



*“De norte a sur tenemos Jicamarca, Collanac, Cucuya y Chilca. Cualquier expansión al este de la ciudad encontrará que hay un reclamo de una propiedad inscrita de una comunidad.”* (Foto: Gustavo Riofrío)

# *Expansión urbana y comunidades campesinas*

**UNA ENTREVISTA A ERICK ROMERO MALLQUI\***  
**POR GUSTAVO RIOFRÍO Y TERESA CABRERA**

*La ciudad de Lima está rodeada de terrenos de propiedad de comunidades campesinas. La situación actual es muy compleja. Las autoridades urbanas no conocen experiencias importantes como la de México. Abundan quienes sostienen que las comunidades deben parcelarse y, por tanto, desaparecer. ¿Cómo se puede urbanizar respetando la institución comunal peruana? En esta entrevista, una primera mirada a esta realidad.*

## **¿Qué parte de las áreas de crecimiento de Lima pertenecen a comunidades campesinas?**

Básicamente el sur y el este. En el norte tenemos a la comunidad de Jicamarca, que tiene parte de Carabayllo, parte de Comas y casi todo Independencia; tiene parte de San Juan de Lurigancho, que ya es el este, y Ate. Allí se junta con la comunidad de Collanac, que toma parte de Ate y de La Molina hasta Cieneguilla más o menos. De allí, por el sur, Cucuya toma parte de Pachacámac y Lurín; todo lo que es Atocongo, hacia el fondo. Luego está la comunidad de Chilca. Entonces, de norte a sur tenemos Jicamarca, Collanac, Cucuya y Chilca. Cualquier expansión hacia el este de la ciudad encontrará que hay un reclamo de una propiedad inscrita de una comunidad. Y eso que no estamos mencionando a Llanavilla, que es tema aparte. Reclama para sí derechos de propiedad hasta el litoral. Tiene para sí Villa El Salvador; tiene parcelas inscritas a su favor en la quebrada de Manchay, que ha transferido a otra comunidad campesina que se llama Santa Rosa de Manchay.

**Hacia el norte mencionas parte de Comas y Carabayllo. ¿Y más allá?**

\* Abogado con más de doce años de experiencia en temas de formalización y regularización de la propiedad y saneamiento inmobiliario. Actualmente encargado de la Subdirección de Declaración y Regularización de la Propiedad del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

En el norte no hay comunidad campesina. Por lo menos no la hay reconocida ni inscrita en los registros públicos. En todo el lado norte, por Piedras Gordas, es la gran propiedad del Ministerio de Defensa.

**Entonces, lo que queda para ocupar y también los cerros inhabitables son propiedad de comunidades, excepto hacia el norte de Lima. ¿Qué problemas trae el movimiento de expansión de la ciudad enfrentado a este régimen de comunidades con propiedades inscritas?**

Incorporar estas áreas al proceso de expansión urbana tiene dos momentos. Uno es el de la planificación. Las municipalidades, con su autonomía y todas sus competencias, van a hacer planeamiento, y lo han hecho. Todos los distritos mencionados tienen planeamiento urbano, zonificación y tienen proyectadas vías incluso dentro de propiedades comunales. San Juan de Lurigancho tiene un plan de desarrollo y una zonificación, aprobada hace años, que está sobrepuesta a la propiedad de la comunidad de Jicamarca. Eso no altera a nadie, tampoco la comunidad se ha opuesto. Es más, aprovechan esto para empezar sus ventas...

**Porque eso valoriza sus terrenos...**

Sí, pero tampoco es que ellas manejen ese mecanismo, ese movimiento inmobiliario. Muchas veces son las dirigencias paralelas o grupos que se forman aparte de la comunidad, que invaden y luego buscan contacto con ellas para legitimar su

posesión. El otro momento tiene que ver con la ejecución de obra pública o proyectos habitacionales. Para materializarlos, se necesita que esos terrenos sean declarados de libre disponibilidad e incorporados al dominio del Estado. Allí es donde entra a tallar la Superintendencia de Bienes Nacionales. Las municipalidades y los gobiernos regionales, de acuerdo a sus leyes orgánicas, también tienen posibilidades para ello. Entonces es a través de la expropiación que el Estado puede hacerse de esos terrenos. Obviamente también podrían comprarse, pero eso no se ha hecho de manera masiva, no hay la costumbre ni se estila en el Perú comprar a las comunidades campesinas para hacer reservas de vivienda. Lo que se puede hacer —y se ha discutido para generar políticas de Estado— es dotar a los gobiernos municipales y al Ministerio de Vivienda de esa competencia, de ellos poder incorporar a la libre disponibilidad los terrenos que consideren necesarios para las expansiones urbanas. Pero no hay un mecanismo regulado. Eso no se practica, pero es legal, es constitucional.

### **¿La Constitución permite el abandono y la libre disponibilidad de los terrenos?**

La Constitución reconoce tres regímenes de propiedad, que a veces no se entienden e incluso muchos confunden. Desde nuestra especialidad, que es lo predial, se distingue la propiedad privada, la propiedad estatal y la propiedad comunal. Ciertamente tienen la misma regulación, pero para las comunidades campesinas la Constitución distingue aspectos especiales, les da la imprescriptibilidad. Allí está la diferencia con respecto a las otras. Y permite la declaración de abandono.

**Eso es con la nueva Constitución.**

Con la Constitución del 93. La anterior declaraba la imprescriptibilidad y la intangibilidad, con lo cual no podría ser tampoco de uso urbano. El sustento de la vida comunal reside en que, por concepción, todo es de todos y ese territorio tiene que ser explotado en beneficio de todos. [Por intangibilidad] no se concibe que ese territorio pueda ser individualizado en porciones de cada uno. Eso se ha quitado. Entonces la declaración de abandono se puede dar, pero está regulada y se efectúa siempre y cuando exista una ocupación dentro de la comunidad pero con carácter agropecuario —una granja de pollos, una chacra— y sin tener una relación o vínculo contractual con la comunidad. Lo que dice la ley es que puedes regularizar tu situación hablando en primer lugar con la comunidad y ofreciéndole un pago. Si la comunidad no responde, entonces puedes acogerte al procedimiento de declaración de abandono. Vas al Ministerio de Agricultura y expones tu situación. El Ministerio verifica, evalúa y declara el “abandono” de esa porción y luego te la transfiere a título oneroso, es decir, el Estado te la vende. Esto es para fines agrícolas.

### **¿Y en relación a vivienda?**

Para fines de vivienda es el ámbito de COFOPRI, desde su creación en 1996. La Ley de Comunidades Campesinas empieza a regularse desde la Constitución de 1993. Primero está la ley de deslinde y titulación de tierras comunales, que señala lo que se entiende por tierras comunales. Luego sale una ley especial para las comunidades campesinas de la costa. Generalizando, para todas las comunidades se señala que no se considera terrenos comunales, entre otros, aquellos donde hay asentamientos humanos.



*La Constitución reconoce tres regímenes de propiedad: la privada, la estatal y la comunal. (Foto: Teresa Cabrera)*

No se habla de posesiones informales sino de asentamientos humanos. No se les considera terrenos comunales si se están ocupando desde antes de determinada fecha, que si mal no recuerdo es octubre de 1994. En cierto modo aquí hay una interpretación de la idea del abandono, porque si otro está ocupando el terreno, la comunidad lo perdió, salvo que haya interpuesto acciones de reivindicación. Un caso muy dramático es El Pedregal Alto, en Chosica, un barrio muy grande con cerca de tres mil lotes que ya se encuentra muy consolidado, que ha sido reivindicado totalmente por la comunidad

de Jicamarca hace muchos años. Por eso no se les puede titular por COFOPRI. Debieran encontrar otro modo.

**En la intervención de COFOPRI hay casos en que la dificultad para regularizar no reside en la fecha de creación del asentamiento sino en el hecho de estar en propiedad comunal, como sucede con El Pedregal y con Manchay. ¿Qué otros casos significativos hay en relación a los títulos individuales de propiedad?**

Los centros poblados. La norma dice que aquellos centros poblados que son gobernados o integrados por los mismos comuneros, son propiedad comunal.

No pueden recibir títulos individuales porque al estar integrados o gobernados por comuneros, debemos entender que es comunal. Jicamarca es un claro ejemplo, pero a nivel nacional es muchísimo. Curiosamente, ni Llanavilla ni Chilca ni Collanac tienen pueblos en sus zonas de origen, que es Huarochirí. El caso de Collanac es sumamente curioso, porque su local comunal está en Manchay, cuando nace en Huarochirí... y viven en Salamanca, en San Borja. En su padrón original de comuneros se trata de doscientas personas para 32 000 hectáreas.

**Dejando de lado estos casos, pensemos en la expansión futura de usos urbanos en terrenos comunales eriazos y sin explotación de las comunidades.**

Esos terrenos pueden ser comprados o expropiados. Lo más conveniente es que sean comprados. Lo que ocurre con las comunidades en Lima es que casi todas tienen problemas judiciales de dirigencia. Entonces, ¿con quién se negocia? Es más: se puede negociar con una comunidad con una junta directiva reconocida e inscrita. El riesgo del Estado es que, más adelante, la que la suceda desconozca todo.

**¿Todas las juntas directivas de Lima tienen problemas?**

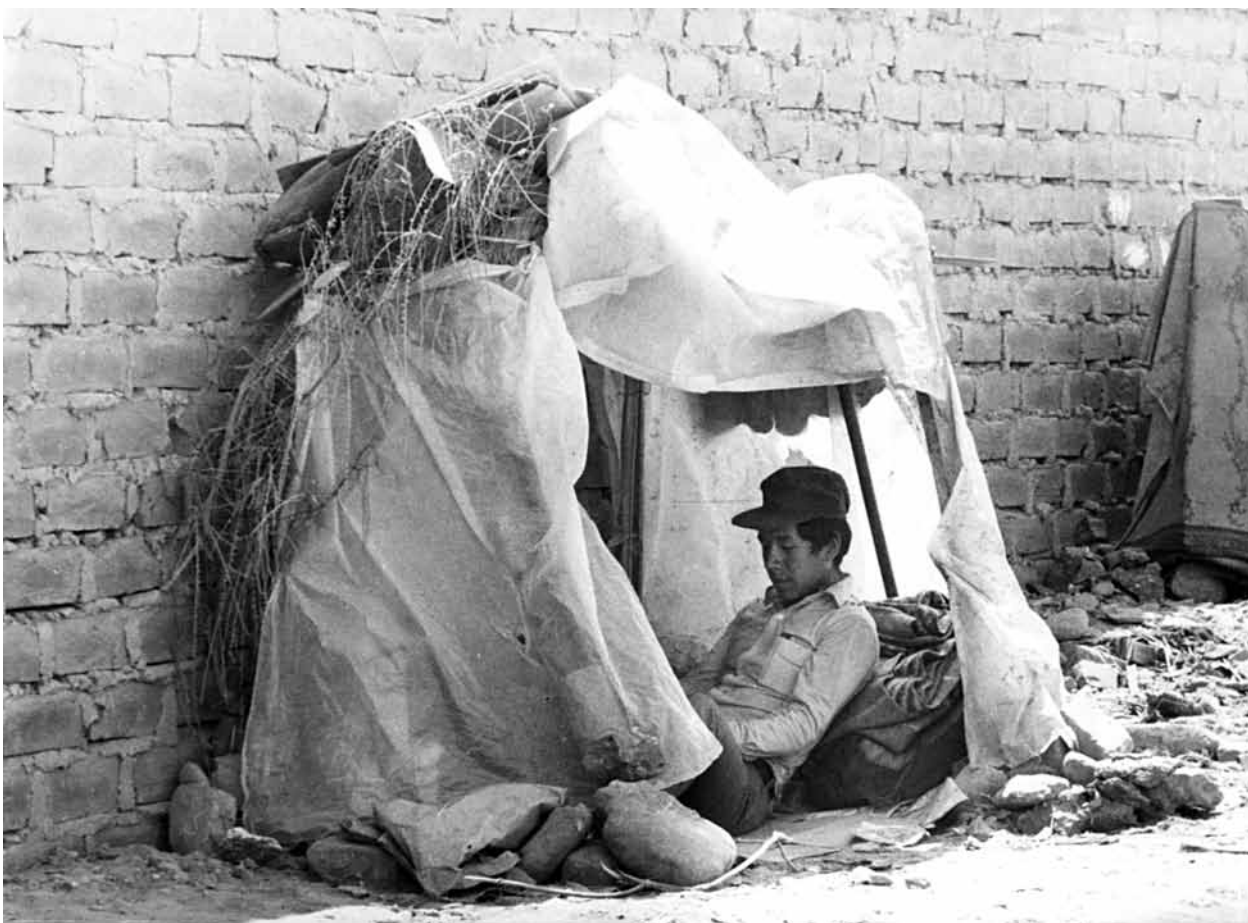
La información que yo tengo es que en Lima están cuestionadas judicialmente las juntas directivas de Collanac y la de Chilca; en Jicamarca hay problemas, pero la última junta directiva está inscrita. Desconozco el caso de Cucuya. Me parece que no tienen problemas.

**Pareciera que cada actividad que ahora se hace en un terreno comunal es irregular. ¿A quién le han estado vendiendo las comunidades?**

Hay diversas modalidades. Tenemos, por ejemplo, los anexos 22 y 8 de Jicamarca,

en San Juan de Lurigancho y en Huachipa. En Jicamarca se da el caso que ingresan a una quebrada muchas personas que dicen ser comuneros. Al verificarse, se encuentra que algunos lo son, pero la gran mayoría no. Ellos ocupan los terrenos, sacan a relucir su condición de comuneros y allí es donde la comunidad los reconoce o no. Generalmente la comunidad les da un aval, que se otorga previa inscripción. El costo de esa inscripción puede llegar a ser de miles de soles, dependiendo de la ubicación y de la proximidad de la formalización. Cuando COFOPRI regresó a trabajar en Manchay en diciembre de 2006, el precio de un predio se disparó a tres mil soles, a dos mil dólares al año siguiente y ahora está en alrededor de tres mil dólares. Esa es una manera de ingresar: hacerse comunero y luego hacer los trámites. La otra manera es invadir. Se invaden terrenos eriazos, los cerros. La invasión puede consistir en el ingreso a un área libre o las famosas "ampliaciones" de un terreno que ya se formalizó y que empieza a crecer. En unos casos es de manera espontánea y en otros se organiza una toma, generalmente por familiares de los ya formalizados. Como las familias saben que es de una comunidad campesina, entonces ellas toman el terreno y luego contactan a la comunidad para legitimarse un poco. ¿Cómo se legitiman? Obteniendo constancias de posesión, reconocimientos o compra-venta. Esta compra-venta se hace en una relación de uno a uno. No estamos hablando de acuerdos globales por toda una parcela o matriz. Pueden hacerse acuerdos en grupo, pero las personas acuden individualmente y adquieren su terreno.

El otro tipo es aquel grupo donde participan personas más preparadas o con más experiencia. En este caso, antes



*La ocupación de la tierra es difícil y compleja. Se puede regular la situación ofreciéndole un pago a la comunidad. Hay diversos procedimientos. (Foto: Carlos Domínguez)*

de la invasión el grupo toma contacto con la comunidad —esto se ve en las nuevas ampliaciones de Manchay—, separa un terreno, lo van pagando y, en paralelo, van tomando los terrenos.

**Eso es lo que han hecho en terrenos del sur, en Sumac Pacha, personas de más altos ingresos. Estas han comprado y ocupado, sin autorización municipal.**

Se nota que son más preparadas o con más experiencia, porque saben que si entran sin ningún título las van a expectorar muy fácil.

**Todo esto se hace fuera de cualquier plan municipal y con procedimientos que podemos calificar de informales, que al final se regularizan. Pero no es así como debieran crecer las ciudades. ¿Qué puede hacerse para que el crecimiento de la ciudad sobre propiedades comunales sea ordenado? ¿Cómo obtener terrenos de las comunidades para la expansión de la ciudad?**

Lo primero es hacer un planeamiento. La demanda ya está determinada. El Ministerio de Vivienda sabe más o



*COFOPRI trata de regularizar e imponer orden en las invasiones, las urbanizaciones y las comunidades.*  
(Foto: Carlos Domínguez)

menos cuántas unidades inmobiliarias se requieren...

**Pero esto debiera saberlo la municipalidad, más que el Ministerio...**

Obviamente. El hecho es que sí hay esa información. Sobre esa base es cuestión de ver hacia dentro dónde se generan los espacios para ponerlos en el mercado inmobiliario, las inmobiliarias, las constructoras. Para hacer rentable un proyecto tipo Techo Propio se necesita un terreno con servicios —agua y desagüe—

cuyo precio bordee los diez dólares el metro cuadrado. En Lima no existe eso, en provincias sí. Se ha conseguido algo en Pachacútec, lo poco que hay. Ahora se han puesto redes de agua por todos lados dentro del programa Agua para Todos. Las troncales están, pero no se ha tenido la previsión de generar reservas de suelo en los trayectos, que por la accesibilidad al agua ya son interesantes. El Estado debió haber previsto eso. Allí se pudo haber comprado o negociado con las

comunidades. Por ejemplo, la troncal que va a Cieneguilla pasa por la comunidad de Collanac. En ambos lados, esa zona es de pampas, cerros bajos y lomas, que son terrenos habitables, pero ahora con el agua...

**... son terrenos de venta informal o invadibles, porque no se los pensó para urbanización.**

Una buena parte es propiedad privada: pertenece a la familia Aparicio Valdez, pero sí hay terrenos de comunidades.

**Aludimos a que los municipios con jurisdicción sobre estas comunidades tienen planes para esas zonas o parte de ellas y que su eventual ejecución va a poner en valor estos terrenos. Desde el punto de vista de COFOPRI, ¿qué planes tienen ya no las municipalidades distritales, sino el municipio metropolitano?**

Nosotros no coordinamos con la municipalidad provincial y sus planes. Ni siquiera nos los comunican. Nosotros tenemos una coordinación respecto a lo que ya está en posesión. Allí le preguntamos al Instituto Metropolitano de Planificación si determinado ámbito que está ocupado por el asentamiento humano "x" está en una situación que se considere afecta la urbanización: vías y zonificación incompatible, en general.

**¿Y los servicios?**

Para la formalización no se toma en cuenta la posibilidad de servicios. No es un factor que determine la formalización. Eso siempre ha sido así, al menos desde COFOPRI. Continuando con lo anterior, si la municipalidad provincial hace una planificación del crecimiento de la ciudad y encuentra que la ciudad está rodeada de comunidades campesinas, va a hacer su planeamiento sobre esas áreas, pero no va a poder ejecutarlo porque o lo ejecuta la

comunidad campesina motu proprio, cosa que no va a hacer por sus dificultades de organización, o lo tiene que hacer la municipalidad o el Estado. Ojo que la norma involucra al Ministerio de Vivienda, le da la posibilidad de ejecutar programas de vivienda, cosa que viene haciendo a través del Fondo MIVIVIENDA.

**Vemos que las municipalidades no han tenido una política proactiva frente a la expansión de la ciudad y la vivienda para los sectores de bajos ingresos. Ni las municipalidades ni el Ministerio de Vivienda han buscado convenios o contratos con las comunidades.**

Hay una inmensa posibilidad allí. Tenemos grandes extensiones de tierras que son factibles de ser incorporadas a habilitaciones urbanas por compra o por expropiación y darles el uso adecuado, para ser incorporadas al mercado sea por inversiones directas o asociaciones público-privadas o ponerlas en el mercado a través de los fondos MIVIVIENDA o Techo Propio, con promotores privados. Incluso hay zonas en las que se puede hacer un mix. Por ejemplo, San Juan de Lurigancho es una zona perfectamente integrada a la red urbana que se está ampliando hacia el fondo de Jicamarca con vías asfaltadas. Si uno visita la zona encuentra terrenos que no son debidamente aprovechados. Hay quienes se reputan ser propietarios y no son sino poseedores de diez mil, veinte mil metros cuadrados y no tienen siquiera cerco, menos título de propiedad. Pero ya tienen vías, accesos públicos y hasta servicios. Comparemos eso con el programa Mi Lote, en las afueras de Ancón. Tenemos buenos terrenos en La Molina, también en Pachacámac, Lurín y Chilca, aunque, claro, cuidando el valle. ■