimiento de los procedimientos administrativos de regularización fundiaria de territorios tradicionales.

A pesar de que la normatización sea algo necesario para la actuación de la administración pública, conviene mencionar que los derechos territoriales de los pueblos y comunidades tradicionales entran en conflicto con los de otros grupos. Por consiguiente, la conducción de un proceso administrativo puede no ser suficiente para hacer efectivo lo que ha sido normatizado. Esto se verifica, por ejemplo, en los casos en que los pueblos y comunidades tradicionales reivindican la desafectación de inmuebles destinados a la creación de unidades de conservación de protección integral: por un lado se encuentra la demanda por el reconocimiento y la regularización fundiaria del territorio tradicional, y por otro, la demanda por el mantenimiento de esos espacios destinados a la implementación de políticas ambientales.

Las situaciones más simples serían aquellas en las que el territorio tradicional se superpone a un bien inmueble dominial, sin destinación. No obstante, aun en esos casos, es común que existan otros intereses sobre esos espacios, tanto por parte del Estado como de particulares, situación que puede interferir en la efectivización de lo dispuesto por las normas.

REFERENCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário:** aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do programa Titula Brasil na Amazônia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 50, p. 78-103, dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124873>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 42, p. 2481, 1º mar. 1967.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 163, p. 7, 23 ago. 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 5, 8 fev. 2007.

BRASIL. Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 1, 24 dez. 2020 (Edição Extra).

BRASIL. Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 171, p. 11, 6 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 93, p. 11, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 1º jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 1, 26 jun. 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. Regularização fundiária em unidades de conservação. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. Regularização Fundiária. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 2 ago. 2025.

COSTA, Lauren. “PERIFERIAS” DIVERSAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS NA AMAZÔNIA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. *Anais...* Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/476691-periferias-diversas--regularizacao-fundiaria-de-comunidades-tradicionais-ribeirinhas-na-amazonia/>. Acesso em: 03 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** Direito das Coisas v. 5. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MONTEIRO, A. N. G.; VASCONCELOS, T. R. de; TRECCANI, G. D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos De Assentamentos**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

RIOS PAULA, F. PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 296-339, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/176>. Acesso em: 03 out. 2024.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Bens públicos:** o Domínio Público no Direito Administrativo. Indaiatuba, SP: Foco, 2023.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). Portaria nº 89, de 15 de dezembro de 2010. Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 240, p. 118, 16 dez. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-anteriores-privados/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2010. Institui a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e aprova as Diretrizes para o Planejamento e as Ações da SPU. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 238, p. 132, 13 dez. 2010. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2010/Dez/13/diario-oficial-da-uniao-secao-1/spu-resolucao-no-3-de-6-de-dezembro-de-2010-a-secretaria-do-patrimonio-uniao-exercera-suas-atribuico>. Acesso em: 03 out. 2024.

Esta versión fue originalmente presentada en portugués y traducida al español con el auxilio de Inteligencia Artificial.

Derechos autorales 2025 – Revista de Derecho Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;
Karla Karoline Rodrigues Silva;
Isabel Christina Gonçalves Oliveira;
Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsable: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](#).