

# La aplicación vertical de las normas para la titulación de comunidades campesinas

LORENA DEL PILAR CORDERO



GABRIELA AIDA SALVADOR



A partir de un estudio de caso, intentamos desentrañar una dimensión de la historia que involucra la relación entre el Estado y las comunidades campesinas. El objetivo consiste en demostrar cómo, a pesar de las diversas acciones estatales por responder a las necesidades de las comunidades, el generalizante y a-contextuado lenguaje estatal genera consecuencias inesperadas, como iniciar un conflicto social entre dos comunidades campesinas limítrofes. De esta manera, la tesis evidencia la problemática que genera el propio Estado mediante el Derecho cuando se dirige a las comunidades campesinas sin conocimiento de su realidad.

## Problema de investigación

Las tierras de las comunidades campesinas conforman el espacio para el ejercicio de derechos relacionados con su identidad, cultura, soberanía alimentaria y aquellos que permitan su subsistencia (Castillo et al.,

2007). Sin embargo, la relación entre el Estado y las comunidades campesinas ha estado marcada por historias de discriminación, desigualdad y conflictividad social, traducidas en dispositivos legales que dificultan la defensa de la propiedad comunal.

Desde mediados de la década de 1960 hasta la actualidad se han emitido gran cantidad de normas y creado instituciones dependiendo del contexto (reforma agraria, conflicto armado interno, apertura económica, entre otros) con la finalidad de titular las tierras comunales.<sup>1</sup> Por ello, decidimos analizar si la emisión y aplicación de las normas relacionadas con la titulación de las comunidades campesinas consideró el contexto sobre el cual se desarrollarían si, más bien, se aplicó una lógica tradicional de la ley que concibe a la «sociedad monolítica» sin visualizar la complejidad de la misma.<sup>2</sup> Así, nuestra hipótesis buscaba demostrar que la aplicación vertical<sup>3</sup> del marco normativo para la titulación de

1 La titulación de comunidades campesinas como figura para «proteger un determinado espacio físico» puede encontrarse desde años anteriores; sin embargo, esta definición incluía la semejanza entre posesión y propiedad. Sin embargo, desde mediados de 1960 se entendió la diferencia entre propiedad y posesión.

2 Pospisil (1974), citado en Guevara (2009).

3 Para efectos de la investigación, el término denominado aplicación vertical del marco normativo hace referencia al concepto *street level bureaucracy* acuñado por Michael Lipsky (1980); es decir, a la situación en la que los funcionarios públicos en puestos de bajo rango aplican la norma sin interpretación previa que permita lograr el objetivo central de la misma: brindar seguridad jurídica sobre la propiedad colectiva de comunidades campesinas.



Imagen: Conveagro

comunidades campesinas podría generar conflictos entre las comunidades y no permitir que la titulación sea efectiva.

### Caso de estudio

A fin de comprobar nuestra hipótesis, analizamos el conflicto entre las comunidades campesinas limítrofes de Ccarhuac Licapa (provincia de Cangallo en Ayacucho) y Lillinta Ingahuasi (provincia de Huaytará en Huancavelica) El conflicto fue elegido por dos motivos: (i) se originó y fue azuzado por disposiciones normativas, y (ii) ambas comunidades activaron el aparato estatal durante la vigencia del conflicto armado interno en Ayacucho.

El conflicto comunal se originó en 1984 por una disposición normativa: la Ley n° 23934 que creó la provincia de Huaytará en Huancavelica reconfigurando los límites comunales y departamentales. Así surgió una disputa por los sectores de la comunidad de Ccarhuac Licapa en Ayacucho que ahora pertenecerían a la comunidad de Lillinta Ingahuasi en Huancavelica. A pesar de ello, el Estado permitió la continuación y escalamiento del mismo en virtud de otra norma, la Ley n° 24657 – Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas, al indicar que ambas comunidades debían resolver las disputas limítrofes ocasionadas

por el mismo Estado. Por ello, desde hace más de veinte años, la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa en Ayacucho intenta lograr la titulación de este espacio en disputa.

### Metodología

Para demostrar nuestra hipótesis utilizamos diversas aproximaciones metodológicas. Primero, realizamos el análisis histórico de las normas referidas a las comunidades campesinas, titulación de sus tierras y conflictividad social. Luego, analizamos el acervo documentario del caso de estudio, así como la documentación estatal solicitada mediante acceso a la información pública.<sup>4</sup> Adicionalmente, contamos con información de tipo cualitativo basado en entrevistas a los principales actores estatales en materia de titulación de comunidades y conflictos sociales, y a miembros de la comunidad de Ccarhuac Licapa. Finalmente, a través de la deducción, buscamos identificar los factores que permitieron la continuidad del conflicto.

Ello se enmarca, a su vez, en la propuesta metodológica de Michael Barzalay, que consiste en narrar por procesos. Así, contextualizar el problema desde los aspectos sociales, políticos y económicos permite entender el porqué de decisiones estatales o acciones de la sociedad civil.

### Principales hallazgos

El análisis conjunto de la información recabada nos permitió identificar tres principales factores que no permitirían la titulación de comunidades campesinas ni la resolución de conflictos entre las mismas:

**(i) Emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto.** Un primer punto en el caso de estudio fue la creación de la provincia de Huaytará, realizada desde gabinete, sin conocer los límites preexistentes ni las nociones culturales de las comunidades campesinas de la zona.<sup>5</sup> Sumado a ello, la Ley n° 24657 – Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas estableció como un requisito esencial la suscripción de las actas de colindancia entre comunidades vecinas; sin embar-

4 Se recurrió a la solicitud de acceso a la información en los casos en que funcionarios públicos se negaron a dar entrevistas.

5 Conversación personal con el Gobierno Regional de Ayacucho y la Defensoría del Pueblo de Huamanga.

go, dicho requisito constituyó una traba, puesto que el conflicto armado interno en Ayacucho y Huancavelica (zonas de análisis para la investigación) había generado la fragmentación socio-territorial de las comunidades.<sup>6</sup> En este sentido, la sola reunión entre comuneros era un indicador de rebelión para el Partido Comunista Peruano – Sendero Luminoso (PCP-SL) y de terrorismo para las fuerzas del orden (Castillo, 2004). En adición, en muchas comunidades, la autoridad comunal había sido reemplazada por miembros impuestos por el PCP-SL en «zonas liberadas» o por las fuerzas del orden. Por ello, cumplir con el requisito legal de la referida ley —negociar con comunidades vecinas para la suscripción de actas de colindancia— no resultaba sencillo en ese contexto, con lo que el proceso de titulación comunal se dilataba (Degregori, 1996, citado en Castillo, 2004).

Por otro lado, no considerar el factor cultural de las comunidades campesinas, como el manejo de registros, organización comunal o coordinación comunal contraviene lo dispuesto en la Constitución del Perú y el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, referente a Pueblos Indígenas. Estos documentos señalan la importancia de contextualizar la normativa nacional a la realidad de las comunidades o pueblos indígenas.

La situación descrita nos obliga a preguntarnos si la relación entre norma y realidad social está yendo de manera concordante o si es que la evolución de la teoría ha ido pasos delante de la realidad. En palabras de John Griffiths (2014), nos preguntamos ¿cómo es que unas manchas de tinta se convierten en conducta regulada, en qué condiciones y cuándo?

**(ii) La débil institucionalidad en las entidades rectoras de la titulación.** Las entidades estatales a cargo de la titulación de comunidades campesinas

en el Perú han sido diversas. Desde 1987 hasta el 2014, la titulación pasó del —ahora— Ministerio de Agricultura y Riego, Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), Gobiernos Regionales y, nuevamente al Ministerio de Agricultura y Riego, en el cual estuvo dos años bajo la Dirección de Infraestructura Hidráulica que no se encontraba relacionada con la temática de titulación comunal.

Así, esta rectoría diversa e inconstante, no habría permitido que se consolide una institucionalidad para la titulación de comunidades campesinas. En ese sentido, no ha existido un espacio que posibilite la proyección de una política que emita directrices claras para las comunidades campesinas y para los funcionarios que intervienen en el proceso de titulación. Ello también se refleja en la inexistencia de un registro único estatal del número de comunidades en el país ni de su estatus jurídico.<sup>7</sup> Esta inseguridad jurídica crea un escenario propicio para la generación de conflictos sociales entre comunidades limítrofes que alegan ser propietarias ancestrales de un mismo territorio. Es así que una institucionalidad ausente no permite el progreso de la materia, es decir, implica que no existe continuidad en las políticas (Urcuyo, 2010).

**(iii) La gestión del diálogo para transformar los conflictos sociales entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.**

Si bien la conciliación estaba establecida en la Ley de Deslinde y Titulación, los funcionarios del Ministerio de Agricultura no impulsaron esta disposición<sup>8</sup> ante discrepancias entre comunidades. Asimismo, tampoco se fomentó la aplicación del arbitraje tratándose de conflictos entre comunidades, y se procedía a suspender el trámite del deslinde por considerar que la existencia de un «litigio» lo impedía (Del Castillo, 2004). La co-

6 Las comunidades «madre» se dividían en comunidades «hijas», lo cual sucedió con la comunidad de Ccarhuac Licapa que derivaba de la comunidad de Paras.

7 Para COFOPRI, al 2009 existían 1.469 comunidades campesinas en todo el territorio nacional; por su parte, según el CENAGRO del 2012 existían alrededor de 6.277, mientras que para los gobiernos regionales, al 2014, existían 4359 (Defensoría del Pueblo, 2014).

8 El problema entre las comunidades campesinas no debe ser entendido como un conflicto entre privados, más aun cuando es producto de la aplicación de una norma. En ese sentido, la Ley de Deslinde y Titulación previó la conciliación como mecanismo de solución, sin embargo, el MINAGRI como ente rector, de manera conjunta con las Direcciones Regionales Agrarias, a modo de prevención, deben realizar talleres de capacitación y difusión de los lineamientos y normativa propuesta sobre titulación. Asimismo, ante el conflicto, se debe generar mesas de diálogo eficientes que busquen —ante casos limítrofes— determinar mediante herramientas como la georreferenciación los hitos de propiedad, la cual debería ser brindada por el propio Estado.

munidad de Ccarhuac Licapa intentó iniciar una conciliación, pero Lillinta Ingahuasi se rehusó a las convocatorias (comunicación personal con la Defensoría del Pueblo de Ayacucho y con el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa). Asimismo, lo que existía en este momento no era un litigio, conflicto en instancia judicial, sino una discrepancia sobre los límites comunales durante el proceso de titulación.

Posteriormente, la comunidad de Ccarhuac Licapa inició procesos judiciales —penales y civiles— en contra de Lillinta Ingahuasi. Sobre ello, si bien la norma indicaba que luego de la conciliación podía iniciarse la vía judicial, no se nombraron jueces ad-hoc para solucionar los conflictos judiciales derivados de las discrepancias que pudieron solucionarse en la tramitación administrativa de la titulación (Castillo, 2004).

La entidad estatal que tuvo mayor acercamiento y que cuenta con mayor información sobre el conflicto entre ambas comunidades fue la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, desde la creación de

la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) en el año 2012, la Defensoría del Pueblo no intervino más en la gestión del dialogo, dado que la ONDS se hizo cargo de la mediación del conflicto. Ello respondió a que ambas entidades no coincidían en las políticas de abordaje de conflictos, ni en la clasificación de los mismos.<sup>9</sup>

### Conclusiones

Finalmente, consideramos que la problemática propuesta no se resuelve con la emisión o derogación de una norma. Esta tiene distintas aristas que implican un cambio estructural en la forma cómo el Estado se relaciona con las comunidades campesinas. Por ello, la tesis fue un recuento de la relación entre comunidad campesina y Estado, en la cual este último asumió roles paternalistas a la par de un creciente intento de autonomía de las comunidades. Los resultados de esta historia, nos los darán las generaciones futuras que deberán enfrentar a un Estado moderno y a una comunidad campesina minimizada o fortalecida.

---

## TU TESIS EN 2000 PALABRAS

### FORMATO DE ENVÍO

Nombre: : Lorena del Pilar Cordero Maldonado y Gabriela Aida Salvador Cárdenas
Titulo original de la tesis: La búsqueda de la titulación de la comunidad campesinas Ccarhuac Licapa: aplicación de una norma y aparición de un conflicto social
Carrera: Derecho
Nombre del asesor: Gustavo Arturo Zambrano Chávez
Universidad: Pontificia Universidad Católica del Perú
Fecha de sustentación: 23 de mayo de 2017
Calificación: Muy bien
¿La tesis ha sido publicad o está disponible en internet? Está disponible en internet

<sup>9</sup> Entrevista personal con XXXXXX (anónimo), Defensoría del Pueblo. Fecha. Entrevista personal con XXXX (anónimo), de la comunidad Ccarhuac Licapa. Fecha

---

## BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO, Pedro, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo. 2007.

CASTILLO, Marlene. «Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo». En: Laos (ed). *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*, pp 15-64. Lima. 2004.

ALLPAGUEVARA, Armando. *Diversidad y complejidad legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2009.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales. Lima: Defensoría del Pueblo. 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI, «Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas». Lima: Defensoría del Pueblo. 2014.

GRIFFITHS, John. *El funcionamiento social de las normas jurídicas*. En: Armando Guevara y Aníbal Gálvez (compiladores). *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2014.

GUEVARA, Armando. *Diversidad y complejidad legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. 2009.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation. 2010.

URCUYO, Constantino. «Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: una visión desde el contexto centroamericano». San José: Flacso. 2010.

---