

# La propiedad minera

The property mining

**Carlos Amado Gutiérrez Guardia<sup>1</sup>**

## RESUMEN

Del origen de la propiedad minera se ha explicado, a lo largo de la historia, en base a dos teorías. La teoría de la accesión y la teoría de la separación. La primera parte refiere a la unidad del suelo y del subsuelo; la segunda distingue y separa la propiedad del suelo y del subsuelo.

La teoría de la accesión considera que la superficie (suelo) y el yacimiento (subsuelo) son una unidad en tanto los yacimientos minerales están incorporados a la propiedad superficial. Las minas pertenecen al titular de la superficie por ser accesorio a éste, cuyo argumento radica en el derecho natural. Por tanto las minas no pueden ser explotadas independientemente del suelo facultad reservada sólo al propietario de la superficie quien puede explotarlas libremente.

La teoría de la separación se opone a la accesión por considerar a la propiedad minera un bien distinto, ajeno y separado de la propiedad superficial. Considera que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues suelo y subsuelo son dos conceptos distintos y cada uno comienza donde termina el otro. Esta teoría a su vez ha derivado en otros sistemas que difieren en aspectos fácticos pero en el fondo coinciden en que el titular indiscutible de la propiedad minera es el Estado quien puede disponer la forma del trabajo de las minas para su aprovechamiento.

En el Perú la voluntad legislativa a través de normas constitucionales y ordinarias en materia minera desde el primer Código de Minería de 1900 ha postulado por el sistema de la separación, específicamente, por los sistemas dominial y regaliano en cuyas consideraciones las minas son propiedad de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Este puede ejercitar en forma directa realizando actividad empresarial e indirectamente mediante el sistema de concesiones.

**Palabras clave:** Propiedad minera, teoría de accesión, teoría de la separación.

## ABSTRACT

The origin of the mining property, along the history, has been explain through the basis of two theories. The theory of the accession and the theory of the separation. The first part refers to the unit of the soil and the subsoil; the second one distinguishes and separates the property of the soil from the subsoil.

The theory of the accession considers that the surface (soil) and the deposit (subsoil) are a unit as the mineral deposits are incorporated into the superficial property. The mines belong to the holder of the surface for being an accessory to this one, this argument takes root in the natural Law. Therefore, the mines cant be exploited independently of the soil, faculty reserved only to the owner of the surface who can exploit them freely.

The theory of the separation is opposed to the accession for considering to the mining property a different foreign good separated from the superficial property. It thinks that the mines have a different value from the superficial area, because soil and subsoil are two different concepts and each one begins where finishes the other one. This theory has derived in other systems that differs in facts aspects but in the bottom they coincide that the indisputable holder of mining property is the State who can arrange the form of work of the mines for his utilization.

In Perú the legislative wil across constitutional and ordinary procedure in mining matter from the first Code of Mining industry of 1900 has postulated the system of the separation, specifically for the systems dominial and regaliano in whose considerations the mines are a property of the Nation and the State is sovereign in his utilization. This one can exerceise in direct way realizing buissenes activity and indirectly by means of the system of grants.

**Keywords:** Mining property, theory of the accesion, theory of the separation.

<sup>1</sup> Docente de la EAP de Ingeniería de Minas, UNMSM. E-mail: cggjust@hotmail.com

## I. MARCO HISTÓRICO

De la propiedad minera interesa conocer los principios doctrinarios que han servido de base para definir el dominio especial minero que comprende varios sistemas que las legislaciones nacionales acogieron a lo largo de la historia, apoyándose, fundamentalmente, en la tradición jurídica romana en cuanto a la identidad de la propiedad superficial y la propiedad minera.

El problema que se ha planteado consiste, en el fondo, en conocer la fórmula que nos permita explicar doctrinariamente a quién pertenece la propiedad de las minas: al propietario de la superficie o al propietario de subsuelo donde están los yacimientos minerales que es el Estado como representante de los intereses generales de la sociedad. Explicar esta cuestión jurídica ayudará a solucionar los múltiples problemas que puedan generar la existencia del dominio sobre las minas.

De las razones que contribuyen a explicar la dualidad tierra-mina (superficie-subsuelo) ha sido establecer la relación existente entre la propiedad superficial y la propiedad minera, el de saber si las dos partes del suelo (superficie) y mina, forman un solo cuerpo o se separan para constituir dos propiedades diferentes, independientes una de otra en su concepto jurídico como señala la profesora argentina Marta Velarde <sup>1</sup>.

La explicación relativo del titular originario del dominio minero reviste suma importancia, ya que del principio o sistema que se adopte respecto del dominio tendrán que surgir los caracteres sustanciales y las modalidades de la legislación interna de un país; de ahí que el esfuerzo en la historia siempre ha sido fundamentar la propiedad minera, aunque históricamente fue durante los siglos XVIII y XIX cuando se encontraron fundamentos racionales de las teorías del dominio, especialmente, en la discusión de la Ley Minera de 1791 en la Asamblea Nacional de Francia.

## II. LA PROPIEDAD MINERA

La discusión, no menos polémica, de estas cuestiones ha generado el estudio de dos grandes teorías que explican el origen de la propiedad minera:

- I. El que parte de la Unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo, que es la teoría de la accesión.
- II. El que opone a la accesión o sea el que distingue y separa la propiedad del suelo y del subsuelo que es la teoría de la separación, la que a su vez ha derivado en otros sistemas.

<sup>1</sup> VELARDE MARTA, Sylvia: Manual de Derecho Minero. Editorial Astrea. Buenos Aires-Argentina. Año 1960. Pág. 22.

### 2.1. Teoría de la accesión

Denominado también “funduario”, atribuye los yacimientos minerales al propietario de la superficie por del suelo. Las minas se consideran parte integrante de la superficie en virtud del principio de la accesión, constituyendo los elementos superficie y yacimiento una unidad; de ahí que las minas pertenecen al propietario del terreno superficial por considerarlos accesorios, dependientes o parte integrante del suelo al que tiene por principal. Se argumenta que los yacimientos minerales no constituyen un bien individual que pueda ser explotado en forma independiente del suelo, puesto que por derecho natural las minas que existen en la superficie forman parte de éste y por lo mismo el propietario superficial tiene derecho para extraer libremente.

De lo complicado que resultaría la teoría de la accesión, García Montúfar<sup>2</sup>, objeta que científicamente no existe el criterio alguno que permita establecer la calidad de accesorio sea para el subsuelo o sea para la superficie. La razón es muy simple, se trata de dos cosas distintas sujetas a regímenes propios. Tampoco se puede determinar la calidad de accesorio desde un punto de vista económico, pues las mismas representan muchas veces, un elemento más valioso que el suelo; y obviamente la minería tiene mayor valor económico.

Esta teoría gozó del favor de las legislaciones en defecto de la ley positiva; sin embargo, poco a poco fue perdiendo terreno, hasta el extremo que como sustentación de una legislación sólo se le conoce en Inglaterra. La retirada del sistema de la legislación mundial por sus errores e inconvenientes ha sido un acontecimiento que ha marchado paralelamente al creciente desarrollo de la industria minera. Este sistema aun cuando tiene su explicación histórica, carece de fundamentos filosóficos, económicos y hasta políticos para ser considerado en la actualidad.

### 2.2. Teoría de la separación

Es la concepción opuesta a la teoría de la accesión al considerar el dominio minero como un derecho distinto, ajeno y separado del derecho de propiedad superficial; que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues, suelo y subsuelo son dos términos distintos y cada uno comienza donde termina el otro.

Esta teoría a su vez ha dado origen a otros sistemas que no difieren en lo sustantivo, sino a quiénes corresponde las minas a partir de su descubrimiento, pues, interesa saber a quién se va a reputar como titular del

<sup>2</sup> GARCÍA MUNTUFAR, Guillermo: La propiedad minera. Dominio de las minas. Separata de la Revista del Foro N3-1956. Año XLIII del Colegio de Abogados de Lima. Pág. 14.

dominio del yacimiento minero puesto de manifiesto. En esta agrupación de sistemas se distinguen:

**2.2.1. El Sistema Dominial:** Distingue la propiedad minera de la propiedad superficial; ambas se conciben separadas y distintas técnica y legalmente. Las minas originariamente pertenecen al Estado y constituyen parte de su patrimonio.

Este sistema se funda en los principios generales del Derecho en que los bienes que no tienen dueño se consideran como pertenecientes al Estado, el único con derecho de invocar título legítimo para apropiarse de las minas como un don gratuito de la naturaleza.

Según Catalano<sup>3</sup>, la extensión y límites de este dominio puramente patrimonial, depende de las prescripciones de cada ley. El dominio del Estado será absoluto, si éste puede vender, arrendar, hipotecar, permutar, conceder e inclusive explotar su patrimonio minero. Será relativo, en cambio, si el Estado no puede explotar por sí las minas, pero goza de las demás facultades indicadas.

En suma, el sistema dominial otorga al Estado la propiedad patrimonial de las minas, esto es, el derecho de usar, gozar y disponer de ellas dentro de las limitaciones que las normas jurídicas establecen. Este sistema que mejor armoniza con las nuevas tendencias del derecho minero ha sido recepcionado por la mayoría de la legislación moderna.

**2.2.2. Sistema Regalista:** Al igual que el sistema dominial, postula por la doctrina de la separación, distinguiendo la propiedad minera de la superficial, pero con fundamentos y alcances diferentes.

Según este sistema, que también tiene inicio en Roma antigua y alcanzó su apogeo en la época de las monarquías absolutas, el Estado en su calidad de poder soberano es dueño de todas las minas ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción; siendo así, se trataría de un dominio eminente y no patrimonial como argumenta el sistema dominial. En virtud de este dominio radical se podría describir que el Estado tiene las siguientes atribuciones:

El Estado puede regular el destino de las minas o explotarlas directamente realizando actividad empresarial; el Estado se reserva las facultades de control, vigilancia y fiscalización de las actividades mineras con el objeto que la explotación se realice de acuerdo al ordenamiento legal; y el Estado puede imponer tributos sobre los productos minerales extraídos y percibir una renta (regalía).

El sistema regalista como sustentación doctrinaria atribuye al Estado la creación de las condiciones necesarias para que la riqueza natural que contiene los yacimientos tengan valor, de lo contrario las minas no representarían ningún valor útil, aún después de su descubrimiento si el Estado a través de su actividad industrial no crea las condiciones que determinan el “medio social” denominado por el tratadista belga Beaulieu. El medio social está determinado por el conjunto de condiciones como son las vías de comunicación, servicios públicos de protección minera, explotación de ciertas industrias de necesidad colectiva que dependen de la minería y otras condiciones de carácter inmaterial que contribuyen a provocar y que el Estado con estas acciones valoriza la utilidad que la riqueza minera presta a la colectividad; por tanto, es al Estado a quien pertenece el dominio de esa riqueza como persona jurídica de Derecho Público que tiene por finalidad promover el bien común, porque sus intereses son los mismos intereses de la Nación.

Aguirreverre<sup>4</sup> atribuyendo este sistema a la soberanía del Estado explica que la adjudicación a título derivativo del derecho a explotar comprende un solo sistema, que es el de la propiedad del Estado. El sistema es susceptible de tener matices diferenciales, tales como el caso en que el Estado otorga al particular un título traslativo y aquel en que sólo otorga un título constitutivo; pero lo que respeta es aquella que distingue un sistema regalista y otro dominial. Por el primero, el Estado está obligado a otorgar las concesiones a las personas que primero hagan su manifestación de voluntad y cumplan con los requisitos legales especialmente establecidos. Conforme al segundo, el otorgamiento de derechos mineros es autorizado para el Estado.

**2.2.3. Sistema de Libertad de Minas:** Atribuye al Estado el dominio originario de las minas, justificando su facultad para otorgar la explotación de los yacimientos mineros a los particulares siempre que éstos cumplan con los requisitos que la ley exige para ejercer el derecho de concesión en interés de la colectividad nacional.

Es una modalidad de la regalía minera, pero su dominio sobre las minas es radical; el derecho del Estado se reduce a una manifestación de la soberanía y no reconoce un derecho patrimonial, ya que el derecho de dominio se expresa en la facultad que tiene el Estado de entregar las minas en propiedad, esto es, el dominio útil, a los particulares para su aprovechamiento.

3 CATALANO, citado por García Montúfar en La Propiedad Minera. Dominio Originario de las Minas. Pág. 14.

4 AGUIRREVERRE, citado por García Montúfar en La Propiedad Minera. Pág. 18

En opinión de Depassier<sup>5</sup>, se entiende por libertad de minas aquel régimen de propiedad o dominio minero que consiste en atribuir al estado el dominio de las minas, pero sin más atributos que el de entregarlas a los particulares para que éstos, dispongan de ellas como dueños, bajo las condiciones pre-establecidas.

El Estado mantiene la soberanía sobre las minas mientras que los particulares obtienen el dominio útil con atributos de derechos reales; de esta manera se garantiza una libertad irrestricta para la investigación en el cateo y en la prospección, y por tanto, el derecho preferente al yacimiento descubierto

El sistema no es más que el resultado de la evolución del regalismo que experimentó de acuerdo a las modernas concepciones políticas del Estado que se concreta a otorgar las minas al descubridor o cateador minero.

**2.2.4. Sistema de Ocupación:** Distingue el suelo y subsuelo como elementos diferentes susceptibles de ser objeto de propiedades distintas, pero las minas son consideradas como despojos; se atribuyen en propiedad en forma automática al primer ocupante porque el trabajo es la fuente de riqueza.

Se sustenta en el principio de que el primer ocupante se hace dueño de las sustancias minerales, basándose en el derecho natural y el interés público, pero limita la intervención del Estado que no interfiera la marcha de la ley natural. Turgot<sup>6</sup> fue el máximo exponente de este sistema que proclamó el derecho de ocupar las minas sin dueño lo que denominó “libertad indefinida” y negó al Estado el derecho de fiscalizar, quedando limitada su atribución al de reconocer el derecho que proviene del derecho natural.

Posteriormente los enciclopedistas del siglo XVIII en evolución de ideas de Turgot propugnaron este sistema, pero negaron la existencia del derecho natural argumentando que el sistema estaba sustentado únicamente por el trabajo como fuente de riqueza y verdadero origen de la propiedad. Todo ciudadano puede apoderarse libremente de los minerales que extraiga, pues, el sistema se basa en la equidad natural. En la práctica este sistema ha dado origen a serios inconvenientes que sólo un reducido número de Estados aplican (Ruiz Bourgeois, 1991).

**2.2.5. Sistema *Res Nullius*:** Postula por el principio de la separación distinguiendo la propiedad minera y de la propiedad superficial. Las minas son

5 DEPASSIER, Juan Hamilton: Memoria de Licenciados. Del objeto de la propiedad minera. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile-Chile. Año 1951. Pág. 21.

6 TURGOT, Robert Jacques: Exposición en la Asamblea Constituyente de Francia, citado por Depassier en Memoria de Licenciados. Del Objeto de la Propiedad Minera. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 17.

como *res nullius*, cosas sin dueño; originariamente no corresponden a nadie, ni a particulares ni al Estado, pero éste como personificación de la colectividad y tutor de un interés general se atribuye la propiedad de las minas para adjudicar mediante la concesión a favor de los individuos que se consideren capaces de explotarla y reúnan las condiciones que la ley exija.

Reconoce al Estado la facultad de fiscalizar la explotación y percibir un tributo; asimismo reconoce al propietario de la superficie el derecho a una indemnización que compense el perjuicio generado por el nuevo estado de cosas.

Según este sistema, el dominio de las minas sin entregar al Estado o a los particulares, faculta a aquél para crear la propiedad sobre una mina individualizada a favor de quien ofrezca mejores garantías de una buena explotación, porque la propiedad de las minas no preexiste al acto de la concesión, no son propiedades patrimoniales, sino derivadas.

Las minas antes de ser concesionadas virtualmente son dominio de todos y factualmente de nadie; en primer lugar, toda persona tiene derecho a pedir la concesión y obtenerla; y en segundo término, nadie puede disponer y gozar de una mina antes de la concesión. No se instituye una propiedad privada, es nada más que una delegación del dominio que antes perteneció al Estado.

La mina a favor de un particular se otorga en razón de un interés público que es un medio de asegurar en beneficio de la colectividad el aprovechamiento de la riqueza mineral; asimismo, el derecho que obtiene el particular mediante concesión minera está sujeto a las limitaciones que establece la ley independiente de la propiedad superficial, porque la autorización no implica expropiación de la superficie a favor del concesionario.

En concreto, el sistema *res nullius* repudia al Estado para ser dueño de las minas y toda clase de bienes susceptibles de constituir riqueza pública.

**2.2.6. Sistema de Nacionalización:** Es una modalidad del sistema dominial que representa la posición extrema del derecho del Estado sobre la riqueza minera. Para este sistema, los minerales en tanto permanezcan al interior de la tierra no tienen valor; es el Estado quien los valoriza por medio de obras públicas como la construcción de vías de comunicación, saneamiento de tierras, estudios de prospección a través de instituciones públicas especializadas; quien mejor que el Estado puede proteger a los trabajadores, realizar la producción y distribución de la riqueza minera.

En efecto, es el Estado a quien le interesa tener un control inmediato sobre esta fuente de riqueza para afrontar los requerimientos de la defensa nacional, el bienestar general y para atender las necesidades del Estado mismo como persona jurídica representante de la colectividad nacional; los minerales que se encuentran distribuidos en el territorio nacional no pueden dejarse a merced de quien se ha monopolizado, sino que deben estar a disposición del Estado para que alcance a quien las necesite.

Este sistema es la consecuencia de una determinada tendencia de política minera, o dicho de otro modo, de una concepción socioeconómica que deriva del nacionalismo como la identificación de sus miembros con el estado-nación al que pertenecen; es un movimiento ideológico que reivindica el derecho de cada Nación de dotarse de los recursos de su propio estado, y por tanto, la nacionalización es el proceso por el cual se transfieren todas o algunas actividades económicas realizadas por extranjeros al poder del Estado o sector privado nacional; mediante medidas legislativas se incorporan los medios de producción y de consumo al dominio de la Nación sustrayendo de la actividad de las empresas extranjeras.

**2.2.7. Sistema Sindicalista:** Está basado en el principio del trabajo como fuente originaria de la riqueza, del derecho de propiedad y de la justicia distributiva. Es una creación moderna nacida bajo la influencia de las ideas socialistas.

Los trabajadores deben participar de los lucros de la empresa, pudiendo ser ellos mismos propietarios de acciones con la facultad de intervenir en la dirección industrial y económica de la explotación o en su defecto ejercer totalmente por medio de sus organismos de clase.

Postula por el triple participacionismo; en las utilidades, en la gestión y en la propiedad de la empresa; el intervencionismo del trabajador en la vida empresarial es una vieja aspiración encaminada a conseguir la integración del trabajador en el seno de la unidad de producción, haciéndose que es parte de ella, porque el trabajador no debe ser un simple subordinado pasivo de la empresa sino un colaborador activo.

En el Perú la pretensión de este sistema llegó a su mejor suerte con la Comunidad Minera, sin que sea exactamente adopción de este sistema, que representó al conjunto de los trabajadores que real y efectivamente laboraban en la empresa y con la finalidad de participar en la propiedad, la gestión y los beneficios generados por la empresa. Creada por el decreto Ley N° 18880, Ley General de Minería de 1971 que rigió hasta el 15 de diciembre de 1991 en que el liberalismo económico auspiciado por un gobierno autoritario fue

abolida mediante el Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, habiendo quedado subsistente tan sólo el derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa en un porcentaje del 8% cuya aplicación se ha reducido a las empresas donde todavía existen las organizaciones sindicales.

### III. LA PROPIEDAD MINERA EN EL PERÚ

La legislación minera del Perú ha adoptado históricamente la teoría de la separación respecto de la propiedad minera, y recusó la teoría de la accesión del sistema jurídico del Common Law.

Ello importa que los yacimientos minerales constituyen una categoría de los bienes naturales distintos de la superficie, conforme ha sido concebida desde las primeras leyes mineras de la República que la concesión minera es un inmueble distinto y separado de la superficie del predio donde se encuentra; de esta forma la dualidad tierra-mina (superficie-subsuelo) ha sido explicada por nuestra legislación.

En lo concerniente a la titularidad de los yacimientos minerales es indiscutible que el Estado ostenta y ejerce la propiedad minera con carácter absoluto e ilimitado, con derecho a disfrutar (*jus fruendi*) y de disponer (*jus disponendi*) conforme al precepto constitucional que consagra que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación.

Del aprovechamiento de los recursos minerales, el Estado ejerce bajo dos formas de acuerdo a la concepción romana de dominium directum y dominium utile. Por la primera, denominada también radical o eminente, el Estado se atribuye el dominio completo, y por tanto, puede ejercer directamente la explotación de los recursos minerales realizando la actividad empresarial, aunque reducido o casi nada participación en los últimos tiempos que el liberalismo le ha impuesto. Por la segunda, ejerce indirectamente mediante el sistema de concesiones otorgando a particulares la explotación.

### IV. LA MINERÍA Y LOS CONFLICTOS SOCIALES DEL ENTORNO

Sin embargo, el señorío estatal para el aprovechamiento de los recursos minerales ha sido limitado sustancialmente por la Ley N.º 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 que para el ejercicio de las actividades mineras exige acuerdo previo con el propietario de la superficie, creando así, un enfrentamiento entre la inversión minera y las actividades agrícolas que plantea la disyuntiva: agricultura o minería.

Frente al estatuto constitucional que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales cuya explotación es de utilidad pública, la propiedad privada también tiene protección constitucional que la considera inviolable y ya no es posible su expropiación, como antes, salvo excepcionalmente por razones de interés público o seguridad nacional.

Consideramos que el punto neurálgico para resolver esta aparente antinomia entre los titulares de las actividades mineras y los propietarios de tierras o las comunidades campesinas y nativas, en verdad no está referido tanto al problema de la propiedad de la tierra, sino a los mecanismos de comunicación y negociación conjunta, asimismo como los beneficios mutuos que dichos mecanismos logren alcanzar con los resultados de la explotación.

Por un lado los recursos minerales son agotables y no renovables; su aprovechamiento por las mineras debe adecuarse a los principios de razonabilidad y solidaridad. Deben asumir la responsabilidad social como una obligación de compensar a las poblaciones afectadas con la explotación de los recursos, puesto que alterará de suyo el *modus vivendi* de las mismas asentadas en el entorno. En el Perú hay alrededor de cinco mil Comunidades Campesinas y mil doscientas Comunidades Nativas de raigambre ancestral y tradiciones culturales milenarias donde el Estado nunca estuvo presente.

Para aquellas culturas la explotación minera es la imposición de una actividad económica que invade sus espacios vitales dominantes con la penetración de una civilización foránea que significará un cambio inminente de usos y costumbres que los obligará ingresar a un espacio vital dependiente y subordinado. El ingreso de la civilización tecnológica a los andes constituye un choque de culturas entre la moderna y la tradicional que derivará, con razón, en conflicto social, como en efecto, se advierten en el escenario nacional.

En la actividad minera el elemento humano es imprescindible en función de los grupos sociales del entorno que al parecer se ha soslayado de los proyectos mineros, y por ello la inversión minera está pasando por serios problemas que no logra compatibilizar con las culturas andinas. Es responsabilidad del Estado hacer presencia, a buena hora, a través de los profesionales de los recursos humanos con especialización en las relaciones del Estado criollo con la otra parte del Perú profundo que deben ser incorporados ya, si se quiere garantizar la inversión minera cuya importancia tanto proclaman los poderes públicos.

La explotación de los recursos minerales genera en forma directa e indirecta impactos negativos que dañan el medio ambiente. Preservar la calidad ambiental es el objetivo de una política ambiental

que se denomina desarrollo sostenible. La política y ambiente pertenecen a la misma realidad y por tanto deben perseguir los mismos objetivos; por la primera se persigue el bienestar general y por segunda se previene la degradación de la calidad de vida.

Existe una actitud elusiva de los operadores mineros y reticencia de las autoridades para implementar un mecanismo de inclusión de la participación plena y directa de las comunidades locales en la evaluación de impactos ambientales en el lugar donde se desean ejecutar los proyectos mineros. Los pobladores de las zonas que serán afectadas están desinformados por la nula existencia de la comunicación. Las reacciones surgen, como consecuencia natural, al comenzar ejecución del proyecto con la certificación ambiental ya otorgada cuyo proceso los actores no han participado.

El riesgo ambiental ha causado expectativas, creencias y percepciones radicales en los pueblos trascendido en problemas sociales lo que a su vez ha degenerado en la distorsión y magnificación de los riesgos de la actividad minera. Por ello, la comunicación de riesgo debe tener que darse en un contexto de participación de los grupos culturales afectados, señalando los objetivos como consulta, la persuasión y el apoyo de ellos, considerando que la actividad minera consiga cambios en la forma de pensar, hacer e interactuar. Asimismo es imprescindible la comunicación para el desarrollo que trata de explicar cómo se comunican los actores tanto a nivel local, regional y nacional; no puede seguir centrándose exclusivamente en las cuestiones económicas, sino que debe atenderse las cuestiones sociales incluyendo las culturales.

El Estado como titular de los recursos naturales debe promover la cultura de la comunicación entre los actores del desarrollo económico y social; ejercer el papel de facilitador de la comunicación entre las partes del proceso. Sin embargo, ha estado ausente en los escenarios dejando la solución a criterio de los inversionistas que sólo tomaron en cuenta el aspecto económico dejando de lado el aspecto social. La inacción del Estado en este tema ha generado conflictos en los últimos tiempos: el desborde de los pueblos y grupos culturales del entorno de la minería. Ahora es el momento de articular la comunicación en conflicto para reestablecer la paz social y garantizar la inversión extranjera.

## V. CONCLUSIONES

1. La legislación minera del Perú, históricamente, ha adoptado la teoría de la separación en lo que respecta de la propiedad minera, y recusó la teoría de la accesión del sistema jurídico de Common Law.

2. Ello importa que los yacimientos minerales constituyen una categoría de bienes naturales distintos de la superficie, conforme han sido concedidas por las normativas mineras en que la concesión minera es un inmueble distinto y separado de la superficie del predio donde se encuentra; de esta manera, la dualidad tierramina (superficie-subsuelo) ha sido explicada en nuestra legislación.
3. En lo concerniente a la titularidad de los yacimientos minerales es indiscutible que el Estado ostenta y ejerce la propiedad minera con carácter absoluto e ilimitado con derecho a disfrutar (*jus fruendi*) y de disponer (*jus disponendi*) conforme al precepto constitucional que consagra que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación.
4. Relativo al aprovechamiento de los recursos minerales, el Estado ejerce bajo dos formas de acuerdo a la concepción romana de *dominium directum* y *dominium utile*. Por la primera, el Estado se atribuye el dominio completo, y por tanto, puede ejercer directamente la explotación de los recursos minerales; por la segunda, el Estado autoriza la explotación de estos recursos a los particulares bajo el sistema de concesiones.
5. El punto neurálgico para resolver los problemas sociales del entorno entre los propietarios de tierras y las mineras, en realidad, no está referido tanto al problema de la propiedad de la tierra, sino a los mecanismos de comunicación, participación y negociación conjunta, así como los beneficios mutuos que dichos mecanismos logren alcanzar con los resultados de las actividades mineras.

## VI. REFERENCIAS

1. DEPASSIER, Juan Hamilton. *Memoria de los Licenciados. Del objeto de la Propiedad Minera*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile-Chile. 1951.
2. GARCÍA MONTUFAR, Guillermo. La propiedad minera. El dominio originario de las minas. Separata de la *Revista del Foro* del Colegio de Abogados de Lima. Año XLIII, N.º 3, 1953.
3. RUIZ BOURGEOIS, Julio. Reflexiones sobre la Propiedad Minera. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción de Chile*. Santiago de Chile-Chile. 1991.
4. VELARDE, Marta Sylvia. *Manual de Derecho Minero*. Editorial Astrea. Buenos Aires-Argentina. 1980.