

Servidumbre forzosa y proyectos de inversión en el Perú: análisis crítico de los regímenes minero y eléctrico

Andres Matsusuke Matayoshi Collazos

Resumen

El presente artículo analiza el derecho real de servidumbre como instrumento jurídico para viabilizar proyectos de inversión en los sectores minero y eléctrico en el Perú. A partir del marco normativo civil, minero y administrativo, se examinan los elementos estructurales de la figura, su aplicación sectorial y las principales limitaciones que obstaculizan su uso eficaz. Se propone, finalmente, una reflexión sobre la necesidad de reformas que armonicen el interés público con la protección del derecho de propiedad.

Palabras clave: servidumbre, proyectos de inversión, derecho real, concesiones eléctricas, servidumbre minera.

1. Marco jurídico civil de la servidumbre

La servidumbre es uno de los derechos reales que mayor relevancia práctica cobra en el contexto de la actividad extractiva e infraestructural del Perú. Conceptualmente, constituye una carga sobre un predio, denominado sirviente en beneficio de otro el dominante, habilitando al titular de este último a realizar ciertos actos de uso o a limitar el ejercicio de los derechos del propietario del predio gravado. En el ordenamiento jurídico peruano, su regulación se encuentra recogida en los artículos 1035 a 1054 del Código Civil, y sus características esenciales son la accesoriedad, la perpetuidad y la transmisibilidad junto con el predio dominante.

La doctrina precisa con claridad su estructura funcional. Barraza Lescano (2005) señala que la servidumbre establece una relación entre dos predios, uno que se beneficia y otro que se ve afectado, que puede surgir por disposición legal o por voluntad de los propietarios, y que se traduce en la facultad de realizar ciertos actos sobre el predio ajeno o de limitar el ejercicio de los derechos de su titular. Esta naturaleza bilateral y su carácter de indivisibilidad convierten a las servidumbres en instrumentos jurídicos esenciales para el aprovechamiento racional del territorio, especialmente cuando el desarrollo de proyectos de gran escala requiere atravesar o afectar predios de terceros.

2. La servidumbre minera: entre la concesión y la propiedad

La legislación minera peruana reconoce expresamente la posibilidad de establecer servidumbres sobre terrenos de terceros para facilitar la exploración y explotación de recursos minerales. El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (D.S. N.º 014-92-EM) y su reglamento (D.S. N.º 018-92-EM) regulan el procedimiento administrativo para su constitución, el cual comprende la solicitud ante la Dirección General de Minería, el comparendo entre partes, la designación de un perito agrónomo, la inspección ocular y la fijación de la indemnización correspondiente. Para Mejorada Chauca (2005), la servidumbre minera es una carga impuesta sobre un predio ajeno que habilita al concesionario minero a ejercer derechos sobre recursos naturales sin necesidad de ser propietario del inmueble físico, siendo la concesión misma, reconocida como bien inmueble, el bien dominante que justifica jurídicamente la existencia de la figura. Esta particularidad diferencia a la servidumbre minera de la servidumbre civil clásica, pues en aquella el beneficio no recae sobre un predio físico sino sobre una concesión, lo que plantea una situación jurídica sui generis que la doctrina y la jurisprudencia peruana aún no han zanjado de manera uniforme.

Un aspecto que ha generado especial debate en la práctica administrativa es el concepto de "enervar el derecho de propiedad". Desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 26505, Ley de Inversión Privada en las Tierras del Territorio Nacional, conocida como la Ley de Tierras, y su posterior modificación que eliminó la expropiación para fines mineros, la normativa establece que la servidumbre no puede enervar, esto es, no puede afectar de modo tal que prive o vacíe de contenido, el derecho de propiedad del titular del terreno superficial. Sin embargo, la determinación de cuándo una servidumbre "enerva" efectivamente el predio sirviente ha resultado problemática en la práctica. Así lo evidenció el caso de Empresa Minera Anglo American Quellaveco S.A., en el que, mediante el Oficio N.º 767-2009-MEM/DGM, la autoridad minera observó que el perito agrónomo había limitado su informe a la valuación y la compensación de daños, sin incluir el análisis sobre si la servidumbre enervaba el derecho de propiedad, lo que impidió a la Dirección General de Minería resolver con el sustento técnico adecuado (Gonzales López, 2023, p. 31).

La segunda limitante estructural reside en la determinación del valor de la indemnización. A diferencia del régimen eléctrico, que cuenta con criterios más definidos para fijar compensaciones, el procedimiento minero carece de una tasa referencial objetiva que oriente la valuación, lo que genera un constante choque de expectativas entre las partes. Ángel Chávez, ex Director Normativo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM, señala que si bien es posible establecer criterios para determinar un precio a través de una tasa referencial, a la fecha no existe ningún proyecto de ley ni directiva interna que haya regulado este punto con claridad suficiente (Gonzales López, 2023, p. 68). Esta ausencia normativa convierte la negociación del justiprecio en una fuente permanente de tensión social, donde el propietario superficial tiende a sobreestimar el valor de su predio mientras el titular minero busca minimizar costos, sin que el Estado cumpla un rol activo de mediación.

La tercera limitante es la intervención de múltiples autoridades en el procedimiento. En la actualidad, la constitución de una servidumbre minera requiere la participación del Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Minería, del Ministerio de Agricultura y Riego para el peritaje agrónomo, y eventualmente de otras entidades según la naturaleza del terreno afectado. Esta fragmentación institucional hace que el expediente circule por distintos sectores antes de resolverse, generando demoras que pueden superar los 200 días y, lo que es más grave, una falta de voluntad institucional para impulsar el procedimiento, pues la autoridad minera no desea convertirse en árbitro de conflictos entre el inversionista y la comunidad local (Gonzales López, 2023, p. 69). Ante este escenario, Gonzales López (2023) concluye que el procedimiento formal de servidumbre minera se encuentra en la práctica en desuso, pues los titulares mineros optan por el trato directo mediante contratos civiles para ahorrar tiempo y evitar conflictos, lo que paradójicamente deja a ambas partes sin el respaldo jurídico que el procedimiento administrativo debería garantizarles.

3. La servidumbre eléctrica: eficacia administrativa al servicio del interés público

El Decreto Ley N.º 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, regula la servidumbre eléctrica como mecanismo esencial para permitir la instalación y operación de infraestructura de generación, transmisión y distribución sobre predios de terceros, tanto públicos como privados. A diferencia del régimen minero, la normativa eléctrica distingue con precisión entre una vía convencional, en la que el concesionario llega a un acuerdo directo con el propietario, y una vía de imposición forzosa, en la que el Ministerio de Energía y Minas tiene la atribución de establecer la servidumbre de manera coactiva cuando el interés público así lo requiere, según lo dispone el artículo 111 del citado Decreto Ley. Esta dualidad de mecanismos dota al sistema eléctrico de

una flexibilidad que el régimen minero carece, pues ofrece al concesionario dos rutas concretas con plazos y consecuencias jurídicas definidas.

El artículo 109, literal a), del Decreto Ley N.º 25844 establece además una regla especial para los predios del Estado: los concesionarios están facultados a utilizar a título gratuito el suelo, subsuelo y aires de bienes de dominio público, caminos, plazas, ríos, puentes y vías de comunicación, de manera que sobre estas áreas no corresponde compensación alguna. Por su parte, el artículo 112 precisa que cuando la servidumbre recae sobre predios privados, el titular queda obligado a indemnizar el perjuicio causado y a pagar por el uso del bien gravado, debiendo además conservar la infraestructura instalada de modo que el predio sirviente no sufra daños. Este esquema de compensación diferenciada, gratuidad sobre bienes públicos e indemnización sobre predios privados, resulta más coherente y transparente que el sistema minero, que aplica una misma lógica indemnizatoria sin distinguir la naturaleza del titular afectado.

La aplicación práctica de este régimen queda demostrada en dos resoluciones ministeriales recientes. Mediante la R.M. N.º 128-2025-MINEM/DM, el Ministerio de Energía y Minas estableció una servidumbre de ocupación de carácter permanente a favor de ACCIONA ENERGÍA PERÚ S.A.C. para el proyecto "Central Solar Fotovoltaica San José", ubicado en el distrito de La Joya (Arequipa), sobre un área de 313.6517 hectáreas que comprende tanto predios de dominio estatal sin inscripción registral como un predio particular de la empresa América de Transportes S.C.R.L., respecto del cual el concesionario presentó previamente un acuerdo suscrito con el propietario. De manera complementaria, la R.M. N.º 196-2025-MINEM/DM estableció una servidumbre de ocupación temporal a favor de la Empresa de Generación Eléctrica QUERCUS S.A.C. para el proyecto "Línea de Transmisión 500 kV S.E. Quercus - S.E. La Niña", con una longitud de 37.296 km y una faja de 64 metros de ancho, sobre terrenos de propiedad del Estado ubicados en los distritos de Olmos y Sechura, para los que no correspondió compensación alguna en aplicación del literal a) del artículo 109 de la Ley de Concesiones Eléctricas. Estos dos casos ilustran que el régimen eléctrico cuenta con instrumentos jurídicos suficientemente articulados para viabilizar proyectos de gran envergadura, incluyendo energías renovables y líneas de alta tensión, en plazos razonables y con una base normativa clara que otorga seguridad jurídica a todas las partes involucradas.

Villegas Vega (2014) sintetiza este estado de cosas al sostener que la servidumbre administrativa eléctrica se configura como un instrumento jurídico que equilibra el interés público en el acceso universal a la electricidad con la protección del derecho de propiedad, pues aunque limita el ejercicio de este último, no lo suprime, y siempre va acompañada de una compensación justa y de obligaciones de conservación a cargo del titular. Esta función equilibradora es, precisamente, la que el régimen de servidumbre minera debería replicar si aspira a convertirse en una herramienta verdaderamente útil para el desarrollo de proyectos de inversión en el sector extractivo peruano.

4. Limitaciones y perspectivas de reforma

El contraste entre el régimen minero y el eléctrico revela una asimetría regulatoria que tiene consecuencias concretas sobre la viabilidad de los proyectos de inversión. Mientras la servidumbre eléctrica cuenta con procedimientos más ágiles, criterios más definidos y mayor seguridad jurídica para los concesionarios, el procedimiento minero carece de coherencia interna y presenta una intervención institucional fragmentada que genera desconfianza en todos los actores (Gonzales López, 2023). La falta de canales formales de conciliación entre concesionarios y propietarios de terrenos superficiales impide la resolución eficiente de

controversias y obliga al titular minero a preferir el trato directo, lo que paradójicamente debilita la protección jurídica de ambas partes.

La determinación del valor de la indemnización constituye otro nudo crítico. Ángel Chávez, ex Director Normativo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM, señala que el problema central es el cruce de expectativas entre las partes, pues mientras el titular del terreno siempre esperará una mayor valorización de su predio, no existe una tasa referencial objetiva que permita fijar el valor del área con criterios transparentes (Gonzales López, 2023, p. 68). Esta situación, sumada a la ausencia de proyectos de ley que aborden el punto, convierte la indemnización en una fuente permanente de conflicto social.

En ese escenario, la reforma del procedimiento de servidumbre minera, con plazos más cortos, autoridad competente unificada y mecanismos de conciliación institucionalizados, no solo beneficiaría a los inversionistas, sino que también fortalecería los derechos de los propietarios superficiales al garantizar acuerdos más transparentes y equitativos. Tomar como referencia la experiencia del sector eléctrico, así como el modelo chileno que contempla servidumbres legales específicas con procedimientos diferenciados según el tipo de afectación, podría ofrecer al legislador peruano pautas valiosas para diseñar una regulación más coherente y eficaz (Gonzales López, 2023).

Referencias

Barraza Lescano, J. M. (2005). *Derecho real de servidumbre*. Citado en: Gonzales López, A. J. (2023). *Análisis jurídico de los factores limitantes del procedimiento administrativo de la servidumbre minera* [Trabajo de investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Gonzales López, A. J. (2023). *Análisis jurídico de los factores limitantes del procedimiento administrativo de la servidumbre minera* [Trabajo de investigación para optar el grado académico de Maestra en Regulación, Gestión y Economía Minera]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mejorada Chauca, M. (2005). *Servidumbre minera*. Citado en: Gonzales López, A. J. (2023). *Análisis jurídico de los factores limitantes del procedimiento administrativo de la servidumbre minera* [Trabajo de investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Ministerio de Energía y Minas. (2025a, 10 de abril). *Resolución Ministerial N.º 128-2025-MINEM/DM. Establecen derecho de servidumbre de ocupación a favor de ACCIONA ENERGÍA PERÚ S.A.C., distrito de La Joya, Arequipa*. El Peruano.

Ministerio de Energía y Minas. (2025b, 10 de junio). *Resolución Ministerial N.º 196-2025-MINEM/DM. Establecen derecho de servidumbre de ocupación temporal a favor de QUERCUS S.A.C., distritos de Olmos y Sechura*. El Peruano.

Villegas Vega, P. (2014). *La servidumbre administrativa en el sector eléctrico*. Citado en: Gonzales López, A. J. (2023). *Análisis jurídico de los factores limitantes del procedimiento administrativo de la servidumbre minera* [Trabajo de investigación, Pontificia Universidad Católica del Perú].