

Mirando hacia el interior: Problemática regulatoria de la propiedad comunal en el Perú y su relación con los recursos naturales, la preservación y el ejercicio de sus derechos^{1 2}

Looking inward: Regulatory problems of common land in Peru and its relationship with natural resources, the preservation and exercise of their rights

Raúl Ravina Sánchez³

Resumen. El presente trabajo tiene como finalidad describir parte importante de la problemática regulatoria en torno a la propiedad comunal en el Perú. Para ello, planteamos como hipótesis que existen diversos temas que el marco normativo y en los procedimientos vigentes que no permiten garantizar los derechos de las comunidades campesinas y el adecuado aprovechamiento de sus tierras. Con el fin de confirmar nuestra hipótesis, analizaremos los siguientes temas relacionados con la regulación de la propiedad comunal: i) relación con los recursos naturales, ii) falta de deslinde y titulación, iii) superposición de derechos, iv) actualización de padrones, estatutos y juntas directivas, v) número elevado de miembros que dificulta la toma de acuerdos, vi) derechos de usufructo y adjudicación individual al interior de la comunidad. Para el desarrollo de algunos de los problemas identificados hemos revisado casos reales que serán utilizados a manera de ejemplos que grafican la situación del sistema.

Abstract. *This work is intended to describe an important part of the regulatory problems on common land in Peru. To this end, we hypothesize that there are various issues that the regulatory framework and procedures in force do not allow to guarantee the rights of peasant communities and the proper use of their lands. To confirm our hypothesis, we will analyze the following issues related to the regulation of common land: i) relationship with natural resources, ii) lack of demarcation and titling, iii) overlapping of rights, iv) update of registers, statutes and boards of directors, v) high number of members that complicates to make agreements, vi) usufruct rights and individual adjudication within the community. To develop some of the problems identified we have reviewed real cases which will be used as examples to represent the situation of the system.*

Palabras clave. Propiedad Comunal, Comunidades Campesinas, Comunidades, Derechos de Propiedad, COFOPRI, Titulación Rural, Deslinde y Titulación, Superposición, Mor Derecho de Propiedad, Comuneros.

Keywords. *Common Land, Peasant Communities, Communities, Property Rights, COFOPRI, Rural Titling, Demarcation and Titling, Overlapping, Property Right, Commoners.*

1 El presente artículo constituye parte de nuestra tesis denominada “Entre lo común y lo privado: Derecho de propiedad de las comunidades campesinas, problemática y propuestas” sustentada para obtener el grado de Magister en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del Perú

2 Este trabajo no incluye el análisis de la regulación constitucional de la propiedad comunal. Para conocer nuestra posición sobre el tema puede revisarse nuestra tesis denominada “Entre lo común y lo privado: Derecho de propiedad de las comunidades campesinas, problemática y propuestas”.

3 Socio del área de Derecho Inmobiliario y Construcción de CMS - Grau, es actualmente profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad del Pacífico y ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Sumario: 1. Introducción. 2. Relación con los recursos naturales. 3. Falta de deslinde y titulación. 4. Superposición de derechos. 5. Actualización de padrones comunales y juntas directivas. 6. Número elevado de miembros que dificulta la toma de acuerdos. 7. Derechos de usufructo y adjudicación individual al interior de la comunidad. 8. Propuesta de lineamientos para la mejora regulatoria de la propiedad de comunidades campesinas

1. Introducción

En el sistema de propiedad comunal, un predio pertenece en conjunto a un grupo de personas que comparte el derecho a explotar este bien e implica, al menos a nivel conceptual, el libre acceso de los miembros del grupo al bien común. Normalmente, la propiedad común o comunal se da al interior de grupos de personas que comparten un espacio físico, una historia y una cultura, y realizan la explotación de un bien en forma conjunta. Históricamente, ha estado ligado a ciertas formas de explotación de la tierra para agricultura, pastoreo y recolección. Al interior del predio comunal se produce una situación especial, pues un mismo predio es “consumido” de forma colectiva entre los miembros de la comunidad. En ese sentido, la propiedad comunal funciona “hacia afuera” como una propiedad privada y “hacia adentro” como un espacio de consumo colectivo, sin exclusión.

En varios países latinoamericanos se pueden distinguir dos tipos de origen de la propiedad comunal, uno ancestral, que tiene relación directa con la ocupación histórica que las comunidades ejercen desde antes de la conquista europea y que de alguna manera es “reconocido” por los estados modernos y, uno que llamaremos político, que se generaron a partir de procesos políticos (reformas legales, reformas agrarias) que, como una forma de enfrentar la problemática de los pobladores indígenas, asimilaron la situación de grupos campesinos sin tierra o sin títulos de propiedad al de las comunidades campesinas.

El derecho de propiedad comunal debe cumplir principalmente dos funciones sociales: preservar los valores culturales, sociales e históricos que la justifican, y conseguir este primer objetivo sin limitar, o limitar lo menos posible, el ejercicio de los atributos de la propiedad y combatir la escasez.

En lo económico, la función del régimen de propiedad comunal está en permitir el mejor aprovechamiento de las tierras por las comunidades. Al respecto, existe el riesgo de que una visión solo protectora termine aislando a las comunidades del mercado más de lo estrictamente necesario, afectando finalmente a quienes se busca proteger. Otro elemento que debe tenerse presente desde el punto de vista económico, es que se debe buscar evitar la sobreexplotación de la tierra que la existencia de bienes de libre acceso puede generar.

En lo jurídico, la construcción del derecho de propiedad comunal debe conjugar la función social y económica que se decida dar a la propiedad comunal y brindar un marco legal e institucional que permita que se cumpla con la visión que se tenga para el tratamiento del tema de la pluralidad cultural.

En el presente artículo describiremos parte de la problemática regulatoria en torno a la propiedad comunal en el Perú. Sin embargo, en esta ocasión el énfasis no estará dirigido al análisis.

Para el desarrollo de algunos de los problemas identificados hemos revisado casos reales que se-

rán utilizados a manera de ejemplos que grafican la situación del sistema.

Finalmente, plantearemos algunos lineamientos de mejora regulatoria con la finalidad de resolver los problemas que se identifiquen.

2. Relación con los recursos naturales

Respecto a la relación entre el derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras y el derecho del estado sobre los recursos naturales que se encuentran en nuestro territorio, existe la propuesta de reconocer a las comunidades la titularidad de los recursos naturales, en especial los mineros, que se encuentren en el subsuelo de sus tierras. Esta propuesta plantea que, el otorgar dicha titularidad a las comunidades campesinas⁴, los conflictos sociales que se vienen produciendo en las zonas donde se pretenden desarrollar proyectos de explotación de recursos naturales, se reducirían.

Como explicaremos seguidamente, nosotros no coincidimos con la utilidad de otorgar este derecho en favor de los propietarios de tierras. Por el contrario, creemos que existe el riesgo de que la aprobación de este planteamiento eleve la conflictividad y tenga muchos problemas prácticos para su implementación. Por otro lado, si creemos adecuado generar los mecanismos para garantizar los derechos de las comunidades campesinas sobre aquellos recursos naturales que viene aprovechando desde tiempos ancestrales y que forman parte inherente de su estilo de vida (aguas, bosques, etc).

Se entiende por recursos naturales todo aquel elemento que forma parte de la naturaleza y que puede ser aprovechado por el ser humano, incluyendo su aprovechamiento directo o comercial

(Tejada, 2017, p.227). En ese sentido, el artículo 3° de la Ley para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 2682) establece:

Artículo 3°.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

- a) las aguas: superficiales y subterráneas
- b) el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
- c) la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;
- d) los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;
- e) la atmósfera y el espectro radioeléctrico;
- f) los minerales;
- g) los demás considerados como tales;

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

Por otro lado, en el Perú, los recursos naturales pertenecen a la nación, tal como lo establece el artículo 66° de la Constitución de 1993, que señala:

⁴ La propuesta se extiende a todos los propietarios de tierras donde existan recursos naturales de interés económico.

Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Por su parte, el artículo de la mencionada ley N° 26821, señala:

Artículo 4°.- Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, derechos obtenidos en la forma establecida en la presente Ley de Comunidades Campesinas, son del dominio de los titulares de los concedidos sobre ellos.

Las citadas normas regulan la propiedad de los recursos naturales y acogen el llamado *Sistema Dominialista*, que ha sido desarrollado en la doctrina principalmente para el caso de los recursos minerales pero que se aplica también para los demás recursos naturales. Sobre este sistema, explica Tejada, citando a Belaunde, “el Sistema Dominialista también distingue la superficie, suelo o subsuelo del yacimiento minero como elementos distintos con regulación propia y, además, atribuye el Dominio Originario de los yacimientos mineros a la colectividad representada por el Estado...”. (Tejada, 2017, p. 234).

El *Sistema Dominialista* incluye a su vez dos modalidades, el *Sistema Dominialista Regalista* y el *Sistema Dominialista Socialista*. En los países en que se acoge el primer sistema, los recursos natu-

rales pertenecen de manera originaria al estado, que puede optar entre explotarlos directamente u otorgarlos en concesión a terceros; en cambio, en aquellos países que acogen el segundo sistema, se reconoce el derecho originario del estado, quien puede explotarlos directamente pero no podrá ceder su explotación a terceros.

En el Perú, se acoge el *Sistema Dominialista Regalista*, por lo que se otorga al Estado la propiedad exclusiva de los recursos naturales dentro del territorio, incluyendo todas sus clases, sean estos renovables o no. Además, nuestro sistema admite que el estado ceda la utilización de los recursos naturales a particulares, sean estas personas naturales o jurídicas, incluidas las comunidades. A cambio, el Estado puede exigir el pago de retribuciones como tasas, regalías y/o impuestos por las ganancias que se generen. En cuanto a la regulación de las condiciones para la utilización y el otorgamiento en concesión a particulares, estas se regularán mediante Ley orgánica. Así, por ejemplo, la regulación sobre las formas de concesión de los recursos naturales para actividades extractivas está recogida en las Leyes orgánicas de; minería⁵, hidrocarburos⁶, electricidad⁷.

Como se sabe, el Perú cuenta con un potencial minero muy importante, siendo en la actualidad la actividad minera una de las más importantes del país. Según cifras estimadas por el Ministerio de Energía y Minas, en el 2018, la minería aportó casi el 10% del PBI el 61% de las exportaciones del país (Ministerio de Energía y Minas, 2018).

Sin embargo, en los últimos años, el desarrollo de nuevos proyectos mineros se ha visto dificultado por la existencia de una importante oposición de la población que vive en las zonas de los proyectos. Esto ha generado, tanto que, no se desarro-

5 Ley General de Minería, cuyo Texto único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992.

6 Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, publicada el 13 de agosto de 1993.

7 Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, publicada el 19 de noviembre de 1992.

llen nuevos proyectos, como que las actividades de los proyectos existentes se lleven a cabo con tranquilidad.

Frente a este escenario, han surgido varias voces (Gherzi 2007; Eguren 2009; Tejada 2011) que plantean que, una buena forma de enfrentar esta conflictividad entre el desarrollo de los proyectos y la población de su área de influencia, sería el otorgarles a los dueños de los terrenos donde se desarrollan los proyectos, la titularidad sobre los recursos minerales que se encuentran debajo de sus predios. Esta propuesta implicaría pasar del *Sistema Dominialista Regalista* al *Sistema de Accesión*, que es el sistema que se aplica en El Reino Unido, parte de los Estados Unidos, Canadá y otros países del Common Law, y que establece que el propietario del predio superficial es titular de los recursos naturales (en este caso minerales) que se encuentran en el subsuelo de su predio. Sobre este sistema, Tejada explica:

También denominado Sistema Civil, Fundiario o de derecho ilimitado. Este Sistema sostiene que el yacimiento minero es accesorio al dominio del suelo superficial, por cuanto, jurídicamente lo accesorio corre la suerte del principal. En consecuencia, el propietario de un inmueble o terreno superficial en virtud de su título de propiedad y en aplicación del principio de accesión, se convierte automáticamente en propietario del yacimiento que se encuentra dentro de los límites de su propiedad (2017, p. 231).

Quienes postulan este cambio de sistema sostienen que existen un desalineamiento entre los intereses de los propietarios de los proyectos mineros, que son titulares de las concesiones de explotación otorgadas por el estado, y los pobladores de las áreas de influencia de dichos proyectos, quienes no se verían adecuadamente beneficiados por el desarrollo de la actividad minera y no tendrían interés en que esta se desarrolle. En cambio, pos-

tulan que, si se otorga a los propietarios del suelo los derechos sobre los recursos minerales, estos podrían negociar sus derechos sobre la tierra y sobre los recursos minerales de manera conjunta, obteniendo importantes compensaciones económicas que se podrían dar a manera de pago en efectivo o con la entrega de participaciones en los resultados del proyecto, con o sin participación en la empresa que lo vaya a desarrollar. Gherzi (2007) lo explica con el siguiente ejemplo:

La pregunta que yo le formulo a mis alumnos es la siguiente ¿Cuál es la diferencia entre encontrar petróleo en Texas y encontrar petróleo en el Perú? La respuesta, después de arduo debate, es una sola: si tú encuentras petróleo en Texas eres rico, si tú encuentras petróleo en el Perú eres pobre. La razón es paradójicamente institucional. Porque ustedes podrían preguntarse ¿Por qué si has encontrado petróleo en un lugar eres rico y en otro eres pobre? Porque en el Perú ese petróleo es del Estado, cuando lo encuentras te lo quitan y se lo dan a otra persona.

Si encuentras petróleo en tu casa o mutatis mutandi, oro, plata, cobre, estaño o lo que fuere, pues no es tuyo, es del gobierno. Y el Estado puede asignarlo a través de determinados procedimientos, más o menos parecidos en los países de América latina, a quien le parezca. Este es el problema y la razón por la cual quisiera plantearles algunas reflexiones esta tarde.

En la misma línea, señala Alonso Gurmedi (2011):

Finalmente, está la opción de darle a los comuneros la propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran debajo del suelo para que puedan, con un derecho de propiedad claramente establecido, negociar directamente con la minera las condiciones

de su explotación. El problema aquí, claro, es poder determinar con seguridad y precisión el derecho de propiedad para que pueda ser de verdadera utilidad al campesino (y claro, podría implicar también revisar el régimen de propiedad dentro de las comunidades campesinas).⁸

Por su parte, el ex congresista José Carlos Eguren elaboró durante su periodo congresal un documento de trabajo donde expresaba lo siguiente:

La propiedad, es la prolongación de la libertad humana, un medio para su desarrollo y dignificación. La propiedad entendida a cabalidad debe tener como finalidad el logro del desarrollo humano y la justicia social. La propiedad, en el contexto de los derechos reales, debe comprender la propiedad del suelo - la superficie- y el subsuelo, de conformidad con el principio de accesión, tal como sucede en países como Estados Unidos de Norteamérica (los grupos tribales y particularmente Alaska), Canadá (región de Nunavut), el Reino Unido y Sudáfrica, entre otros. El Sistema Accesorio o Fundiario permite que “el propietario de la superficie, es decir del suelo del terreno sea también propietario del subsuelo y, por lo tanto, de los recursos naturales (riquezas mineras y/o hidrocarburíferas) que pudieran existir. Para este sistema, superficie y subsuelo son uno sólo, a diferencia del Sistema Dominalista donde se trata de dos inmuebles diferentes y separados”, los mismos que implican derechos independientes el uno del otro.

La introducción de este concepto en nuestra realidad jurídica, permitirá un mejor enfoque del problema del derecho de propiedad, particularmente, en el caso de nuestras Comunidades Nativas y Campesinas, así como

al derecho a acceder a los beneficios que la explotación de sus tierras, de manera directa, les deben ofrecer (2009, pp. 9-10).

Por otro lado, en el caso específico de los pueblos indígenas, existen una serie de convenios y tratados internacionales, así como, importante jurisprudencia internacional que reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 15° inciso 1, lo siguiente:

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Sin embargo, el propio inciso 2 del citado artículo 15° del Convenio 169 admite que los Estados pueden tener la propiedad de los recursos minerales y de los recursos naturales que existen en el subsuelo y plantea que el derecho de los pueblos indígenas debe ser protegido mediante mecanismos de consulta, participación en los beneficios y compensación por eventuales daños.

Artículo 15

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explo-

⁸ El resaltado es nuestro.

tación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

En la misma línea se pronuncia el inciso 1 del artículo 26 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, que establece:

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

En nuestra opinión, la implementación de un sistema de acceso, donde la propiedad del suelo otorgue el derecho sobre los recursos naturales, no solucionaría los problemas sociales que vienen dificultando el desarrollo de proyectos mineros en la actualidad, esto en razón de los argumentos que seguidamente pasaremos a desarrollar.

En primer lugar, existe un problema importante para la implementación de la medida, pues una gran cantidad del territorio nacional ya se encuentra concesionado. En efecto, revisando, por ejemplo, el tema de los recursos minerales que se encuentran en el subsuelo peruano, en la actualidad, alrededor del 14.07% del territorio nacional cuenta con concesiones mineras otorgadas a privados, las mismas que además corresponden al 37.87% del territorio de las comunidades campesinas (Martínez, 2017). Estos porcentajes son todavía mayores, si se considera solamente las zonas que están geológicamente identificadas con potencial minero. Es evidente que estos derechos, previamente asignados, no podrían ser desconocidos por el estado sin, al menos, pagar una in-

demnización. Es decir, la implementación de esta propuesta colisiona con los derechos adquiridos por parte de los actuales concesionarios, lo que podría dar lugar a reclamos y pedidos indemnizatorios.

En segundo lugar, el otorgamiento del derecho sobre los recursos naturales a los propietarios del suelo se enfrenta a los diversos problemas de determinación del derecho de la propiedad predial en el país. En el Perú una gran cantidad de predios, incluidos los de las comunidades campesinas, no se encuentran debidamente titulados, tienen problemas de superposición de derechos, no han sido catastrados adecuadamente o no cuenta con límites bien definidos. Esta situación, ya de por sí problemática, podría tornarse mucho más conflictiva, en tanto los derechos en discusión tendrían un potencial económico mayor. En ese sentido, se estarían generando potenciales conflictos que no se vienen considerando.

En tercer lugar, en el caso específico de las comunidades campesinas, se pueden generar tensiones por la distribución de los beneficios entre los miembros de la comunidad, esto especialmente si los recursos minerales se identifican en zonas que vienen siendo usufructuadas por solo parte de los miembros de la comunidad. Si bien, sería de esperarse que, en este caso, las comunidades deben funcionar como una sola unidad, creemos muy probable que se genere una conflictividad importante al interior de las comunidades. En ese sentido, tenemos la presencia, muy generalizada, de explotación individual que puede generar presión para otorgar beneficios especiales para los directamente afectados. Adicionalmente, se podría generar una tendencia a la subdivisión de la comunidad y para su parcelación.

En el ámbito legal, el Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 66° de la Constitución de 1993 se sustenta en el interés común de la sociedad, que la explotación de los recursos naturales

no debe estar segregada del interés nacional y que, por lo tanto, corresponde al Estado, en representación de la nación, su titularidad.

El artículo 66 de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés

rídico-política de la Nación, es soberano en su aprovechamiento. Es bajo su imperio que se establece su uso y goce. El dominio estatal sobre dichos recursos es eminente, es decir, el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento.⁹

UBICACIÓN	ESTADO DEL PROYECTO	AÑO	USO	ÁREA	PRECIO PAGADO		PRECIO POR HECTAREA	
					Soles	Dólares	Soles	Dólares
MOQUEGUA	FACTIBILIDAD	2008	FACILIDADES	3460	S/.16,090,609		S/.4,650	
MOQUEGUA	FACTIBILIDAD	2014	FACILIDADES	1380		US\$ 10'282,117		US\$ 7,450
CAJAMARCA	FACTIBILIDAD	2009	VARIOS	1	S/.10,000		S/.10,000	
APURIMAC	CONSTRUCCIÓN	2013	EXPANSION	1900	S/. 122'400,000		S/.64,421	
APURIMAC	CONSTRUCCIÓN	2010	FACILIDADES	30.02	S/.180,127		S/.6,000	
CAJAMARCA	CONSTRUCCIÓN	2010	FACILIDADES	66	S/.433,800		S/.6,572	
TRUJILLO	EXPLORACIÓN	2012	EXPLORACIÓN	51.84	S/.748,430		S/.14,385	
CUZCO	OPERACIÓN	2017	PIT (recurso mineral)	1.98		US\$ 1'487,775		US\$ 750,000
CUZCO	OPERACIÓN	2016	BOTADERO	8.78		US\$1'294,172		US\$ 147,254
CUZCO	OPERACIÓN	2016	FACILIDADES	1.55		US\$186,000		US\$ 120,000

Fuente: Cuadro de elaboración propia, a partir de casos concretos en donde hemos participado, la información sobre las partes involucradas se mantiene en reserva por confidencialidad.

nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribire su exclusivo y particular goce. En ese sentido, los recursos naturales - como expresión de la heredad nacional- reposan jurídicamente en el dominio del Estado. El Estado, como la expresión ju-

En el caso de los proyectos que ya han sido implementados o que cuenten con un avance significativo, es probable que se generarían expectativas y eventuales reclamos, para que los propietarios o ex propietarios del suelo sean compensando económicamente de forma ex post. Este "costo adicional", evidentemente escaparía a los estimados de inversión de las compañías que desarrollan el proyecto.

⁹ Sentencia del Expediente 0048-2004-PI/TC.

Debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, los propietarios de predios donde se implementan proyectos mineros cuentan con mucha información sobre la importancia que sus predios tienen para el desarrollo de los proyectos y sobre el valor que pueden exigir para acceder a cederlos. En el siguiente cuadro, elaborado a partir de nuestra participación en algunos casos de negociación y a otras fuentes, podemos mostrar algunos montos que se vienen pagando para la adquisición de terrenos para proyectos mineros. En todos estos casos, es fácil concluir que los montos pagados no guardan relación con el valor de mercado de los predios, sino que incorporan el hecho que en su subsuelo existan recursos minerales e incluso, en casos en que no hay mineral, que puedan servir para la instalación de facilidades que son indispensables para el proyecto.

Los predios a los que se refiere el cuadro anterior se encuentran situados en zonas sobre los 3,000 metros de altura, con baja productividad agrícola y pecuaria. En ese sentido, los montos que se pagaron exceden largamente el valor agrícola y pecuario de los mismos e incorporan su aporte para el desarrollo de un proyecto minero. Por otro lado, hay tres elementos que parecen guardar relación con el valor pagado; i) la fecha de la transferencia, ii) la etapa del proyecto, y, iii) el propósito de la adquisición. En cuanto a la fecha de transferencia, se aprecia una tendencia al incremento de los precios pagados con el pasar de los años. En relación de la etapa del proyecto, se aprecia que en cuanto más avanzado el mismo, los precios tienden a subir, siendo que los precios más altos los que corresponden a la etapa de operación del proyecto, donde muchas veces la adquisición de ciertos terrenos estratégicos, como son por ejemplo los adquiridos para ampliación de la explotación mineral (PIT), construcción o ampliación de botaderos y carreteras, se torna indispensable para la continuidad del proyecto.

En relación con el punto anterior, somos de la opinión que, en los casos de conflictos sociales relacionados con proyectos mineros, la implementación de la propuesta en análisis no hubiera sido la solución esperada. Decimos esto basados en el hecho de que en la mayoría de los proyectos donde se han presentado altos grados de conflictividad y oposición, esta no ha sido dirigida por los propietarios de los donde se desarrolla efectivamente el proyecto, de hecho, en casos como Conga, Las Bambas, Tía María, las tierras del proyecto ya han sido transferidas voluntariamente a las empresas que buscan desarrollarlos.

En el caso del Proyecto Conga, la empresa Yanacocha adquirió el derecho de propiedad de los terrenos sobre los que proyectó realizar sus actividades y en general esto se ha realizado sin mayores conflictos con los vendedores. Lo que sí se produjo fue el reclamo de pobladores de la zona que habrían estado en posesión de parte de estos terrenos y que reclaman no haber sido compensados. En este caso, se puede apreciar que el problema es una discusión sobre quién es el verdadero propietario y no sobre los derechos a ser compensados por la existencia del recurso mineral en el subsuelo de los predios¹⁰. Respecto al Proyecto Tía María, los reclamos principales vienen por el lado de los pobladores del valle del Tambo, que viven y trabajan en las tierras colindantes al proyecto. Los reclamos contra este proyecto son básicamente socio ambientales y no tienen que ver con reclamos de los vendedores de tierras. En el caso del proyecto Las Bambas, los reclamos que han generado las paralizaciones y bloqueos de carreteras, no son respecto a tierras en donde se realice explotación de minerales, sino a la aparente falta de compensación por tierras que han sido afectadas por carreteras que tienen la condición de bienes de dominio público.

10 Esto sin considerar los conflictos en materia ambiental que tienen otra connotación.

En todos estos casos, los reclamantes son básicamente los pobladores de zonas colindantes, cuyas tierras no son parte de las que el proyecto necesita adquirir y, que son quienes tendrían que convivir con los proyectos durante su ejecución.

En consecuencia, consideramos que en razón de; i) los problemas para su implementación, ii) los conflictos nuevos que se podrían generar, y, iii) el poco efecto que parece que tendría esta medida para reducir la conflictividad, no es conveniente que los propietarios del suelo adquieran la propiedad de los recursos naturales ubicados en el subsuelo. Ahora bien, en el caso de las comunidades campesinas, en razón de los convenios internacionales suscritos por el Perú, debe garantizarse que la explotación de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo de sus tierras, se realice previa consulta a las mismas y que se generen mecanismos adecuados para que las comunidades se beneficien de dicha explotación y para que sean resarcidas en caso se les generen daños.

Finalmente, consideramos que, en relación con los recursos naturales que se encuentran en la superficie y vienen siendo utilizados históricamente por las comunidades, el Estado debería implementar los mecanismos para que el marco legal reconozca un privilegio especial para el reconocimiento de estos derechos.

3. Falta de deslinde y titulación

En esta sección analizaremos uno de los temas más relevantes para la seguridad jurídica de las comunidades campesinas sobre sus tierras, el deslinde y titulación. Al respecto, intentaremos demostrar que los constantes cambios institucionales en el manejo del deslinde y titulación de comunidades campesinas, la falta de una visión adecuada respecto a la necesidad de brindar verdadera seguridad jurídica a las comunidades y la

falta de una reforma legal y procedimental de los procedimientos para el deslinde y titulación, afectan los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras.

A lo largo de la presente investigación, hemos hecho constante referencia al derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras y a como nuestra constitución, sus leyes de desarrollo y los instrumentos internacionales suscritos por el Perú reconocen plenamente ese derecho. Sin embargo, la mera declaración, no garantiza el derecho pleno de las comunidades sobre sus tierras pues es necesario que sea acompañada por mecanismos de reconocimiento y protección de sus derechos. Al respecto, Laureano del Castillo (2004) hace referencia a la necesidad de contar con una norma sobre el deslinde y titulación de comunidades.

¿Se justificaba la aprobación de una ley especial dedicada al deslinde y titulación comunal? Aunque desde 1920, como veremos en las páginas siguientes, se declara en los textos constitucionales la protección del Estado hacia las tierras comunales, no bastaba esa declaración para que las comunidades tuvieran el pleno respaldo sobre la propiedad de sus tierras. De eso fue muy consciente el gobierno de Alan García, el cual impulsó la Ley de Deslinde del Territorio conjuntamente con la Ley General de Comunidades Campesinas. La experiencia histórica demostró que, al momento de presentarse un litigio por tierras comunales, la norma constitucional señalaba un principio pero carecía del respaldo que la legislación sobre propiedad otorgaba a los propietarios, más aún si uno de los litigantes exhibía un título de propiedad inscrito en los registros públicos.

En ese sentido, es evidente que es necesario que las comunidades campesinas cuenten con títulos de propiedad que les permitan garantizar efectivamente sus derechos y ejercerlos a plenitud. Para ello, no es solo necesario el sistema de deslinde

y titulación de las comunidades campesinas existía, sino que se necesita que funcione de manera adecuada. Sin embargo, hemos podido identificar diversas falencias a las que haremos referencia seguidamente.

En primer lugar, tal como señala la Defensoría del Pueblo:

En los últimos años, sin embargo, se ha variado periódicamente a la entidad que estaba encargada de dichos procedimientos. Así, por ejemplo, dicha competencia ha estado a cargo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT2 (1992-2007), el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal- COFOPRI (2007-2009), los Gobiernos Regionales (2009-2012) y, desde el año pasado, la rectoría del proceso de saneamiento de la propiedad comunal se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego, pero la ejecución de la tarea se mantiene en los Gobiernos Regionales¹¹ (2014, p. 1).

En efecto, en los últimos treinta años, tanto el manejo institucional, la ejecución y la rectoría del deslinde y titulación de terrenos de comunidades campesinas¹², ha venido siendo realizado por distintas entidades. Inicialmente, se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT)¹³, ente especializado que contaba con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para llevar a cabo un proceso de catastro y titulación

de predios rurales y comunidades. Durante su existencia, llegaron a haber 4,186 comunidades campesinas¹⁴ tituladas, sin embargo, el trabajo del PETT fue cuestionado porque sus procedimientos no garantizaban que los títulos emitidos otorgaran real seguridad jurídica a los beneficiarios. En efecto, se cuestionaba que el PETT no hubiese generado una reforma legal que garantizase que los derechos de propiedad asignados y los linderos establecidos fueran inobjetables. Por el contrario, el PETT se limitó a aplicar el marco legal existente sin enfrentar adecuadamente la problemática de la propiedad rural. Algunos elementos que nos permiten apreciar este problema son los siguientes:

De acuerdo con COFOPRI (Defensoría del Pueblo 2014)¹⁵, el 61.5% de las comunidades campesinas tituladas no se encuentran geo-referenciadas, es decir, no existe certeza sobre la real ubicación de sus linderos.

El proceso de deslinde tiene un carácter eminentemente práctico donde el análisis de los elementos jurídicos que acreditan la propiedad comunal y la de los colindantes era muy limitado. De hecho, el elemento más importante durante el deslinde eran las reuniones con los colindantes, donde si las partes suscribían la respectiva acta de colindancia, se daba por hecho lo que allí se consignase, sin tomar las medidas necesarias para evitar la afectación de derechos de terceros. Como

11 El Ministerio de Agricultura y Riego – Minagri, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, han formulado el proyecto de inversión pública “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3”, cuyo financiamiento proviene de fondos públicos, así como de un préstamo monetario para el cual se ha suscrito el contrato de préstamo de endeudamiento N° 3370/OC-PE entre el BID y la República del Perú en el año 2015. (Tomado de <https://uegps.gob.pe/prt3/>).

12 Estos cambios constantes en el manejo del deslinde y titulación de las comunidades se han producido conjuntamente con los procesos de titulación de predios rurales.

13 El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) fue creado por la octava disposición complementaria del Decreto Ley N° 25902.

14 De un universo estimado a esa fecha de 5,774 comunidades campesinas existentes a nivel nacional, esta cifra corresponde a la etapa de ejecución del denominado PTRT2.

15 Citado por el informe de la Defensoría del Pueblo N° 002-2014-DP/AMAPPI-PPI.

veremos más adelante, esta es una debilidad que se mantiene hasta la fecha.

- a) La falta de antecedentes catastrales adecuados a nivel de registros públicos, no eran corregidos, haciéndose una suerte de borrón y cuenta nueva a partir del catastro que levantaba la propia entidad, lo que genera que la determinación de los límites de los predios sea determinada sólo a partir de los datos recogidos en campo,

y que pueden generar la afectación de derechos de terceros.

Toda esta problemática abonó en la transferencia de las competencias para la titulación rural (predios individuales y comunidades), en favor de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que en el año 2007 absorbió al PETT¹⁶⁻¹⁷. Desde 1996, COFOPRI venía desarrollando el programa de formalización de la propiedad urbana en el país, para lo cual, había

Departamentos	Total CC	Reconocidas y Tituladas	Reconocidas Por Titular	Por Reconocer y Titular	Extensión Titulada
Amazonas	54	52	2	-	691 917,63
Áncash	351	331	20	-	1 724 468,75
Apurímac	476	432	44	-	1 974 103,66
Arequipa	104	95	9	-	1 415 774,55
Ayacucho	691	486	205	-	2 918 606,52
Cajamarca	111	88	23	-	395 743,19
Cusco	927	796	131	-	2 682 443,08
Huancavelica	640	524	116	-	1 848 231,34
Huánuco	300	205	87	8	970 780,04
Ica	11	6	5	-	202 580,55
Junín	403	357	46	-	1 268 416,64
La Libertad	123	112	11	-	469 282,33
Lambayeque	28	18	10	-	448 005,71
Lima	289	229	60	-	2 194 683,99
Loreto	921	44	66	811	304 961,95
Madre de Dios	1	-	-	1	-
Moquegua	76	72	4	-	498 595,08
Pasco	74	64	9	1	500 843,01
Piura	136	125	11	-	921 164,42
Puno	1 303	1 057	246	-	2 162 313,04
San Martín	63	1	3	59	1 264,40
Tacna	46	43	3	-	486 528,73
Ucayali	139	-	-	139	-
TOTAL	7 267	5 137	1 111	1 019	24 080 708,62

Fuente: (SICCAM, citado en Instituto del Bien Común y Centro Peruano de Estudios Sociales, 2016)

que muchas veces son poco concluyentes

desarrollado un nuevo marco legal que ponía énfasis en el otorgamiento de títulos de propiedad

16 Mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA.

17 Al respecto ver Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (2008). *Sustento de fusión COFOPRI-PETTS, Transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales y Decreto Legislativo N° 1089*. [Diapositiva de Power Point]. Minem. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Fusi%C3%83%C2%B3n%20COFOPRI-PETT.pdf>

que brindaran toda la seguridad legal a los beneficiarios. Sin embargo, COFOPRI no cumplió con mejorar significativamente los procedimientos para la titulación rural, manteniendo el *status quo* y los problemas descritos previamente. Finalmente, serias acusaciones de corrupción de funcionarios¹⁸ llevaron al gobierno de turno a emitir el Decreto Supremo N° 088-2008-PCM, por el cual se transfirieron las competencias de formalización de la propiedad rural a los gobiernos regionales.

La cesión de competencias a los gobiernos regionales coincidió con el proceso de descentralización regional que se venía implementando desde el gobierno de Alejandro Toledo. Lamentablemente, esto se realizó sin mediar mayor preparación y, de un momento a otro, los gobiernos regionales recibieron miles de expedientes que debían tramitar sin encontrarse preparados ni tener los recursos necesarios.

Desde el año 2013, El Ministerio de Agricultura y Riego asumió la rectoría del proceso de catastro y titulación rural y es el encargado de brindar soporte técnico a los gobiernos regionales para la ejecución de la titulación rural. En cuanto a los resultados del proceso de titulación de comunidades campesinas, de acuerdo con las cifras del Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú al 2016, se tiene la información sobre el siguiente avance.

Como se puede apreciar, el proceso de titulación masiva parece haber avanzado significativamente. En efecto, alrededor del 70% de las comunidades campesinas identificadas al 2016 ya se encuentran tituladas¹⁹. Sin embargo, existen más

de 1,000 comunidades campesinas pendientes de titulación. Por otro lado, contrastando la información del SICCAM con la proporcionada por COFOPRI correspondiente al año 2009, el avance de la titulación de comunidades campesinas, desde el año 2009, ha sido mínimo. Además, la tarea de titulación de comunidades campesinas se encontraría mucho más atrasada si consideramos como parte de la tarea la georreferenciación de todos los predios titulados²⁰.

A manera de primeras conclusiones en este punto, a partir de los cambios que se han producido en el marco institucional relacionado con la titulación rural y de su marco legal vigente, específicamente en el de deslinde y titulación de las comunidades campesinas, consideramos que se deberían considerar los siguientes lineamientos para el manejo futuro:

- a) Responsabilizar a una entidad centralizada. Respecto a la descentralización de las funciones de titulación de las comunidades campesinas, consideramos que los programas masivos de formalización/titulación de la propiedad, tienen básicamente carácter temporal. En efecto, la formalización de la propiedad, especialmente si se realiza de forma correcta, es un proceso de naturaleza finita, pues la masa crítica que justifica su existencia se va extinguiendo en la medida que el programa avanza. Es más lógico entonces, que, en estos casos, una sola entidad pueda concentrar los recursos necesarios para ejecutar un programa rápido, masivo y homogéneo a nivel nacional.
- b) Es evidente, sin embargo, que la sola centralización de funciones no es suficiente para

18 Al respecto ver Miranda, O. (22 de abril de 2010). *El millonario regalo de Cofopri*. IDL-Reporteros. Recuperado de <https://www.idl-reporteros.pe/el-millonario-regalo-de-cofopri>

19 Debe considerarse que, del número de comunidades campesinas pendientes de titulación, alrededor de un 14% se refiere a comunidades ribereñas, que no fueron parte de los objetivos de titulación en años anteriores.

20 Como señalamos anteriormente, COFOPRI estima que 61.5% de las comunidades campesinas tituladas no se encuentran georreferenciadas.

garantizar que el programa de formalización funcione bien, pues tenemos los ejemplos del PETT y COFOPRI, que como explicábamos anteriormente, no cumplieron adecuadamente con el encargo. A nuestro entender, no basta con que, como sucede actualmente, el gobierno central asuma una función rectora de la formalización de la propiedad a cargo de los gobiernos regionales, pues este modelo no ha mostrado funcionar adecuadamente.

- c) En efecto, se puede apreciar que, desde que el Ministerio de Agricultura y Riego asumió las funciones de ente rector para la formalización de predios rurales y comunidades campesinas, el avance en la titulación ha sido bastante limitado y no se ha avanzado en la georreferenciación de los predios ya titulados. Al respecto, consideramos que el Ministerio de Agricultura y Riego no es una instancia con el nivel de especialización que se requiere en temas de formalización de la propiedad y no ha demostrado que cuente con la visión adecuada para brindar verdadera seguridad jurídica a la propiedad rural²¹. Además, se presentan problemas para la adecuada coordinación entre el Ministerio de Agricultura y Riego y los gobiernos regionales que hacen poco efectiva la calidad de ente rector del ministerio.

Dado que de acuerdo con cifras de COFOPRI, la mayoría de las tierras de las comunidades campesinas tituladas no se encuentran georeferenciadas, es necesario realizar un trabajo de georreferenciación de las mismas. Para ello, entender que este no es un proceso meramente técnico y que será necesario dotar el proceso de un marco legal que avale el eventual desplazamiento y ajuste de los perímetros de y áreas de estos predios.

En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de titulación de comunidades campesinas, La Ley

N° 24657, *Ley que declara de necesidad e interés social el Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas* (en adelante, la “Ley de Titulación de Comunidades Campesinas”), constituye el marco normativo - de acuerdo con lo establecido en los artículos 88° y 89° de la Constitución Política del Perú de 1993 - sobre el deber del Estado de titular colectivamente a las comunidades campesinas con el fin de garantizar el derecho de propiedad de sus tierras comunales.

Por su parte el Art. 3° de la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas, establece los supuestos en los que procede el procedimiento de deslinde y titulación: (a) cuando las comunidades carecen de títulos de las tierras que poseen; (b) cuando existe disconformidad entre el área real y la que indican sus títulos; y (c) cuando los títulos de propiedad son imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o tierras superficiales que comprende dicho territorio.

Artículo 3°.- Cuando las Comunidades Campesinas carecieran de títulos de las tierras que poseen, o hubiere disconformidad entre el área real y la que indican sus títulos o éstos fueren imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o tierras superficiales que comprende dicho territorio, tales defectos se salvarán en la forma que se establece en los artículos siguientes.

Como se puede apreciar, la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas considera como beneficiarias del proceso de deslinde y titulación a las comunidades campesinas sin título de las tierras que poseen y las declaran como parte de sus tierras originarias, lo que debe entenderse en concordancia con las exclusiones establecidas en el artículo en el Art. 2° de la Ley de titulación de Comunidades Campesinas, que establece:

21 A la fecha, no se ha generado un plan destinado a corregir los problemas de falta de georreferenciación de la propiedad rural.

Artículo 2°.- El territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. En caso de controversia sobre esos títulos, el Juez competente calificará dichos instrumentos.

No se consideran tierras de la Comunidad:

Los predios de propiedad de terceros amparados en títulos otorgados con anterioridad al 18 de enero de 1920 y que se encuentren conducidos directamente por sus titulares;

Las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de diciembre de 2003, salvo aquellas sobre las que se haya interpuesto acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas antes de dicha fecha. Las autoridades pertinentes procederán a formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el fin de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes.

Se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia Comunidad;

Las que el Estado ha utilizado para servicios públicos; salvo convenios celebradas entre el Estado y la Comunidad;

Las tierras adjudicadas con fines de Reforma Agraria excepto:

1. Aquellas sobre las que se han planteado acciones de reivindicación por parte de las Comunidades Campesinas.
2. Aquellas que sean sometidas a procesos de reestructuración con fines de redistribución de tierras a favor de las Comunidades Campesinas; y,
 1. Las tierras en que se encuentren restos arqueológicos.
 2. Las que la Comunidad adjudique a sus comuneros o a terceros.
 3. Las que sean declaradas en abandono.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 0468-2016-MINAGRI²², se aprobaron los *Lineamientos para el Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas* (en adelante, la “Resolución”). La Ley de Titulación de Comunidades Campesinas y la Resolución regulan el procedimiento administrativo que deben seguir las Comunidades Campesinas para la obtención del plano conjunto del territorio comunal, las actas de colindancias y las memorias descriptivas; constituyendo estos documentos, salvo las áreas en controversia, títulos definitivos de propiedad de la Comunidad Campesina sobre su territorio, y únicamente por su mérito los Registros Públicos procederán a inscribir las tierras a nombre de la Comunidad Campesina. Como ya hemos señalado, este procedimiento se ejecuta a través de las Direcciones Regionales Agrarias u órganos o unidades orgánicas de los Gobiernos Regionales que hagan sus veces; bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Riego.

En el cuadro siguiente, se aprecian los pasos del procedimiento de deslinde y titulación de las Comunidades Campesinas.

22 Publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de setiembre de 2016

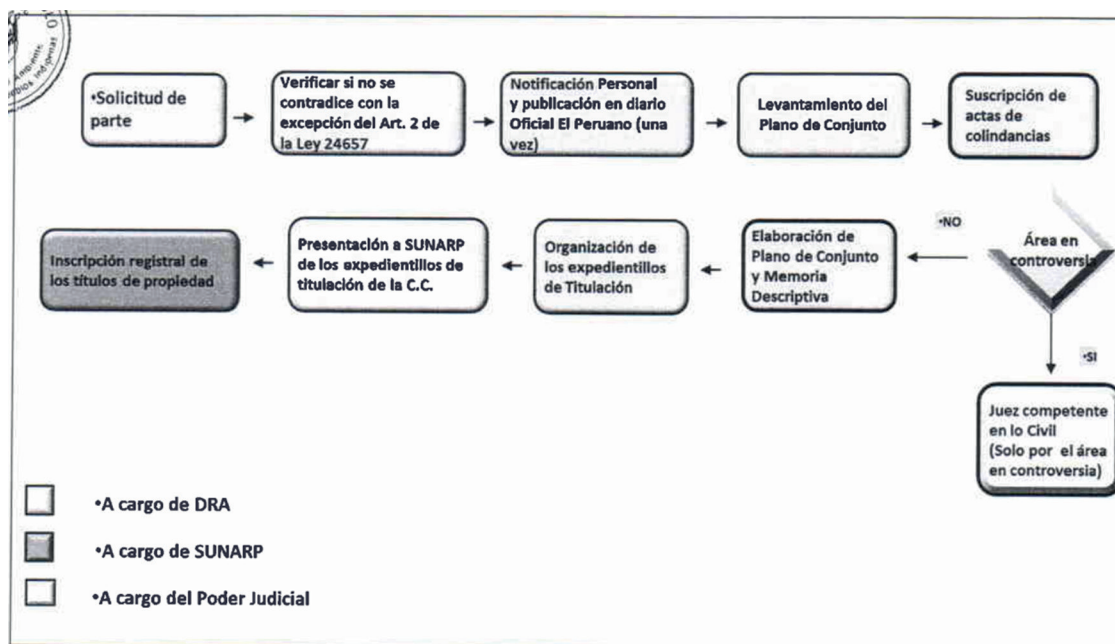
Como se puede apreciar, el procedimiento de deslinde y titulación se inicia a pedido de parte y puede describirse de la siguiente manera:

Etapa preliminar: Recibida la solicitud, el ente de formalización regional verifica que la propiedad solicitada no se encuentre en los supuestos de ex-

Titulación e inscripción: Se procede con la organización del expediente de titulación y su presentación a los registros públicos.

Es importante señalar que, cuando la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas o la Resolución hacen referencia al procedimiento de

Procedimiento de titulación y deslinde de comunidades campesinas



Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2016. p. 10).

clusión del artículo 2° de la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas. De no encontrarse ningún impedimento, se procede con la notificación y publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Etapa de campo: Incluye el levantamiento del plano de conjunto y la suscripción de actas de colindancia, que implica el acuerdo de los colindantes para la determinación del territorio. En caso de controversia será necesario la actuación del Juez Especializado en lo Civil.

Etapa de Gabinete: Se procede a la elaboración del plano y memoria descriptiva.

deslinde, se refieren al procedimiento destinado a formalizar las tierras originarias de las Comunidades Campesinas. En cambio, las tierras comunales adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria, no necesariamente conllevan a un deslinde y consecuentemente no les resulta de aplicación el obligatorio el procedimiento que lo regula. En ese sentido, se puede ver el siguiente pronunciamiento de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)²³:

En el presente caso del Sistema de Consultas Registral se aprecia que la Comunidad Campesina de Hualá es propietaria del predio de 331.57 Has. inscrito en la partida 02007798, de lo que se

23 Resolución N° 1114-2014-SUNARP-TR-L de fecha 13 de junio de 2014.

colige que la inmatriculación que hoy se solicita inscribir no constituye el territorio integral de la Comunidad Campesina de Hualá.

En cuanto al procedimiento de deslinde y titulación, hemos identificado una serie de problemas en su ejecución, que pasamos a describir. En primer lugar, de acuerdo a lo que hemos podido apreciar, en la revisión de diversos procesos de titulación de comunidades campesinas, la verificación que la propiedad solicitada por la comunidad campesina no se encuentre en los supuestos de exclusión del artículo 2° de la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas, no se realiza de forma adecuada para todas las causales. En especial, el proceso no es cuidadoso en la identificación de propiedades de terceros amparados en títulos otorgados antes del 18 de enero de 1920, la consecuencia de que no haya una revisión adecuada de esta causal de exclusión, genera que se generen superposiciones de derechos que, en muchas ocasiones generan conflictos que terminan discutiéndose ante el Poder Judicial. Adicionalmente, a nivel administrativo no se han generado criterios claros para dilucidar estas disputas, lo que implica que será el Poder Judicial, que muchas veces no cuenta con el conocimiento especializado que se requiere para estos casos.

Por otro lado, en el caso de las tierras ocupadas por asentamientos humanos o centros poblados antes del 31 de octubre de 2003 y las que el estado ha utilizado para servicios públicos, normalmente no son excluidas de la propiedad comunal, generándose duplicidad de derechos e incluso a nivel registral.

En segundo lugar, el levantamiento del plano de conjunto y la suscripción de actas de colindancia, se realizan básicamente considerando la posesión física de la comunidad y de sus colindantes. Si

bien este parece un buen mecanismo cuando los colindantes están de acuerdo con la comunidad, es insuficiente para resolver situaciones de duda o conflicto. En efecto, en tanto este mecanismo no implica una real revisión y análisis de los títulos ancestrales de la comunidad (en los casos que existen) ni de las áreas en disputa con terceros que pudieran existir dentro del perímetro de la comunidad, se termina utilizando la “apariencia de posesión” como casi único criterio²⁴. Esta práctica tiene el riesgo de, por un lado, convalidar la pérdida de áreas en posesión de terceros por parte de la comunidad, y, por otro lado, afectar el derecho de terceros que no cuenten con posesión. Por otro lado, la suscripción de actas de colindancia no es un mecanismo idóneo para determinar la titularidad de áreas en disputa que se encuentran dentro de los linderos de la comunidad, dado que el procedimiento se concentra en la determinación de los linderos de la comunidad.

En tercer lugar, en los casos en que no existe acuerdo entre la comunidad campesina y alguno de sus colindantes, la autoridad prefiere abstenerse de continuar con el proceso, sobre la base de que existiría un “litigio”, al respecto Laureano del Castillo señala lo siguiente:

Lo más serio, a nuestro juicio, fue que los funcionarios del Ministerio de Agricultura no impulsaran los mecanismos de conciliación ante discrepancias entre una comunidad solicitante y su vecino, sea éste un particular u otra comunidad campesina; con criterios aún más discutibles dejaron de lado la aplicación del arbitraje tratándose de conflictos entre comunidades, desconociendo así esta posibilidad establecida en la Ley de Deslinde y Titulación. La razón invocada, resultante de una interpretación errada o, lo que sería más grave, derivado de una decisión institucional,

24 Hablamos de apariencia de posesión porque está casi se presume sin constatar fehacientemente que esta se da en toda el área reclamada por la comunidad.

fue suspender el trámite del deslinde por considerar que la existencia de un «litigio» lo impedía. Como se sabe, el litigio es el conflicto que ha llegado a la instancia judicial, distinto de un conflicto o de una simple discrepancia, como la que se presenta al momento del levantamiento del plano de conjunto de la comunidad (2004, p. 99).

La Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas contempla dos mecanismos alternativos para que se resuelvan las disputas en relación a los linderos comunales, la conciliación²⁵, aplicable en todos los casos de discrepancias, y el arbitraje facultativo²⁶, en el caso que la disputa sea entre dos comunidades. Sin embargo, dada la tendencia de las autoridades de suspender el procedimiento por la mera existencia de la discrepancia, en la práctica estas dos vías alternativas no se utilizan mayormente.

Como última alternativa para dilucidar los problemas de deslinde de las comunidades, la Ley de Titulación de Comunidades contempla la vía judicial, para ello, considerando para estos efectos un procedimiento especial, con plazos recortados y que, en segunda instancia, debía ser visto por el extinto Tribunal Agrario. Hoy, en la práctica, este procedimiento especial no se aplica y se carece de una instancia especializada que tenga el conocimiento adecuado para resolver este tipo de disputas.

25 Artículo 8 de la Ley N° 24657.

26 Artículo 13 de la Ley N° 24657.

27 Constitución Política del Perú

Artículo 89.- Comunidades Campesinas y Nativas

Las Comunidades campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

28 Código Civil

Artículo 135.- Para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.

Otro tema importante relacionado con la titulación de comunidades, es el referido a la desmembración de anexos o sectores comunales. La Constitución Política del Perú y el Código Civil, regulan la existencia y personería de las comunidades campesinas y nativas, autonomía de su organización e imprescriptibilidad de sus tierras²⁷⁻²⁸. La Ley N° 24656, Ley de Comunidades Campesinas, declara de necesidad nacional e interés social el desarrollo de las Comunidades Campesinas y las define de la siguiente manera:

Artículo 2°.- Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. (...)

En este contexto, resulta pertinente señalar que, anteriormente nuestro marco normativo contemplaba la independización de los anexos comunales de las comunidades campesinas, este supuesto estaba regulado en el artículo 18° del derogado Decreto Supremo N° 037-70-AG, el cual expresaba que los anexos de la comunidad campesina podían pedir su separación de la comunidad madre

y obtener su personería jurídica cuando constituyan una unidad territorial socio-económica independiente. Este decreto fue reglamentado por la Directiva de Órgano N° 003-83-DGRA/AR,²⁹ dictada por la ex Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural del Ministerio de Agricultura, la cual señalaba que para que pudiera producirse esta desmembramiento o independización, se requería que: a) el territorio en el cual se encuentran asentadas las familias que conforman el o los anexos, existe solución de continuidad, por límites o por factores geográficos, con el resto del territorio de la Comunidad, b) los límites territoriales del o los anexos, sean identificables y reconocidos expresamente por la Comunidad Madre, c) los poblados del anexo y de la Comunidad Madre se encuentran separados por considerables distancias, inaccesibles o por deficientes vías de comunicación, d) las familias que residen en el anexo sean las únicas usufructuarias de las tierras y recursos naturales comprendidos dentro de sus límites y además estos mismos no posean tierras, bajo cualquier forma de tenencia y conducción en el resto del territorio de la comunidad, e) disponga de bienes y rentas autosuficientes y diferenciadas de la Comunidad Madre, para desarrollar sus actividades económicas, f) tenga servicios básicos, por lo menos acceso carretero, local comunal y escuela, funcionando autónomamente de los servicios similares de la Comunidad Madre, g) cuente con Junta de Administración Local, reconocida por la Asamblea General de la Comunidad Madre. Al respecto, Laureano del Castillo (2004) explica lo siguiente:

Hasta que estuvo en vigencia el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, el Decreto Supremo 037-70-A, se permitía el desmembramiento de una comunidad madre, a partir de la iniciativa de un anexo de la comunidad, considerándose en dicha norma un procedimiento administrativo relativamente sencillo, el que suponía como ele-

mento fundamental la aceptación por la asamblea general de la comunidad madre de dicha desmembración. Pero ese panorama se modificó al aprobarse en 1987 la Ley General de Comunidades Campesinas.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley N° 24656 – y su reglamento, ya no se contempló en estos dispositivos ningún procedimiento para la independización de anexos comunales. Sin embargo, debemos precisar que aún en este antecedente legal mencionado era necesaria la anuencia o aprobación de la comunidad madre, requisito sustantivo que está previsto en el marco legal vigente. Siendo así, queda establecido que la disposición de las tierras comunales en cualquiera de sus modalidades (incluida la desmembración) requiere previamente de su aprobación mediante asamblea de acuerdo con la mayoría necesaria según si se trata de una Comunidad de la Costa, Sierra o Selva; y su posterior independización, la cual consiste en abrir una partida registral para cada unidad inmobiliaria resultante de una desmembración de terreno, con edificación o sin ella. Sin embargo, se sabe que en algunos casos se ha reconocido el fraccionamiento de comunidades aplicando el artículo 18° del Decreto Supremo N° 037-70-AG, a pesar de estar derogado. Esto debido a la presión social existente, aunque, en cualquier caso, será necesaria la aprobación de la Comunidad Matriz (Laureano del Castillo, 2004).

En nuestra opinión, es necesario reconocer expresamente la posibilidad que un caserío o anexo comunal se independice de una comunidad, más aún en tanto que, para tomar esta decisión será necesario que la decisión sea tomada al interior de la propiedad madre. Por otro lado, para este caso, consideramos que la mayoría calificada que se exige debería ser reconsiderada pues, es distinto un acto de disposición de parte de la propiedad comunal en favor de personas ajenas a la comu-

29 Información obtenida de: <http://comucamapu.blogspot.com/2013/12/acerca-de-la-independizacion-de-los.html>

nidad que un supuesto en el que la tierra sigue estando en manos de miembros de la comunidad que, por lo demás, serán lo que siempre las han venido poseyendo.

A manera de conclusión, consideramos haber demostrado que los constantes cambios institucionales en el manejo del deslinde y titulación de comunidades campesinas, la falta de una visión adecuada respecto a la necesidad de brindar verdadera seguridad jurídica a las comunidades y la falta de una reforma legal y procedimental de los procedimientos para el deslinde y titulación afectan los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras.

4. Superposición de derechos

Una de las consecuencias evidentes de los problemas identificados en materia de deslinde y titulación de comunidades campesinas es la existencia de conflictos entre terceros que reclaman ser propietarios de todo o parte de la propiedad reconocida a una comunidad campesina. Son diversos los factores que generan este nivel de conflictos, siendo recurrente el caso de personas o familias que, en algunos casos siendo parte de la comunidad, alegan contar con derechos de propiedad privada dentro de lo que se considera como tierras de la comunidad. Este caso se explica porque durante años los campesinos explotaron la tierra de manera individual, con muchas dificultades para lograr un reconocimiento formal de sus derechos sobre la tierra y, en algún momento, vieron en la integración a una comunidad campesina, la mejor manera de formalizar su derecho. Al respecto, trataremos de demostrar que la falta de procedimientos adecuados en relación con el establecimiento de los derechos de propiedad de

las comunidades campesinas genera que se produzcan conflictos entre los derechos de estas y los de terceros, incluidos personas y familias que son o han sido parte de estas comunidades.

En efecto, a partir de la reforma agraria, el Estado puso mayor énfasis en la formalización y titulación en el campo a través de comunidades campesinas, e incluso promovió la creación de nuevas comunidades a partir de la unión de campesinos individuales que, para los efectos, “aportaban sus tierras”³⁰. Sin embargo, es cierto también que, algunos campesinos integrados a las comunidades contaban con algún tipo de documentación sobre sus tierras. Entre estos documentos se encuentran algunos documentos sucesorios, contratos privados e incluso escrituras públicas, sin descartar que en algunos casos se podría contar incluso con derechos inscritos.

En el siguiente cuadro, queremos ejemplificar algunos casos donde se presentan estos tipos de conflictos³¹.

[Continúa en la siguiente página]

30 No nos referimos a un aporte en sentido formal, más aún en tanto que la mayoría carecía de una propiedad formal, en todo caso, al integrarse a una comunidad, se entendía como una renuncia tácita a reclamar un derecho individual dentro del predio comunal.

31 Por razones de confidencialidad, no se consigna la identidad de las partes involucradas.

Expediente	Pretensión	Resumen	Estado	Juzgado	Región
1217-2011	Mejor derecho de Propiedad	La demandante pretende que el Juzgado resuelva lo siguiente: (i) que declare la existencia de un mejor derecho de propiedad que el de los demandados, respecto del predio Quellapinco. Dicho predio forma parte de un predio rural mayor 8,594.98 ha.) ubicado en el Distrito de Savayno, Provincia de Antabamba, Departamento de Apurímac; (ii) que declare que la Comunidad Campesina es propietaria del predio Quellapinco; y, (iii) que disponga la cancelación de la Partida Registral donde corre inscrito el predio Quellapinco a nombre de los demandados.	El proceso se encuentra en trámite en primera instancia.	Primer Juzgado Civil de Lima	Apurímac
314-2013	Nulidad de Acto Jurídico	Por medio del presente proceso la Comunidad Campesina interpuso una demanda de nulidad de acto jurídico a efectos de que se declare la nulidad de los tres (3) contratos de transferencia de posesión que involucran cuatro (04) predios, a favor de una empresa minera de un área aproximada de 240 ha. Asimismo, la Comunidad solicitó como pretensión subordinada, en caso el Juzgado no ampare la pretensión principal, el mejor derecho de propiedad sobre los predios antes referidos y como pretensión accesoria a la pretensión subordinada la reivindicación de los referidos predios.	El proceso se encuentra en trámite en primera instancia.	Juzgado Mixto de Bambamarca	Cajamarca
112-2013	Mejor derecho de Propiedad	El demandante interpuso una demanda en contra de la Comunidad Campesina a fin que: (i) se declare el mejor derecho de propiedad a su favor sobre el fundo denominado Catani de un área aproximada de 1577 ha. y (ii) se independice de la partida registral de la Comunidad Campesina el predio materia de litigio.	Se declaró infundada la demanda. Proceso con sentencia de primera instancia.	Juzgado Mixto de Omate	Moquegua

47-2015	Nulidad de Acto Jurídico	<p>Por medio del presente proceso, la comunidad Campesina interpuso una demanda de nulidad de acto jurídico a efectos de que se declare la nulidad de la Escritura Pública No. 344, de fecha 13 de setiembre del 2007, celebrada ante Notario Público del distrito de Bambamarca Dr. Rene Antonio Cubas Tejada, por medio de la cual los señores Segundo Julio Quispe Pérez y María Elisenda Catalán Infante, asistida por el testigo que firmó a ruego José Cleodomiro Quispe Catalán, habrían enajenando a favor de una empresa minera, parte del lote matriz de propiedad de la Comunidad Campesina; el mismo que sería denominado predio rústico "CHORRO COLORADO", ubicado en el caserío de la cuadratura. Asimismo, la Comunidad Campesina solicitó como pretensiones accesorias a la pretensión principal las siguientes: (i) la nulidad de la escritura pública en el contrato de compraventa, (ii) la nulidad de la inscripción de la transferencia en los Registros Públicos y (iii) la reivindicación del inmueble.</p>	El proceso se encuentra en trámite en primera instancia.	Juzgado Mixto de Bambamarca	Cajamarca
375-2015	Reivindicación, pago de frutos civiles e indemnización por daños y perjuicios.	<p>La demandante (en representación de su madre) interpuso una demanda en contra de la Comunidad Campesina y una empresa minera, a fin que se le reivindique el predio "Ccollpujyo". La demandante alega que su madre habría adquirido la propiedad del predio mediante el testamento otorgado por su padre Fermín Martínez Huillca el 15 de mayo de 1948, extendido ante Juez de Paz no letrado. Asimismo, afirma que la Comunidad Campesina de Fuerabamba la despojó del inmueble sin justificación alguna.</p>	El proceso se encuentra en trámite en primera instancia.	Juzgado Mixto de Cotabambas - Tambobamba	Apurímac
219-2018	Declaración Judicial	<p>Los demandantes interpusieron una demanda en contra de la Comunidad Campesina a fin que se declare el mejor derecho de propiedad a su favor sobre el fundo denominado Quilcata.</p>	El proceso se encuentra en trámite en primera instancia.	Juzgado Mixto de Omate	Moquegua

39-2006	Nulidad de título de propiedad e inscripción registral e indemnización por daños y perjuicios	La demanda sostiene que el predio Socorro perteneció a Juan Mateo Cruz Gutiérrez, el cual habría sido afectado con fines de Reforma Agraria. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 5679-76, un área de 990 ha. aproximadamente del predio Socorro fue declarada como área inafecta. Mediante un proceso de deslinde y titulación del territorio de la Comunidad Campesina, se determinan los linderos de los predios de la Comunidad y Socorro. No obstante, el PETT habría cometido un error, incorporando dentro del área de la Comunidad 138 hectáreas y 4,800 m ² que pertenecen al área del predio Socorro que fue declarada inafecta.	Se declaró fundada la excepción de prescripción. Proceso concluido	Juzgado Mixto de Cotabambas - Tambobamba	Apurímac
37-2012	Mejor derecho de Propiedad	Los demandantes interpusieron una demanda en contra de la Comunidad Campesina a fin que: (i) se declare el mejor derecho de propiedad a su favor sobre el fundo denominado Quilcata y sus Estancias (Pachacutec, Jamachini, Yuracachi, Juchuyllapa y Chacone) de un área aproximada de 500 ha. y (ii) se independice de la partida registral de la Comunidad Campesina los predios materia de litigio.	Se declaró infundada la demanda. Proceso concluido	Juzgado Mixto de Omate	Moquegua
155-2013	Declaración y Reconocimiento de Propiedad Pago real y actual de los predios objeto de la pretensión principal de Indemnización de Daños y Perjuicios	El demandante pretende que se declare y reconozca su derecho de propiedad sobre los siguientes predios ubicados en la Comunidad: Llocolloco, Caserío con galpones y corrales de Ganado, Rupascca, Comercchocha, un papal en Taquiruta, Tomocco Ccasa, Treschacras, Yuracc Caballo, Macha Machay, Araphuyuyata (parte alta y parte baja) Socabon Ccata, Rumichaca, Acco Acco y dos corrales en Ccapapucro. El demandante afirma tener la condición de propietario por sucesión hereditaria anterior a la fecha de otorgamiento del título de propiedad otorgado a la Comunidad Campesina.	Se declaró infundada la demanda. Proceso concluido	Juzgado Mixto de Cotabambas - Tambobamba	Apurímac

Fuente: Elaboración propia

En el caso N° 1217-2011, los demandados son una familia que, por muchos años, vienen discutiendo quien es el real propietario de un área con una comunidad campesina de la región Apurímac. En este caso, la referida familia cuenta con un título de propiedad inscrito en Registros Públicos, a pesar de ser posterior al 18 de enero de 1920 y no ejercer posesión sobre el mismo³². Además, han logrado excluir el área en disputa de la partida registral donde consta inscrito el derecho de la comunidad campesina, a pesar de que se había titulado a nombre de esta, y, que no contaban con un pronunciamiento judicial que así lo ordene. Frente a esto, la comunidad campesina viene intentando que el Poder Judicial reconozca su derecho y lo declare el legítimo propietario de la zona. En este caso, se puede apreciar que, a pesar de existir un marco legal que las protege, las comunidades se ven enfrentadas a afectaciones de sus derechos que son admitidas por entidades como los registros públicos.

Los expedientes N° 37-2021, N° 112-2013, N° 155-2013, N° 375-2015 y N° 219-2018, se refieren a personas que reclaman, a una misma comunidad campesina, que les corresponde un mejor derecho de propiedad, basándose en la existencia de testamentos que no cumplen con probar la preexistencia del derecho que habrían adquirido, ni son anteriores al 18 de enero de 1920. Cabe agregar que las familias, involucradas en estos procesos, ocupan terrenos dentro de la propiedad comunal de la comunidad demandada, por generaciones, y, forman o han formado parte de la misma, lo que muestra cómo al interior de la comunidad, algunos de los propios comuneros entienden que ejercen un derecho de propiedad privada relacionado con la comunidad campesina, pero no supeditado a esta.

En el expediente N° 39-2006, los demandantes reclaman la exclusión de un área de la propiedad de una comunidad campesina, alegando que esta ha sido objeto de reforma agraria y que mantienen en posesión de la misma. Sin embargo, durante el procedimiento de deslinde y titulación esa área no cumplió con ser excluida y se tituló como parte de la propiedad comunal.

El expediente N° 314.2013, se refiere a la demanda de una comunidad campesina, que solicita la nulidad de contratos de transferencia de posesión otorgados por algunos de sus comuneros en favor de una empresa. En dichos contratos, los comuneros ceden el derecho de usufructo que ejercen dentro del predio de propiedad de la comunidad campesina. Como se puede apreciar, en este caso se muestra las distintas percepciones que pueden existir en relación con la propiedad comunal y los derechos de los comuneros frente a esta.

Finalmente, en el expediente N° 47-2015, se discute el tema de una superposición de derechos inscritos, donde una comunidad campesina rito, demanda se declare que tiene un mejor derecho de propiedad, respecto a un propietario privado que también, cuenta con un derecho inscrito.

En la mayoría de estos conflictos, una persona o familia alega tener un mejor derecho de propiedad sobre parte de un predio comunal. Sin embargo, no siempre se toma en cuenta que para sostener ello, es necesario contar con un derecho de propiedad anterior al 18 de enero de 1920³³. Adicionalmente, no existe un criterio claramente establecido respecto a qué tipo de título es el adecuado para alegar dicho derecho. Por ejemplo, en muchas ocasiones, los reclamantes cuentan con testamentos en donde se hace referencia a la propiedad de manera poco precisa y sin siquiera

32 Que, como hemos señalado anteriormente, serían las causales que en este podrían justificar la exclusión del área de la propiedad de la comunidad campesina.

33 Artículo 2 de la Ley 24567. La fecha guarda relación con la promulgación de la Constitución de 1920, primera que reconoce a las comunidades, antes llamadas indígenas, y a sus derechos sobre sus tierras.

indicar, y mucho menos acreditar, el origen del derecho que habría sido dado en herencia. Estas imprecisiones ponen a las comunidades en una situación de gran incertidumbre respecto a la fortaleza de sus derechos y las exponen a sufrir pérdidas por falta de un adecuado asesoramiento. Por ello, es que creemos necesario insistir en que, durante el proceso de deslinde y titulación de comunidades campesinas, es necesario que la entidad encargada realice un trabajo exhaustivo en la identificación y determinación de sus derechos de propiedad.

En nuestra opinión, este tipo de conflictos se explican por dos factores concurrentes. En primer lugar, en tanto el proceso de deslinde y titulación no incluya un análisis exhaustivo de los derechos ancestrales de las comunidades e identifique adecuadamente las áreas que deben ser excluidas de la propiedad comunal, los derechos en conflicto deberán ser dilucidados ante el poder judicial. En segundo lugar, la presencia de actividades extractivas en los territorios comunales, generan un interés especial en predios que anteriormente no eran de mayor interés, y, en consecuencia, se generan expectativas individuales que buscan concentrar una mayor cantidad de beneficios personales.

En consecuencia, creemos haber demostrado que la falta de procedimientos adecuados, en relación con el establecimiento de los derechos de propiedad de las comunidades campesinas, genera que se produzcan conflictos entre los derechos de estas y los de terceros, incluidos personas y familias que son o han sido parte de estas comunidades.

5. Actualización de padrones comunales y juntas directivas

En este punto, queremos analizar el comportamiento al interior de la comunidad campesina en tres aspectos que consideramos críticos para

la vida comunal; i) el incremento del número de comuneros en el tiempo; ii) la actualización del padrón de comuneros y, iii) la renovación permanente y oportuna de las Juntas Directivas de las comunidades campesinas. Trataremos de demostrar que, en aquellas zonas en que se vienen realizando o se busca implementar proyectos mineros, la dinámica comunal se reactiva significativamente, produciéndose incluso un proceso de repoblamiento de las tierras, por la expectativa de acceder a los beneficios y oportunidades que esta actividad puede generar.

Para desarrollar estos temas, nos hemos valido de la revisión de las partidas registrales y los títulos archivados, correspondientes a las Partidas Registrales de Personería Jurídica de las siguientes comunidades campesinas:

Comunidad Campesina	Región
La Encañada	Cajamarca
Michiquillay	Cajamarca
Sorocho	Cajamarca
Pampa de Cuyoc La Colpa	Cajamarca
Mishca Chica	Cajamarca
Concacca	Apurímac
Palcca Picosayhuas	Apurímac
Pumamarca	Apurímac
Chuicuni	Apurímac
Antuyo	Apurímac

Fuente: Elaboración propia.

Hemos escogido comunidades de dos regiones en donde se concentran importantes proyectos mineros, pues consideramos que la cercanía de proyectos mineros, representa actualmente uno de los mayores dinamizadores de la vida comunal. Además, hemos optado por concentrarnos en una región de la sierra norte, como Cajamarca, y otra de la sierra sur, como Apurímac, para que la muestra sea más variada. Sin embargo, la muestra empleada sólo busca permitir un análisis cualitativo de la situación al interior de las comunidades

Comunidad Campesina	Región	Número inicial de comuneros	Número actual de comuneros	Relación	Junta Directiva Vigente
La Encañada	Cajamarca	71 (1992)	1430 (2018)	De 1 a 20	Hasta 31.12.2019
Michiquillay	Cajamarca	555 (2002)	4591 (2018)	De 1 a 8	Hasta 26.12.2020
Sorochuco	Cajamarca	72 (1992)	885* (2019)	De 1 a 12	Hasta 15.06.2021
Pampa de Cuyoc La Colpa	Cajamarca	106 (1992)	104 (2019)	De 1 a 1	Hasta 09.01.2020
Mishca Chica	Cajamarca	72 (1995)	69 (2019)	De 1 a 1	Hasta 31.12.2020
Concacca	Apurímac	60 (1999)	266 (2018)	De 1 a 4.4	Hasta 05.09.2019
Palcca Picosayhuas	Apurímac	65 (2005)	275 (2019)	De 1 a 4.2	Hasta 19.01.2020
Pumamarca	Apurímac	261 (2008)	549 (2018)	De 1 a 2.1	Hasta 31.12.2019
Chuicun	Apurímac	52 (2001)	90 (2019)	De 1 a 1.7	Hasta 08.05.2021
Antuyo	Apurímac	60 (2017)	90 (2019)	De 1 a 1.5	Hasta 11.02.2021

Fuente: Elaboración propia.

* En el año 2013, llegaron a ser 3,644 comuneros.

campesinas y no pretende tener algún valor estadístico.

El cuadro anterior muestra algunos temas interesantes en cuanto al movimiento en el número de miembros calificados de las comunidades. El artículo 5° de la Ley N° 24656, establece que, para ser considerado comunero, se deben cumplir los siguientes requisitos:

Artículo 5.- Son comuneros los nacidos en la Comunidad, los hijos de comuneros y las personas integradas a la Comunidad.

Para ser “comunero calificado” se requieren los siguientes requisitos:

- a) Ser comunero mayor de edad o tener capacidad civil;
- b) Tener residencia estable no menor de cinco años en la Comunidad;
- c) No pertenecer a otra Comunidad;
- d) Estar inscrito en el Padrón Comunal; y,

e) Los demás que establezca el Estatuto de la Comunidad.

Se considera comunero integrado:

- a) Al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la Comunidad; y,
- b) Al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la Comunidad.

En ambos casos, si se trata de un miembro de otra Comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.

Como se puede apreciar, la Ley N° 24656 exige que para ser considerado como un comunero calificado es necesario, entre otros requisitos, *tener residencia estable no menor de cinco años en la Comunidad*. Si a eso se suma, la falta de oportunidades de desarrollo que se vive al interior de las comunidades, el gran fenómeno migratorio del campo a la ciudad que ha vivido el Perú en las últimas décadas, se podría pensar que el número de

comuneros tendería a ser, al menos, relativamente estable sino a decrecer.

Sin embargo, se puede apreciar que, en las comunidades campesinas materia de análisis, la tendencia que se muestra es al incremento significativo del número de comuneros. En efecto, sólo en los casos de las comunidades campesinas de Pampa de Cuyoc La Colpa y Mishca Chica de la región Cajamarca, se aprecia una tendencia a la estabilidad del número de comuneros, en todos los demás casos, el número de miembros de la comunidad campesina se ha elevado en al menos un 50% en apenas dos años, hasta el caso extremo de la Comunidad de La Encañada en que el número de comuneros se multiplicó por más de 20.

En nuestra opinión, el factor detonante que explica este escenario es la presencia de proyectos mineros, así, en el caso de las comunidades de Pampa de Cuyoc La Colpa y Mishca Chica, donde el número de comuneros prácticamente no se ha modificado en alrededor de 25 años, tenemos la particularidad de que son comunidades que no se encuentran en zonas donde se vienen desarrollando proyectos mineros. En el otro extremo, las comunidades campesinas de La Encañada, Michiquillay y Sorochuco, están ubicadas en la zona de confluencia de hasta tres importantes proyectos mineros³⁴. Otro elemento que se puede apreciar, es que el incremento del número de comuneros, cuando se produce, es más alto en Cajamarca que en Apurímac. Al respecto, nuestra hipótesis es que la cercanía de las comunidades cajamarquinas que están a alrededor de 40 minutos de la ciudad y la concentración de los proyectos mineros alrededor de las comunidades, podría explicar esta diferencia, pues en el caso de las comunidades de Apurímac la distancia de la ciudad y entre los proyectos es bastante mayor.

34 Conga, El Galeno y Michiquillay.

35 En mi experiencia profesional he podido escuchar de estos casos, y en varios casos, se trataba de gente con recursos que podía comprar su ingreso a la comunidad.

Otra hipótesis que manejamos es que, dada las dimensiones del incremento en el número de comuneros, en periodos relativamente cortos de tiempo, es posible que este se deba a un fenómeno migratorio de ex comuneros e hijos de comuneros que regresan a las comunidades siguiendo las oportunidades que los proyectos mineros pueden generar, y que incluso, podría producirse la migración de personas sin vínculo previo con la comunidad, que logran “infiltrarse” en esta³⁵.

En cuanto a la renovación de las Juntas Directivas, un problema normalmente extendido entre las comunidades campesinas, se puede apreciar, que en el caso de las comunidades campesinas analizadas, estas han actualizado sus directivas en tiempo, incluso en el caso de las comunidades campesinas que no figuran con sus directivas como vigentes, el plazo de vencimiento es muy corto y podría encontrarse actualmente en proceso de inscripción.

En consecuencia, hemos podido demostrar que, en aquellas zonas en que se vienen realizando o se busca implementar proyectos mineros, la dinámica comunal se reactiva significativamente, produciéndose incluso un proceso de repoblamiento de las tierras, por la expectativa de acceder a los beneficios y oportunidades que esta actividad puede generar.

6. Número elevado de miembros que dificulta la toma de acuerdos

En este punto, analizaremos la problemática regulatoria relacionada con la toma de decisiones por parte de las comunidades campesinas que cuentan con un alto número de comuneros a su interior. En especial, tratándose de la toma de

Comunidad Campesina	Distrito	Provincia	Departamento	Comuneros
Catacaos	Catacaos	Piura	Piura	251,259
Morrope	Morrope	Lambayeque	Lambayeque	29,965
Olmos	Olmos	Lambayeque	Lambayeque	26,755
Pilcomayo	Pilcomayo	Huancayo	Junín	19,844
San Martín de Sechura	Sechura	Sechura	Piura	18,252

Fuente: Elaboración propia

acuerdos referidos a la disposición de las tierras comunales, que requieren de la aprobación de mayorías calificadas.

En ese sentido, trataremos de demostrar que, en el caso de comunidades con un gran número de miembros, las normas que regulan la propiedad comunal no facilitan ni brindan seguridad a la toma de acuerdos que, como la disposición de tierras, requieren de un quórum importante de comuneros que tomen la decisión.

A manera de ejemplo, en el siguiente cuadro nombramos a las cinco comunidades campesinas con más comuneros en el país.

Como puede apreciarse, el elevado número de comuneros en estas comunidades, que va desde los 18,252 hasta los 251,259 comuneros, hace bastante difícil que el número de miembros de la comunidad que la ley exige para los acuerdos destinados a la disposición de tierras comunales se reúna. Al respecto, la Ley N° 26505, regula la disposición de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, indicando lo siguiente:

Artículo 10.- Las Comunidades Campesinas y la Comunidades Nativas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley.

Tratándose de tierras de propiedad de las Comunidades Campesinas de la Costa³⁶, la regularización del derecho de propiedad se regirá por las siguientes normas:

(...)

Para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no posesionarios o de terceros, así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales de la Costa se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente.

Asimismo, se tendrá que tener en cuenta el quórum de instalación de la asamblea para determinar la cantidad de comuneros necesarios para disponer de las tierras. En este sentido, el artículo 44° del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-91-TR indica lo siguiente:

Artículo 44.- La Asamblea General ordinaria y extraordinaria, para sesionar válidamente, requiere en primera convocatoria, de la concurrencia de cuando menos la mitad más uno de los comuneros calificados, y en segunda convocatoria, con el número de comuneros

36 Citamos la regulación referida a las comunidades campesinas de la Costa, porque la mayoría de las comunidades campesinas con mayor cantidad de miembros son de la Costa.

calificados que establezca el Estatuto de la Comunidad.

Por otro lado, la Directiva N°10-2013-SUNARP/SN, establece que:

6.8 Actos de disposición y gravamen sobre el territorio comunal. -

Para efectos de disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales, se requerirá del acuerdo de la asamblea general con el voto favorable según lo dispuesto en los artículos 10° y 11° de la Ley N°26505.

En tal sentido, a fin de “acreditar” que los representantes de la comunidad campesina cuentan con poder para efectuar los actos referidos en el párrafo precedente, resulta exigible la inscripción previa del otorgamiento de poderes en el Registro de Personas Jurídicas [énfasis agregado] (...).

En los casos de las comunidades campesinas de gran número de miembros, es poco probable que exista la posibilidad de reunir el número de comuneros que la ley exige para realizar actos de disposición de terrenos. Al respecto, podemos señalar el caso de la Comunidad Campesina San Martín de Sechura, que cuenta con 18,252 comuneros calificados y que tiene como local de reuniones más amplio al estadio municipal que tiene apenas una capacidad de 5,000 asistentes.

En ese sentido, en algunos casos se ha utilizado la instancia de la asamblea de delegados como alternativa para viabilizar la toma de este tipo de decisiones. Como señala el artículo 39° y 40° del Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas, será posible que, en circunstancias especiales como, tener un alto volumen poblacional y una vasta extensión territorial, el estatuto de la comunidad campesina puede autorizar que se constitu-

yan “delegados”; quienes, reunidos en “asamblea de delegados”, podrán ejercer las atribuciones de la asamblea comunal que el estatuto de la comunidad campesina determine. Para estos efectos, cada delegado tendrá la representación de un mínimo de 50 comuneros calificados.

Actualmente, existe la discusión sobre si la asamblea de delegados de una comunidad está facultada para tomar acuerdos referidos a la disposición de terrenos comunales. Por un lado, las normas referidas a la disposición de terrenos comunales, establecen expresamente que dichos actos deben realizarse en asamblea de comuneros, contando con una mayoría calificada. Por otro lado, nuestro marco legal permite que la asamblea de delegados ejerza las atribuciones de la asamblea de comuneros que el respectivo estatuto establezca, sin excluirse expresamente alguna de las atribuciones.

Para agravar la incertidumbre, hemos podido identificar que los registros públicos no tienen una interpretación uniforme sobre esta posibilidad. Por ejemplo, el Tribunal Registral mediante Resolución N° 199-2013 SUNARP -TR-T, de fecha 15 de mayo del 2013, resolvió la apelación presentada por la Comunidad Campesina de San Pedro de Mórrope, confirmando la tacha formulada por el registrador respecto a la rogatoria de otorgamiento de poder mediante acuerdo en asamblea de delegados de fecha 21 de octubre del 2012, en el sentido que el acto de otorgar en servidumbre terrenos comunales supone gravar el bien y ello constituye a su vez un acto de disposición y, por lo tanto, debe ser aprobado mediante Asamblea General de Comuneros, es decir de los miembros calificados de la comunidad y no por Asamblea de Delegados, de acuerdo a lo señalado por el Artículo 10.b de la Ley N°26505:

Para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales de la Costa, y se requerirá el voto de no menos del cincuenta por ciento de los miem-

bros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente.

Por otro lado, tenemos el caso de la Permuta de terrenos realizada entre el Proyecto Olmos y la Comunidad Campesina Santo Domingo de Olmos, en ese caso, mediante acta de fecha 1 de agosto de 2010, la asamblea de delegados de la referida comunidad campesina, acordó otorgar facultades al Presidente de la Junta Directiva para que en su representación suscriba el contrato de permuta o canje de áreas de propiedad de la Comunidad Campesina Santo Domingo de Olmos con áreas de propiedad del Proyecto Olmos. En consecuencia, por escritura pública de permuta de tierras, de fecha 25 de noviembre del 2010, el Proyecto Olmos y la Comunidad Campesina de Santo Domingo de Olmos acordaron la permuta de dos terrenos de propiedad de la comunidad (lotes 2 y 3)³⁷, a cambio de dos terrenos del Proyecto Olmos (lotes 1 y 2)³⁸. Todas las transferencias de propiedad se lograron inscribir en los registros públicos.

Como se puede apreciar de los dos casos anteriores, es que los registros públicos no tienen un criterio uniforme sobre si las asambleas de delegados pueden asumir las competencias de las asambleas de comuneros para realizar actos de disposición de predios comunales. Al respecto, somos de la opinión que el reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas no puede derogar los alcances de la Ley N° 26505, que expresamente otorga a las asambleas de comuneros la facultad de disponer de las tierras comunales. Sin embargo, sí consideramos conveniente que se realice una modificación legal que otorgue expresamente a las asambleas de delegados la facultad de disponer de terrenos comunales, siempre que así lo prevea el estatuto de la comunidad.

En tal sentido, hemos demostrado que, en el caso de comunidades con un gran número de miem-

bros, las normas que regulan la propiedad comunal, no facilitan ni brindan seguridad a la toma de acuerdos que, como la disposición de tierras, requieren de un quórum importante de comuneros que tomen la decisión.

7. Derechos de usufructo y adjudicación individual al interior de la comunidad

En este punto, trataremos de demostrar que la explotación de las tierras de las comunidades no es únicamente común y que de acuerdo a las diversas actividades económicas que se realizan, se encuentran muchos casos de explotación individual/familiar, en especial cuando la tierra es utilizada con fines agrarios.

La imagen tradicional de las comunidades campesinas las describe como un conjunto de personas que comparten un legado histórico común en un territorio determinado, donde el uso colectivo de la tierra es una característica fundamental. Este uso colectivo se entiende parte de la herencia histórica de las comunidades que serían incluso anteriores al virreinato. Sin embargo, esta no habría sido la realidad histórica pues, más bien, la propiedad de las comunidades campesinas ancestrales no era íntegramente colectiva sino mixta, donde la propiedad privada estaba presente. En ese sentido, Del Castillo señala:

En efecto, aunque en la concepción romántica que viene desde el indigenismo de inicios del siglo XX se afirma que en la comunidad campesina la propiedad de la tierra es colectiva y que, tal como mencionan los cronistas españoles, se hacen repartos periódicos de la tierra entre los comuneros, la realidad difiere de ese esquema. Hoy muchos autores reconocen que aún en la época de los incas

37 Inscritos en las partidas electrónicas N° 11121620 y N° 11121621 del Registro de Predios de Lambayeque.

38 Inscritos en las Partidas N° 11126889 y N° 11126890 del Registro de Predios de Lambayeque.

había un sistema mixto, en el cual las familias tenían una porción de tierra conducida familiarmente y además tenían derecho a poseer una parcela de tierra comunal; éstas últimas serían las que anual o periódicamente se redistribuían al interior de la comunidad (2004, p. 92).

Cuando, a partir de 1920, la propiedad comunal es reconocida, una gran mayoría de “predios comunales” estaban sujetos a un régimen de tenencia individual/familiar y no a un régimen colectivo. Sin embargo, eran pocas las familias que habían logrado obtener seguridad jurídica sobre sus predios, pues no existían mecanismos efectivos para el reconocimiento de sus derechos y su titulación. En efecto, debe tenerse en cuenta que, desde la independencia, hasta la promulgación de la Constitución Política de 1920³⁹, las comunidades campesinas carecían de personería jurídica y no eran sujetos de derecho, no existía un régimen especial de protección de las tierras comunales como tales y los comuneros eran tratados como cualquier propietario privado, en ese sentido, es entendible que un gran número de ellos ejerciera la explotación individual/familiar de la tierra e incluso que gestionará algún tipo de reconocimiento legal de su titularidad. Del Castillo así lo señala:

Ya a inicios del siglo XX diversos estudios en comunidades campesinas constataban la existencia de un gran número de parcelas conducidas familiarmente y consideradas como de propiedad familiar. A fines del siglo pasado, sobre todo en las tierras bajas o en piso de valle, la casi totalidad de las tierras estaba en manos de las familias comuneras, manteniéndose la propiedad y el uso comunal sobre las tierras de pastos o sobre los laymes (tierras en descanso por largos períodos que se aprove-

chan cada cierto número de años por las familias comuneras) (2004, p. 92).

Ahora bien, a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1920 y de las leyes que desarrollaron el reconocimiento de la propiedad comunal, se migró de un sistema individual de propiedad privada a un sistema colectivo a través de la personería jurídica de las comunidades campesinas. Este cambio, sin embargo, no modificó el modo de explotación de la tierra, que admitía la explotación individual al menos de manera parcial. Hoy esta propiedad individual/familiar no coincide plenamente con el sistema clásico de propiedad privada del mundo occidental, básicamente porque estos derechos se enmarcan dentro del derecho de propiedad de la comunidad campesina, en ese sentido, se trata de un derecho limitado que se enmarca o se limita a partir del derecho de propiedad de la comunidad y que, en principio, sólo tiene valor a su interior.

Si en abstracto puede quedar clara la distinción entre propiedad y usufructo y en concreto ambas nos remiten a ciertos grados de disposición y usos de la tierra, con la diferencia de que la primera incluye la posibilidad de enajenación y transferencia, en la práctica ambas se confunden. Y ello se debe no solo a la proximidad de los conceptos sino, y sobre todo, a la capacidad real de muchos comuneros de transferir sus derechos de usufructo, tanto bajo la modalidad de «venta» cuanto de herencia, por supuesto, dentro de los márgenes y los límites que le impone la colectividad. Así, si por lo general los comuneros admiten la propiedad de la comunidad, reconociéndose ellos mismos sólo como «poseesionarios» o «usufructuarios» de la porción de tierras que trabajan, se consideran a sí mismos «due-

39 Art. 58º.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

ños» y «propietarios de dichas tierras (Diez, 2003, p. 74).

Al interior de las comunidades campesinas concurren diversos tipos de tierras, en relación a su forma de explotación, Diez las clasifica en: i) tierras de bajo riego, tierras de mejor calidad donde se cuenta con recurso hídrico permanente y donde la explotación es mayoritariamente individual/familiar y muy independiente de las decisiones comunales y se admite la herencia y la disposición en favor de otros miembros de la comunidad, ii) tierras de secano, donde la explotación no es continua y está supeditada a la disponibilidad de agua y al clima, en estas convive la explotación individual/familiar con el uso colectivo con fines de pastoreo de ganado en las épocas en que no se da la producción individual, iii) tierras de pastos, son tierras de menor productividad, normalmente de uso colectivo y destinadas al pastoreo, normalmente en estas tierras el uso está regulado por la costumbre y de manera sectorizada, y, iv) tierras de uso público, son aquellas tierras cuya producción está destinada a satisfacer un interés colectivo, como ofrendas religiosas, gastos de la junta directiva, etc. (2003, pp. 74-76).

En relación con el tratamiento que se debería dar a los distintos tipos de tierras al interior de la comunidad, Diez (2003, p. 85) considera lo siguiente:

Llegados a este punto, las preguntas se transforman. Pensando desde las comunidades y sus familias, ¿qué titular y para qué titular? Una primera consideración es que la titulación de territorios comunales debería considerar los diferentes tipos de tierras y de apropiación de ellas. En concreto, distinguir entre tierras de clara apropiación individual (bajo riego) de las tierras bajo control colectivo (secano) o indiferenciado (pastos). Las primeras deberían ser tituladas individualmente, reservando la propiedad comunal para las segun-

das. Ello liberaría a las tierras familiares de eventuales presiones comunales, garantizaría la seguridad de la propiedad y facilitaría su transferencia. Los productores libres estarán en libertad de asociarse libremente según sus intereses de la manera y bajo las condiciones que mejor les convengan. La conservación de alguna restricción de tipo colectivo sobre el usufructo de la tierra podría mantenerse bajo la forma de asociaciones de propietarios, con funciones de control de recursos colectivos, en caso de haberlo.

En términos generales, coincidimos con la propuesta de Diez, la protección de los miembros de las comunidades campesinas, no es tal, si supone la imposición de una forma de titularidad que, como hemos visto anteriormente, no se justifica ni en sus tradiciones ni en su modo de vida actual. Esto significa que las tierras que vienen siendo explotadas de manera individual/familiar deberían ser tituladas como propiedad privada, pues esta es la modalidad que refleja el uso social y económico actual. En el otro extremo, las tierras de pastos y de uso público, deberían mantenerse en titularidad de la comunidad, dado su efectivo uso y aprovechamiento colectivo. Finalmente, en el caso de las tierras de secano, nos permitimos discrepar con el autor, pues, si bien el uso individual/familiar es temporal este es el uso principal y el uso colectivo es meramente residual, en ese sentido, somos de la opinión que las tierras de secano también sean tituladas como propiedades privadas. Respecto a nuestra opinión, podría alegarse que titular individualmente las tierras de secano podría afectar a los comuneros que se benefician del uso colectivo, consideramos que, en tanto se trata de un uso eventual y residual, no debe tratarse de un recurso indispensable para la supervivencia de quienes usan el recurso de manera residual.

Como conclusión, creemos haber demostrado que la explotación de las tierras de las comunida-

des no es únicamente común y que de acuerdo a las diversas actividades económicas que se realizan, se encuentran muchos casos de explotación individual/familiar, en especial cuando la tierra es utilizada con fines agrarios.

8. Propuesta de lineamientos para la mejora regulatoria de la propiedad de comunidades campesinas

Concluido el análisis de los problemas propuestos en relación con el marco regulatorio de la propiedad de comunidades campesinas, creemos haber demostrado que existen diversos temas que el marco normativo y los procedimientos vigentes no resuelven de manera adecuada para garantizar los derechos de las comunidades campesinas y el adecuado aprovechamiento de sus tierras.

En esta sección, y a manera de conclusión de este artículo, plantearemos algunos lineamientos destinados a mejorar el marco regulatorio de la propiedad de las comunidades campesinas, referido a los temas analizados anteriormente.

- a) Planteamos que no debe promoverse que los propietarios de los predios superficiales, entre estos las comunidades campesinas, sean propietarios por accesión de los recursos naturales que se ubican en el subsuelo del mismo. Al respecto, creemos haber demostrado que esta medida difícilmente disminuirá la conflictividad social que se viene presentando en torno a la explotación de recursos naturales.
- b) En el caso de las comunidades campesinas, de conformidad con los convenios internacionales suscritos por el Perú, debe garantizarse que la explotación de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo de sus tierras, se realice previa consulta a las mismas y que se generen mecanismos adecuados para que las comunidades se beneficien de dicha explotación y para que sean resarcidas en caso se les generen daños.
- c) En relación con los recursos naturales que se encuentran en la superficie y vienen siendo utilizados históricamente por las comunidades campesinas, el estado debe implementar los mecanismos para que el marco legal reconozca un privilegio especial para el reconocimiento de estos derechos.
- d) Proponemos que una entidad centralizada se encargue de la formalización de la propiedad de comunidades campesinas. Como señalamos en el presente artículo, los programas masivos de formalización/titulación son procesos que requieren de recursos y conocimientos técnicos especializados, que no necesariamente se encuentran distribuidos de manera proporcional a nivel nacional. Además, se trata de una tarea que tiene carácter temporal, al menos en su etapa masiva y que, por lo tanto, no se justifica una competencia permanente de los gobiernos regionales.
- e) A nuestro entender, no basta con que, como sucede actualmente, el gobierno central asuma una función rectora de la formalización de la propiedad a cargo de los gobiernos regionales, pues este modelo no ha mostrado funcionar adecuadamente.
- f) Se debe realizar un proceso especial para la georreferenciación de las tierras de las comunidades campesinas ya tituladas, para ello deberá generarse un marco legal especial para resolver los problemas de superposición que la falta de georreferenciación ha generado.
- g) Es necesario hacer obligatorio el análisis expreso y a profundidad, por parte de la entidad competente, respecto a si la propiedad solicitada por la comunidad campesina no se encuentre en los supuestos de exclusión del

artículo 2° de la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas.

- h) Establecer a nivel administrativo y normativo criterios claros para dilucidar disputas de límites respecto a predio comunales y capacitar al Poder Judicial en esta temática especial. Hacer efectivo el uso de la conciliación y el arbitraje, como mecanismos alternativos de la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas, para que se resuelvan las disputas en relación a los linderos comunales.
- i) Regular un procedimiento judicial especial, para resolver los problemas de deslinde de las comunidades, con plazos recortados y jueces especializados.
- j) Reconocer expresamente la posibilidad que un caserío o anexo comunal se independice de una comunidad y que la mayoría calificada que se exige sea menor a la requerida para actos de disposición en favor de personas ajenas a la comunidad.
- k) Establecer lineamientos respecto a qué tipo de título es el adecuado para alegar un derecho de propiedad que pueda oponerse a la pretensión de una comunidad campesina, por ser anterior a 1920.
- l) Consideramos conveniente que se realice una modificación legal que otorgue expresamente a las asambleas de delegados la facultad de disponer de terrenos comunales, siempre que así lo prevea el estatuto de la comunidad.
- m) Proponemos que se dicte una ley que modifique el marco legal vigente y permita; i) que las tierras que vienen siendo explotadas de manera individual/familiar sean tituladas como propiedad privada, ii) las tierras de pastos y de uso público, se mantendrían en titularidad de la comunidad, y, iii) las tierras de secano

también sean tituladas como propiedades privadas.

Bibliografía:

- Defensoría del Pueblo. (2014). *Análisis de la política pública sobre reconocimiento de titulación de las comunidades campesinas y nativas*. Recuperado el 5 de julio de 2020 de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-N-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>
- Del Castillo, L. (2004). Conflictos en tierras de Comunidades Campesinas y legislación. En Laos, A. (Editor), *Las Comunidades Campesinas en el siglo XXI Situación actual y cambios normativos* (pp. 79-114). Allpa Comunidades y Desarrollo.
- Diez, A. (2003). Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual. *Debate Agrario*, (36), 71-88.
- Instituto del Bien Común y Centro Peruano de Estudios Sociales (2016). Directorio 2016 Comunidades Campesinas del Perú. SIC-CAM Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú. IBC, CEPES.
- Gherzi, A. (18 de enero 2007). *¿Quién es el dueño del subsuelo?* [Discurso principal]. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.
- Gurmendi, A. (21 de diciembre de 2011). *De “mineros neoliberales” a “comuneros comunistas”*. Enfoque Derecho. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2011/12/21/de-mineros-neoliberales-y-comuneros-comunistas/>

- Eguren, J. C. (2009). Propiedad del subsuelo y los recursos naturales en el Perú: Situación y soluciones al conflicto económico y social. Documento de trabajo del Congreso de la República. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F790E969F-BF4202105257CC4005F2136/\\$FILE/propiedad_subsuelo_recursos_naturales_Juan_Carlos_Eguren.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F790E969F-BF4202105257CC4005F2136/$FILE/propiedad_subsuelo_recursos_naturales_Juan_Carlos_Eguren.pdf).
- Martínez, D. (2017). *Reporte de Evolución de concesiones mineras. Segundo Semestre 2017*. Coperacción. Recuperado de: <http://cooperacion.org.pe/informes/reportes-de-evolucion-de-concesiones-mineras-segundo-semestre-2017/>
- Ministerio de Energía y Minas. (2018). *Anuario Minero 2018*. MINEM.
- Tejada, J. (2017). Regulación de los Recursos naturales: Perspectiva constitucional del aprovechamiento de los recursos naturales en el Perú. En Azevedo, M., De Castro Junior, P. H.; De Mattos, T y Freire, W. (Coords.). *Direito da Mineração: Questões Minerárias, ambientais e tributárias* (pp. 225-252). Editora D'Placido, Belo Horizonte MG.