

Este boletín es una iniciativa del Observatorio Tierra y Derechos del CEPES. En este número, encuentra una reflexión sobre los obstáculos e incongruencias en el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad rural en el Perú; y sobre las concesiones de recursos naturales que, en contraste con la titulación rural, cuentan con la promoción y respaldo del Estado.

Existe un proceso capaz de ayudar a modificar las condiciones de vida del poblador rural en el Perú: el saneamiento físico legal de la propiedad en general y, en particular, de aquella perteneciente a las comunidades campesinas y nativas. Según los datos recogidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), este procedimiento de saneamiento involucra a las 38,7 millones de hectáreas de uso agropecuario existentes en el país; a los 6,6 millones de pobladores rurales; 2,2 millones de productores agropecuarios (incluyendo personas naturales y jurídicas); y a las miles de comunidades campesinas y nativas reconocidas por el Estado. No obstante su trascendencia, la política pública sobre la materia presenta una serie de incongruencias y obstáculos por sortear.

Como principales obstáculos deben mencionarse la ausencia de voluntad política que aborde el saneamiento físico legal de la propiedad rural como una política de Estado y no solo de gobierno; la inexistencia de un catastro rural integrado; y finalmente la existencia de un marco normativo complejo y desfasado.

Sobre el primer punto, la inexistencia de una política de Estado ha ocasionado que desde finales de la década de 1970, cuando se dieron los primeros intentos por formalizar la propiedad rural hasta la actualidad, se cambie frecuentemente el aparato institucional encargado de dirigir y ejecutar el proceso. En un inicio, ambas funciones estuvieron a cargo del gobierno nacional a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y, posteriormente, en el año 2007, del COFOPRI. Luego, desde el año 2009, la conducción y ejecución fueron transferidas a los gobiernos regionales, en el marco del proceso de descentralización. Finalmente, las inconsistencias, vacilaciones y poca capacidad operativa entre los propios gobiernos regionales, han ocasionado que la dirección (rectoría) del proceso de saneamiento

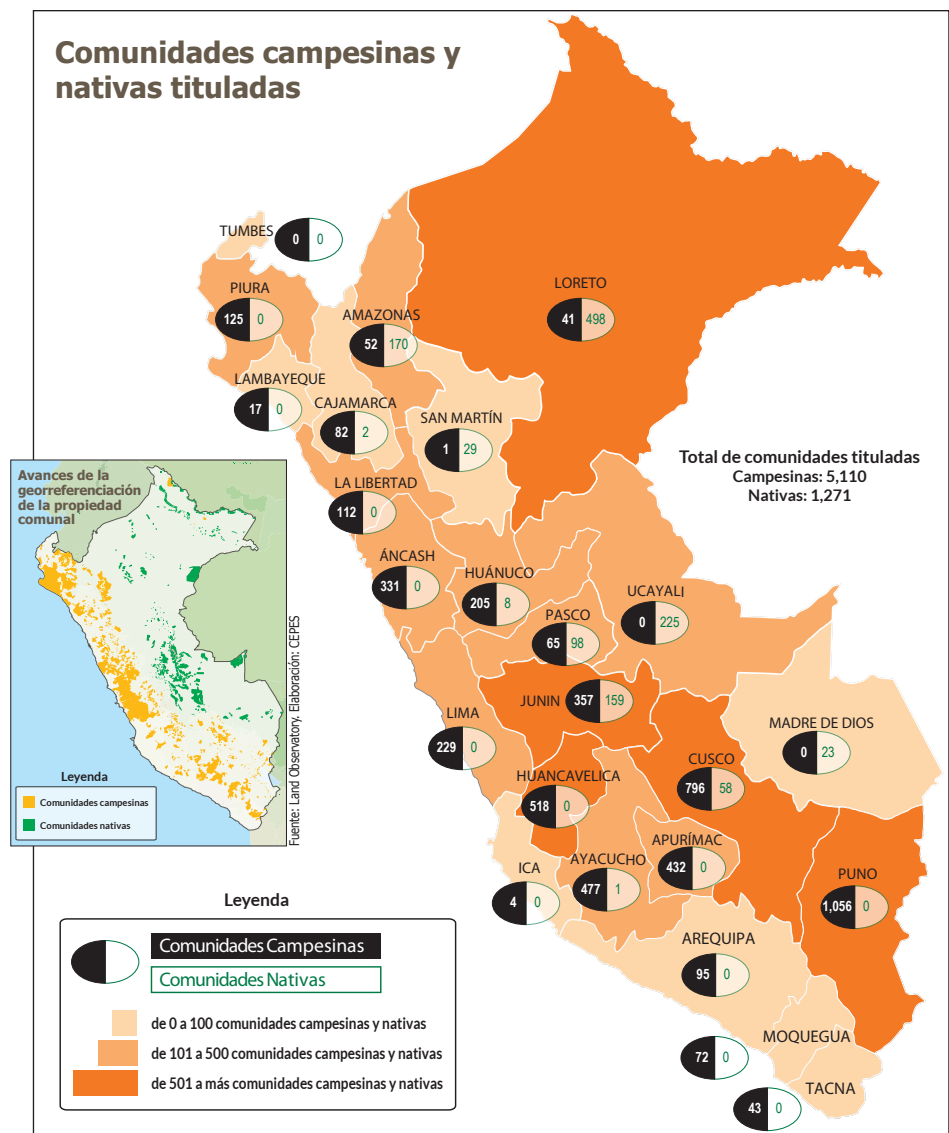
## La desventura de la titulación rural

retorne al gobierno central (MINAGRI), pero que la ejecución de la tarea misma se mantenga a nivel de los gobiernos regionales.

Adicionalmente, la ausencia de tal política de Estado impide hacer una evaluación de la situación real del saneamiento físico de la propiedad rural, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque a nivel de la titulación rural individual, no existe información actualizada sobre el universo de predios rurales que deben ser titulados y tampoco sobre cuántos títulos ya se han entregado. Según el COFOPRI, hacia el año 2008, existían 3'750,700 predios rurales, de los cuales ya tenían títulos in-

dividuales alrededor de 2'124,471<sup>1</sup>. Casi un lustro después, INEI (2013) reporta, tan solo en el sector agropecuario, la existencia de 5'191,655 parcelas de las cuales tienen títulos 1'495,785 (ver gráfico N° 1). Entonces, ¿cuántos más predios resta por titular si tan solo en el sector agropecuario la brecha es de 3'695,870? El Estado no tiene información al respecto.

En segundo lugar, porque en materia de saneamiento físico legal de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas las fuentes oficiales no coinciden, aun cuando existe información más actual. De una parte, el COFOPRI (2010) indica que



LICENCIA  
CREATIVE COMMONS  
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

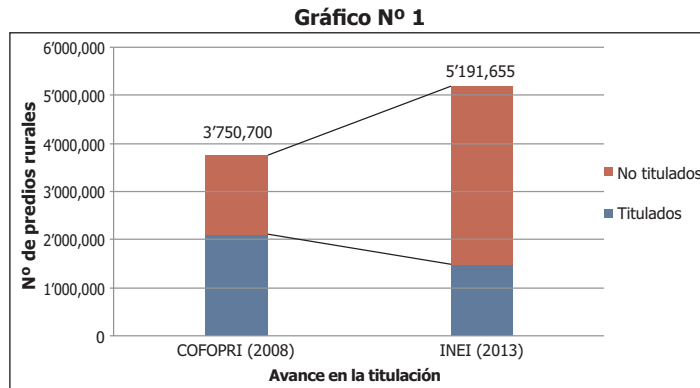
- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

Fuente: COFOPRI, 2010. Elaboración: CEPES

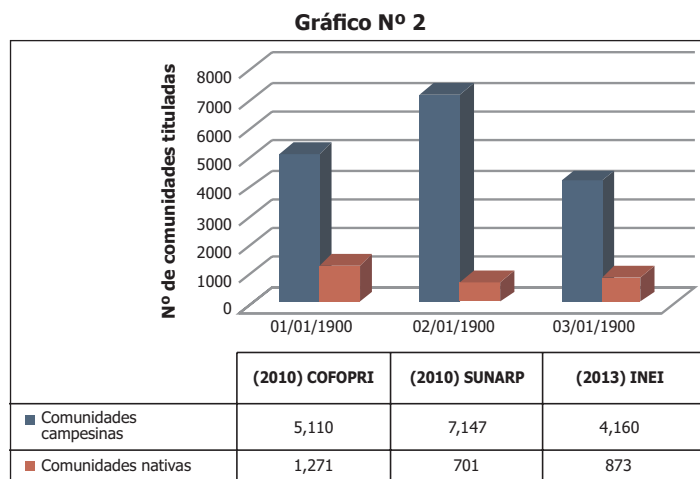
existen un total de 5,110 comunidades campesinas y 1,271 comunidades nativas tituladas colectivamente. De otra, el INEI (2013) sostiene, a partir de la información del IV CENAGRO, que son 4,160 comunidades campesinas y 873 comunidades nativas las que cuentan con un título de propiedad colectiva. Finalmente, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP, 2010) tiene información propia que indica que la cantidad de predios de las comunidades campesinas que se encuentran inscritos alcanza los 7,147, mientras que en el caso de las comunidades nativas la cifra alcanza los 701 predios.

Como se muestra en el gráfico N° 2, entre las tres instituciones mencionadas la diferencia de cifras es significativa, pero además contradictoria en términos de la tendencia que se espera de todo proceso de titulación en marcha. Para empezar, entre el número más bajo de comunidades campesinas tituladas y el número más alto existe un margen de alrededor de tres mil comunidades que no se sabe a ciencia cierta si cuentan o no con un título de propiedad. En el caso de las comunidades nativas el margen es menor, pero de todos modos compromete a aproximadamente 570. Sin embargo, ahí no acaba el problema, lo realmente sorprendente al cotejar los reportes del COFOPRI, la SUNARP y el INEI es que en un período de cuatro años, en lugar de evidenciar una tendencia hacia el aumento del número de propiedades comunales tituladas, reflejan lo contrario, una disminución, o en el mejor de los casos, una insólita fluctuación.

Probablemente las razones de esa disparidad de cifras y fluctuaciones temporales tienen relación con las diferentes metodologías para el recojo de datos, fuentes de información, unidades de análisis, e inclusive los propios conceptos de urbano y rural que utilizan el COFOPRI, la SUNARP y el INEI. Pero en su conjunto lo que evidencian son los problemas que le genera al país adolecer de



Fuente: COFOPRI, INEI. Elaboración: CEPES



Fuente: COFOPRI, INEI, SUNARP. Elaboración: CEPES

una política de Estado en materia del saneamiento físico legal de la propiedad comunal, que por lo menos ofrezca a la población cifras confiables sobre su estado actual.<sup>2</sup>

Pasando al segundo punto, tanto la titulación individual cuanto la comunal tienen otro gran obstáculo que sortear vinculado con la ausencia de un catastro integrado para el espacio rural. La ausencia de esta herramienta gráfica que permite visualizar los perímetros de una propiedad, sus colindancias, posibles superposiciones con otros predios ha determinado que, por lo menos en el caso de la titulación comunal registrada por COFOPRI (2010), alrededor del 61.5% de las comunidades campesinas y 93.3% de las comunidades nativas tituladas no puedan acreditar fehacientemente sus derechos, por no tener un respaldo gráfico o un predio georeferenciado (Castillo, 2012, p. 12,13).

Finalmente, también el marco normativo sobre saneamiento físico de la propiedad rural ha jugado un papel decisivo en los avances y retrocesos del proceso. En primer lugar porque se trata de un régimen normativo complejo donde coexisten normas generales para el registro de predios rurales (Decreto Legislativo N° 667), junto con otras leyes específicas tanto para la titulación de comunidades campesinas (Ley

N° 24657) cuanto de las comunidades nativas (D.L. N° 22175) —e incluso en estos últimos casos con variantes dependiendo de la ubicación geográfica de la comunidad (Ley N° 26845)<sup>3</sup>. En segundo lugar, porque todo este régimen normativo fue aprobado en el marco de las anteriores constituciones de 1933 y 1979, pero su aplicación efectiva se realiza en el marco de la actual Constitución neoliberal de 1993. Y en tercer lugar, porque la puesta en práctica del saneamiento físico legal exige superar una serie de pasos y cumplir una serie de condiciones que, como se aprecia en el gráfico N° 3, resultan sumamente agobiantes e interminables para cualquier interesado.

En suma, todo lo que rodea al proceso de saneamiento físico legal de la propiedad rural linda con la indiferencia. La cantidad de inconsistencias, vacíos y obstáculos llevan años sin resolverse. Por eso, sin ser demasiado suspicaces cabría ir pensando en que existe un cálculo político que busca postergar el proceso, precisamente, por su potencial capacidad de mejorar las condiciones de ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pobladores rurales y comunidades del país.

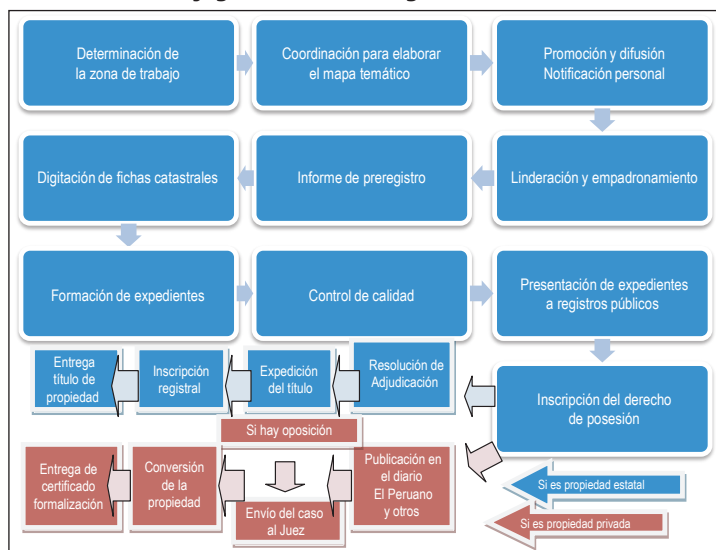
**Bibliografía**

- Castillo, P., (2012). "Más de cinco mil comunidades no pueden acreditar su derecho de propiedad". *La Revista Agraria*. Lima, número 144.
- Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), (2005). "Legislación de comunidades campesinas y nativas". *Informativo Legal Agrario*. Lima, número 21.
- Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), (2008). Saneamiento físico legal de la propiedad informal y titulación. Documento no publicado.
- (2010). Reunión de trabajo sobre la situación de la titulación de comunidades campesinas y nativas del Perú. Documento no publicado.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), (2013). Resultados Definitivos: información complementaria IV Censo Nacional Agropecuario-2012.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), (2010). Comunidades campesinas y nativas. Documento no publicado.

**Notas**

- 1 El grueso de ellos (80%) obtuvo su título entre 1996 y 2006, gracias a los Proyectos de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) N° 1 y 2.
- 2 Con la salvedad de que este es un tema que merece una mayor investigación y estudios especializados, de todos modos se pueden formular como hipótesis de explicación de la inconsistencia de cifras, por mencionar algunas, que es una consecuencia del tipo de módulo censal que aplica el INEI para el CENAGRO, pues no ahonda en el estudio o revisión de los títulos de propiedad; o que es posible que la SUNARP haya registrado como predios comunales a los diferentes anexos ubicados dentro de las comunidades campesinas.
- 3 No podemos dejar de mencionar que este marco legal complejo puede ser una de las razones por las que se han entregado títulos de propiedad individual dentro de áreas que las comunidades del país reivindican como de propiedad colectiva.

**Gráfico N° 3**  
**Flujograma Decreto Legislativo N°667**



Fuente: COFOPRI, 2008. Elaboración: CEPES

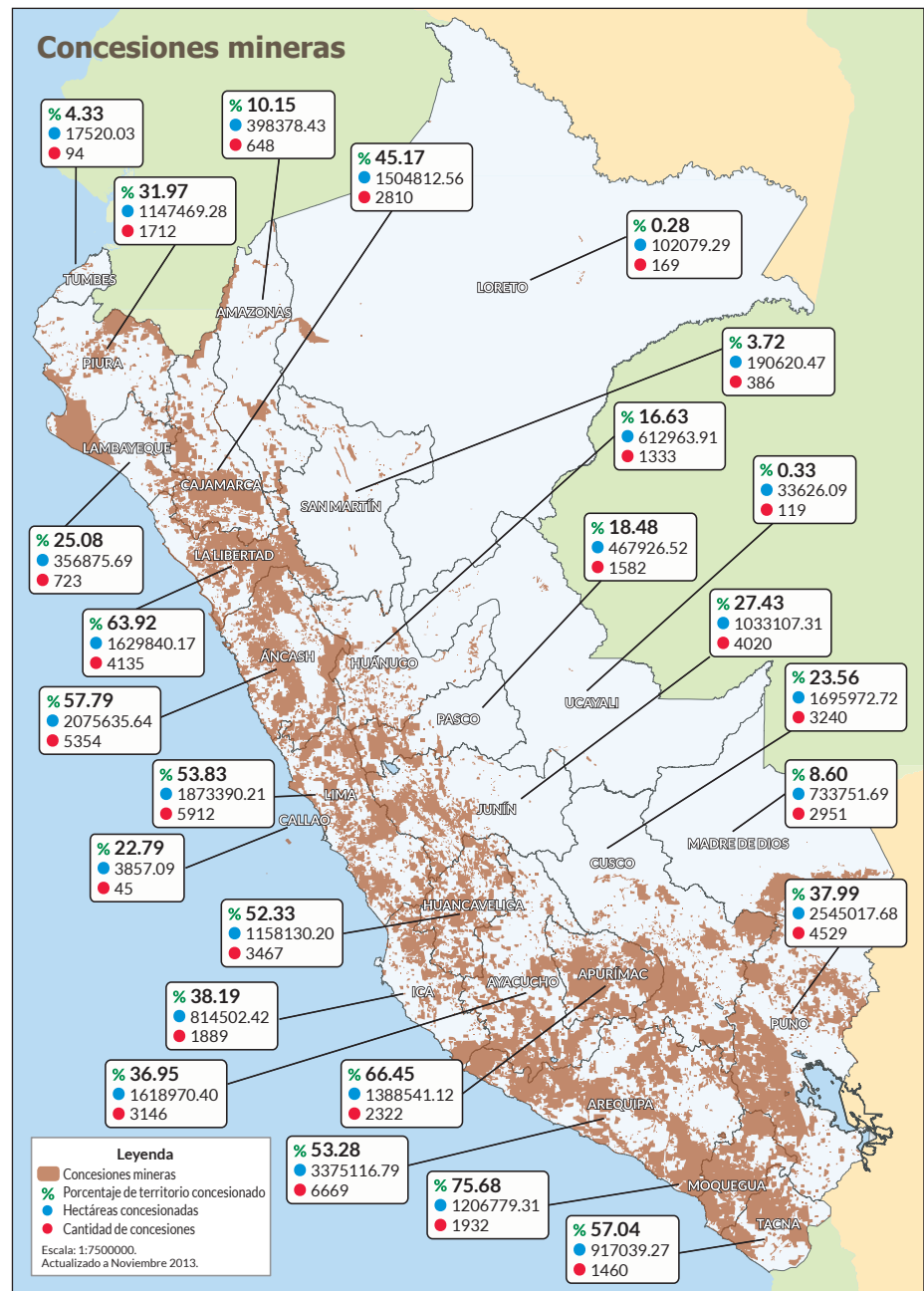
# La suerte de las concesiones de recursos naturales

El procedimiento de concesión, al igual que el procedimiento de saneamiento físico legal, tiene por objeto satisfacer un tipo de derecho real<sup>1</sup>: en el primer caso, el derecho de concesión; en el segundo caso, el derecho de propiedad o de posesión. Adicionalmente, ambos procedimientos tienen el potencial de ocupar millones de hectáreas del país, con derechos de concesión o de propiedad a favor de personas naturales y jurídicas. Sin embargo, hasta este extremo llega su similitud, porque tanto desde el punto de vista del número de interesados, cuanto de las políticas públicas que los respaldan, la diferencia entre la concesión y el saneamiento físico legal es significativa. Actualmente son alrededor de 54 mil los titulares de concesiones en el país, casi un 99% pertenecen al sector de minería<sup>2</sup>, pero a todos ellos, en mayor o menor grado, los respalda no solo una política de gobierno sino de Estado.

Desde la década de 1990, el Perú implementa una política de Estado para la concesión de sus recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables. Esta política de Estado se traduce en diferentes medidas, tanto en el suministro de información oficial sobre las áreas concesionadas, cuanto en una suma de organismos, normas y procedimientos que van respondiendo o adaptándose a las necesidades de la inversión privada.

Así, en el rubro de las concesiones en minería, hidrocarburos, madera, conservación y ecoturismo, el Estado se ha preocupado por contar con información vigente, uniforme y georeferenciada, que sirve para evitar la superposición y el conflicto de derechos entre concesionarios de una misma rama, pero que por el contrario, poco aporta a determinar cuánta de la superficie total del Perú está sujeta a un derecho concesión; cuántos de los derechos mineros se contraponen a concesiones forestales; o cuánta de la superficie concesionada se superpone a la propiedad de comunidades campesinas o comunidades nativas.

La información oficial sobre concesiones, tal cual está en la actualidad, sirve únicamente para conocer que de las ciento veintiocho millones de hectáreas del país, alrededor de un

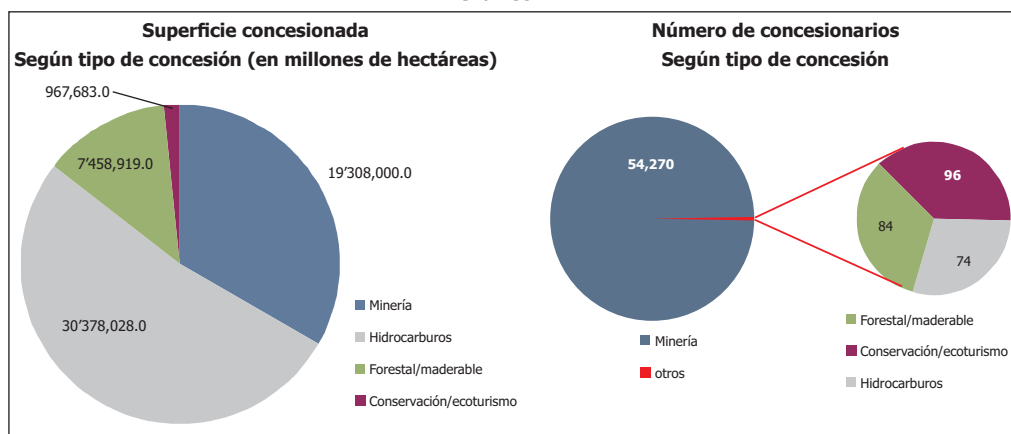


Fuente: INGEMMET. Elaboración Mapa: Cooperación. Información adicional: CEPES

23% es objeto de un contrato de exploración o explotación de hidrocarburos; un 15% está concesionado para actividades mineras; poco menos de un seis por ciento forma parte de

una concesión forestal; y, en los últimos años, a todas esas actividades tradicionales, se han sumado las concesiones de conservación y ecoturismo que alcanzan el 0.75% de la superficie nacional (ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1<sup>3</sup>



Fuente: Perúpetro, 2014; MINEM, 2013; MINAGRI, 2013. Elaboración: CEPES

Junto a esa información útil principalmente para el inversionista, el gobierno peruano ha diseñado un marco institucional que, por un lado, promueve la participación de capitales privados en el aprovechamiento de los recursos naturales, y por el otro, blinda esta clase de iniciativas frente a cualquier amenaza interna o externa, mediante una gestión centralizada de la política; la suscripción de Tratados de Libre Comercio; un marco normativo idóneo a las necesidades de la inversión; e incluso vía acciones judiciales como las demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC).

En cuestiones de gestión, tanto el Ministerio de Economía y Finanzas, cuanto el Ministerio de Energía y Minas conducen de manera inflexible la política de concesiones desde la década de 1990. Ambos han sabido aplacar cualquier intento de disidencia de parte de los gobiernos subnacionales (regionales y locales), que busque poner en tela de juicio el modelo económico extractivo o descentralizar su gestión, de un modo general, a través de la suscripción de TLC o tratados bilaterales de inversiones<sup>4</sup>; o de forma específica, consiguiendo que el TC derogue ordenanzas de los gobiernos locales que suspendían o prohibían el otorgamiento de más concesiones dentro de su territorio (CEPES, 2011).

Por el lado normativo, en el rubro de concesiones, existe un ordenamiento jurídico sólido, detallado y que se actualiza permanentemente con miras a sortear o eliminar cualquier obstáculo para la inversión privada —a excepción de los capítulos legales sobre medioambiente, principalmente sobre los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), donde todavía figuran las escasas limitantes a la inversión privada en el espacio rural—<sup>5</sup>. Para tener idea de la consistencia de este marco jurídico, se puede mencionar que a diferencia de lo que ocurre en función del saneamiento físico legal de la propiedad, tanto el sector de minería cuanto el de hidrocarburos tienen el privilegio de contar con un Texto Único Ordenado (T.U.O.), para recoger, organizar y concordar todas las normas emitidas en su ámbito de influencia.

**Tabla Nº 1. Extensión y duración legal de las concesiones**

Sector	Superficie máxima	Duración de la concesión
Minería	100 a 1,000 hectáreas	Ilimitada
Hidrocarburos	Indefinida	7 años (fase de exploración) 30 o 40 años (fase de explotación)
Forestal maderable	5,000 a 40,000 hectáreas	40 años renovables
Conservación	Indefinida	40 años renovables
Ecoturismo	Máximo 10,000 hectáreas	40 años renovables

Fuente: Legislación nacional. Elaboración: CEPES

En la tabla Nº 1 se resumen las principales características de las concesiones sobre recursos naturales renovables y no renovables, recogidos en la actual legislación del país.

Cerrando el círculo promotor de la inversión, la proliferación de las concesiones en todo el territorio nacional también tiene relación con el procedimiento administrativo en sí mismo. A diferencia del engorroso procedimiento existente en materia de saneamiento de la propiedad rural, en el rubro de las concesiones existe un trámite más expeditivo y simplificado que permite obtener el derecho de exploración o explotación del recurso natural en menor tiempo (ver gráfico Nº 2).

En conclusión, tal y como está diseñado el aparato institucional que rodea a la figura de la concesión, es obvio que se trata de algo más que un derecho con contenido económico o puramente real. La política de Estado que está tras de ella, sumada a la enorme dimensión de las áreas concesionadas y al hecho que puedan ser otorgadas por plazos prolongados e incluso indefinidos, brindan a sus titulares la posibilidad de tener un control territorial, no solo sobre el área que utilizan para la exploración o explotación

del recurso natural, sino sobre toda el área de influencia del proyecto. Naturalmente, esto motiva los reclamos de la población y autoridades locales, que en números generales son las principales causas de conflictos sociales, reportados mensualmente por la Oficina Nacional de Diálogo y

Sostenibilidad de la PCM y la Defensoría del Pueblo.

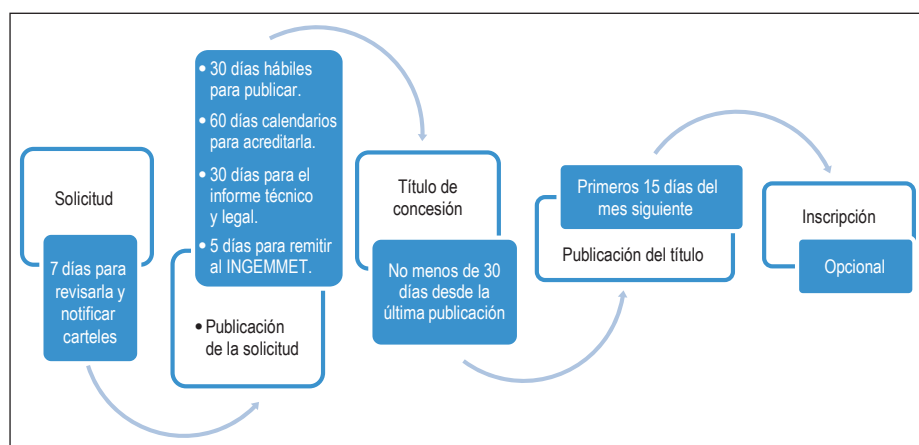
#### Bibliografía

- Castillo, P., (2012). "La concesión minera debe ser consultada". *La Revista Agraria*. Lima, número 138.
- Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), (2013). "Perú: el problema de la extranjerización de la tierra". *Boletín Tierra y Derechos*, número 6.
- (2011). "¿Territorios libres de minería?". *Boletín Tierra y Derechos*, número 3.

#### Notas

- 1 Los derechos reales, a diferencia de los derechos personales como la vida, la salud, la integridad, etc., son aquellos que descansan sobre cosas y que además tienen un contenido patrimonial o utilidad económica.
- 2 El número total de concesiones mineras en el país alcanza las 54,270. Sin embargo, dentro de este universo existen actores o empresas que manejan más de una concesión. Adicionalmente, no todas las concesiones se encuentran en fase de producción o exploración. Datos del Ministerio de Energía y Minas (2013) indican que son 537 las concesiones en producción y 378 las que se encuentran en exploración.
- 3 Es necesario precisar que, al menos en el sector de industrias extractivas de minería e hidrocarburos, la superficie que se encuentra bajo concesión no es sinónimo del área en explotación o exploración efectiva, pues estas últimas son por lo general una fracción de la primera. Según Perúpetro (2014), de las poco más de 30 millones de hectáreas que vienen siendo objeto de un contrato de hidrocarburos, están en uso efectivo alrededor de 270 mil. En el caso de la minería, las cifras indican que de las poco más de 19 millones 300 mil ha concesionadas, se encuentran en actividad alrededor de 1 millón 500 mil.
- 4 Sobre los principales derechos de los inversionistas incorporados por los TLC y TBI se puede encontrar información en el Boletín Tierra y Derechos Nº 6 (2013).
- 5 Incluso el derecho a la consulta previa, para beneficio de quienes la acusan de ser un obstáculo para la inversión privada, ha sido de tal modo desarrollado en la Ley Nº 29785 y su reglamento que, en la práctica, no tiene mayor posibilidad de influir en la política de concesiones auspiciada por el Gobierno. Esto porque, ambas normas establecen que solo se consultará a las comunidades afectadas antes de emprender la fase de exploración o explotación del recurso, y no cuando esté en discusión la posibilidad que el gobierno otorgue derechos que permitan su potencial aprovechamiento (Castillo, 2012, p. 9). Con esto la sensación de muchas comunidades del país es que se les terminará consultando una decisión que ya fue adoptada previamente entre el Gobierno y el inversionista.

**Gráfico Nº 2**  
**Procedimiento ordinario minero**



Fuente: INGEMMET, 2012. Elaboración: CEPES

Este Boletín ha sido elaborado por el **Programa de Acceso a Recursos Naturales** del Centro Peruano de Estudios Sociales – **CEPES**.  
**Diagramación:** José Rodríguez. **Encabezado:** foto SEPIA.

Los artículos y comentarios del Boletín Tierra y Derechos pueden ser reproducidos citando la fuente.

CEPES • Av. Salaverry 818 – Lima 11 • Teléfono: (01) 4336610 • Fax: (01) 4331744 • E-mail: observatoriotierras@cepes.org.pe

• Página web: <http://www.observatoriotierras.info> [f http://www.facebook.com/ObservatorioTierras](http://www.facebook.com/ObservatorioTierras) [t https://twitter.com/observatierras](https://twitter.com/observatierras)