



CONFLICTOS

SOCIOAMBIENTALES

La OIT y los Grandes Proyectos de Inversión en los Andes y la Amazonía

Conflictos Socioambientales: Apuntes desde la Ecología Política

El Camino Jurídico de la Naturaleza y los Conflictos Sociales

Elementos para el Entendimiento de los Conflictos Socioambientales

El Derecho a la Consulta como Instrumento para la Prevención de Conflictos

Minería Ilegal y la carencia de una Política Nacional



Un producto de:



Derecho & Sociedad

Asociación Civil



el CATASTRO INTEGRAL: una solución

a los conflictos de SUPERPOSICIÓN

de derechos sobre recursos naturales

49

Renzo Castagnino Abásolo

DELAPUENTE Abogados

Al analizar la Sentencia del Tribunal Constitucional referida al caso del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera¹, donde los derechos de tres empresas para la exploración de hidrocarburos se vieron afectados por la creación de un Área de Conservación Regional, saltan las siguientes interrogantes: ¿existe un registro unificado de todos los derechos que se pueden otorgar sobre una determinada área? ¿es necesario contar con este registro unificado o existen otros mecanismos más efectivos? Lamentablemente la sentencia del Tribunal Constitucional no profundizó

sobre este aspecto el cual continúa generando serios problemas de superposición de derechos, afectando la inversión privada responsable en recursos naturales entre otras actividades.

Como punto de partida debemos remitirnos a lo señalado por la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821. En el artículo 14 de la referida norma se establece que “*los diversos registros públicos sobre concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales forman parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos*”. Ahora bien, habría que

¹ Exp. N° 03343-2007-PA/TC

determinar si efectivamente existen tales registros para todas las concesiones y derechos que se hayan otorgado sobre recursos naturales; sin embargo esto no acaba allí, pues en caso estos registros existiesen, sería necesario que cuenten con la misma clase de datos y tengan perfectamente determinada el área sobre el cual se hayan otorgado, así como los efectos de estos en nuestro territorio.

No obstante, de la experiencia actual se deduce que el solo hecho de tener inscrita la información en los distintos registros no es suficiente para evitar los problemas de superposición de derechos. Tal como sucedió en el caso del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, las tres empresas petroleras tenían registrados sus derechos; sin embargo y, a pesar de ello, se produjo una superposición de derechos la cual habría sido generada por una deficiente coordinación entre Perupetro, el Gobierno Regional de San Martín, SERNANP y el Ministerio de Agricultura.

Otro punto a tener en cuenta es la determinación de la prelación de los derechos que puedan haberse otorgado sobre una misma área de nuestro territorio. En tal sentido, la Ley 26821 establece que las normas que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberán señalar cuál es el orden de prelación y determinar a quién le corresponde el derecho en caso de la superposición de derechos. Sin embargo, pareciera que esto también resulta ser insuficiente ya que a pesar de que el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales

Protegidas² señala en su artículo 116° el procedimiento a seguir cuando se superpongan Áreas Naturales Protegidas y actividades de Hidrocarburos y Minería, igual se continúan generando conflictos como el antes señalado.

Estando así las cosas y tomando en cuenta las distintas experiencias sobre la superposición de derechos, se puede pensar que tan importante como contar con la información organizada de los derechos otorgados en los registros, es la debida implementación de los mecanismos de coordinación entre los distintos sectores, cuyas entidades otorgan derechos sobre los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de que la Ley 26821 señala expresamente que es necesario que las normas que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales precisen los sectores competentes para *la gestión y coordinación con los demás sectores*³, pareciera que dicha disposición se quedó solo en el papel o, como sucede muchas veces, se constituye en un trámite más que aún no ha sido asimilado por las entidades encargadas de otorgar derechos sobre los recursos naturales. Lo mismo sucede con las normas que determinan que los sectores involucrados deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector correspondiente que vaya a otorgar un derecho.

² Aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG.

³ Artículo 13° de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Entonces ¿qué necesitamos para evitar la superposición de derechos sobre recursos naturales que resultan ser incompatibles entre sí? Es difícil responder a esa pregunta, pero si analizamos la situación veremos que el problema no se encuentra ni en los registros de los derechos otorgados ni en la determinación de la prelación de derechos, sino principalmente en la coordinación entre los distintos sectores. Parece que tal coordinación no se está produciendo o, si se realiza, no se le está otorgando la debida importancia. En este caso sería necesario proponer algún mecanismo que pueda reemplazar la coordinación o hacerla mas fácil y fluida. Una posibilidad podría ser la existencia de un verdadero catastro integral que recoja toda la información de los distintos registros de derechos sobre recursos naturales y que se encuentre administrado por una sola entidad, evitando o facilitando, según sea el caso, las coordinaciones entre los distintos sectores, las cuales como ya hemos visto, hasta la fecha han resultado ser ineficaces. Sólo faltaría determinar qué entidad sería la más adecuada para administrar este catastro integral; una opción podría ser el Ministerio del Ambiente ya que cuenta con el conocimiento y manejo en el tema de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, pudiendo con su accionar prevenir la mayoría de conflictos.

Por otro lado, es importante precisar que este catastro integral no solo debería contener la información de los derechos sobre los recursos

naturales, sino también todo aquel derecho que pueda verse afectado por el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales. En ese sentido no se debe descartar la posibilidad de unificar además los registros de propiedad y el registro de los derechos de las comunidades campesinas y nativas (con los cuales por cierto es muy común que también ocurran superposiciones), quienes tienen libre acceso a los recursos naturales siempre que sean para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, así como todo registro de derechos que puedan verse afectados.

Sabemos que es difícil implementar un solo registro (catastro integral) ya que los derechos sobre recursos naturales no se otorgan sobre áreas iguales ni sobre las mismas categorías, pues se tienen derechos para explorar recursos del subsuelo, del suelo mismo, de los recursos que se encuentran sobre el suelo, etc. Sin embargo, allí se encuentra el reto: buscar la forma de integrar todos los registros de concesiones y derechos sobre recursos naturales, así como de aquellos derechos reales que podrían verse afectados para que, de ese modo, se puedan evitar los conflictos que actualmente surgen por una desorganización y falta de coordinación entre las distintas entidades del Estado que otorgan estos derechos. Esperemos se tome la importancia debida a este tema no sólo para solucionar el conflicto una vez ocurrido, sino para prevenirlo desde el inicio. 