
Laureano del Castillo

LA FORMALIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y DE SUS TERRITORIOS*

Dos son las instituciones más importantes en el mundo rural peruano: las municipalidades y las comunidades, tanto campesinas como nativas. Estas últimas son las únicas entidades a las que el Estado reconoce existencia legal pero, paradójicamente, son también aquellas a las que pide mayores requisitos para su pleno reconocimiento. Más aún: es posible que oficialmente ni siquiera sepamos cuántas existen. En lo que se refiere a sus tierras, no una sino muchas leyes han declarado como de interés nacional la formalización de sus derechos, sin que esa responsabilidad gubernamental culmine, a pesar de las décadas transcurridas. Tampoco sabemos cuántas tierras tienen ni cuántas están tituladas.

En los últimos años, los conflictos socioambientales han tenido a las comunidades como uno de los actores principales, y en no pocas ocasiones ellas han debido defender sus derechos sin tener sus títulos en regla. Estas organizaciones, además, deben renovar sus directivas regularmente y lidiar con la legalidad oficial para lograr su inscripción en los Registros Públicos.

En momentos en que se viene negociando con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otro préstamo para llevar adelante un nuevo proceso de titulación de tierras, resulta interesante conocer cuánta atención brindará el Gobierno para atender esta problemática. Usualmente desatendida, la

* Este documento es una versión actualizada de una ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derecho Registral “La formalización de la propiedad. Pilar del crecimiento económico. Experiencias iberoamericanas”, realizado en Arequipa en julio del 2011.

práctica estatal en estos últimos años parece haber sido dejar libradas a su suerte a las comunidades para enfrentar amenazas o negociaciones con empresas extractivas.

Una expresión del poco interés de nuestra sociedad por estas organizaciones es el desconocimiento de la gran cantidad de tierras agrícolas que controlan, aunque mayormente de baja calidad. Más bien, solemos referirnos a la situación de pobreza en que se encuentran, lo que da pie a muchos a sostener que esa forma de organización, en torno a la propiedad colectiva, es precisamente la causa de su pobreza y postración. Sin negar que en las comunidades se concentra la pobreza rural (la cual, ciertamente, ha disminuido poco en estos años), debemos reconocer que ellas concentran los mayores esfuerzos hechos durante el siglo pasado por impulsar la educación y la vialidad, con lo que han mostrado que no son los espacios inertes o pasivos que algunos imaginan sino que, por el contrario, constituyen una forma de organización muy dinámica. En los últimos tiempos, gracias al *boom* gastronómico, se ha tendido a revalorar el papel de las comunidades para la conservación de la biodiversidad, a lo que habría que agregar el decisivo rol que jugaron en la derrota de Sendero Luminoso.

Pese a su enorme importancia, la formalización de las tierras comunales es solo parte de una compleja problemática, que empieza con el reconocimiento, la inscripción de las comunidades en los Registros Públicos y continúa con la inscripción de sus dirigentes y de sus derechos de propiedad sobre sus tierras y territorios. Algunos avances se han dado en el último año, pero queda mucho por hacer, como intentamos mostrar a continuación.

EL NÚMERO DE COMUNIDADES EXISTENTES

Intentemos conocer las cifras oficiales sobre comunidades campesinas y comunidades nativas, que son las formas jurídicas en las que la legislación peruana reconoce a los pueblos indígenas desde junio de 1969, cuando se aprobó la Ley de Reforma Agraria. Lo primero que llama nuestra atención es que no existe un órgano oficial que siquiera centralice esa información que, por años, manejaba el Ministerio de Agricultura hasta la década de 1990.

El III Censo Nacional Agropecuario (III Cenagro), realizado en 1994, censó ese año 5680 comunidades campesinas y 1192 comunidades nativas. La importancia de las comunidades no puede medirse por su número, pues entre ambas sumaban solamente 6872, cifra manifiestamente reducida frente al total de 1 764 666 unidades agropecuarias (UA) censadas en 1994. Esas cifras han variado, como veremos a continuación.

Como se estudiará más adelante, al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) se le encargó la tarea de sanear la propiedad rural, incluyendo la de las comunidades. Quince años después el PETT fue absorbido por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), que asumió por algunos años esta tarea. Nótese, sin embargo, que su vinculación con las comunidades era más bien tangencial. La última información que Cofopri proporcionó sobre las comunidades data de 2010, y en ella se aprecia un aumento en el número de comunidades reconocidas, que pasaron a ser 6069 comunidades campesinas y 1469 comunidades nativas.²

El IV Cenagro, realizado en 2012, arroja un número distinto de comunidades campesinas: 6277 (un aumento de 597, equivalente al 9,5% respecto del III Cenagro), mientras que el número de las comunidades nativas habría aumentado en 130 en similar periodo, pasando a sumar 1322 (9,8% más que en 1994).³

Como afirma Castillo, la presencia de las comunidades “[...] es innegable y el censo silencia a aquellas voces que señalan que no existen: las comunidades están en todo el territorio nacional. Con excepción de Tumbes, todas las regiones tienen presencia, ya sea de CC o de CN”.⁴

Más allá de la constatación de su presencia en prácticamente todo el territorio, lo cierto es que su número sigue aumentando, aunque Castillo da cuenta de departamentos en los que se observa su reducción. Algunos se preguntan hasta cuándo se seguirá reconociendo comunidades. Ello tiene que ver no solo con la existencia fáctica de algunas de ellas, no reconocidas oficialmente, sino también con prácticas discutibles. Entre esas prácticas está la aplicación ultraactiva del Estatuto Especial de Comunidades Campesinas de 1970, derogado por la Ley General de Comunidades Campesinas en 1987. El mencionado Estatuto Especial permitía la independización de anexos, mientras que la Ley mencionada no lo admite y más bien considera a los anexos como “[...] asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad” (artículo 2.º).

² Cofopri: Directorio de Comunidades Campesinas 2010 y Directorio de Comunidades Nativas 2010.

³ Un análisis más detallado de la variación en el número de comunidades campesinas y nativas, su distribución en los distintos departamentos y las tierras que poseen puede encontrarse en el artículo de Pedro Castillo “IV Cenagro y las comunidades del país: su presencia es innegable”, publicado en el número 155 de *La Revista Agraria*. Lima: CEPES, septiembre del 2013, pp. 12-13.

⁴ Castillo, *op. cit.*, p. 12.

El Instituto del Bien Común (IBC), por su parte, daba cuenta de la existencia de 1933 comunidades nativas.⁵ Adicionalmente, hay que tener en cuenta que existen cerca de 2410 comunidades ribereñas asentadas en las llanuras inundables de la Amazonía peruana, las cuales mantienen una forma de vida muy similar a la de las comunidades nativas que se formaron dentro de grandes haciendas caucheras a fines del siglo XIX y que no tienen reconocimiento legal.⁶

La información resultante de los censos agropecuarios y la de Cofopri, que resumimos en el cuadro 1, deja abierta la pregunta respecto del número actual de comunidades y del número de ellas reconocidas oficialmente.

Cuadro 1
Número de comunidades campesinas y nativas

Comunidades	Censo 1984	Cofopri 2010	Censo 2012
Campeñas	5680	6069	6277
Nativas	1192	1469	1322
Total	6872	7538	7599

Fuente: Censos agropecuarios y Cofopri.

LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD COMUNAL EN CIFRAS

Se conoce que la propiedad colectiva o comunal de la tierra es un elemento central en la definición legal de las comunidades campesinas y nativas. Las ciencias sociales y algunos instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nos dicen que estas organizaciones tienen al territorio como un elemento central de su identidad. La legislación peruana, por su parte, muestra un tratamiento errático sobre el tema, pues en diferentes normas legales usa casi indistintamente los términos *tierra* y *territorio*.

Según las cifras del III Censo, en 1994 ambas formas de comunidad ocupaban 19 423 840,70 hectáreas. La información censal daba cuenta de que el total de 5680 comunidades campesinas censadas controlaban el

⁵ Directorio de comunidades nativas en el Perú. Lima: IBC, 2012, p.131.

⁶ Puede verse <<http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/hechos-y-cifras>>.

39,8% del total de la superficie agropecuaria del país. Por su parte, las 1192 comunidades nativas censadas poseían el 14,7% de la superficie agropecuaria. Ambas sumaban, pues, 54,5% de la superficie agropecuaria de entonces.

Las cifras de Cofopri, que por algunos años asumió las funciones de saneamiento de la propiedad rural del desaparecido PETT, no resultan del todo confiables, pues señalan que a diciembre del 2010 las comunidades campesinas tendrían más de 23 millones 600 mil hectáreas tituladas. Pero aún quedaban por titular, según reconocía Cofopri, 959 comunidades campesinas, conforme al cuadro 2.

Cuadro 2
Comunidades campesinas reconocidas, tituladas y por titular

Departamento	Reconocidas	Tituladas	Por titular
Amazonas	52	52	0
Áncash	350	331	19
Apurímac	470	432	38
Arequipa	104	95	9
Ayacucho	654	477	184
Cajamarca	104	82	22
Cusco	928	796	132
Huancavelica	592	518	74
Huánuco	285	205	80
Ica	11	4	7
Junín	391	357	34
La Libertad	120	112	8
Lambayeque	28	17	11
Lima	289	229	60
Loreto	95	41	54
Moquegua	75	72	3
Pasco	73	65	8
Piura	136	125	11
Puno	1265	1056	209
San Martín	1	1	0
Tacna	46	43	3
Total	6069	5110	959

Fuente: Cofopri: Directorio de Comunidades Campesinas, 2010.

Cofopri daba cuenta, también, de que del total de comunidades nativas, 1271 controlaban 10 993 746,42 hectáreas, y quedaban 198 comunidades por titular, conforme se puede ver en el cuadro 3. Sin embargo, de ese total solo 6 510 249,82 hectáreas eran tierras tituladas; el resto eran tierras cedidas en uso, fiscales, reservadas y de protección (4 483 496,61 hectáreas).

Cuadro 3
Comunidades nativas reconocidas, tituladas y por titular

Departamento	Reconocidas	Tituladas	Por titular
Amazonas	172	170	2
Ayacucho	2	1	1
Cajamarca	2	2	0
Cusco	63	58	5
Huánuco	13	8	5
Junín	171	159	12
Loreto	627	498	129
Madre de Dios	27	23	4
Pasco	119	98	21
San Martín	30	29	1
Ucayali	243	225	18
Total	1469	1271	198

Fuente: Cofopri: Directorio de Comunidades Campesinas, 2010.

Como adelantamos, la revisión de las cifras de Cofopri genera algunas dudas, siendo evidente el salto en el total de tierras que, se señala, correspondería a ambos tipos de organización. Cofopri informa que hasta diciembre del 2010 el número de las comunidades campesinas reconocidas aumentó en 15 años en 389 (6,8%), mientras que en ese mismo lapso las tierras tituladas se habrían incrementado en 9 471 990,46 hectáreas (66,8%). En forma similar, las nuevas 277 comunidades nativas reconocidas (23,4% adicional) habrían significado un incremento del 109% de sus tierras (5 741 873,32 hectáreas).⁷

A estos datos hay que agregar los resultados del IV Cenagro, los que, como vimos en el acápite anterior, daban cuenta del incremento del

⁷ No debe olvidarse que las propias cifras de Cofopri diferencian las tierras tituladas de las comunidades nativas (6'510.249,82 ha) de tierras cedidas en uso, fiscales, reservadas y de protección.

número de comunidades (véase el cuadro 1). Aquí las cifras sobre tierras de propiedad comunal pegan un significativo salto, al punto de representar el 27,3% del territorio nacional. Las comunidades campesinas controlarían el 42,23% de la superficie agropecuaria (ahora, según el IV Cenagro, estimada en 38 742 464,51 hectáreas), mientras que las comunidades nativas tendrían el 18,34%. Sumadas, las tierras comunales representan el 60,57% de la superficie agropecuaria.

Cuadro 4
Superficie en propiedad de las comunidades (Ha)

Comunidades	III Cenagro 1994	Cofopri 2010	IV Cenagro 2012
Campeñas	14 171 967,60	23 643 958,06	16 359 073,76
Nativas	5 251 873,10	10 993 746,42	7 106 750,68
Total	19 423 840,70	34 637 704,48	23 465 824,44

Fuentes: INEI: III Cenagro, 1994, y IV Cenagro, 2012; Cofopri, Directorio de Comunidades Campesinas 2010, Directorio de Comunidades Nativas 2010.

La discrepancia en el manejo de cifras es bastante evidente. Para terminar de complejizar el cuadro descrito, de acuerdo con información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), la cantidad de predios inscritos de las comunidades campesinas es de 7147, mientras que en el caso de las comunidades nativas la cifra alcanza los 701 predios.⁸ Como señala el autor de la nota mencionada, las discrepancias evidencian “[...] los problemas que le genera al país la carencia de una política de Estado que por lo menos ofrezca a la población cifras confiables sobre su estado actual”.

Otro aspecto, realmente preocupante, está relacionado con los títulos de las comunidades, específicamente si ellos están acordes con las exigencias actuales de Registros Públicos. Así, descubrimos que los títulos de la mayor parte de las comunidades no están georreferenciados, lo que significa que la localización y la extensión de sus tierras no hacen parte de ningún sistema de localización geográfica (SIG), lo cual las coloca en desventaja. Nuevamente, Pedro Castillo nos alerta de esta situación recurriendo a

⁸ Escobedo, Jaime: “Las dos caras de la política de tierras”. *La Revista Agraria* número 161. Lima: CEPES, abril del 2014, p. 14, citando exposición de Angélica Portillo, de la Gerencia Registral-SUNARP, en reunión organizada por la Defensoría del Pueblo en Lima, el 11 de agosto del 2010.

información de Cofopri, por lo que reproducimos el cuadro que consigna en ese artículo.⁹

Cuadro 5
Comunidades tituladas a diciembre del 2010

	Tituladas total	Tituladas con georreferenciación	Tituladas sin georreferenciación
Comunidades campesinas	5110 (100%)	1970 (38,5%)	3140 (61,5%)
Comunidades nativas	1271 (100%)	85 (6,7%)	1186 (93,3%)
Total	6381	2055	4326

Fuente: Cofopri, Directorio de Comunidades Campesinas 2010.

Si, según Cofopri, al año 2010 faltaba titular 959 comunidades campesinas y 3140 tienen títulos pero no están georreferenciados, al tiempo que 198 comunidades nativas faltaban titular y 1186 no tenían georreferenciados sus títulos, ello significaría que 4099 comunidades campesinas (64,2% del total reconocidas) y 1384 comunidades nativas (94,2% del total reconocidas) no tenían títulos con las formalidades que tienen los demás propietarios de tierras. Hechos los cálculos sobre el total de comunidades reconocidas, el cuadro anterior enmascara una realidad más preocupante.

La revisión de la información que acabamos de presentar genera inquietud. Las diferentes cifras se explican parcialmente en el hecho de que no era parte de la función de Cofopri reconocer a las organizaciones comunales, ni titularlas y, mucho menos, registrar su personería jurídica ni sus tierras. Si esta entidad proveía de tal información relacionada con las organizaciones comunales, era simplemente porque no existe en la actualidad un organismo público especializado que tenga a su cargo estas tareas. El Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) pudo haber sido el depositario de estas tareas, pero su diseño original no lo recogió así, y en la actualidad ha sido absorbido por el Ministerio de Cultura.

Lo dicho hasta ahora nos obliga a revisar la situación de la normativa relacionada con los temas de la formalización de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas.

⁹ Castillo, Pedro: “Los retos del MINAG para titular la propiedad comunal”. *La Revista Agraria* número 148. Lima: CEPES, febrero del 2013, p. 6.

LAS NORMAS APLICABLES

Desde 1920 hasta 1992 estuvo vigente en el Perú un régimen constitucional especial, de protección de las comunidades y de sus tierras comunales. Ello cambió con la Constitución de 1993. Allí se reitera el reconocimiento de la autonomía comunal pero se la extiende a la libre disposición de sus tierras, con lo que se deroga la limitada facultad de disposición de sus tierras que había establecido el artículo 163.º de la Constitución de 1979.¹⁰

La Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, aprobada en 1987, como resulta fácil de entender, repetía lo que la Constitución de 1979 decía, y admitía de manera excepcional la facultad de la comunidad campesina de disponer de sus tierras, pero con base en la decisión favorable en la Asamblea de al menos dos terceras partes de los comuneros calificados, además de otros exigentes requisitos.¹¹

Eliminadas la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de las tierras comunales, la Constitución de 1993 faculta su libre disposición, lo que se puede traducir en la adjudicación individual a sus miembros, o en la venta de sus tierras, o en la transferencia de éstas a terceros en forma libre. Resulta obvio decir que las limitaciones a la facultad de disposición que traía la Ley General de Comunidades Campesinas resultaron contrarias al texto de la Constitución de 1993, por lo que carecen de efecto.

Solo con la aprobación, en 1995, de la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, 26505 (más conocida como Ley de Tierras) se desarrolló la posibilidad de las comunidades de disponer de sus tierras que había consagrado la Constitución de 1993. Diferenciando en esa ley el tratamiento de las comunidades campesinas ubicadas en la costa de las ubicadas en el resto del país, lo mismo que de

¹⁰ El artículo 163.º de la Constitución de 1979 señalaba: “Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la comunidad y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad pública. En ambos casos con pago previo en dinero”.

¹¹ El artículo 7.º de la Ley 24656 disponía: “Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado”.

las comunidades nativas, el interés por las tierras eriazas de las primeras determinó que, en vez de reglamentarse el artículo 10.º de la Ley de Tierras, se emitiera una ley especial, eufemísticamente denominada Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, 26845. No obstante, para las comunidades campesinas ubicadas en la sierra y la selva, y para las comunidades nativas, el artículo 11.º de la Ley 26505, que define las muy amplias posibilidades de disposición de las tierras comunales, permanece sin reglamentar hasta el día de hoy, lo que no deja de generar discusión. Algunos registradores consideraron que ésa era una norma autoaplicativa (opinión con la que coincidimos), mientras que otros estimaban que, dado que el artículo relativo a las comunidades de la costa había sido objeto de mayor desarrollo, se requeriría de al menos un reglamento del artículo 11.º.

Si hablamos de la formalización de la propiedad de las comunidades campesinas, tendremos que referirnos necesariamente a la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, 24657. Esta Ley, aprobada simultáneamente con la Ley General de Comunidades Campesinas en 1987, estableció un procedimiento administrativo muy ágil para el saneamiento legal de la propiedad de las comunidades campesinas. La Ley disponía que los funcionarios del Ministerio de Agricultura solo derivaran al Poder Judicial (en esos años a los juzgados de tierras y al Tribunal Agrario) la solución de los casos en los que no pudiera arribarse a una solución debido a discrepancias respecto de áreas o linderos. Adicionalmente, la Ley estableció la posibilidad de recurrir al mecanismo de la conciliación y, tratándose de discrepancias entre comunidades campesinas, que pudiera establecerse un arbitraje.

Para el caso de las comunidades nativas, en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, aprobada por Decreto Ley 22175, se contempla el procedimiento para la delimitación de las tierras comunales a cargo del Ministerio de Agricultura, aunque sin mayores precisiones.

Con los cambios posteriores en la legislación agraria y de comunidades campesinas, a partir de la Constitución de 1993 y, sobre todo, luego de la aprobación de la Ley 26505, muchas de estas normas quedaron olvidadas. En el inicio de la década de 1990, con la creación del Registro de Predios Rurales en aplicación del Decreto Legislativo 667, la atención a la formalización de la propiedad comunal se dejó de lado para privilegiar el saneamiento de la propiedad rural de los propietarios privados o individuales.

A fines de 1992 se creó el PETT, organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, al cual se le encargó inicialmente el saneamiento legal y gestionar la inscripción en los Registros Públicos de las tierras agrícolas

de propiedad del Estado que hubieran sido expropiadas durante el proceso de reforma agraria. Pronto se modificó su norma de creación para que el PETT se encargue del saneamiento de las propiedades de los particulares (aplicando en lo sustancial el procedimiento de prescripción administrativa establecido por el Decreto Legislativo 667), y poco tiempo después también se le asignó la formalización de las tierras de las comunidades campesinas y nativas (aplicando, respectivamente, la Ley 24657 y el Decreto Ley 22175).

En consonancia con los cambios políticos y en la normativa legal, los Registros Públicos también cambiaron para adecuarse a las nuevas circunstancias, siendo lo más destacado en este aspecto la creación en 1994 de la SUNARP como ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, mediante la Ley N° 26366. El camino seguido luego, con la integración de los distintos registros y, sobre todo, lo relacionado con el establecimiento de nuevos sistemas de inscripción registral de la propiedad inmobiliaria, es largo. Es preciso solo mencionar la convivencia un tanto complicada durante algunos años de tres sistemas distintos: el tradicional Registro de la Propiedad Inmueble, el Registro de Predios Rurales (solo en algunas partes del departamento de Lima y que luego cambió a Registro Predial Urbano) y el híbrido que funcionó transitoriamente, la Sección Especial de Predios Rurales.¹² Ello fue finalmente resuelto con la Ley 27755, que unificó todos ellos en el Registro de Predios, uno de los componentes del Registro de la Propiedad Inmueble.

Se debe mencionar que esa compleja normativa para la formalización de la propiedad rural no tomó en cuenta mayormente las necesidades y posibilidades de las comunidades tanto campesinas como nativas. La mejor expresión de ello es la cantidad de comunidades campesinas que con esfuerzo pudieron formalizar su propiedad, usualmente con el apoyo del PETT o de las direcciones regionales agrarias. De manera más directa, para los comuneros y sus dirigentes los Registros Públicos eran, y en nuestra opinión siguen siéndolo, un terreno desconocido y hasta hostil.

¹² Puede verse, sobre el particular, el artículo “Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal”, en *Debate Agrario* número 26. Lima: CEPES, julio de 1997.

FORMALIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMUNAL

Si queremos formalizar la propiedad de las comunidades campesinas y las comunidades nativas, debemos tener en cuenta que ello es parte de una secuencia lógica que se inicia, en términos generales, con el reconocimiento de la personería jurídica de dichas organizaciones y sigue con la inscripción de las sucesivas directivas comunales.

El reconocimiento de las comunidades es supuestamente un trámite sencillo, por el cual, cumplidas las formalidades, se debería inscribir a la comunidad como una persona jurídica. Destacamos el hecho de que desde 1920, en la Constitución de ese año, se reconoció la existencia legal y la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, conocidas ahora como comunidades campesinas y comunidades nativas. Se debe subrayar que, bien entendido, el reconocimiento constitucional de la existencia legal de las comunidades, repetido en el artículo 89.º de la vigente Constitución Política, significaría que, a diferencia de todas las otras personas jurídicas, el Estado peruano les otorga a estas organizaciones un trato absolutamente preferencial. La realidad muestra otra cosa, pues, recogiendo una práctica administrativa (supuestamente proteccionista), el Código Civil y normas de menor jerarquía exigen a las comunidades cumplir con más requisitos para su reconocimiento que a otras personas jurídicas, como el obtener previamente su reconocimiento administrativo, el que se tramita ante las direcciones regionales agrarias.¹³

Una vez superado el reconocimiento administrativo, las comunidades campesinas y nativas pueden inscribirse en el Registro de Personas Jurídicas. Allí se les debería pedir, además, la presentación del estatuto comunal, aunque en verdad son pocas las comunidades que han aprobado e inscrito su estatuto, a pesar del mandato legal. Adicionalmente, se puede observar que, de las pocas comunidades que han inscrito su estatuto, son menos aún las que lo han adecuado al nuevo marco constitucional y a la Ley 26505 (en el sentido de admitir la disposición de las tierras

¹³ Walter Albán, entonces encargado de la Defensoría del Pueblo, reclamaba la revisión del marco legal: “Que supere los problemas que se habían generado, por ejemplo, con el Código Civil de 1936 o incluso del Código Civil de 1984, códigos que, contrariando a la Constitución, les exigen más requisitos que a cualquier otro tipo de persona jurídica, no obstante que las constituciones habían garantizado que la existencia de las comunidades nativas y campesinas no requería ningún trámite” (*Informativo Legal Agrario* número 21. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, abril del 2005, p. 48).

comunales por la asamblea con los distintos porcentajes contemplados en la ley).

Siguiendo con la formalización de las comunidades, las normas legales exigen que las directivas comunales se inscriban en los Registros Públicos. En el caso de las comunidades campesinas, dado que ellas deben renovarse cada dos años, se tendrá la necesidad de inscribir las nuevas directivas comunales regularmente, siguiendo esos plazos. Aquí encontramos precisamente uno de los mayores obstáculos para estas organizaciones.

Debido a las dificultades que las comunidades experimentan para lograr el registro de sus nuevas directivas, en años anteriores se emitieron normas para superar esos inconvenientes. Ello fue recogido en las resoluciones 202-2001-SUNARP-SN, 331-2001-SUNARP-SN y 609-2002-SUNARP-SN, actualmente derogadas.

Dejando sin efecto las resoluciones mencionadas en el párrafo anterior y otras más, el vigente Reglamento de Inscripción de Personas Jurídicas no Societarias, aprobado por la Resolución 086-2009-SUNARP-SN, reguló también la inscripción de las directivas de las comunidades campesinas y nativas. Habiéndose dejado sin efecto las normas anteriores que tomaban en cuenta las distintas situaciones que afectan a las comunidades y facilitaban la inscripción de sus directivas, el nuevo reglamento consideraba fundamentalmente la experiencia y problemática de las asociaciones y comités, que son regulaciones y prácticas desconocidas para la mayoría de las comunidades. Solo se encuentran en ese Reglamento algunas normas especiales para la inscripción de las autoridades de las comunidades nativas, pero no para las comunidades campesinas, a pesar de la mayor cantidad de estas últimas respecto de las primeras.

Tratando de superar en forma más sistemática esta situación, la SUNARP emprendió una labor de revisión no solo de los procedimientos de inscripción, sino también de otros mecanismos relacionados con las comunidades.

Así, en mayo del 2013, por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 122-2013-SUNARP/SN, se aprobó la Directiva 05-2013-SUNARP/SN, que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas. Entre los varios aspectos que merecen destacarse de tal Directiva está el que en sus antecedentes y consideraciones se cite la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalando que el Estado tiene el deber de adecuar su derecho interno, procedimientos constitucionales, medidas legislativas o de otro carácter a los estándares de la Convención para hacer efectivos tales derechos y libertades, como el derecho al reconocimiento de la personería jurídica y el derecho a la autonomía organizativa. En esa misma línea, unos párrafos más adelante la Directiva menciona que:

[...] se ha advertido que los procedimientos especiales previstos para la inscripción registral de los actos comunales, no se adecúan a la cosmovisión, costumbres y autonomía organizativa de estos pueblos indígenas, no obstante lo establecido en el artículo 21.º del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que exige la obligación por parte del Estado de establecer medidas adecuadas a su contexto y necesidades.

En la misma sección de la Directiva comentada, aludiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se señala que:

[...] el término “territorio” se refiere a la totalidad de la tierra y recursos naturales que los pueblos indígenas utilizan tradicionalmente, la cual no se restringe al núcleo de sus casas de habitación, sino también al área física donde desarrollan actividades ligadas a su tradición cultural. Por lo que, la ocupación tradicional de estas tierras y las tierras circundantes debe bastar para obtener el reconocimiento estatal de su propiedad.

Con esas consideraciones, la Directiva desarrolla los siguientes aspectos: la obligación, en todas las oficinas de Registros Públicos, de contar en el Registro de Personas Jurídicas con un Libro de Comunidades Nativas y Campesinas, la inscripción del reconocimiento de las comunidades nativas, la solicitud de rectificación de comunidades nativas que se han constituido como asociaciones en el Registro de Personas Jurídicas, el contenido del estatuto comunal para efectos registrales, la Asamblea General de reconocimiento de juntas directivas que no se hubieran inscrito oportunamente, la inscripción del estatuto y de la primera junta directiva, así como los procedimientos para la inmatriculación (primera inscripción en los Registros) del territorio de las comunidades nativas, la intervención del área de catastro y, por último, los actos de disposición y gravamen sobre el territorio comunal.

Sabiendo que los temas abordados en la Directiva mencionada resultan de interés también para las comunidades campesinas, SUNARP emitió, en diciembre del 2013, la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 343-2013-SUNARP-SN, por la que se aprueba la Directiva 10-2013-SUNARP-SN, que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas.

La parte considerativa de la Directiva que acabamos de mencionar, así como la parte relativa a los antecedentes y consideraciones, resulta muy similar a la contenida en la Directiva 05-2013-SUNARP/SN, que acabamos de comentar, refiriéndose a estas comunidades, igualmente, como pueblos indígenas. En cuanto a su contenido, guardando similitud con la Directiva

relativa a las comunidades nativas, se abordan temas comunes pero, quizá por la existencia de una mayor cantidad de normas legales sobre las comunidades campesinas, se tocan otros puntos. Por ello, detallaremos el contenido de la nueva Directiva en los aspectos relacionados con su personería jurídica y los relativos a sus territorios.

En cuanto a los actos inscribibles en el Registro de Personas Jurídicas, se repite la norma que obliga a todas las oficinas de SUNARP a contar en el Registro de Personas Jurídicas con un Libro de Comunidades Campesinas y Nativas, se aborda la inscripción del reconocimiento de las comunidades campesinas, el contenido mínimo del estatuto comunal para efectos registrales, las formas de acreditar la convocatoria y el quórum en las asambleas, la convocatoria efectuada en fecha distinta a la prevista en el Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas, la convocatoria por el Juez de Paz, el periodo de vigencia de la directiva comunal, el inicio de funciones de la directiva comunal, la asamblea general de reconocimiento de directivas no registradas en su oportunidad, entre otros.

En lo que respecta a los actos inscribibles en el Registro de Predios, la Directiva 010-2013-SUNARP-SN se refiere también a la inmatriculación del territorio de las comunidades campesinas, distinguiendo entre la inmatriculación de predios afectados por reforma agraria y adjudicados a favor de comunidades campesinas, de la inmatriculación de predios adquiridos por la comunidad en el marco del derecho civil; se ocupa también de los alcances del Informe Técnico de Catastro, así como de los actos de disposición y gravamen sobre el territorio comunal, de la parcelación de un predio rural de propiedad de comunidades campesinas, de la transferencia de cuotas ideales del territorio de las comunidades campesinas y de los actos de saneamiento de posesiones informales ubicadas en propiedades de comunidades campesinas. Algunos de estos aspectos responden a la vigencia de normas legales específicas para comunidades campesinas (que, por ello, no han sido tratadas en la Directiva sobre comunidades nativas), pero nos llama la atención el tratamiento de los tres últimos temas listados, sobre todo el de la transferencia de “cuotas ideales” del territorio comunal.

En cuanto a la posibilidad de parcelación de las tierras de la comunidad campesina, con buen criterio se ha establecido como primer requisito, en la Directiva 010-2013-SUNARP-SN, que el derecho de propiedad de la comunidad campesina se encuentre inscrito en el Registro de Predios. El segundo es el acuerdo de la Asamblea con el voto conforme de no menos de las dos terceras partes de los comuneros calificados.

MUCHAS LEYES Y POCA APLICACIÓN

Existen varias normas que reconocen la importancia del saneamiento de la propiedad comunal, pero no se cumplen. Por ejemplo, la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, de 1987, y el Reglamento de la Ley 26505, de 1997, no solo aceptan la importancia de la formalización de la propiedad comunal, sino que declaran de necesidad nacional cumplir tal tarea.¹⁴ Hay que señalar por ello, en primer lugar, la responsabilidad del Estado, incapaz de cumplir sus propias regulaciones y compromisos, como el de dotar de las partidas necesarias para cubrir los presupuestos que esas acciones requerían.

Uno de los aportes de la Ley de Deslinde y Titulación de las Comunidades Campesinas consistió en lograr que los miles de expedientes que dormían en las dependencias del Ministerio de Agricultura fueran remitidos a las oficinas de los Registros Públicos para su inscripción. Pero al poco tiempo, por falta de fondos, no se continuó aplicando la mencionada Ley. Con el transcurso de los años se presentó un nuevo problema, derivado de la distinción que hace la mencionada Ley al considerar que las tierras comunales comprenden las tierras originarias, las adquiridas conforme al derecho común y agrario y las que les fueron adjudicadas con fines de reforma agraria. Dado que desde 1991 se estableció que toda adjudicación de tierras del Estado se haría a título oneroso (artículo 19.º del Decreto Legislativo 653), cuando las comunidades campesinas trataron de lograr la titulación de tierras recibidas unos años antes de la Dirección General de Reforma Agraria, los funcionarios interpretaron que esas tierras no podían ser parte de la formalización por el PETT.

Para las comunidades nativas, los problemas en torno a la formalización de su propiedad son de otro tipo. El principal de ellos tiene que ver con la sustitución de la primera Ley de Comunidades Nativas, de 1974 (Ley de Comunidades Nativas y de promoción agropecuaria de las regiones de selva y ceja de selva, Decreto Ley 20653) por la actual Ley en el año 1978 (Ley de Comunidades Nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, Decreto Ley 22175). Para estas comunidades, el principal cambio se expresó en que ya no se entregarían títulos de propiedad sobre todo su

¹⁴ El artículo 1.º de la Ley 24657 declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas. El artículo 25.º del Reglamento de la Ley 26505 (Decreto Supremo N° 011-97-AG) encargó al Ministerio de Agricultura, a través del PETT, elaborar el catastro de las comunidades nativas, así como otorgarles el correspondiente título de propiedad en forma gratuita.

territorio sino tan solo sobre el área en uso agropecuario; sobre las tierras con aptitud forestal solo cabría la cesión en uso. Además del severo recorte de las extensiones que las comunidades nativas pueden titular, subsistía el problema de que con los cambios en las normas legales la figura de la “cesión en uso” no tiene contenido, pese a que alrededor de 4 millones de hectáreas están bajo esa condición, según datos de Cofopri. La Directiva 05-2013-SUNARP/SN, que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas, brinda mayores elementos para la inscripción de los territorios comunales, pero no resuelve el problema de fondo.

La formalización de la propiedad de las comunidades nativas enfrenta otras dificultades. Una de ellas es la falta de instrumentos técnicos para delimitar sus tierras, debido a lo espeso de la vegetación en la mayor parte de la selva y a las complejidades para levantar planos aerofotográficos sobre áreas cubiertas casi permanentemente por nubes. La segunda dificultad está relacionada con las numerosas solicitudes de ampliación de sus territorios, la gran mayoría de las cuales no ha sido atendida.

La aprobación en el año 2013 de las dos directivas de SUNARP relacionadas con las comunidades nativas y campesinas debería ayudar a la formalización de las comunidades, pero también a enfrentar las irregularidades que se han producido en años anteriores, derivadas de la falta de claridad de las normas pero también de la discrecionalidad de los registradores.

Revisando hace unos años los documentos de una cantidad importante de comunidades campesinas en tres provincias del departamento de Apurímac encontramos algunas de ellas que no aparecen en el Registro de Personas Jurídicas, aunque su propiedad sí estaba consignada en el Registro de Predios, algo teóricamente impropio. El asunto no revestiría mayor atención si no fuera porque se trataba de inscripciones relativamente recientes.

En el mismo muestreo de Apurímac se encontró comunidades campesinas que habían inscrito transferencias de parte de las tierras de propiedad comunal, pero en el Registro de Personas Jurídicas. Además de lo irregular de estos hechos, tales inscripciones no parecen haber cumplido con los requisitos formales de la disposición de tierras comunales, contemplados en el artículo 11.º de la Ley de Tierras (votación a favor de dos terceras partes de los miembros de la comunidad).

Una explicación de los hechos irregulares mencionados en las líneas anteriores sería que se deban solo a errores, aunque no puede rechazarse la hipótesis de actos de corrupción. Quizá se trata de ambos, en forma conjunta, lo cual genera retos aún mayores.

La pregunta que queda planteada, en todo caso, es: ¿Cómo pueden ocurrir estos hechos, tratándose de organizaciones supuestamente amparadas

por la Constitución y las leyes? Confiamos en que con las directivas de SUNARP revisadas en las páginas anteriores esas irregularidades sean cosa del pasado.

FORMALIZACIÓN, ¿PARA QUÉ?

Tras la revisión de las normas y sus problemas de aplicación, cabe preguntarse para qué dictamos y modificamos en el país normas, procedimientos, formatos y otros instrumentos. La respuesta, sin duda, es que esos esfuerzos buscan lograr la consolidación de la seguridad jurídica y evitar los conflictos.

En efecto, en nuestro sistema jurídico la inscripción de la propiedad es facultativa, es decir, no obligatoria. A pesar de ello, el Estado peruano ha hecho esfuerzos muy significativos en las décadas pasadas para formalizar la propiedad urbana y la rural, con lo que se ha estimado que, solo en el sector agrario, hasta 2006 se había invertido 68 millones de dólares. Con este objetivo, se ha simplificado trámites y entregado millones de títulos de propiedad en los sectores urbano y rural, con la muy relevante diferencia respecto de los instrumentos usados en el pasado de que los títulos entregados estaban inscritos en los Registros Públicos.

Refiriéndonos al sector rural, entre los años 1996 y 2000, conforme a cifras del desaparecido PETT, se entregó más de un millón de títulos de propiedad. Esa actividad, ejecutada en el marco del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT), sin embargo, excluyó expresamente a las comunidades campesinas y nativas de su acción. En parte por ello, al iniciarse, en 2002, la segunda fase del PTRT, se anunció que se culminaría la inscripción de las propiedades privadas y se puso como meta titular a 504 comunidades campesinas y a solo 9 comunidades nativas.

En 2007 el Ministerio de Agricultura, mediante Resolución Ministerial 378-2007-AG, declaró la necesidad de atender la titulación de unas 1100 comunidades campesinas. Recordemos que el último informe de Cofopri, a diciembre del 2010, decía que de las 6069 comunidades campesinas reconocidas, quedaban 959 comunidades campesinas y 198 comunidades nativas por titular.

Pese a los ingentes recursos públicos invertidos para el saneamiento de la propiedad rural, se ha cometido un despropósito con las comunidades al no haber culminado con el saneamiento de sus tierras. Más aún: mientras que los derechos de cientos de miles de propietarios privados se han registrado e incorporado en el sistema de catastro, en el caso de estas organizaciones sus tierras no han sido incorporadas.

Puede sostenerse que esta injusta situación se explica por la decisión de las autoridades gubernamentales de favorecer a los particulares, principalmente a empresas extractivas, para que, así, puedan negociar con una comunidad que se encuentra en una situación de inferioridad respecto de sus derechos propietarios. La superposición de derechos, no solo propietarios sino también de concesiones mineras, forestales, hidrocarburíferas y de otros derechos, y los consiguientes conflictos, sobre tierras comunales, es, así, fácil de entender.

Pero, examinando el tema con mayor profundidad, encontramos que esa irregular situación afecta no solo a las comunidades sino también a las empresas que quieren negociar con ellas (al no contar con las seguridades que una fuerte inversión les exige), además de que afecta a todo el sistema de garantías jurídicas.

La demanda de las comunidades por títulos de propiedad responde a su interés por proteger adecuadamente sus tierras, su modo de vida y los recursos que pueden aprovechar, antes que a transar sus derechos sobre la tierra. Para algunas comunidades, además, por el reducido valor de sus tierras, es poca la posibilidad de que esos títulos les sirvan para representar activos susceptibles de transarse.

Sin embargo, a las empresas —sean mineras, hidrocarburíferas, agrícolas o de cualquier tipo— que realizan un acuerdo con la comunidad, si les interesa que éste sea lo más firme posible, y qué mejor, para ello, que inscribirlos en los Registros Públicos. La falta de formalización de la propiedad comunal se vuelve entonces también un escollo que afecta la posibilidad de llevar adelante negocios que benefician a ambas partes.

En los conflictos que vemos en el Perú en estos últimos años hay un elemento importante que tiene que ver con la indefinición de los derechos de propiedad, sea porque las comunidades no tienen título de propiedad, porque no lo tienen registrado, o porque esos derechos no figuran en el catastro. En muchísimos casos, además, las comunidades viven situaciones de conflicto con comunidades vecinas, en no pocas ocasiones violentos, por la indefinición de sus linderos, derivada del hecho de que, aun cuando tengan título y lo hayan registrado, no se han colocado los hitos correspondientes, de forma que ambas partes piensan que el derecho las asiste.

Es fundamental, por ello, enfrentar el problema de la falta de formalización de la propiedad comunal, para contribuir también desde este aspecto al establecimiento de una cultura de paz.

ALGUNOS CAMBIOS NECESARIOS

La temática de la formalización de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, como creemos haber mostrado, es bastante compleja. Enfrentarla adecuadamente supone ensayar una serie de respuestas que requieren abordarse en forma conjunta y coherente.

En el ámbito normativo, es impostergable hacer una revisión de las distintas normas relacionadas con las comunidades campesinas y nativas, para adecuarlas al actual marco constitucional pero también a las vigentes normas internacionales (como el Convenio 169 de OIT, del que somos parte), y concordarlas, labor que normalmente el Congreso descuida. A lo largo del texto hemos mostrado la coexistencia de normas legales preconstitucionales (incluso aprobadas durante la vigencia de la Constitución de 1933, como la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva) con normas posteriores a la Constitución de 1993 y, lo que es más serio, de normas contradictorias y con numerosas modificaciones.¹⁵ En ese sentido, se requiere retomar con seriedad el esfuerzo que significó, en su momento, la constitución de la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas, creada por Ley 28150, en enero del 2004.

Asimismo, es necesario revisar las normas emitidas por SUNARP para poder facilitar la inscripción de los actos de las comunidades. Como vimos en las páginas anteriores, resulta positivo que la Superintendencia de Registros Públicos aprobara las directivas números 05-2013-SUNARP/SN y 10-2013-SUNARP-SN, pero ellas pueden mejorarse, incluso con el farragoso marco normativo mencionado en el párrafo anterior.

La principal urgencia, sin embargo, es que el Estado asuma su compromiso de dotar de plenos derechos de propiedad tanto a las comunidades campesinas como a las comunidades nativas. La prioridad la debe tener el saneamiento de la propiedad comunal; en modo alguno la individualización de la propiedad comunal. Respetando su autonomía, se debe permitir que ellas tomen libre pero informadamente las decisiones respecto de sus tierras. Esas decisiones pueden resultar en que se mantenga la propiedad en forma colectiva, o que

¹⁵ El caso más evidente es el de la Ley 26505, que, luego de múltiples modificaciones, fue derogada en junio del 2008 por el Decreto Legislativo 1064, dejando solo vigente el artículo 10.º (que había sido cambiado por el Decreto Legislativo 1015). La Ley 29376, en junio del 2009, dejó en suspenso el Decreto Legislativo 1064, pero restituyó el texto de la Ley de Tierras y sus modificatorias y restituyó la vigencia de su reglamento. Finalmente, la Ley 29382 derogó el Decreto Legislativo 1064.

se distribuya las tierras entre sus miembros (toda o una parte de ellas), o que se arriende parte de sus tierras, o que se hagan acuerdos para el uso de sus tierras con particulares o empresas, o lo que los comuneros estimen mejor para sus intereses, tomando en cuenta sus usos y costumbres.

No puede pasarse por alto el fallo del Tribunal Constitucional, recaído en el Expediente 00024-2009-PI, referido a una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 994. En sus fundamentos, la referida sentencia reconoce que, en armonía con el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, al aplicarse el mismo “el Estado deberá respetar la importancia especial que para los pueblos reviste su relación con las tierras o territorios” (fundamento 19). El Tribunal recuerda que ello ha sido resaltado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la que además ha destacado que la protección de la propiedad comunal permite preservar el legado cultural de los pueblos indígenas y, de este modo, transmitirlo a las generaciones futuras”.

El fundamento número 20 de la comentada sentencia del Tribunal Constitucional reviste mayor relevancia para los temas de formalización de la propiedad comunal:

20. Desde luego, el carácter especial y, al mismo tiempo, relacional del derecho a la propiedad comunal, acarrea determinadas consecuencias. En ese sentido, como ha indicado la Corte Interamericana, *la posesión tradicional resulta equivalente al título de pleno dominio otorgado por el Estado*, por lo que los indígenas tienen el derecho a exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y su registro” (el subrayado es nuestro).

Como constatamos en este trabajo, el Estado se ha desentendido de su función de apoyar a las comunidades, en especial en el tema de la formalización de sus tierras. Se requiere por ello contar con una institución pública que atienda a estas organizaciones, formadas por peruanos como nosotros, con los mismos derechos y frente a los cuales el Estado tiene una deuda histórica. La modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, por la que se estableció que a dicho ministerio corresponde la rectoría en materia de formalización de la propiedad rural requiere implementarse, de modo de brindar a los gobiernos regionales (responsables de la ejecución de las acciones de saneamiento de la propiedad rural) pautas, criterios y procedimientos comunes, que garanticen los derechos de los propietarios particulares y también los de las comunidades.

En el caso del Ministerio de Cultura, es necesario, igualmente, que desarrolle herramientas que permitan a las Direcciones Regionales Agrarias

asumir lo relacionado al reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas. En tal sentido, parte de las funciones del INDEPA, que fue absorbido por el Ministerio de Cultura (sea reconstituido o por otra entidad por crearse) debería ser la difusión de información hacia los integrantes de las comunidades campesinas y nativas, así como recoger información de sus problemas y necesidades, con el fin de facilitar su funcionamiento y su relación con el propio Estado, del que como ciudadanos forman parte.

Por último, se requiere de un cambio de política respecto de las comunidades campesinas y nativas. El discurso del síndrome del perro del hortelano ha hecho mucho daño al país. No solamente ha causado en forma directa la muerte de policías, comuneros y pobladores, sino que sus planteamientos siguen influyendo en parte del aparato estatal y del empresariado, sobre todo cuando se trata de aplicar a las comunidades el derecho a la consulta a los pueblos indígenas, reconocido por el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa. Algunos cambios se notan en el último año, pero como diría el poeta, “desgraciadamente, hombres humanos, hay, hermanos, muchísimo que hacer”.