

# Ordenación del uso de las tierras de la Comunidad Campesina de Tlclacayán, 2010-2020

*Land use planning of the Comunidad Campesina de Tlclacayan, 2010-2020*

✍ AMÉRICO DAVID MEZA SALCEDO\*

✍ CLIFFORD KEVIN MALDONADO MIRANDA\*\*

65

## **Resumen**

El objetivo general de la investigación consiste en analizar la manera en la que se ordena el uso de tierras de la Comunidad Campesina de Tlclacayán, Pasco, 2010-2020. Esto responde al problema general de la investigación: ¿de qué manera se ordena el uso de tierras de la Comunidad Campesina de Tlclacayán, Pasco, 2010-2020? La hipótesis general comprende que el uso de tierras en la comunidad se ordena en torno al derecho de propiedad y miembro activo, y está acreditado por las normas legales vigentes. El periodo de investigación comprende de 2010 a 2020. El enfoque metodológico es cualitativo, y el diseño de investigación, etnográfico, narrativo y hermenéutico. El estudio tuvo como fuentes de información libros de actas y archivos, normatividades sobre ordenación de tierras. Los informantes fueron el presidente de la comunidad y los líderes de la comunidad. Los datos se recogieron a través de la entrevista a profundidad. La investigación concluye incidiendo en que, en la Comunidad Campesina de

---

\* Doctor en Sociología. Docente principal de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP), Huancayo, Perú. Código ORCID: 0000-0003-4095-2797. Correo electrónico: davidmezasalcedo@gmail.com

\*\* Abogado y sociólogo, Maestro en Derecho Civil y Comercial. Juez Supernumerario del Tercer Juzgado de Paz Letrado Laboral Permanente. Corte Superior de Justicia de Pasco. Correo electrónico: kevin.maldonado.miranda@gmail.com

Tiلاعayán, la ordenación del uso de tierras responde a la función del gobierno comunal. Así, garantiza el acceso formal sobre las tierras, cuyo derecho radica en ser miembro activo de comunidad, pero este contexto presenta tensiones debido a que los dirigentes se disputan el control del acceso a la tierra, en particular, las concesiones a las mineras.

**Palabra clave**

recursos naturales, uso de los recursos naturales, ordenación de tierras, conflictos por la ordenación, conflicto de intereses, conflicto minera y comunidad.

**Abstract**

*The general objective of this research is to analyze how land use is organized in the Comunidad Campesina de Tiلاعayan, Pasco, 2010-2020. This answers the general research question: How is land use organized in the Comunidad Campesina de Tiلاعayan, Pasco, 2010-2020? The general hypothesis is that land use in the Comunidad Campesina de Tiلاعayan is organized around the right to property and active membership, and is accredited by current legal norms. The research period runs from 2010 to 2020. The methodological approach is qualitative, and the research design is ethnographic, narrative, and hermeneutic. The study's sources of information were: minute books and archives, and regulations on land management. The informants were: the community president and community leaders. Data were collected through in-depth interviews. The research concludes by emphasizing that in the Comunidad Campesina de Tiلاعayan, land use management responds to the function of the communal government, guaranteeing formal access to land. The right to be an active member of the community is a priority. However, this context presents tensions due to leaders vying for control over access to land, particularly concessions to mining companies.*

**Keywords**

*natural resources, natural resource use, land management, land management conflicts, conflict of interest, mining conflict, and community.*

**Sumario**

---

**I. INTRODUCCIÓN. II. MATERIALES Y MÉTODO. 2.1. MÉTODO GENERAL. 2.2. MÉTODO PARTICULAR. 2.3. POBLACIÓN Y MUESTRA. 2.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. 2.5. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS. 2.6. PROCESAMIENTOS DE DATOS. III. RESULTADOS. IV. DISCUSIÓN. V. CONCLUSIONES.**

---

**1. INTRODUCCIÓN**

Las comunidades campesinas han constituido un eje central en los estudios de la antropología, la sociología peruana y el derecho, particularmente en este último ámbito, donde la costumbre ha sido considerada una fuente jurídica relevante. Desde la década de 1960 hasta la actualidad, estas investigaciones han aportado

de manera significativa a la comprensión de diversos procesos, entre ellos la migración del campo a la ciudad; los conflictos por la tierra, tanto entre comunidades como al interior de la organización comunal; la recuperación de tierras en el contexto de la reforma agraria; el reconocimiento de derechos colectivos sobre los recursos naturales; la violencia política; y las tensiones entre comunidades e industrias extractivas en torno al acceso y uso del territorio (Diez, 2012; Urrutia, 1992; Castillo y Urrutia, 2007, Meza, 2016, Burneo, y Ortiz 2015).

En estas investigaciones se resalta la necesidad de alejarnos de visiones esencialistas sobre las comunidades y de reconocer que la diversidad de procesos analizados complejiza su comprensión. En efecto, las comunidades han atravesado distintos procesos históricos que han incidido en el origen de la organización comunal, así como en sus momentos de crisis y en sus posteriores reconfiguraciones sociales y culturales.

Uno de los problemas principales en los que se enfoca la crisis del liderazgo en el gobierno de las comunidades campesinas es la ordenación del acceso al uso de los recursos naturales, en particular la tierra. Esta realidad evidencia que los dirigentes se disputan el control del empleo de las tierras, principalmente los recursos naturales, concesionadas a las industrias extractivas. La tensión fragmenta a la comunidad, ya que hay comuneros que apoyan a los dirigentes, quienes demandan indemnizaciones económicas a las mineras, lo cual se debe concretar en decisiones negociables. Otros comuneros se distancian de esta perspectiva y plantean la prioridad del desarrollo de proyectos productivos y la protección de los recursos naturales e hídricos. Por cierto, este tema ha generado mucha atención por parte del Estado, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, pues los intereses del gobierno comunal se concentran en mercantilizar los recursos productivos. Para ello, utilizan sus facultades para gestionar la licencia social en favor de las mineras y, a cambio, obtienen ganancias monetarias.

El caso que motiva nuestro estudio en la Comunidad Campesina de Tíclacayán, Pasco, se basa en las ideas antes referidas. En este ámbito, la asamblea comunal delega la ordenación del uso de tierras al gobierno comunal; este órgano, a su vez, estructura la distribución de los recursos a los comuneros activos de la organización comunal. Este procedimiento se ha establecido desde el contexto de la reforma agraria (1968) y continúa hasta la actualidad.

No obstante, la expansión e intervención de la actividad minera en propiedades de la Comunidad Campesina de Tíclacayán ha generado tensiones entre el gobierno comunal y la asamblea comunal. En consecuencia, el interés de los dirigentes por participar en la concesión de tierras para uso de extracción minera

desvirtúa la razón del bien común que se practica en esta comunidad y da paso a un fin propiamente individual: obtener ganancias personales.

Efectivamente, la disputa de los dirigentes por participar en la ordenación del acceso de las mineras a las propiedades de la comunidad distancia el logro del bienestar social en la comunidad: mejorar la calidad de vida, las necesidades y las privaciones sociales y económicas. Este propósito quiebra el ser de la comunidad, una organización que busca un bien común basado en compromisos éticos que fortalezcan la identidad colectiva y el sentido de pertenencia.

Para comprender esta realidad, la investigación comprende el periodo de estudio de 2004 a 2014. En este contexto, la Comunidad Campesina de Tíclacayán negocia un proceso de conflicto con la minera Milpo, ahora Nexa SAA, por el acceso al uso de sus tierras agrícolas, cuyo fin consiste en el empleo de depósito de relaves y la exploración de una composición mineralizada.

El conflicto, el diálogo y la negociación tienen tres etapas. Primera etapa, de 2002 a 2004, el diálogo y el acuerdo se enfocan en el uso de tierras para el depósito de relaves, pero el proceso no se concreta. Segunda etapa, de 2004 a 2008, se procesa y concluye con el ingreso de la minera a la exploración de una zona mineralizada, donde hubo actividad en la década de 1970. Por ello, se evidencia una dimensión consistente de yacimientos de minerales. Tercera etapa, de 2008 a 2014, la empresa minera y el gobierno de la Comunidad Campesina de Tíclacayán en el proceso de negociación resuelven una agenda de beneficios para el inicio de la explotación minera.

68

Si bien los acuerdos concluyen en buenos términos, la minera retrasa los pactos que se debían efectuar en el plazo diseñado. Esto retrotrae el debate, en tanto que la intención de los dirigentes es celebrar pactos con la empresa minera, acceder a un beneficio privado y prolongar la concesión del uso de las tierras de la comunidad. Por lo tanto, el nuevo conflicto estalla teniendo el siguiente problema: ¿quién debe liderar la ordenación del acceso al uso de tierras? En este sentido, la asamblea comunal resuelve ratificar a los dirigentes para procesar la ordenación de tierras, pero condiciona su participación a que sean fiscalizados y vigilados por un comité. Este mecanismo de intervención contribuye en beneficio de la comunidad.

Al provenir de esta comunidad, además de conocer y haber participado en los procesos de conflictos sociales antes mencionados, ha sido de mucho interés analizar esta realidad a partir del diálogo con los dirigentes de la Comunidad Campesina de Tíclacayán, así como con la autoridad edil del distrito y con los representantes de la minera. Sus perspectivas ayudarán a entender el gobierno comunal en el control y en la ordenación de los recursos naturales.

La investigación responde las siguientes preguntas:

- ¿De qué recursos naturales dispone la Comunidad Campesina de Ticlacayán para uso productivo?
- ¿Qué actores determinan la ordenación del uso de tierra en la Comunidad Campesina de Ticlacayán?
- ¿Por qué la ordenación del uso de tierras genera conflictos en la organización comunal?

## **II. MATERIALES Y MÉTODO**

### **2.1. Método general**

El método utilizado en esta investigación es el científico. En este horizonte se describe y se sustenta la ordenación de tierras y las tensiones que genera este proceso entre los dirigentes y la asamblea comunal en la Comunidad Campesina de Ticlacayán, Pasco. Explicar estos hechos ha sido producto del trabajo de campo, basado en informaciones relevantes de los principales actores que han participado en la realidad: líderes comunales y el presidente de la comunidad.

69

### **2.2. Método particular**

En esta investigación se ha empleado el método lógico de análisis y síntesis. Conformado por procesos cognoscitivos que cumplen funciones muy importantes en la investigación científica. Asimismo, tiene una base objetiva en la realidad social en la que se enfoca la investigación.

### **2.3. Población y muestra**

#### ***a. Población***

Según el padrón del libro oficial del gobierno de la Comunidad Campesina de Ticlacayán, comprende 500 comuneros activos.

#### ***b. Muestra***

En la investigación, consideramos que los siguientes actores son claves para entender el problema en estudio, de quienes se obtuvo información pertinente para el estudio:

- 2 dirigentes del gobierno comunal de la Comunidad Campesina de Ticlacayán

- Presidente del gobierno comunal de la Comunidad Campesina de Ticlacayán
- 6 comuneros y líderes influyentes en la comunidad.

## **2.4. Diseño de investigación**

Es etnográfico, narrativo y hermenéutico, en tanto que el interés en la investigación ha sido recoger las opiniones de los principales actores de la comunidad en relación con la ordenación del uso de tierras y las tensiones que genera este proceso.

## **2.5. Técnicas e instrumentos de recopilación de datos**

En campo, se han utilizado los instrumentos y técnicas:

- **Etnográfico.** Observación y el instrumento ficha de observación. Se obtuvieron datos sobre el contexto de las decisiones que asumen los comuneros y dirigentes sobre la ordenación de tierras en la asamblea comunal.
- **Narrativo.** La entrevista a profundidad, instrumento guía de entrevista. Se recogieron datos acerca de las opiniones de dirigentes y líderes comunales en torno a la ordenación del uso de tierras y al conflicto de intereses presente en este contexto.
- **Hermenéutica.** Análisis documental, instrumento ficha de análisis documental. El análisis consistió en revisar las diversas normatividades sobre la ordenación de tierras y el derecho de propiedad.

## **2.6. Procesamientos de datos**

Se analizó el procesamiento de las informaciones recogidas en el campo a través de dos técnicas: la codificación y la triangulación de datos. Para ello, se tomaron en cuenta los datos codificados de documentos (leyes y normas). Asimismo, se necesitaron entrevistas y antecedentes para aproximarnos al objeto de estudio y, de esta manera, presuponer nuevos conocimientos que requiere replantear las conjeturas propuestas.

## **III. RESULTADOS**

Previo a abordar la problemática que nos compete, nos aproximaremos a la naturaleza y concepción de lo que implica ser una comunidad campesina.

Algunas definiciones legales son como la que nos brinda el primer párrafo del artículo 2 de la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656:

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.

Este concepto concuerda con lo señalado en el primer párrafo del artículo 134 del Código Civil:

Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral.

Ahora, desde una aproximación histórica, Ravina, 2022, señala lo siguiente:

La existencia de la Comunidad data de la época pre-inca, el ayllu se constituye como forma de organización primitiva de los primeros pobladores de nuestro territorio, base de la organización económica de los reinos del antiguo Perú y posteriormente del Imperio del Tahuantinsuyo (p. 120).

71

Villalobos, 2024, manifiesta que «se trata de una organización tutelar de los campesinos del Perú» (p. 58), lo cual, asociado a la característica de esta, se señala que:

son agrupaciones de campesinos que habitan una porción de territorio, que poseen vínculos de costumbres, tradiciones, de trabajo y hasta de sangre. Son instituciones complejas de contenido social, económico y cultural. Tienen un origen remoto. La base de las actuales comunidades campesinas deviene del ayllu incaico y de la reducción española (p. 59).

Al respecto, cabe establecer, entonces, que las comunidades campesinas son organizaciones de personas naturales que tienen cierto grado de afinidad (cultural, social, etcétera) y se desarrollan en un determinado territorio, denominado comunal.

En relación con la tenencia y ordenación de tierras, los líderes comunales se amparan en la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656, la cual norma y regula la organización de las comunidades campesinas y el régimen de tenencia de sus tierras. En particular, en el artículo 11, se especifica que las

comunidades llevan un padrón de uso de tierras donde se registran las parcelas familiares y sus usuarios.

Asimismo, se amparan en la Constitución Política de 1993, tales como los artículos 70 y 88. En este último, se refiere que el Estado «garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra (en forma privada o comunal) y su inviolabilidad» (p. 12). En este sentido, debemos afirmar que el acceso a la tenencia de tierra está asegurado, así como su autonomía en el trabajo comunal, y en el uso y la libre disposición de sus tierras.

Cabe agregar que, en nuestro sistema jurídico, solo se reconocen tres tipos de propiedad: la propiedad privada, la propiedad estatal y la propiedad comunal, siendo esta última la que nos interesa. Se dice que en esta:

el bien pertenece en conjunto a un grupo que comparte el derecho a explotar el referido 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 la tierra en forma conjunta (p. 87).

72

En la revisión de las normas vigentes —la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley General de las Comunidades Campesinas (Ley 24656)—, hallamos que el derecho al acceso de tierras está resguardado por el Estado, y se ejerce en conformidad con el bien común y en el marco de la formalidad. Al ser el Estado el principal garante de este derecho, el gobierno comunal asume funciones para regular de forma orgánica el régimen del uso de tierras a nivel familiar y comunal.

Al respecto, en el segundo párrafo del artículo 89 de la Constitución, se señala que las comunidades campesinas «son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras». Resulta importante destacar esta característica debido a que este amparo constitucional garantiza que las comunidades campesinas puedan disponer y gravar sus territorios comunales.

En las normas mencionadas, se reconoce la titularidad sobre el uso de tierras a nivel familiar y comunal. En efecto, el gobierno comunal establece formas de posesión. *Una primera forma* es otorgar a los comuneros el uso permanente de los recursos con fines productivos y, en el proceso, reciben la posesión definitiva. Esto no los convierte en propietarios; sin embargo, sus características se asemejan al de la propiedad. Esto los faculta para decidir su alquiler o venta, o seguir incentivando su utilización para vincular la producción agraria al mercado local. Este sistema de

posesión garantiza el sustento de las familias y sus miembros, así como sus diversas necesidades. Cabe señalar que la venta a la cual nos referimos —de propiedad— carece de validez si no se ha procedido conforme a las normas legales, esto es, que la disposición se realice con la aprobación de no menos de los dos tercios de comuneros calificados. En caso contrario, no se vendería la propiedad del suelo, sino que se efectuaría una transferencia de posesión o usufructo.

*Una segunda forma*, de posesión, se trata del uso temporal de las tierras. En préstamos reciben las propiedades de la comunidad por necesidades económicas. Los comuneros se acogen a este beneficio cuando lo requieran y el gobierno comunal lo dispone. Una vez concluido el plazo del préstamo, el comunero devuelve la posesión. La comunidad recibe por este uso una parte de la cosecha, producto que se debe vender para los fondos de contingencia de la organización comunal.

Al respecto, Ravina (2022) manifiesta lo siguiente:

[...] consideramos que 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 fuera» como una propiedad privada y «hacia adentro» como un espacio de consumo colectivo, sin exclusión (p. 90).

73

Entonces, lo manifestado en el párrafo precedente encaja perfectamente con la naturaleza del predio comunal; ya que algunas veces se otorga su uso a favor de los comuneros para determinada actividad y, posteriormente, se devuelve a la comunidad para que esta lo utilice directamente o se lo brinde a otro comunero.

Según Malpartida:

Cuando la tierra está descansando y un comunero la necesita, la transferimos en alquiler para que la produzca. La necesidad de los comuneros es primero. Prestamos o alquilamos, eso depende de lo que decida la asamblea comunal. El uso de la tierra está regulado y, para acceder, tienen que ser comuneros activos. Algunos se han afiliado siendo hijos de comuneros, porque tenían necesidad; la familia y los hijos lo exigían. En otros casos, pasan a ser propietarios por compra, eso lo garantiza la comunidad. En esta comunidad, no tiene derecho al uso de las tierras los que no son comuneros inscritos en el padrón. Por ejemplo, como hijos, pueden hacer uso de las propiedades que ha dejado su padre, pero tiene que pasar a ser miembro de la comunidad. Ser miembro le da muchos derechos, no solo el derecho al uso de las propiedades, sino también a ser dirigente. En mi caso, aprendí mucho de mi

padre, también fue dirigente, participó en muchas historias de lucha en la comunidad. Ahora, como dirigente, debo ser justo en la gestión del desarrollo comunal, mas no generar conflicto como lo han hecho muchos dirigentes (comunicación personal, diciembre de 2019).

Sin embargo, con la expansión de la economía de libre mercado, la concentración de tierras en la Comunidad Campesina San Pablo de Ticlacayán ha variado la ordenación del uso de las tierras.

La prioridad se ha concentrado en cuatro actividades. La *primera actividad* se orienta a la concesión de las tierras a las empresas mineras. Efectivamente, la expansión de la minería en comunidades adyacentes a Ticlacayán ha despertado las expectativas de sus comuneros a negociar con los empresarios para concesionar sus tierras, cuyo fin consiste en obtener utilidades económicas que sirvan de fondo para dinamizar la gestión del desarrollo comunal.

Según los líderes comunales:

Actualmente, los comuneros quieren que las propiedades de la comunidad sean productivas. Para ellos, si no se siembra o produce, es mejor concesionarla a alguna empresa privada. Esta idea ha primado en los dirigentes que han representado a la comunidad desde la época de 1990. Además, las empresas mineras satisfacen demandas que las comunidades proponen. Eso lo sé porque, siendo miembro del Sindicato Minero de Atacocha, nos enteramos que la empresa quería cerrar el trato con la Comunidad Campesina de Ticlacayán sobre el uso de sus tierras para depositar su relave. Al poco tiempo, me enteré de que se había concretado. Entonces, la comunidad invirtió el dinero obtenido en la construcción del local comunal y otras actividades (Meza, comunicación personal, enero de 2020).

Esta realidad cambia las expectativas de los comuneros en relación con la ordenación de tierras. En este contexto, prevalecen intereses personales, es decir, sacarle provecho al pacto con los empresarios para exigirles otros beneficios no considerados en el marco del acuerdo establecido. Esto explica que la minería y sus necesidades cambien la posición y la ética del gobierno comunal en torno a la ordenación de tierras, y pacten la concesión siempre y cuando satisfagan necesidades. Finalmente, en el proceso de diálogo entre la comunidad y los representantes de las empresas mineras, lo importante es la utilidad de los ingresos para la comunidad y sus miembros.

Cabe mencionar que existen normas que regulan la forma de adoptar los acuerdos de las comunidades campesinas, como la Ley 24656, la cual en el artículo 7 señala que las tierras de las comunidades «por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en asamblea general convocada expresa y únicamente con tal finalidad». Sin embargo, en ese párrafo, también se precisa que esta es una excepción al régimen de inalienabilidad del territorio comunal. Esto concuerda con lo indicado en la Directiva 10-2013-SUNARP-SN, «Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas», en la cual se establecen las formalidades para la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp, con la finalidad de que se publiciten los actos, contratos y derechos que las comunidades campesinas otorgaron. Específicamente, el numeral 6.8 se denomina «Actos de disposición y gravamen sobre el territorio comunal», en el cual se precisa que

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.

Así, queda asentado que, según norma, se requiere que la comunidad campesina celebre una asamblea general en la cual se otorgue poder al representante o a los representantes de la comunidad para que puedan suscribir los diversos documentos (constancias, minutas y escrituras públicas) que contendrán los acuerdos, tales como ventas, donaciones, arrendamientos, servidumbres, derechos de usufructo, derechos de superficie, etcétera.

Esa es la vía legal preestablecida; sin embargo, lo que sucede en la realidad es mucho más simplista. Cada comunero, posesionario o usufructuario de una determinada parcela toma la iniciativa de negociar directamente con la empresa privada con tal de otorgar derechos sobre el terreno superficial, pero del cual no es propietario. Por otra parte, la empresa minera, ya sea por desconocimiento o por evitar acudir a la asamblea general —en la cual muchas veces no llegan a acuerdos fructíferos—, es decir, evitar la formalidad, pactan directamente con los mencionados. Con posterioridad, esto genera beneficios para algunos y no para todos los comuneros, lo cual provoca, a su vez, conflictos entre los comuneros.

La *segunda actividad* se refiere al uso de tierras para sembrar pasto destinado al consumo del ganado vacuno, ovino y vicuña. Esta actividad ha evolucionado en los últimos cinco años, y el apoyo de la minería ha potenciado su producción. En este proceso, se ha involucrado también el municipio a través de asistencia técnica y apoyo logístico.

La *tercera actividad* se enfoca en el aprovechamiento de las tierras para la agricultura. En este caso, la población combina la agricultura con la ganadería, cuyos productos se envían al mercado. Para los comuneros, estas oportunidades han sido apoyadas por las autoridades del gobierno local con financiamientos para la asistencia técnica.

Según Burneo (2012), «las anteriores formas de ordenación comunales (la tradición forma de control) pierden peso y son desplazadas en un contexto en el que las nuevas formas de trabajo y nuevas actividades surgen en la comunidad» (p. 34). Entonces, definitivamente, prevalece el establecimiento de nexos con el mercado. Para ello, deben extender la producción y el uso de recursos para alquilar o comprar propiedades, cuya acción concierne más al desarrollo económico individual.

Con respecto a la *cuarta actividad*, las tierras también han sido potenciadas para la plantación de eucaliptos. La comunidad, en su afán de aprovechar la forestación y expandir este recurso, ha recuperado tierras abandonadas y no en uso por sus propietarios para ampliar el proyecto de forestación. Su producción ha sido planificada para venderse en el mercado. Los ingresos servirán como fondo económico para el gobierno comunal y dinamizar diversas actividades que se requieren en la comunidad.

Siendo la comunidad campesina un órgano legal, reconocido por la legislación peruana, mediante normatividades vigentes como la Ley de las Comunidades Campesinas y la Constitución de 1993, define la estructura del gobierno comunal. Esta representación gestiona el desarrollo comunal, teniendo como capital económico los recursos naturales. Las decisiones sobre su uso y ordenación las determina la asamblea comunal, integrada por comuneros activos de la comunidad campesina. La normatividad peruana otorga autonomía a las comunidades campesinas con respecto a su decisión del uso y ordenación de tierras, pero sin que esto se aleje del espíritu de la ley.

Por lo tanto, según lo establecido por la normatividad y lo referido por los comuneros, la asamblea general determina los mecanismos de ordenación de los recursos naturales en la comunidad. En efecto, la asamblea comunal, en virtud de fortalecer la vigilancia del buen uso de las tierras, delega esta responsabilidad a los miembros del gobierno comunal.

Para Torres:

la designación de los comuneros para participar en el control del uso de las tierras está facultada por la asamblea comunal, eso lo sabemos y lo conoce la comunidad. Además, esta decisión debe ser un privilegio para los comuneros que conforman esta comisión, porque en sus manos está el trabajo de establecer las demandas de la comunidad, así como negociar los acuerdos debatidos en la asamblea comunal. En este grupo, encontramos las capacidades para llegar a pactar con la empresa minera y poner fin a los acuerdos en caso de incumplimiento. Pero los dirigentes siempre tienen intenciones personales y quieren obtener ganancias. Eso es perjudicial no solo para la comunidad, sino para los dirigentes, porque la gente ya no quiere confiar en nadie (comunicación personal, enero de 2020).

*Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2014), «ofrecer acceso seguro a la tierra es un elemento importante para abordar las necesidades humanitarias de urgencia, así como para la estabilidad económica y social a más largo plazo» (p. 37). En consecuencia, el acceso seguro a la tierra ayuda a tener un lugar donde se puede vivir, cultivar alimentos y obtener ingresos para brindarle beneficios a la familia.*

*Desde 2015, en la Comunidad Campesina de Tíclacayán, la asamblea comunal ha decidido reorientar la actividad económica de los campesinos a la producción ganadera de vacunos y alpacas: otros ganados como ovinos y llamas, que también se crían, han sido actividades vinculadas al desarrollo agrario a partir de la década de 1950. En este sentido, la asamblea comunal, como ente regulador de la tierra, ha otorgado en préstamo a los comuneros tierras comunales para la siembra de pastos y la cosecha del agua para abastecer la alimentación de sus ganados. Algunas propiedades en uso para la producción agrícola han sido preparadas y priorizadas para expandir el sembrado de pastos con riegos de agua suministrada a través de canales construidos artesanalmente.*

*Cuando se trata de adquirir tierras o propiedades, corresponde al órgano supremo de la comunidad decidir sobre este propósito. Precisamente, en el artículo 18, inciso «c», de la ley general de las comunidades campesinas, se menciona que son atribuciones de la asamblea general «solicitar la adjudicación de tierras conforme a la legislación vigente sobre la materia, así como a autorizar las adquisiciones de tierras a título oneroso y las transacciones y conciliaciones sobre tierras que pretenda la Comunidad» (p. 5). Esta facultad es negada en el contexto en el que un sector de dirigentes y un grupo de comuneros decide pactar*

la adjudicación de tierras de forma ilegal, sin la aprobación de la asamblea general, a las empresas mineras. Estas prácticas generan un vacío de poder. Precisamente, ahí donde se requiere la intervención del gobierno comunal y la asamblea comunal para aquietar estas acciones informales, hay ausencia del orden; su intervención se da, pero cuando los responsables se retiran de la comunidad.

Por cierto, el principal actor del conflicto, entre las comunidades campesinas y las empresas mineras, es el Estado, por concesionar la explotación de recursos naturales al margen de las normas vigentes. Este proceso se debe determinar a través de la Ley 29785, sobre el derecho a la consulta previa. Esta norma refiere, en el artículo 2, que los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a la consulta previa «sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo».

Precisamente, este dispositivo promovido por el Estado es aprovechado por dirigentes de las comunidades campesinas para articular demandas personales en las etapas de negociación con las empresas mineras como si fuera una acción colectiva.

78

En la Comunidad Campesina de Tíclacayán, las tensiones por la ordenación de tierras tienen dos dimensiones. *Primera tensión*, todo conflicto nace en la distribución de tierras a los comuneros como titular o propietario, y el uso de las propiedades de la comunidad por los dirigentes para alquilar o vender sin autorización de la asamblea general. Los comuneros conocen esta realidad, pero a la asamblea le corresponde imponer la sanción. Esta referencia, justamente, la menciona uno de los comuneros dirigentes para explicar que, en la comunidad, la autoridad comunal la constituye la asamblea comunal.

En este proceso, los dirigentes usufructúan las tierras en vínculo con un grupo de comuneros para desarrollar actividades agrícolas y ganaderas con miras al mercado local. No hay aprobación de la asamblea comunal ni consentimiento del gobierno comunal, la intención es concentrar propiedades para generar utilidades personales. Con las evidencias de que los dirigentes trafican con las propiedades de la comunidad, en el pueblo de Tíclacayán, se ha generado una incertidumbre en torno al gobierno comunal. La población desconfía de aquellos que quieren asumir cargos solo por intereses personales.

Una *segunda tensión* que propicia la crisis de representación en la comunidad, incluso más penetrante, es la participación de los dirigentes en la ordenación de las tierras en el marco de concesión de los recursos a las mineras. El problema no se sitúa en la posición de las mineras de negociar el uso de tierras comunales, sino en las demandas que ponen en debate los dirigentes mientras se resuelve la negociación.

En el proceso de concertación sobre el uso de tierras entre la Comunidad Campesina de Tíclacayán y la minera NEXA SAA, en 2004, han prevalecido dos demandas, las de la comunidad y los «bonos» que exigían los dirigentes por derecho de negociación. El presidente comunal expresó su desacuerdo con estas políticas de negociación, pero es una práctica actualmente presente en la actitud de los dirigentes más jóvenes.

Esta forma de participar atenta contra los derechos de la comunidad. Hay la idea en algunos dirigentes a concesionar que responde a intereses personales. Estos dirigentes actúan al margen de la constitución política, porque genera vicios el derecho real que tiene la comunidad al momento de negociar la concesión. En una acción como lo decidido por los dirigentes, no se puede valer de ciertas facultades para actuar en nombre de todos, pero está claro que buscan una conveniencia personal y de grupos. Quieren quebrar el estatuto y la figura del líder comunal (Malpartida, comunicación personal, diciembre de 2019).

En conclusión, los dirigentes que, aprovechando el cargo, han usufructuado tierras de la comunidad para ganar utilidades, así como han participado en el proceso de concesión de tierras a las mineras anteponiendo comisiones pactadas con los representantes de la entidad privada, quiebran el sentido de las políticas del bien común para reafirmar utilidades privadas, y prescindir del compromiso con la comunidad y el fortalecimiento de las relaciones comunitarias.

#### **IV. DISCUSIÓN**

El gobierno comunal tiene la potestad de distribuir las tierras entre los comuneros de acuerdo con sus necesidades; sin embargo, en la práctica, estas funciones han sido asumidas de manera inadecuada. Su ejercicio político se ha orientado a conceder tierras para el uso permanente de un sector específico de comuneros y, en algunos casos, a su venta con el propósito de obtener ganancias destinadas a la inversión en capitales productivos. Según Diez (2000), «hemos transitado del conflicto en el poder interno vinculados al manejo y reparto de recursos (particularmente la división de terrenos), a tensiones entre jóvenes y mayores, en menor medida, a conflictos con los vecinos» (p. 403).

En nuestra legislación, desde la perspectiva constitucional actual, se establece que, en el régimen comunal, se mantiene la integridad del dominio del territorio comunal a favor de la persona jurídica, siendo esta ejercida a plenitud por la asamblea general, y no así a favor de forma individual de cada integrante de la comunidad; es decir, las decisiones respecto a las tierras tienen que ser ejercidas de manera mancomunada.

Claramente, el objetivo de estos dirigentes radica en aprovechar las demandas del mercado, tal como lo afirman los comuneros: «La productividad se articula entre la compra de propiedades y la producción agrícola rentable para el mercado» (Salcedo, comunicación personal, enero de 2020). Por ello, «dinamizan el proceso productivo comprando tierras a la comunidad en la representación de sus dirigentes; en otros casos, solo invaden o cercan propiedades que no son suyas, sino de aquellos comuneros que migran durante el conflicto armado» (Valqui, comunicación personal, enero de 2020). Estas experiencias se institucionalizan como un orden en las actividades económicas que emprenden los dirigentes.

Si bien el Estado apoya el desarrollo agrario, es el órgano de gobierno de las comunidades el que regula el uso de los recursos. En Ticlacayán, este proceso lo controla de forma permanente el gobierno comunal para mejorar los procesos del uso ordenado de los recursos y para sancionar el acaparamiento de tierras amparado en las normas vigentes. No obstante, en la práctica, los dirigentes omiten esta disposición y actúan inusualmente disponiendo a sus «anchas» de las tierras de la comunidad en provecho de su propia comodidad.

Además, otras de las fuentes económicas es concesionar las tierras a las empresas mineras. Esta actividad, al haberse concretado en diversos periodos (en las décadas de 1990 y 2000), se procesa con ciertos vicios y conflictos. Precisamente, una etapa en la que el conflicto llega a su clímax corresponde al control del uso de activos por las mineras. Este proceso se inicia en la década de 1980, pero las incidencias que evidencian los intereses de los dirigentes y las familias de negociar y obtener bonos de las mineras se presentan en 1994 y en 2004. En este periodo, la ordenación de tierras, usufructuadas por la comunidad, se enfoca en la adjudicación de las tierras a la minera Milpo.

80

Para la FAO (2014):

Los conflictos surgen cuando se presentan nuevas necesidades, más aún cuando se compran tierras de la comunidad, pero sin autorización de la asamblea general. Mientras los comuneros sesionan, los dirigentes ya han negociado las tierras comunales en provecho de sí mismo y algunos comuneros que quieren concentrar propiedades (p. 38).

En los testimonios de los comuneros, se corrobora lo manifestado anteriormente: «El acaparamiento de tierras se inicia en 1970 con [las] llamadas familias emergentes y algunos dirigentes que quieren más tierras y más ganancias» (Meza, comunicación personal, febrero de 2020). Asimismo, «en la comunidad, se sentaron las bases para aprovechar las tierras de forma colectiva y siempre se luchó

contra el usufructo» (Rímac, comunicación personal, enero de 2020), pero «esta práctica fue voluntad de la comunidad porque no pusieron orden. Antes y ahora, los dirigentes siguen haciendo de la suya» (Trujillo, comunicación personal, enero de 2020). Por lo tanto, «ahora con más razón la minería ha modificado el control del acceso a los recursos, sobre todo en quien participa y quien no» (Salcedo, comunicación personal, enero de 2020).

Al actuar de forma independiente en las tratativas o negociaciones, sin la autorización de la asamblea general, los dirigentes o autoridades, clara e indefectiblemente, atentan contra lo advertido en el artículo 60 del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, en el cual se establecen las funciones de la directiva comunal. Así, en el literal «k», se prescribe que la directiva comunal debe o puede «solicitar a la asamblea general, autorización expresa para disponer o gravar los bienes y rentas de la comunidad, así como para celebrar transacciones y actos para los que se requiera autorización especial». Entonces, de no hacerlo con las formalidades de ley, les sería aplicable lo prescrito en el artículo 21 de la Ley General de Comunidades Campesinas:

Los miembros de la directiva comunal son responsables individualmente de los actos violatorios de la presente ley y del estatuto de la comunidad, practicados en el ejercicio de su cargo; y solidariamente por las resoluciones y acuerdos adoptados, a menos que salven expresamente su voto, lo que debe constar en acta.

Además, las autoridades que contravengan las normas comunales y demás formalidades podrán ser pasibles de que se les apliquen sanciones, siendo las más graves la revocatoria de cargo o mandato (literal «e») y la pérdida de la condición de comunero calificado (literal «g»), de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de la Ley, ya que sus actuaciones se podrían considerar contrarias a los intereses de la comunidad.

Según Diez (2013), cabe precisar lo siguiente:

En el contexto de presión sobre el territorio, las áreas comunales empiezan a ser sujeto de disputas entre comuneros ya no solo por el acceso a la tierra para cultivarla o producirla, sino para, eventualmente, realizar transacciones con capitales privados que ingresan a invertir en territorio comunal o porque implican el acceso a la extracción de recursos del subsuelo (p. 183).

Lo dicho por los autores y los resultados en campo implican que el conflicto propiciado por los dirigentes al usufructuar activos para ganar utilidades desborda el control que tiene la organización comunal sobre el acceso al uso de las tierras.

En consecuencia, los dirigentes pierden legitimidad, pues sus propósitos no sintonizan con el desarrollo de la gestión comunitaria (control del uso de los recursos y relaciones horizontales entre comuneros para aprovechar los recursos con fines productivos); más bien, en ellos se reflejan propósitos individuales: obtener prerrogativas económicas.

Ahora, en toda actividad, ya sea exploratoria o de explotación, el concesionario de un derecho minero no basta con que tenga este derecho, sino que, antes de realizar cualquiera de dichas actividades, necesariamente tiene que obtener la licencia social, es decir, la autorización por parte del titular del predio del suelo superficial sobre el cual recaerán las actividades.

El mecanismo que permite cautelar los derechos de los pueblos indígenas y tribales es la consulta previa, ¿previa a qué?, previa a los proyectos que el Estado vaya a aprobar que les puedan afectar directamente. Según la Ley 29785, «Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)», y su reglamento, dicha posibilidad es un imperativo a fin de evitar conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios. Se trata de un derecho que tiene reconocimiento legal.

82

Por otro lado, la licencia social previa a las operaciones de cualquier actividad no tiene un asidero propiamente legal, pero esto no le resta valía. Esta consiste en que la encargada de las actividades debe tener la aceptación por parte de los titulares de los derechos, tales como comunidades campesinas, para el inicio de sus operaciones. No se trata propiamente de un imperativo legal, aunque sin esta el proyecto que se pretende desarrollar podría no concretarse por falta de la aprobación social.

En la Comunidad Campesina de Ticlacayán, si solo unos cuantos negocian los territorios a favor de concesiones, no se efectivizaría dicha consulta previa, pues no se cuenta con la participación de la asamblea general en pleno.

En síntesis, debemos decir que en «las comunidades campesinas la tierra sigue siendo un tema que concita mucha atención y constituye fuente de conflictos» (del Castillo, 2004, p. 79). Esta perspectiva, como se explica en párrafos anteriores, se relaciona, sin duda, con el acceso al control del uso de tierras, siendo los dirigentes los actores principales de esta controversia. En este sentido, muchas veces, el gobierno comunal puede funcionar como una entidad privada que celebre pactos y negociaciones sobre el uso de tierras con fines económicos, y no ajustar el ejercicio de sus funciones al provecho de la comunidad.

Consideramos que el fin de los dirigentes de buscar un provecho personal en la concesión de tierras a las mineras quiebra el vínculo de confianza en los comuneros; finalmente, la comunidad se fragmenta y, a futuro, hay pérdidas. Por ello, para Burneo y Ortiz de Zevallos (2015), los comuneros «quieren recuperar la autoridad, denuncian los hechos, y destituyen a los dirigentes de su cargo, pero dejan abierta la posibilidad de que en el futuro otros dirigentes se ajusten a estas reglas de juego, porque sus facultades están en cuestión» (p. 23).

Cabe agregar que, según el artículo 15 de la Ley 24656, las comunidades campesinas por sí mismas pueden tramitar y explotar concesiones mineras, así como desarrollar múltiples actividades para aprovechar los recursos naturales, bosques, agua y otros, que existan en el territorio de las comunidades. Así, se posibilita, en efecto de lo anterior, la actividad empresarial conjuntamente con terceros. Esto de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 35, en el cual se señala que las entidades del sector público tienen la obligatoriedad de promover «el aprovechamiento prioritario por las comunidades campesinas de los recursos naturales existentes en el territorio comunal». Entonces, normativamente, existe la apertura para que las comunidades campesinas incursionen directamente o con la ayuda de terceros en la explotación de los recursos, entre los cuales se incluye la minera.

## V. CONCLUSIONES

Los actores que participan en la ordenación del acceso a las tierras son los dirigentes, fiscalizados por líderes (exdirigentes del gobierno comunal), amparados en normas vigentes: Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas; la Constitución Política del Perú de 1993; Ley 26505, «Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas»; y Ley 26821, «Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales». Este proceso se ajusta también a las políticas que rigen en la comunidad posreforma agraria.

El acceso al uso de las tierras, posreforma agraria, en esta comunidad está ligado a su aprovechamiento y se estructuró en dos fases. La primera fase (1970-1980) se destina a la actividad agrícola. En la segunda fase (1990-2000), las propiedades están asignadas, en una primera etapa (1990-1995), a la producción de la papa, pero se reduce por la migración de los comuneros (por la violencia política) y su acceso a otras actividades: comercio, empleo público y privado (minería). En una segunda etapa (1995-2015), hay mayor accesibilidad a la ganadería y a la concesión a la minería. Ambas actividades generan tensiones en la comunidad.

Estas tensiones se presentan porque los dirigentes se disputan la participación en la ordenación del uso de las tierras destinadas principalmente a la industria extractiva en los procesos concertados entre la Minera Milpo, actualmente llamada Nexa SAA, de 2004 a 2014. En efecto, su concesión tiene como propósito concentrar utilidades y obtener beneficios individuales. Estas prácticas son resultado de la reconfiguración de la gestión del desarrollo comunitario y su relación con el mercado, lo cual establece que el dirigente proyecte su individualidad e influya sobre el control del acceso a la tierra.

## BIBLIOGRAFÍA

- Burneo, M. (2012). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos. *Anthropologica*, 31(31), 16-41.
- Burneo, M. y Ortiz de Zevallos, A. (2015). *Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay*. Cepes.
- Castillo, M. y Urrutia, J. (2007). *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aporte de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Congreso de la República del Perú. (1993). Constitución Política del Perú. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf>
- Del Castillo, L. (2004). Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación. En A. Laos, *Las comunidades campesinas en el siglo XXI: situación actual y cambios normativos*. Allpa.
- Diez, A. (2000). *Motivaciones y dinámicas de los tipos de organización de la población rural andina peruana*. PUCP.
- Diez, A. (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. PUCP.
- Diez, A. (2013). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. Presentación. *Anthropologica*, 31(31), 5-14. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201301.001> Directiva 10-2013-SUNARP-SN [Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp)]. Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas. 2013.

- Ley 26505. Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. 26 de junio de 1977.
- Ley 24656. Ley General de Comunidades Campesinas. 14 de abril de 1987.
- Ley 26821. Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. 10 de junio de 1997.
- Ley 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 31 de agosto de 2011.
- Meza, A. (2016). *Memorias e identidades en conflicto: el sentido del recuerdo y del olvido en las comunidades rurales de Cerro de Pasco a principios del siglo XXI*. Edit. Punto Com.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2014). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia en breve*. FAO.
- Ravina, R. (2022). *Entre lo común y lo privado: derecho de propiedad de las comunidades campesinas, problemática y propuestas*. Normas Jurídicas Ediciones.
- Urrutia, J. (2007). *Los estudios sobre comunidades y la perspectiva de género*. En P. Castillo, A. Diez, Z. Burneo, J. Urrutia y P. del Valle (ed), *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? (p. 259-290)*. Grupo Allpa, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Grupo Allpa.
- Villalobos, A. (2024). *La justicia comunal en las comunidades campesinas*. Instituciones, instrumentos y jurisprudencia. Jurista Editores.

Recibido: 15-04-2025

Aprobado: 02-07-2025