

Rivera Alarcón, Eliana Lía. **Democracia y ciudadanía: una visión desde las comunidades campesinas peruanas.** *En publicación: La construcción de la democracia en el campo latinoamericano.* de Grammont, Hubert C.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-38-0

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C11RAlarcon.pdf>

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

ELIANA LÍA RIVERA ALARCÓN\*

## DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA: UNA VISIÓN DESDE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS PERUANAS

### INTRODUCCIÓN

Para las comunidades campesinas peruanas la experiencia del período republicano representa un largo proceso de búsqueda de su ciudadanía en el Estado nacional<sup>1</sup>. Este proceso, que atraviesa por varios momentos, encontrará en el marco constitucional el desarrollo de un pensamiento tutelar y proteccionista, que se inicia con la Constitución de 1920 y continúa con las constituciones posteriores de 1933, 1979 y 1993<sup>2</sup>. En estos períodos constitucionales, el afán

---

\* Abogada. Doctoranda en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Instituto Latinoamericano de Investigación (ILAI), Asociación Kuraka, Cuzco, Perú.

1 Utilizaremos el concepto de comunidades campesinas como sinónimo de poblaciones indígenas dado que así se las denomina en Perú, considerando todas las connotaciones socio-políticas y culturales que están de por medio. Las comunidades campesinas a las que se hace referencia en este trabajo se ubican principalmente en la sierra sur del país.

2 Si bien la Constitución de 1993 reconoce la diversidad cultural de la nación, también tiene restricciones para el reconocimiento de derechos diferenciados para la población comunal, como son los derechos sociales y colectivos.

modernizador del derecho y de las políticas estatales centró su atención principalmente en la comunidad indígena como institución. Olvidaron que era igualmente importante la conversión del indígena en ciudadano, lo cual suponía no sólo reconocer su existencia, sino reconocerlo como sujeto de un conjunto de derechos humanos individuales y colectivos.

El tema de la ciudadanía y la democracia en las comunidades indígenas ha cobrado especial importancia porque tiene su origen en un problema práctico, insuficientemente resuelto, de momento, por el sistema democrático. Este ha basado la pertenencia de los individuos –pertenecientes a las comunidades campesinas– a la comunidad política –Estado peruano– en un modelo de integración, cuando no de asimilación, que dejaba en situación precaria el posible desarrollo de la diferencia entre el individuo y la comunidad; y, por consiguiente, el desarrollo del pluralismo social, jurídico y político de la sociedad civil.

En Perú, la pertenencia a la comunidad política nunca fue compatible con la pluralidad de identidades colectivas, y la democracia justificó muchas veces procesos de exclusión y asimilación. De esta manera, la exclusión política, social y cultural por razones étnicas tiene efectos sobre la configuración de la ciudadanía. Durante el desarrollo de los procesos de ciudadanización campesina y/o indígena, el tratamiento de los problemas legales de este sector poblacional encontró varios canales formales para su resolución, aunque manteniendo la vía informal como recurso alternativo al oficial y/o complementario de la propia racionalidad comunal.

Además, es pertinente considerar que este proceso de ciudadanización se desarrolla en un escenario donde las diferencias culturales y étnicas están relacionadas con desigualdades sociales y económicas, sumándose a esto la violencia social y política que hacen del Perú un país profundamente estratificado.

Esta ponencia busca analizar y reflexionar sobre las posibilidades que encontramos actualmente para impulsar el reconocimiento de la ciudadanía campesina, el pluralismo jurídico y la consolidación de la democracia en el Perú, poniendo especial énfasis en la manera en que se construyen las relaciones entre el Estado y las comunidades campesinas.

En primer lugar, presentaré y analizaré el proceso de titulación de tierras –canales formales– de las comunidades campesinas diseñado por el Estado para reconocer y legalizar la propiedad de las

tierras comunales. Esta experiencia permitirá apreciar los mecanismos participativos diseñados para el trabajo de titulación y la dispersa y compleja legislación creada para dicho objetivo, así como algunos resultados cuantitativos. Al mismo tiempo, la experiencia de titulación de tierras nos permitirá comprobar que la ciudadanía no sólo tiene que ver con el reconocimiento de sus derechos, sino también con la materialización práctica de estos derechos, con el desarrollo efectivo de las oportunidades de vida que los derechos contienen normativamente.

Como segundo punto analizaremos las experiencias de algunos mecanismos democráticos –*canales informales*– desarrollados por las comunidades campesinas. Podremos apreciar estas experiencias a través de la organización interna de la comunidad y de las rondas campesinas, estas últimas creadas como un mecanismo de regulación social en el ámbito donde operan<sup>3</sup>.

Las comunidades campesinas son instituciones de primera importancia en Perú, dado su número, la población que albergan y la cantidad de recursos naturales que poseen. La experiencia de las rondas campesinas como parte de la organización comunal, y la forma en que cumplen sus funciones, permitirán comprobar la existencia de mecanismos participativos y democráticos de toma de decisiones en el espacio público. Asimismo, la reflexión sobre el accionar de las rondas campesinas nos permitirá afirmar, desde la perspectiva del pluralismo jurídico, que ya no se podrá asumir una concepción monista ni centralista del Derecho, sino plural. En esta línea conceptualizamos al ciudadano como un individuo con derechos reconocidos y garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte.

Finalmente, esa doble visión de democracia y ciudadanía, es decir, una desde la perspectiva del Estado y la otra desde la perspectiva de la organización comunal, nos permitirá hallar puntos de encuentro y experiencias que compartir en busca de un objetivo mayor: el reconocimiento efectivo de la diversidad cultural de la nación y la democratización del Estado, lo que implica el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada y del pluralismo jurídico.

---

3 Cuando nos referimos a las rondas campesinas, no estamos hablando de los comités de autodefensa creados por el ejército durante la época de la violencia política.

## TITULACIÓN DE TIERRAS COMUNALES: NUEVOS DERECHOS CIUDADANOS PARA ACCEDER A LA PROPIEDAD COMUNAL

### PROCESO DE REFORMA AGRARIA

La creación de canales formales para el reconocimiento de la propiedad del territorio de las comunidades campesinas se inicia en 1969 con el proceso de Reforma Agraria, cuando el régimen militar, que implementa la reforma, crea instancias especializadas para resolver los conflictos de propiedad del territorio comunal. Al mismo tiempo se crean nuevos derechos comunales como la adjudicación de tierras afectadas por la reforma a favor de las comunidades campesinas o de grupos de ex feudatarios<sup>4</sup>. Es decir, el primer paso efectivo para reivindicar y reconocer derechos de propiedad comunal se da a través de mecanismos principalmente judiciales. Con esto se reconoce explícitamente la existencia de una serie de conflictos históricos en torno a las demandas de reconocimiento de los derechos de propiedad que corresponden a las comunidades.

En el terreno de las medidas adoptadas se crean tres canales formales para orientar los conflictos de las comunidades campesinas: el Fuero Agrario para asuntos judiciales especializados; la oficina de Comunidades Campesinas del Ministerio de Agricultura, para asuntos administrativos de la población comunal; y el Poder Judicial complementario a los dos primeros.

La Reforma Agraria de 1969 fusiona la legislación agraria y la comunal, regulando en su texto simultáneamente materias de ambas instituciones. Entre otras cosas, la legislación establece que los comuneros dejan de ser considerados indígenas para ser considerados campesinos con un nuevo estatus para el reconocimiento de la condición ciudadana de la población comunera. Sin embargo, no se les reconoce el derecho al voto sino hasta la Asamblea Constituyente de 1978. La legislación implementa una nueva definición porque, de un lado, pretende romper con los efectos étnico-raciales de la ideología oligárquica dominante sobre la población indígena, surgida desde la colonia, que les negaba su condición de ciudadanos; y porque, de otro, el proyecto desarrollista agrario de la reforma reconoce al indígena ya no como productor agrario, sino como campesino. Estos *nuevos campesinos* se volvieron acreedores preferenciales para los procesos de adju-

---

4 En otros países de América Latina los feudatarios se conocen como peones o peones acasillados.

dicación de tierras, sin requerir títulos de propiedad del prototipo civil y con la posibilidad de tramitar sus conflictos territoriales fuera del alcance del monopolístico poder judicial, en una instancia judicial especializada denominada Fuero Agrario.

Es por estas razones que las reacciones sociales en torno a los nuevos derechos agrarios comunales<sup>5</sup> no se hicieron esperar y rebasaron el ámbito de las voces de los grandes propietarios de tierras. Las protestas de pequeños grupos de poder fueron probablemente mayores que el nivel de presión ejercido por las propias comunidades campesinas antes y después de la Reforma Agraria de 1969. En este contexto surgen las llamadas nuevas comunidades campesinas, producto de las adjudicaciones de tierras otorgadas por la reforma a los ex trabajadores de haciendas, quienes se organizan bajo la modalidad de comunidades campesinas para poder ser beneficiarios de la adjudicación.

Los conflictos de intereses económicos y sociales originados por las prerrogativas de la reforma aparecen cuando en la legislación agraria y comunal se establece la propiedad territorial inalienable, imprescriptible e inembargable; cuando se incorpora la noción del trabajo como elemento definitorio de la propiedad (recordemos que el postulado básico de la Reforma Agraria era: la tierra es para quien la trabaja); cuando se establecen superficies mínimas inafectables para la expropiación; cuando se otorgan derechos preferenciales de adjudicación de tierras a comunidades, a grupos campesinos (formados especialmente por los ex feudatarios) y a empresas asociativas y cooperativas (Pasara, 1978: 43).

Cuando todo esto ocurre, se rebasa el nivel de reformas para afectar drásticamente a la oligarquía nacional, cuyo poder fue liquidado. Esto es así porque la normatividad sobre las condiciones de acceso a la propiedad constituyó históricamente uno de los principales conflictos de la sociedad peruana. Los estudios sobre las movilizaciones campesinas, las organizaciones gremiales y las estrategias de seguridad nacional (analizadas a través de las leyes relacionadas con las reformas sociales, entre ellas la Ley Agraria) dan cuenta de la trascendencia política de la conflictividad en torno a la tierra.

---

5 Sobre los nuevos derechos agrarios comunales se puede consultar la numerosa legislación creada a tal efecto, pero principalmente ver Dongo Denegri (1974) y la *Legislación sobre Reforma Agraria* (1975). Sobre los contenidos del derecho agrario comunal, ver la obra de Figallo (1990).

Además, la instrumentalización de las definiciones legales desde la colonia hasta la república, incluyendo la opción tutelar y la liberal, han sido formas de ejercer el poder, por la vía normativa-sustantiva, para afrontar (no necesariamente resolver) los conflictos legales de las comunidades campesinas: la propiedad de la tierra, las condiciones de trabajo alrededor de ella y, posteriormente, la regulación del acceso de los pobladores campesinos a mejores condiciones de vida y al reconocimiento de su ciudadanía.

Si bien el proceso de reforma agraria constituye un espacio para reivindicar derechos ciudadanos de propiedad comunal, tuvo algunos vacíos importantes. En particular, no consideró mecanismos para titular el territorio de comunidades campesinas surgidas con anterioridad al proceso de reforma agraria, como son las llamadas comunidades con tierras originarias, que son las más numerosas, inclusive cuando podían demostrar tener títulos coloniales. En este aspecto, se limitó a adjudicar tierras preferentemente a nuevas comunidades sin resolver el problema de la propiedad preexistente.

Otro vacío que deja la reforma es el conflicto jurídico relacionado con la transferencia de los derechos de propiedad a nombre del Estado peruano, producto del proceso de expropiación de tierras. Hasta la fecha, muchos títulos de propiedad de haciendas afectadas por la reforma, y cuyas tierras fueron adjudicadas a las comunidades, conservan la titularidad del ex hacendado inscrita en la oficina de los Registros Públicos, lo que da pie para que algunos hacendados pretendan revertir el proceso de adjudicación, lo cual no es posible pero conduce a numerosos conflictos judiciales y excesivos costos para los comuneros<sup>6</sup>.

Sin embargo, un aporte importante del proceso de reforma agraria es la creación de mecanismos procesales especializados para litigar, basados fundamentalmente en principios jurídicos que muchos años después serían incorporados a las normas para ser aplicadas en la administración de justicia. Algunos de los principios innovadores para su tiempo fueron: la *sumaridad*, que permite reducir drásticamente los plazos de las normas de procedimiento contenidas en la propia Ley de Reforma Agraria; la *efectividad*, que obliga al juez

---

6 Como reconoce Carlos Pasara al analizar el régimen jurídico de la expropiación de tierras privadas con fines de reforma agraria, “el proyecto gubernamental ha asegurado para el Estado el control y la participación en la apropiación, sin la propiedad. Esto último, probablemente, significa la carencia, para el conjunto del intento de reforma, de la legitimidad que la forma jurídica otorga” (Pasara, 1978: 55).

a buscar pruebas por su parte sin que las partes las ofrezcan necesariamente; la *celeridad* en el procedimiento, que obliga al juez a aplicar las normas que amparan el derecho de los campesinos aunque estos no lo hubieran invocado a su favor; y la *inversión del principio judicial referente a la prueba*, que exime a la parte más débil de comprobar la violación de sus derechos<sup>7</sup>. También la jurisprudencia del Tribunal estableció que el juez agrario tiene capacidad para resolver más allá de lo planteado por las partes<sup>8</sup>.

Años después, algunos de estos principios procesales fueron invocados por directivos comunales que litigaron en los juzgados de tierras y ante el propio Tribunal Agrario para resolver conflictos al interior de sus comunidades a través, principalmente, de la organización de rondas campesinas<sup>9</sup>.

En general, el proceso de reforma agraria en relación con el reconocimiento de derechos ciudadanos a las comunidades campesinas tuvo una intervención mediatizada y contradictoria: por un lado, otorgaba *nuevos derechos de propiedad* a las comunidades, y, por otra parte, desconocía la existencia de *derechos de propiedad* preexistentes en el campo como era el caso de las comunidades campesinas con tie-

---

7 La teoría del Derecho dice que quien afirma algo debe probarlo. En el procedimiento judicial agrario, siguiendo una lógica aparentemente equitativa basada en las dificultades que tiene la parte más débil en el proceso para probar la violación de sus derechos, no se respeta esta regla. Así lo demuestra la siguiente sentencia: “El Tribunal ha resuelto que quien debe probar la existencia de la relación de salario es el propietario, en caso contrario se presume que los campesinos demandantes han tenido la condición de feudatarios, resultando así amparado su derecho a la parcela que conducen” (Causa N° 1.228-72 en Pasara, 1978: 62).

8 Esta capacidad se otorga en aplicación del principio denominado *ultra petita*. Un ejemplo de esto aparece en la siguiente causa: “Al contrario de las normas del derecho civil [el juez puede] sobrepasar el pedido de la parte en cuanto no envuelva limitación del derecho de defensa o sea cuando se fundamente en hechos que, aun cuando no fueron especificados en la petición inicial, hayan sido discutidos y debidamente probados” (Causa N° 543-70). Esto demuestra que la intervención aceleradora y activa del juez en el proceso no es neutral; un buen ejemplo de ello se encuentra en un caso en el cual los campesinos habían planteado mal la denominación de la acción legal que les correspondía hacer valer. El Tribunal Agrario, al reconocerles su derecho, estableció en la resolución cuál era la figura legal aplicable, corrigiendo el error de los demandantes. La sentencia del Tribunal justifica su decisión “de acuerdo a la naturaleza social del derecho agrario, que ampara al campesino que trabaja la tierra y no a quien la cede para obtener renta y recurre a las vías de hecho para despojar este” (Causa N° 1.747-70 en Pasara, 1978: 60).

9 Hemos podido comprobar este hecho en nuestro trabajo con rondas campesinas en el departamento del Cuzco, lugar donde el proceso de reforma agraria tuvo una especial intervención.



rras originarias. Además, más allá de los efectos benéficos de la reforma agraria que permitió un mejor reparto de la tierra, la reforma fue ajena al reconocimiento de los campesinos/indígenas como ciudadanos, ya que ni siquiera reconocía el derecho al voto de esta población y menos aún se propuso el reconocimiento de otros derechos como el respeto a su cultura o sus costumbres. En este período estaba todavía muy lejana la idea del reconocimiento de la diversidad cultural de la nación. Para subsanar los problemas de las comunidades con tierras originarias se estableció en 1987 el procedimiento de deslinde y titulación de tierras comunales.

#### PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y TITULACIÓN DE TIERRAS COMUNALES

El procedimiento de deslinde y titulación pretende cubrir, en esencia, el vacío dejado por la reforma agraria respecto a la titulación del territorio de comunidades campesinas con tierras originarias, como lo señalamos anteriormente<sup>10</sup>. La Ley N° 24.657 publicada en 1987, que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas, pretendió reconocer un derecho ciudadano negado desde la época de la colonia a la población campesina peruana: *el reconocimiento del derecho a la propiedad ancestral*. Lo interesante de la ley de deslinde y titulación es que establece un mecanismo para reconocer terrenos coloniales a las comunidades y las legitima ante cualquier acto de perturbación de terceras personas, sean públicas o privadas.

Esta Ley se aplicó en la época del gobierno de Alan García. Desde 1978 se reconocía el derecho al voto a la población *analfabeta* y, por tanto, los comuneros-campesinos eran ciudadanos con derecho a voz y voto por primera vez en la vida de la república peruana. Con la ley de 1987 podían ahora participar en el proceso de titulación con plenos derechos políticos, aunque siempre con algunas limitaciones para ejercerlos de manera efectiva, tanto más considerando que el Tribunal Agrario, creado en la década anterior para tutelar los dere-

---

10 La importancia de explicar brevemente el proceso mismo de titulación de tierras tiene como objetivo demostrar que no sólo es un procedimiento complejo sino especializado, y además la vigencia de aproximadamente cien normas legales y numerosos procedimientos para titular las tierras comunales hacen más complicado aún el tema. Esto sin considerar que ya resulta difícil, tanto para funcionarios del Ministerio de Agricultura como para los propios abogados, y con mayor razón para la propia población comunera (que lamentablemente en su gran mayoría todavía es semi analfabeta), manejar la numerosa legislación "vigente".

chos comunales, se encontraba en proceso de desactivación. El país vivía una serie de cambios sociales importantes, aunque caracterizados por el populismo del régimen, y la situación de violencia política iniciada a principios de los ochenta golpeaba fuertemente al sector rural, principalmente a las comunidades.

#### DEL PROCEDIMIENTO

La Ley de deslinde y titulación establece que, si las tierras de las comunidades campesinas carecieran de títulos, si tuvieran diferencias entre el área indicada por *sus títulos* y el área real, o estos fueran imprecisos en cuanto a sus linderos, medidas perimétricas o tierras superficiales que comprende su territorio, estos defectos se salvarían con el procedimiento de deslinde y titulación del territorio comunal.

En este caso, *sus títulos* de propiedad son los títulos coloniales que muchas de las comunidades demostraron tener, y también los propios títulos de tierras adjudicadas por la reforma agraria que adolecían de defectos demarcatorios. La oportunidad que se otorga a las comunidades es demostrar su propiedad no sólo con los títulos mencionados sino también ofreciendo cualquier medio de prueba de la posesión, como son las actas de colindancia, un croquis con indicación de los predios colindantes y los nombres de sus propietarios<sup>11</sup>.

La seguridad jurídica que otorgan los Registros Públicos a los derechos de propiedad en general se mantiene para el proceso de titulación y, en muchos casos, lejos de perjudicar a las comunidades, los Registros resultaron ser una garantía jurídica para quien dice ser propietario de un terreno. Algunos propietarios particulares que pretendían reivindicar derechos de propiedad frente a las comunidades en procesos de deslinde y titulación no pudieron demostrar ser propietarios, dado que no tenían saneada su situación de sucesión hereditaria y, en otros casos, porque eran simples poseionarios.

El mecanismo de deslinde y titulación también deja problemas no resueltos como el hecho de excluir de la delimitación del plano comunal a aquellos terrenos o parcelas sobre los cuales existe contro-

---

11 Durante el desarrollo de este procedimiento se presentaron muchas controversias con propiedades de la Iglesia y municipios principalmente, porque los territorios definidos por los planos coloniales de las comunidades incluían los actuales centros urbanos. En el caso de terrenos de propiedad de la Iglesia, los conflictos fueron mayores debido a que casi nunca se pudo revertir la situación.

versia con un colindante que puede ser otra comunidad o un tercero. En este caso se establecía, como una alternativa de solución, la consulta a la asamblea general de la comunidad como máxima autoridad para decidir sobre la procedencia de un acto conciliatorio con la parte en conflicto.

A la fecha, gran parte de los problemas de tierras que tienen las comunidades son el resultado de este procedimiento. El hecho de cerrar el perímetro comunal fuera del terreno que es materia de conflicto ocasiona problemas no sólo judiciales sino de despojo, dado que los excesivos costos administrativos o judiciales hacen que muchas comunidades desistan de ese reclamo; o, reconocido el derecho de propiedad de esas tierras, la elaboración del plano que hay que confeccionar del conjunto de todas las tierras de la comunidad (originarias, adjudicadas por reforma agraria, adquiridas de acuerdo al derecho común) implica un costo mayor que, por lo general, no se puede sufragar.

Sin embargo, debemos destacar la importancia de la consulta a la asamblea general de la comunidad como máxima autoridad para tomar la decisión de proceder con un acto conciliatorio, reconociéndose de esta forma una costumbre comunal de toma democrática de decisión.

Podemos apreciar algunos resultados de este procedimiento de ciudadanía campesina en los siguientes cuadros. Decimos ciudadanía porque se pretende reconocer derechos de propiedad a comuneros en igualdad de condiciones que a cualquier otro ciudadano peruano no comunero. Esta igualdad jurídica, que también se afirmaba y declaraba en el procedimiento de titulación, tiene un origen histórico en formalidades normativas, pero con escasa aplicación práctica. Indudablemente, los resultados expresados en cifras dan la visión de indicadores muy positivos del proceso de titulación.

CUADRO 1  
COMUNIDADES CAMPESINAS Y SU ESTADO DE TITULACIÓN

Comunidades campesinas	Con título		Sin título	
	Número	%	Número	%
5.680	4.164	73,31	1.516	26,69

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

Este cuadro nos indica que existen 5.680 comunidades campesinas registradas en el país, que agrupan en sus territorios a 2 millones de personas, aproximadamente el 40% de la población rural total (Bonilla Aguayo, 2002). También establece que existen 4.164 comunidades campesinas que cuentan con un título de propiedad y representan el 73,31% del total. El restante 26,69% aún no tiene título de propiedad debido a los vacíos dejados por el procedimiento de adjudicación de tierras en la Reforma Agraria y por el procedimiento de deslinde y titulación de tierras, como señalamos anteriormente.

CUADRO 2

## COMUNIDADES CAMPESINAS CON TÍTULO Y SU ESTADO DE REGISTRO FORMAL

Comunidades campesinas con título	Con título registrado		Con título sin registrar	
	Número	%	Número	%
4.164	3.038	72,96	1.126	27,04

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

De las 4.164 comunidades campesinas que tienen títulos de propiedad, un 72,96% tiene inscripto el título en los Registros Públicos<sup>12</sup>, garantizando de esta manera sus derechos de propiedad, mientras que sólo un 27,04% aún tiene pendiente el trámite de registro.

CUADRO 3

## COMUNIDADES CAMPESINAS SIN TÍTULO Y SU ESTADO DE TRAMITACIÓN

Comunidades campesinas sin título	Título en trámite		Título sin trámite alguno	
	Número	%	Número	%
1.516	1.191	78,56	325	21,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bonilla Aguayo (2002).

Este cuadro señala que existe un número reducido de comunidades campesinas (1.516) que aún no tienen títulos de propiedad, y que de

12 La Dirección Regional de los Registros Públicos es la instancia oficial encargada de registrar los derechos de propiedad, otorgando un número registral para garantizar la propiedad de quien lo solicita. Para el caso de las comunidades campesinas se tiene un registro especial.

este número un 78,56% tiene sus títulos en trámite, mientras que tan sólo el 21,44% de comunidades no han iniciado ningún trámite<sup>13</sup>.

De esta manera, los canales formales diseñados por el Estado para el proceso de titulación de tierras de las comunidades campesinas, desde el punto de vista del Derecho, son sólo un tema para estudiar y analizar el largo y complejo proceso para el reconocimiento de derechos ciudadanos para la población comunera. Aplicar el principio de igualdad ante la ley para el reconocimiento del derecho de propiedad consiste, básicamente, en otorgar a los comuneros el mismo derecho que le corresponde a cualquier ciudadano peruano no comunero. Sin embargo, en ese último caso los plazos y términos para otorgar un título de propiedad, en el ámbito rural o urbano, no implican una dilación en el tiempo tan larga como la que afecta a las comunidades, ni merecen procedimientos tan complejos que provoquen excesivos gastos.

Encontramos un ejemplo de ello con la Constitución de 1920 que reconoce por primera vez la existencia legal de las comunidades campesinas otorgándoles el estatus de personas jurídicas. Si aplicamos el principio de igualdad ante la ley para las personas jurídicas no comuneras, el trámite concluía con la inscripción de la personería jurídica en la oficina de los Registros Públicos<sup>14</sup>. En el caso de las comunidades campesinas, las condiciones materiales para inscribir la personería jurídica en los Registros Públicos se concretaron aproximadamente cincuenta años después de su reconocimiento. Para el caso del departamento del Cuzco, esta información se encuentra en el registro de

---

13 Toda la información indicada en los tres cuadros requiere niveles de precisión y análisis muy particulares, debido a que existen: comunidades con títulos reconocidos e inscritos sólo de un tipo de propiedad que pueden ser tierras originarias o adjudicadas por reforma agraria, entonces estas no están registradas ni aparecen en la información de los cuadros; comunidades con títulos registrados de todas las formas de adquirir la propiedad pero en proceso de desmembramiento, es decir, sectores de la misma organización comunal que desean ser comunidades separadas del núcleo que les diera origen. En este rubro podrían estar las comunidades que no realizan trámite alguno indicado en el Cuadro 3, debido a que el trámite de separación se inicia primero al interior de la comunidad campesina; comunidades que teniendo título no están registradas, y pueden estar afrontando las consecuencias de los vacíos dejados por los procesos de titulación. Hacemos estas precisiones con relación a los resultados de la información sistematizada en los cuadros, ya que son simplemente indicadores registrados en el acercamiento que tenemos al saneamiento físico y legal del territorio de las comunidades que se encuentran en curso. Saneamiento que implica, entre otras cosas, revisar todo el proceso de titulación realizado.

14 Esta inscripción permite el ejercicio ciudadano en forma efectiva, es decir, permite registrar, adquirir, vender bienes, o participar en las instancias estatales, entre otras posibilidades.

comunidades campesinas del departamento, donde se pueden precisar exactamente las fechas. La demora en la inscripción tiene que ver con la falta de información para concluir el trámite del reconocimiento como comunidades, que durante treinta años se gestionaba directamente ante la Presidencia de la República. Además, las oficinas de Registros Públicos sólo funcionaban en las capitales de departamento; en el caso estudiado en Cuzco, hasta el año 1992, no existía un registro formalizado para comunidades campesinas, no obstante ser el departamento que alberga al mayor número de comunidades del país.

Igualmente, el reconocimiento de los títulos de propiedad de las comunidades se hace efectivo, aproximadamente, cincuenta años después de su reconocimiento como personas jurídicas, a través del mecanismo de adjudicación creado por la reforma agraria y por el procedimiento de deslinde y titulación de tierras comunales, señalados anteriormente. Es decir, desde 1920, las comunidades existían formalmente ante la ley porque la aplicación efectiva que involucra el reconocimiento de cualquier derecho era sólo declarativa. Actualmente, las comunidades campesinas que poseen títulos de propiedad tienen el reto del saneamiento físico y legal, que implica resolver todos los vacíos dejados por los procedimientos creados tanto para el reconocimiento de su personería jurídica como para la titulación de sus tierras.

## LAS RONDAS CAMPESINAS

La organización interna de las comunidades campesinas, y el mecanismo *informal* creado para resolver conflictos en el sector rural desarrollado a través de las rondas campesinas, es uno de los temas que nos permitirá analizar el sistema participativo y democrático de toma de decisiones que cuestiona al sistema oficial de administración de justicia y permite reflexionar nuevamente sobre la aplicación del principio de igualdad ante la ley. Asimismo, permite ver cómo desde el mundo de los actores sociales se materializan efectivamente los derechos normativos y se construyen las bases para el fortalecimiento de la ciudadanía.

Las comunidades campesinas son organizaciones de familias que viven asentadas en un determinado territorio; tienen autonomía en el trabajo comunal, en el uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que establece la ley; tienen existencia legal y son reconocidas como personas jurídicas.

La asamblea general de la comunidad, reunión de todos los comuneros y comuneras, es reconocida como máxima autoridad comunal. Es el espacio donde se establecen los acuerdos por votación y aprobación mayoritaria. Los acuerdos adoptados en asamblea general deben ser respetados y cumplidos; el incumplimiento de un acuerdo o de una sanción afecta e involucra a todos. Las comunidades eligen cada dos años a una junta directiva integrada por un presidente, un tesorero y vocales para que represente a la comunidad. Como lo plantea Yrigoyen Fajardo, “las rondas campesinas constituyen una forma extendida de institución comunal andina, que ejerce funciones de gobierno local, justicia, desarrollo local, interlocución con el Estado y articulación supralocal” (2002: 31).

Las rondas campesinas, organizadas internamente en comités especializados<sup>15</sup>, están encargadas de resolver los conflictos comunales. En una primera instancia toman conocimiento de las denuncias y/o quejas de los comuneros en temas de tierras, asuntos de familia, conflictos diversos entre comuneros, robos, entre otros asuntos. Cuando no se pueden solucionar los problemas en este primer nivel, se pasa a la segunda instancia representada por el comité central de rondas campesinas. Esta instancia se conforma con los comités especializados de un grupo de comunidades campesinas de un distrito o provincia<sup>16</sup>. Su asamblea general, considerada como la máxima autoridad, en la cual pueden reunirse hasta mil comuneros, tiene una junta directiva que representa a todas las comunidades de su ámbito. Este segundo nivel, conocido como comité central de rondas campesinas, es la última instancia para resolver los conflictos.

Los comités de rondas comunales nos muestran un aspecto de las profundas transformaciones que viven las comunidades campesinas: la recreación del sistema de administración de justicia en el campo. La experiencia de las rondas comunales cuzqueñas, así como en otros departamentos del país, nos lleva a percibir a la comunidad como una organización dinámica, abierta y sensible a los cambios

---

15 Dentro de su organización interna, las comunidades campesinas tienen comités especializados. Estos son pequeñas organizaciones que se forman al interior de las comunidades con el objetivo de gestionar la consecución de determinados bienes y/o servicios a favor de la comunidad. Así, existen comités de agua, de salud, de educación, etc. Precisamente, las rondas campesinas son consideradas un comité especializado de la organización comunal.

16 La demarcación territorial de Perú incluye departamentos, regiones, provincias y distritos.

que se vienen operando no sólo en su entorno inmediato sino en todo Perú. Dinamismo que se expresa ya no sólo en la gestión colectiva de su territorio, función que ha sido y es considerada como constitutiva de esta organización, sino en otros aspectos más relacionados a la gestión de la vida social y de sus integrantes. Prueba de ello es la constitución de un sinnúmero de comités especiales creados con el fin de establecer negociaciones más especializadas y dinámicas con las instituciones oficiales y públicas, así como el surgimiento de las rondas como una instancia especializada para la seguridad, resolución de conflictos y administración de justicia (Cabedo Mallol, 2002). Según señala María Isabel Remy, “lo que sí son las comunidades –y lo son cada vez con más éxito– es aldeas, unidades de vida que gestionan colectivamente –como toda aldea– sus condiciones de vida [...] Este carácter de aldea de campesinos libres, más que unidad productiva, se viene expresando en el fenómeno de formación de las rondas” (Remy, 1995: 17).

La función jurisdiccional que se reconoce a las rondas campesinas está garantizada por el artículo 149 de la Constitución de 1993, que reconoce que “las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”. En este sentido, “las rondas demandan pleno reconocimiento constitucional y legal para el ejercicio de funciones jurisdiccionales y de autoridad comunal local, en el marco de un modelo de Estado pluricultural y democrático” (Yrigoyen Fajardo, 2002: 31).

La función jurisdiccional que cumplen las comunidades campesinas a través de las rondas campesinas para administrar justicia o resolver conflictos representa la legitimidad del grupo en el ámbito donde operan, aplican y recrean normas de control social. Algunas de las características generales de las rondas son:

- Menos abstracción en los conceptos y menos procedimientos burocráticos. Se toma en cuenta lo concreto, lo real, lo fáctico, la vida cotidiana.
- Mayor negociabilidad y flexibilidad en las decisiones, de modo que quede explícito, entre los miembros que accionan en el



- conflicto y los de la comunidad en su conjunto, su carácter de construcción y creación participativa.
- Tienen un carácter pedagógico para todo el conjunto social, en vista de que la administración de justicia de las rondas campesinas constituye una experiencia aleccionadora (educativa) intrínseca en el conflicto mismo.
  - Su objeto es reparar, resolver, rehabilitar, conciliar en términos efectivos y eficaces. Una sanción, de la naturaleza que fuere, constituye, sobre todo, un daño moral para quien es considerado culpable, porque en una sociedad “cara a cara” el *qué dirán* o el que lo reconozcan a uno como *culpable de un delito* es una sanción muy fuerte que, por lo general, impulsa al culpable a corregirse.
  - Son cohesionadoras porque se basan en la conservación de la unidad de la comunidad a través de la persuasión antes de usar la coacción.
  - Están basadas en la personalidad y trayectoria dentro de la comunidad, por tanto, tienen mayor conexión con la vivencia que con la norma jurídica abstracta; es por eso que existen penas de vergüenza pública antes que castigos físicos.
  - Son contextuales, porque no se administra justicia en una zona aislada del lugar donde han sucedido los hechos. Por el contrario, los dirigentes acuden al lugar donde se han suscitado los problemas, ahí donde el comunero ha tenido el litigio; por lo tanto se impone un proceso ágil en el terreno, delimitando los derechos correspondientes. Las sanciones se realizan preferentemente en lugares culturalmente simbólicos (cerros, lagunas) para los comuneros.
  - Más que declarar un derecho en favor de una parte, importa devolver la armonía y la paz social a la comunidad.
  - La administración de justicia comunal liga el derecho con la moral: sus determinaciones deben ser al mismo tiempo justas y morales.

El accionar de las rondas con las características descritas nos lleva a reflexionar, en primer lugar, sobre el monopolístico poder judicial y los problemas que trae consigo la administración de justicia. Todo esto conduce a desarrollar la idea del pluralismo jurídico, que en esencia es un cuestionamiento al Derecho del Estado que no responde a las

necesidades y características de la diversidad cultural que caracteriza al Estado peruano. En segundo lugar, el accionar de las rondas dirige el debate al centro mismo del problema de la construcción de la ciudadanía en términos de reconocimiento efectivo de derechos para todos los ciudadanos peruanos en igualdad de condiciones. Y esto se relaciona con el tema de la titulación de tierras.

Desde la perspectiva conceptual del pluralismo jurídico, la creación de normas jurídicas en el marco de una democracia formal consiste en que los grupos sociales, por intermedio de sus representantes y sobre la base de un procedimiento legal, puedan normar jurídicamente sus relaciones sociales. Sin embargo, la legislación nacional producida por los órganos estatales no corresponde a la realidad sociocultural del país, ya que grandes sectores de la población se mantienen al margen del Estado debido a su falta de poder para influir en la formulación de normas jurídicas. Es así que el Estado reproduce el sistema de dominación normativa.

El impulso teórico de la concepción del Derecho Oficial deviene de una visión racionalista del universo social y moral, que posibilita la construcción jurídica de la norma y del sistema jurídico. El Derecho Oficial se caracteriza por ser general, abstracto e impersonal. Es general porque la ley que promulga el Estado es igualmente obligatoria para todos; es abstracto, porque la ley no tiene en cuenta casos concretos, sino que se elabora precisamente de manera idealista; es impersonal porque comprende a un número indefinido de personas, y no a un grupo o una persona en particular.

Para María José Fariñas, estas características del Derecho Oficial constituyen el paradigma de la modernidad, que entiende que los derechos operan como elemento democratizador y, por tanto, limitador del poder del Estado, lo cual puede realizarse únicamente a través del derecho estatal. De esta manera, según Fariñas,

el Estado de Derecho estructurado como Estado-nación es el que desarrolla, garantiza, los derechos humanos, a través de su monopolio jurídico. De esta manera, la racionalidad jurídica de la modernidad niega o margina todo tipo de pluralidad o diferenciación normativa, es decir, todo derecho no estatal, surgido en determinados ámbitos de las relaciones sociales (familiares, de trabajo, de producción, de raza, etc.). Niega, además, la posibilidad de que la protección de los individuos pueda derivar directamente de la estructura plural de la sociedad, esto es, de

la interdependencia de los diferentes grupos sociales, y afirma, por el contrario, que los derechos de los individuos aparecen, así, como atributos de un Estado nacional, que representaría a una sociedad supuestamente homogénea en su conjunto (Fariñas Dulce, 1997: 33).

Una respuesta a esta disfuncionalidad del sistema jurídico moderno la encontramos en el pluralismo jurídico, que permite la coexistencia simultánea de varios sistemas jurídicos divergentes en un mismo espacio sociopolítico, es decir, la coexistencia de varios sistemas de regulación social, así como de varios mecanismos de resolución de conflictos: una inter-normatividad jurídica.

A pesar de no existir uniformidad sobre el concepto del pluralismo jurídico, y siguiendo a Fariñas, consideramos que hay elementos que caracterizan a las diferentes concepciones de dicho pluralismo jurídico: rechazo a la identificación del derecho con la ley (implica un pluralismo en las fuentes de producción del derecho); rechazo al monopolio jurídico por parte del Estado (implica un pluralismo normativo-jurídico); rechazo al mito unificador del monismo jurídico-formalista (implica un pluralismo social y cultural); y reconocimiento de la descentralización del Derecho estatal (implica una pluralidad de centros de decisión jurídica en un mismo sistema jurídico, lo que se denomina *policentricidad jurídica*); esto permite hablar también de un pluralismo jurídico *inter-sistémico* o pluralismo *interno* al derecho oficial o estatal.

Precisamente, el accionar de las rondas campesinas permitió poner en debate estos temas que lleva consigo el pluralismo jurídico, años antes poco conocidos y discutidos muy tímidamente en instancias oficiales. Al mismo tiempo, nos permite analizar la democratización del Estado peruano considerando que el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación realizado por la Constitución de 1993 no es suficiente. Un Estado que se precia de ser democrático debe materializar las declaraciones de principios constitucionales, y uno de esos caminos es el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada para la población comunera.

Finalmente, el cuestionamiento de la igualdad ante la ley sufre un quiebre importante porque las rondas han demostrado en los hechos que la administración de justicia no es funcional para todos los peruanos, en la medida en que los códigos de lo jurídico no consideran a la población culturalmente diferenciada.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La condición ciudadana reconocida por el Estado peruano para la población comunera tiene muchas limitaciones respecto de su aplicación práctica y efectiva; esto se puede comprobar con los procedimientos de titulación de tierras. Por otra parte, la perspectiva ciudadana desarrollada por la población comunera asentada en el sector rural demuestra, desde su propia praxis social y cultural, algunos caminos para construir la ciudadanía diferenciada en un Estado democrático caracterizado por la diversidad cultural de la nación.

El principio de igualdad ante la ley, que implica sobre todo acatar la ley, constituye una disciplina colectiva que nos obliga a actuar en comunión con los valores que impone el sistema hegemónico de producción normativa. La base para superar esta concepción de Derecho consiste en no considerar iguales a los desiguales, tomando en cuenta que la consideración de la desigualdad realmente existente no es para consagrarla, sino para superarla. A partir de esto vendrá el reconocimiento pleno ya no de lo desigual, sino de lo distinto, de lo diferente y diverso. Según Vicente Cabedo Mallo, el cambio de concepción del principio de la igualdad ante la ley “deja de tener su fundamento en la uniformidad, entendiéndose que la misma, para que sea efectiva, sólo es posible reconociendo el derecho a la diferencia” (2002: 98).

Con el reconocimiento de la ciudadanía diferenciada no sólo se produce un cambio del concepto de igualdad sino que también esta se enlaza con la idea misma de democracia, particularmente con el principio fundamental de todo Estado democrático caracterizado por el gobierno de las mayorías pero con respeto a las minorías. En este contexto, democracia para la población comunera significa no sólo el reconocimiento de un Estado pluriétnico, pluricultural y multilingüístico, sino sobre todo redefinir la relación entre grupos, culturas y lenguas que lo integran, con el objeto de establecer una igualdad de valor entre ellos.

López y Rivas precisa que la íntima relación existente entre el pluralismo y la democracia se basa en que “el pluralismo debe ser la base de una estrategia democrática para los Estados-nación en los que [...] la diversidad étnico-nacional, lingüística y racial constituyen una de las características fundamentales de los procesos de formación de esas sociedades nacionales. Por ello rechaza la exclusión de las minorías (como lo son los indígenas) en la conformación de la sociedad

nacional [...] El pluralismo asume, en esencia, el derecho a la diferencia y a la diversidad en el marco de una igualdad efectiva y de una democratización real del Estado y de la sociedad. Se trata de construir una democracia participativa como democracia plural y muticultural” (López y Rivas, 1995: 87).

Finalmente, el proceso de democratización del Estado peruano pasa por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; por el reconocimiento de derechos no sólo individuales sino también colectivos de las poblaciones diferenciadas. En este panorama, la ciudadanía diferenciada es la única posible en un régimen democrático que se precie de ser pluralista, dado que implica además un equilibrio entre autonomía, diferencia y participación en condiciones de igualdad en el espacio público.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla Aguayo, Jennifer 2002 *Datos nacionales comunidades campesinas. Importancia del sector rural y las comunidades campesinas en el desarrollo peruano* (Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES/ALLPA). En <<http://www.cepes.org.pe/allpa>>.
- Bonilla Aguayo, Jennifer; Martínez, Ana Teresa y Rivera Alarcón, Eliana 1994 *Rondas campesinas, seguridad, control interno y administración de justicia* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Cabedo Mallol, Vicente José 2002 “Reforma del Estado, democracia y ciudadanía multiétnica. El reconocimiento del pluralismo jurídico” en *Revista Allpanchis Justicia Comunitaria en los Andes* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. II, N° 59-60.
- Constitución Política* 1978 (Perú).
- Constitución Política* 1993 (Perú).
- Decreto Ley 17.716 de Reforma Agraria* (Perú).
- Dongo Denegri, Luis 1974 *Compendio Agrario. Comentarios y legislación complementaria al proceso de reforma agraria* (Lima: Jurídicas Perú) Tomo I, II y III.
- Fariñas Dulce, María José 1997 *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud postmoderna”* (Cuzco: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas/Universidad Carlos III de Madrid).
- Figallo, Guillermo 1990 *Tierra y Constitución* (Lima: Make’s Ediciones).
- Legislación sobre Reforma Agraria* 1975 (Lima: Dirección Nacional de Reforma Agraria) Tomo I y II.
- Ley 24.956 de Comunidades Campesinas* (Perú).

- Ley 24.957 de Deslinde y Titulación del territorio comunal* (Perú).
- López, Sinesio 1998 *Perú: mapas de una ciudadanía inconclusa* (Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas).
- López y Rivas, Gilberto 1995 *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo* (México DF: Plaza y Valdez).
- Pardo Anglés, Renao 1994 *Rodeo Chico: "una expresión de pluralismo jurídico"* (Cochabamba: Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social).
- Pasara, Carlos 1978 *Reforma Agraria: Derecho y conflicto* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Registro de Comunidades Campesinas del Departamento del Cuzco 2002* (Cuzco: Dirección Regional del Ministerio de Agricultura).
- Remy, María Isabel 1995 "Comunidades campesinas". Ponencia presentada en el seminario Futuro en los Andes, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cuzco.
- Rivera Alarcón, Eliana Lía 1990 *Los principios que sustentan el procedimiento agrario* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Sánchez Enríquez, Rodrigo 1981 *Toma de tierras y conciencia política campesina* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Torres R., Oswaldo 1995 *Justicia Andina. Hacia una Antropología Jurídica* (Lima: CONCYTEC).
- Urquieta Jaime, Débora 1994 *De campesino a ciudadano. Aproximación jurídica* (Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas).
- Yrigoyen Fajardo, Raquel 2002 "Hacia un reconocimiento pleno de la rondas campesinas y pluralismo legal" en *Revista Allpanchis Justicia Comunitaria en los Andes* (Cuzco: Instituto de Pastoral Andina) Vol. I, N° 59-60.