

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**



MONOGRAFÍA

ACREDITADA POR RES. CEUB. 1126/06

(Para optar al grado académico de licenciatura en Derecho)

**“ANÁLISIS DEL DECRETO SUPREMO N° 29215 DE REGLAMENTO
AGRARIO, CON LA FINALIDAD DE PLANEAR UNA FUTURA
DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA Y TRANSPARENTE DE TIERRAS
FISCALES DISPONIBLES A PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO
CAMPESESINOS”**

**INSTITUCIÓN : INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA -
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL LA PAZ**

POSTULANTE : EVA LAURA HUANCA

LA PAZ – BOLIVIA

2011

DEDICATORIA

El presente trabajo ha sido inspirado por Dios nuestro señor, impulsado por el amor de mis seres queridos, que son mi eterna fuente de inspiración.

A mi querida y abnegada madre Martha Huanca Zuñagua, que me dio la vida y con mucho amor y dedicación me inculcó los valores morales para ser una persona de bien.

AGRADECIMIENTOS

Mis sinceros Agradecimientos a todos los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria por su constante orientación, cooperación y compañerismo.

A mis tutores académico e institucional Dr. Constantino Escobar Alcón y Dr. Israel Ticona Castro.

PRÓLOGO

La lucha por la recuperación de la tierra y el territorio en nuestro país, nos remonta hace algunos años atrás y nos lleva a recordar que la distribución de la tierra, antes de la Ley de Reconducción de Reforma Agraria del año 2006, fue realizada en beneficio de los sectores empresariales, que fueron transformándose en latifundistas.

Entre los años 1990 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates y de levantamientos de campesinos e indígenas que dieron vida a la ley del Instituto nacional de Reforma Agraria, la Ley 1715, los principales impugnadores y opositores fueron los grupos de poder que habitan el oriente y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente boliviano.

Diez años más tarde esos levantamientos encuentran respuesta cuando un 28 de noviembre de 2006, el presidente Evo Morales promulga la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de Reconducción Comunitaria de la reforma Agraria, la misma que establece fundamentalmente que la tenencia de la tierra debe ser demostrada bajo la Función Económica Social que debe cumplir de manera obligatoria.

La voluntad política demostrada en este proceso de cambio, orientada a priorizar la titulación de la tierra, en más de treinta y un millones de hectáreas, saneadas a favor de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas. Asimismo, hoy está garantizado el derecho y el reconocimiento de las tierras Comunitarias de Origen TCO's que deberán retornar a manos de sus verdaderos dueños, los indígenas que conforme a la cosmovisión andina ven a la tierra como un elemento vital, que les permite su supervivencia y la preservación de su cultura.

Una de las actrices principales de este proceso es la mujer del área rural, como pilar fundamental en el desarrollo productivo de la tierra, debido a que es un hecho importante ya que les permite obtener el reconocimiento de la sociedad, respeto y posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y de sus hijos que son el presente y el futuro de nuestro país.

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, tiene como principal objetivo el de garantizar el acceso a la tierra articulando el desarrollo rural, integral y agropecuario dentro de la seguridad alimentaria para el vivir bien de todos los

bolivianos y en esta tarea el saneamiento de la tierra es uno de los puntales para construir la revolución agraria.

Es ante conflicto de interés social que existe la necesidad de realizar análisis del Decreto Supremo N° 29215 de Reglamento Agrario, con la finalidad de plantear una futura distribución eficaz, equitativa y transparente de tierras fiscales disponibles a pueblos indígena originario campesinos.

ÍNDICE GENERAL

Portada

Dedicatoria

Agradecimientos

Prólogo

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. TÍTULO DEL TEMA	13
2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	13
3. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
3.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA	15
3.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL	16
3.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL	16
4.- MARCO DE REFERENCIA	16
4.1 MARCO TEÓRICO	16
4.2 MARCO CONCEPTUAL	19
4.3 MARCO JURÍDICO	24
5.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	30
6.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	31
6.1 OBJETIVO GENERAL	31
6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	31

CAPITULO I

EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN LA HISTORIA DE BOLIVIA

1.1. EL DERECHO AGRARIO EN EL ESTADO NACIONAL DE 1952	33
1.2. LA REFORMA AGRARIA DE 1953	34
1.3. LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS	
1.4. LA TENENCIA DE LA TIERRA ANTES DEL AÑO 1996	35
1.5. LA SEGUNDA REFORMA AGRARIA CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY N° 1715	36
1.6. LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA	39
1.7. EL NUEVO REGLAMENTO AGRARIO	40
1.8. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROCESOS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS O DE COLONIZACIÓN DESDE EL AÑO 1952 HASTA LA ACTUALIDAD	41

1.8.1. La distribución de tierras y los asentamientos de la revolución nacional de 1952.....	41
1.8.2. Las metas y estrategias de los programas de “colonización”....	43
1.8.3. Los principales resultados por los programas de “colonización”.....	45
1.9. LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y LOS ASENTAMIENTOS DE LA LEY INRA (1996-2007).....	49

CAPITULO II
LOS TRES PILARES FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.

2.1. EL PROCESO DE SANEAMIENTO.....	61
2.1.1. CONCEPTO.....	61
2.1.2. FINALIDADES DEL PROCESO DE SANEAMIENTO.....	61
2.1.3. MODALIDADES DE SANEAMIENTO.....	62
2.1.4. CLASIFICACIÓN Y EXTENSIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	63
2.1.5. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	64
2.1.6. EL PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO.....	64
2.2. EL PROCESO DE REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	69
2.2.1. CONCEPTO.....	69
2.2.2. CAUSALES DE REVERSIÓN.....	70
2.2.3. EXCEPCIONES PARA LA REVERSIÓN.....	71
2.2.4. COMPENSACIÓN POR DAÑOS.....	71
2.2.5. INSCRIPCIÓN EN DERECHOS REALES.....	71
2.2.6. HIPOTECAS Y GRAVÁMENES.....	71
2.2.7. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	72
2.2.8. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	73
2.2.9. AUDIENCIA DE PRODUCCIÓN DE PRUEBA Y DE VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO-SOCIAL.....	78
2.2.10. INFORME CIRCUNSTANCIADO.....	79
2.2.11. SUGERENCIA DE RESOLUCIÓN.....	79
2.2.12. RESOLUCIÓN Y SU EJECUTORIA.....	79
2.3. EL PROCESO DE EXPROPIACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA....	81
2.3.1. CONCEPTO.....	81

	Pág.
2.3.2. CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.....	82
2.3.3. INDEMNIZACIÓN.....	83
2.3.4. PROCEDIMIENTO.....	83
2.3.5. INSCRIPCIÓN EN DERECHOS REALES.....	83
2.3.6. RÉGIMEN HIPOTECARIO.....	84
2.3.7. PROCEDIMIENTO AGRARIO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN.....	84
2.3.8. ALCANCE DE LA EXPROPIACIÓN POR PREDIO.....	84
2.3.9. AMPLIACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN A LA TOTALIDAD DEL PREDIO.....	85
2.3.10. EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN.....	85
2.3.11. DEL TITULAR Y LOS TERCEROS.....	85
2.3.12. EXPROPIACIÓN POR OBRAS DE INTERÉS PÚBLICO.....	85
2.3.13. MONTO INDEMNIZATORIO.....	86
2.3.14. DICTAMEN TÉCNICO DE MONTO INDEMNIZATORIO.....	86

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

3.1. ANÁLISIS DE DEL NUEVO REGLAMENTO AGRARIO.....	87
3.2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL DECRETO SUPREMO N° 29215 EN EL ÁMBITO DE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	97
3.3. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA NORMATIVA AGRARIA VIGENTE.....	99
3.4. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS EN EL REGLAMENTO AGRARIO.....	100
3.5. CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL HEREDADO.....	102
3.6. LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS FISCALES.....	102
3.7. LAS TIERRAS FISCALES DISPONIBLES.....	103
3.8. TIERRAS FISCALES POTENCIALES PARA SU DISTRIBUCIÓN.....	105
3.9. LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE TIERRA AGRARIA.....	106
3.9.1. NECESIDADES ESTIMADAS DE TIERRA.....	106
3.9.2. DEMANDAS REGISTRADAS.....	107

CAPÍTULO IV
NUEVO PROCEDIMIENTO PARA UNA EFECTIVA, EQUITATIVA Y
TRANSPARENTE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS FISCALES DISPONIBLES
A PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS

	Pág.
4.1. LA INJUSTA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.....	108
4.2. NUEVOS PRINCIPIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS EN BASE A PROGRAMAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	114
4.3. ESTRATEGIAS PARA UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.....	116
4.4. PROPUESTAS GENERALES ORIENTADAS A UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE TIERRAS.....	117
4.4.1. Plan de conformación de comunidades agrarias dignas y sostenibles en tierras fiscales.....	117
4.4.2. Plan de Seguimiento y verificación de la Función Económica y Social de la Tierra (FES).....	118
4.4.3. Plan de información sobre las tierras fiscales y comunidades sin tierra.....	119
4.4.4. Plan de fortalecimiento de la institucionalidad publica.....	120
4.4.5. Plan metodológico para la formación y gestión de comunidades agrarias en tierras fiscales.....	120
4.4.6. Propuesta de Modelos de Asentamientos Humanos.....	120
4.5. LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	121
4.6. PLANIFICACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	122
4.7. PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO RURAL.....	131
4.8. EN EL ÁMBITO FINANCIERO Y ADMINISTRATIVO.....	133
CONCLUSIONES.....	135
RECOMENDACIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	138
ANEXOS.....	140

INTRODUCCIÓN

Conforme a los antecedentes históricos de nuestro país y la actual coyuntura política, económica y social, se puede aseverar que el problema de la distribución desigual de la tierra requiere mayor esfuerzo y análisis para lograr una solución que no perjudique a nadie y que al contrario sirva para favorecer a muchísimas personas, con la implementación de nuevas directrices se logrará apaliar el problema de la tenencia de la tierra y a demás se establecerá seguridad jurídica respecto al derecho de la propiedad agraria, sancionando e impidiendo los avasallamientos y asentamientos ilícitos.

También existe la necesidad de profundizar el tema, en torno a la conflictividad asociada a la distribución inequitativa de la tierra al encontrarse grandes extensiones de tierras en manos de colonos, terratenientes y latifundistas que no cumplen con la Función Económico Social o que en el peor de los casos se dedican a realizar actividades ilícitas que van en contra de la capacidad de uso mayor de la tierra. De la misma manera se encuentra el problema de la tenencia de pequeñas fracciones de tierras distribuidas entre una gran cantidad de personas, lo cual impide el desarrollo productivo de la pequeña propiedad sobre todo en el occidente del país lo cual dificulta el avance en el proceso de saneamiento y titulación de las tierras.

De acuerdo a los últimos reportes demostrados por el Viceministerio de Tierras se puede evidenciar que, el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificó hasta finales de la gestión 2006, 2.589.819 ha de tierras fiscales distribuibles. El informe de Gobierno elaborado en la gestión 2008 por el Vice ministerio de Coordinación Gubernamental y el Vice ministerio de Planificación y Coordinación, indica que entre las gestiones 2006 y 2008 se dotaron apenas 737.029 ha. Según el informe memoria de la gestión 2010 del INRA se establece que en esa gestión se habrían dotado apenas 196.400 ha.

Estas cifras son alarmantes y se puede observar claramente que los métodos y procedimientos aplicados hasta el momento se enfrentan a muchas deficiencias y vacíos jurídicos, motivo por el cual es sumamente necesario dedicar mayor esfuerzo y atención a las políticas de distribución de tierras fiscales impulsando a programas de asentamientos humanos con lo que se lograría la minimización de invasiones y avasallamientos a la propiedad agraria, dando lugar a una equidad en la tenencia de la tierra.

Todo ello partiendo de la idea de que todas las tierras deben cumplir la Función Social o Función Económico Social y las que no cumplan con este requisito indispensable, deberán pasar a manos del Estado para que éste pueda distribuirlas a familias, comunidades indígenas y originarias que no posean tierras o las posean en cantidades muy reducidas, las mismas que serán utilizadas para la realización de actividades sociales, culturales y de sobrevivencia conforme a las normas de aprovechamiento sostenible, sustentable y a la capacidad de uso mayor de la tierra. De acuerdo con las últimas estadísticas generadas en el presente año se tiene que en todo el país a penas 1,3 millones de ha. fueron dotadas a diferentes comunidades y restan 4,6 millones de ha. de tierra fiscal disponible para la correspondiente distribución.

Con la implementación de un nuevo programa de asentamiento y distribución de tierras, se lograría eliminar el problema de la concentración de grandes superficies de tierras en pocas manos, tomando en cuenta que en el pasado se realizó más de una dotación de enormes cantidades de tierras a una sola persona, a pesar de estar totalmente prohibido y por otro lado se produjo la subdivisión en pequeñas superficies entre un gran número de personas.

Es necesario recalcar que para desarrollo rural integral del país, es sumamente imprescindible garantizar la distribución equitativa de tierras tomando en cuenta que la normativa agraria vigente cuenta con muchas deficiencias y vacíos jurídicos, por lo cual es preciso realizar una adecuada aplicación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, respetando y tomando en cuenta los usos y costumbres de las comunidades, mediante la aplicación de un nuevo instrumento jurídico que permita identificar tierras ociosas que no cumplan con la Función Social o Función Económico Social, recuperarlas para el Estado y efectuar una redistribución de las mismas, en base a las verdaderas necesidades de los miembros de las diferentes Comunidades Indígena Originario Campesinas.

En tal sentido es necesario establecer un nuevos lineamientos jurídicos a seguir en el proceso de distribución de tierras fiscales disponibles, que constituya las directrices para las comunidades que realmente necesiten someterse al proceso de distribución, y que a la vez permita implantar una guía metodológica a seguir en el trabajo de los funcionarios facilitadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria que desarrollan sus funciones en esta área del derecho agrario y que pese a los extremados esfuerzos, dadas las características del trabajo institucional se enfrentan ante vacíos jurídicos al momento de desempeñar de sus actividades.

Por todo lo expuesto en líneas precedentes, se establece que la finalidad del tema de investigación es conseguir que en un futuro se pueda implementar un nuevo

programa de distribución de tierras que este íntimamente relacionado con los programas de asentamientos humanos y que sea plenamente aplicable en las Comunidades y Colonias Indígenas Originarias Campesinas.

De ésta manera se logrará contribuir en la ejecución de una distribución y redistribución equitativa, transparente y eficaz de las tierras fiscales a quienes realmente la necesitan para trabajarla o en su caso para la creación de centros sanitarios o unidades educativas, respetando los usos y costumbres de las diversas comunidades y creando un equilibrio en la ocupación del territorio, según sus formas tradicionales, culturales, individuales, familiares, comunales y colectivas, instaurando el desarrollo rural productivo del país, con equidad y control social, mediante programas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la madre tierra, proporcionando una mayor seguridad jurídica y alimentaria especialmente en territorios indígena originario campesinos del nuestro país, que hasta el momento no son los directos beneficiarios de los procesos de distribución y redistribución de tierras fiscales.

Lo que se pretende con el presente trabajo es la dotación de tierras a quienes realmente la necesitan para trabajarla, en las dimensiones máximas de la pequeña propiedad, a demás de constituir de manera gratuita, derecho de propiedad colectiva sobre las Tierras Comunitarias de Origen a favor de pueblos y comunidades campesinas, indígenas y originarias, quienes deben acreditar previamente su indudable la necesidad de dotación de las tierras.

En síntesis, se puede aseverar que nos encontramos ante la imperiosa necesidad de implementar un nuevo mecanismo por medio del cual se logre celeridad, transparencia, eficacia y sobre todo equidad en el proceso de distribución de tierras fiscales disponibles, implementando procedimientos consuetudinarios de los diferentes ambientes económicos, sociales y culturales existentes en el país, los mismos que serán compatibilizados con las normas agrarias y la Constitución Política del Estado Plurinacional.

DIAGNÓSTICO DEL TEMA DE TESIS

1. TÍTULO DEL TEMA

“ANÁLISIS DEL DECRETO SUPREMO N° 29215 DE REGLAMENTO AGRARIO, CON LA FINALIDAD DE PLANEAR UNA FUTURA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA Y TRANSPARENTE DE TIERRAS FISCALES DISPONIBLES A PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS”

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El problema de la tenencia y distribución de la tierra en nuestro país requiere un análisis para lograr una solución que no perjudique a nadie y que al contrario muchísimas personas resulten favorecidas, con la implementación de nuevas directrices se logrará apaliar el problema de la tenencia de la tierra y a demás se establecerá seguridad jurídica respecto al derecho de la propiedad agraria, sancionando e impidiendo los avasallamientos y asentamientos ilícitos en las tierras.

Así mismo en nuestro país existe la necesidad de profundizar el tema y realizar un análisis en torno a la conflictividad asociada a la distribución inequitativa de la tierra al encontrarse grandes extensiones de tierras en manos de colonos, terratenientes y latifundistas que no cumplen con la Función Económico Social o que en el peor de los casos se dedican a realizar actividades ilícitas que van en contra de la capacidad de uso mayor de la tierra. De la misma manera se encuentra el problema de la tenencia de pequeñas fracciones de tierras distribuidas entre una gran cantidad de personas, lo cual impide el desarrollo productivo de la pequeña propiedad sobre todo en el occidente del país lo cual dificulta el avance en el proceso de saneamiento y titulación de las tierras.

En virtud de los últimos datos lanzados se pueda evidenciar que el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificó hasta finales de la gestión 2006, 2.589.819 ha de tierras fiscales distribuibles. El informe de Gobierno elaborado en la gestión 2008 por el Vice ministerio de Coordinación Gubernamental y el Vice ministerio de Planificación y Coordinación, indica que entre las gestiones 2006 y 2008 se dotaron apenas 737.029 ha.

Según el informe memoria de la gestión 2010 del INRA se establece que en esa gestión se habrían dotado apenas 196.400 ha. Estas cifras son alarmantes y se

puede observar claramente que los métodos y procedimientos aplicados hasta el momento se enfrentan a muchas deficiencias y vacíos jurídicos, motivo por el cual es sumamente necesario dedicar mayor esfuerzo y atención a las políticas de distribución de tierras fiscales impulsando a programas de asentamientos humanos con lo que se lograría la minimización de invasiones y avasallamientos a la propiedad agraria, dando lugar a una equidad en la tenencia de la tierra.

Todo ello partiendo de la idea de que todas las tierras deben cumplir la Función Social o Función Económico Social y las que no cumplan con este requisito indispensable, deberán pasar a manos del Estado para que éste pueda distribuir las a familias, comunidades indígenas y originarias que no posean tierras o las posean en cantidades muy reducidas, las mismas que serán utilizadas para la realización de actividades sociales, culturales y de sobrevivencia conforme a las normas de aprovechamiento sostenible, sustentable y a la capacidad de uso mayor de la tierra.

De acuerdo con las últimas estadísticas generadas en el presente año se tiene que en todo el país a penas 1,3 millones de ha. fueron dotadas a diferentes comunidades y restan 4,6 millones de ha. de tierra fiscal disponible para la correspondiente distribución.

Por lo cual nos vemos en la imperiosa necesidad de implementar un nuevo programa para la distribución equitativa y transparente de tierras fiscales disponibles en base a procedimientos consuetudinarios de los pueblos indígenas originarios campesinos, se evitaría la concentración de grandes superficies de tierras en pocas manos, tomando en cuenta que en el pasado se realizó más de una dotación de enormes cantidades de tierras a una sola persona, a pesar de estar totalmente prohibido y por otro lado se produjo la subdivisión en pequeñas superficies entre un gran número de personas.

Cabe recalcar que para desarrollo rural integral del país, es sumamente imprescindible garantizar la distribución equitativa de tierras tomando en cuenta que la normativa agraria vigente cuenta con muchas deficiencias y vacíos jurídicos, por lo cual es preciso realizar una adecuada aplicación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, respetando y tomando en cuenta los usos y costumbres de las comunidades, mediante la aplicación de un nuevo instrumento jurídico que permita identificar tierras ociosas que no cumplan con la Función Social o Función Económico Social, recuperarlas para el Estado y efectuar una redistribución de las mismas, en base a las verdaderas necesidades de los miembros de las diferentes Comunidades Indígena Originario Campesinas.

El presente trabajo tiene la finalidad de establecer no solo el procedimiento a seguir en el proceso de distribución de tierras fiscales disponibles, que constituya las directrices para las comunidades que realmente necesiten someterse al proceso de distribución, sino que a la vez permita implantar nuevos lineamientos jurídicos a seguir en el trabajo de los funcionarios facilitadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria que desarrollan sus funciones en esta área del derecho agrario y que pese a los extremados esfuerzos, dadas las características del trabajo institucional se enfrentan ante vacíos jurídicos al momento de desempeñar de sus actividades.

Por todo lo expuesto en líneas precedentes, se establece que la finalidad del tema de investigación es conseguir que en un futuro se pueda realizar una distribución de tierras acorde a procedimientos consuetudinarios, aplicable en las Comunidades y Colonias Indígenas Originarias Campesinas y que de esta manera contribuya en la ejecución de una distribución y redistribución equitativa, transparente y eficaz de las tierras fiscales a quienes realmente la necesitan para trabajarla o en su caso para la creación de centros sanitarios o unidades educativas, respetando los usos y costumbres de las diversas comunidades y creando un equilibrio en la ocupación del territorio, según sus formas tradicionales, culturales, individuales, familiares, comunales y colectivas, instaurando el desarrollo rural productivo del país, con equidad y control social, mediante programas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la madre tierra, proporcionando una mayor seguridad jurídica y alimentaria especialmente en territorios indígena originario campesinos de Bolivia.

3. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La delimitación nos permitirá establecer las bases, alcance, límites y recursos de la investigación monográfica.

3.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La presente investigación se centrará en el campo del Derecho Agrario y más específicamente en el ámbito particular de la distribución de tierras fiscales, tomando en cuenta los principales factores socio-económicos que impiden la identificación, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales y de esta manera adoptar una medida que favorezca a familias y comunidades indígena originarias y campesinas que realmente las necesiten de las tierras como medio de subsistencia y puedan acceder a ellas en el marco de un procedimiento único, eficaz y equitativo de distribución, orientado al desarrollo idóneo

de sus actividades económicas, sociales y culturales, respetando la capacidad de uso mayor de la tierra.

3.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

La delimitación espacial se circunscribirá en el departamento de La Paz, tomando en cuenta al Instituto Nacional de Reforma Agraria, como la única entidad publica encargada de la distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras en el país.

3.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

El presente trabajo de investigación comprenderá la gestión 2011 para efectos estadísticos y en virtud a que en esta gestión desempeñaré mis funciones bajo la modalidad de Trabajo Dirigido, como una de las opciones con las que cuenta la Universidad Mayor de San Andrés para acceder al grado académico de licenciatura en Derecho.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1. MARCO TEÓRICO

4.1.1. TEORÍA DEL CULTIVO DE LA TIERRA

La posesión de la tierra, cualquiera sea la forma o título en que se fundara, se extingüía, si no se la cultiva. Es decir que para poder conservar el derecho de posesión sobre la tierra necesariamente ésta debe ser trabajada.

El *res nullius* o sea la tierra de nadie, no sólo estaba constituido por las tierras no ocupadas, sino también por las abandonadas por dos años o más, en este último caso “*se denominaba res derelicta, la misma que podía ser ocupada por cualquiera que la cultivara*”¹.

4.1.2. TEORÍA NORMATIVA

Esta teoría se caracteriza por implementar las reglas, normas, conducta, preceptos, leyes, criterios o patrones de forma práctica. Ésta teoría señala el análisis y descubre que la norma es un concepto de sanción

¹ Barrenechea Zambrana Ramiro. "Derecho Agrario". 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 48

por quebrantamiento a cada clase de normas, junto a sus funciones racionales y tan originales como ellas. Dichos principios ofician como pautas de lo que se llama Conciencia Moral y claros como los principios lógicos de la razón; *“en virtud de ello podemos calificar las acciones humanas de buenas, malas, meritorias, pecaminosa, puras, culpables, etc”*².

4.1.3. FUENTES FORMALES DEL DERECHO AGRARIO

Uno de los aspectos más importantes en el estudio del derecho, es el relativo al conocimiento de sus fuentes, entendidos como los procesos de manifestación de las normas jurídicas agrarias, es entonces que debemos recordar que son conocidas como fuentes formales del derecho en general la Legislación, la Costumbre y la Jurisprudencia.

La legislación.- Se la define como el proceso realizado por la autoridad políticamente autorizada para formar normas vigentes mediante el que se obtiene la ley con sus características típicas y con su validez formal. Por su parte en el campo del derecho agrario es la norma positiva vigente que ordena y regula jurídicamente las relaciones jurídicas económicas y agrarias, constituyendo el instrumento jurídico fundamental para la aplicación de toda política agraria al regular la conducta de todos los sujetos agrarios.

a) La Costumbre.- Puede constituir normas solo cuando la fuente formal inmediata o sea la ley de un sistema positivo la reconoce como tal y la engloba en lo legal por lo que se dice es una fuente mediata. Sin embargo encontramos que muchas veces las leyes agrarias vigentes remiten a la costumbre del lugar. *“Las leyes agrarias en general son nacidas de la costumbre y que la tendencia de las leyes agrarias es respetar las costumbres, recogerlas y expresarlas en normas positivas”*³.

b) La Jurisprudencia.- La ley admite en el sistema jurídico u proceso jurisprudencial para crear normas de aplicación colectiva, de esta manera la jurisprudencia puede equiparse a la ley siempre y cuando cumpla con los requisitos de la ley. Es una fuente importante porque es el criterio del poder judicial expresado en las

² Ossorio Manuel. . “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires - Argentina 1992.

³ Idem.

sentencias dictadas en los juicios de que conoce, sobre la interpretación y aplicación de la ley. La jurisprudencia contribuye a la formación de una doctrina agraria útil para interpretar el texto de la ley, resolver las contradicciones de la misma y suplir sus deficiencias mediante la aplicación de principios generales del derecho.

4.1.4. EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL

Un aspecto particularmente interesante es el hecho de la clasificación y ubicación del derecho agrario, la clásica dicotomía entre derecho privado y público o incluso se ha llegado a considerar a este como un derecho mixto afirmándose que contiene una naturaleza pública y privada a la vez.

- a) **Teoría del interés en juego.**- Establece que *“derecho publico es aquel que se ocupa de las cosas que interesan al Estado. Y el derecho privado el que atañe exclusivamente al interés de los particulares”*⁴.
- b) **Teoría de la naturaleza de las relaciones jurídicas.**- Según la cual el derecho publico reglamenta la organización y actividad del Estado y en general de los organismos dotados de poder público, en tanto que el derecho privado rige las instituciones y relaciones en que intervienen los sujetos con carácter de particulares.

La primera de estas corrientes ha sido rebatida afirmándose que el concepto de interés del Estado o de los particulares no es claro y que no puede establecerse un limite absoluto entre lo que interesa al Estado y de lo que es del interés exclusivo de los particulares ya que algunos aspectos del derecho publico interesan a los particulares y viceversa. La segunda posición ha sido criticada ya que al aceptarla implicaría reconocer que la determinación de la índole privada o pública de un precepto depende de la autoridad del Estado.

La insuficiencia de la división a generado la aparición de una tercera división el derecho agrario como un derecho social como el conjunto de leyes autónomas que establecen y desarrollan diferentes

⁴ Delgado Moya Rubén, El Derecho Social del Presente, México, Porrúa, 1977, p.p. 112-113.

principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con otras clases sociales dentro de un orden justo. Por lo que el derecho agrario viene a ser una sub-rama del derecho Social que surge del movimiento revolucionario con el propósito de responder a las demandas de la población rural armonizando el logro de estos objetivos con la incrementación de la producción agropecuaria y el bien común; lo cual determina la naturaleza propia y peculiar de su objetivo y fines así como la especificidad de los sujetos que conforman un grupo social con características bien definidas y que a la vez genera la coexistencia de normas tanto de carácter público como de naturaleza privada.

4.2. MARCO CONCEPTUAL

TIERRA FISCAL

Son tierras que pasaron a dominio del Estado y cuentan con su propia subdivisión, hay tierras fiscales "disponibles" y "no disponibles". las "tierras no disponibles" son: las que fueron reservadas para compensar territorios a comunidades que en otras zonas las tienen de manera insuficiente, las áreas protegidas, las concesiones forestales y las tierras que fueron requeridas por instituciones públicas (YPFB, SERGEOTECMIN, ABC, etc.) para la ejecución de proyectos de interés nacional.

Por su parte, las tierras "disponibles" susceptibles de redistribución son: las revertidas, las expropiadas, las certificadas como tales después del proceso de saneamiento y las que tienen trámites que fueron declarados nulos por transgredir algún requisito de orden legal.

RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.- El actual proceso de regulación de tierras se basa en dos pilares fundamentales:

- a) **El saneamiento.-** Es decir la regularización del derecho propietario de las tierras donde se identificarán las tierras ocupadas convalidando u otorgando títulos ejecutoriales a los poseedores; en las tierras no ocupadas, su recuperación por el Estado para su redistribución a los que no la tienen, mediante los programas de asentamientos humanos o su venta con los procesos de adjudicación pública.

b) Reversiones y expropiaciones.- A diferencia de la Ley de Reforma Agraria, la identificación de las tierras no ocupadas que se encuentran en manos privadas, lo hace sólo el Estado, a través del INRA y es el mismo Estado el responsable de su redistribución, así como condena la ocupación de tierras que no fuera hecha por definición institucional.

Las posibilidades de acceso a la tierra por medio del trabajo, y la distribución y redistribución bajo exclusiva responsabilidad del Estado limita su efectividad por la debilidad institucional y el control corporativizado del INRA.

Operativamente, para lograr desarrollar el saneamiento en 10 años, se definió que sería gratuito para los pequeños propietarios, pero no existieron los fondos suficientes y en lugares donde se implementó fue con fondos de cooperación, con éstos se avanzó en demandas de tierras comunitarias de origen indígenas, saneamiento catastral en zonas con problemas y en el saneamiento simple con fondos propios, con muy poco avance.

El saneamiento con recursos de los demandantes lleva a la consolidación de las superficies pequeñas, medianas o grandes, sin el adecuado control del cumplimiento de la función económico-social de las grandes superficies ha estado facilitando la convalidación de la concentración de la tierra en pocas manos.

DERECHO CONSUECUDINARIO.- *“Es el que surge y persiste por obra de la costumbre, con trascendencia jurídica”*⁵. Por lo cual se puede decir que es aquel conjunto de normas morales de observancia general que en forma uniforme y permanente regulan los intereses públicos y privados de una colectividad con la particularidad de ser conservadas y transmitidas por herencia social.

JURISDICCIÓN INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA.- El artículo 191 de la CPE determina que la jurisdicción indígena se ejerce mediante tres ámbitos:

a) Personal.- Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como

⁵ Ossorio Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires - Argentina 1992.

actores o demandado, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrente o recurrido.

b) Material.- Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.

c) Territorial.- Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS.- Es toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.- Derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

ESTADO.- Es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder sobre un determinado territorio y población. El Estado está conformado y se identifica con los conceptos de poder, territorio y pueblo o nación.

POBLACIÓN.- Hace referencia a los habitantes de una determinada comunidad.

TERRITORIO.- Todo espacio geográfico apropiado por algún grupo o persona (no necesariamente como “propiedad”). Con esa definición podemos hablar del territorio nacional, departamento, provincia, municipio, etc.

TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO (TIOC).- Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria. En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial.

ENTIDAD TERRITORIAL.- Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.

ENTIDAD TERRITORIAL INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA (ETIOC).- Son órganos de autogobierno indígena originario campesino para gestionar un territorio autónomo.

FUNCIÓN SOCIAL.- Aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

FUNCIÓN ECONÓMICA SOCIAL.- Empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo a la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.

El cumplimiento de la Función Económica y Social, no ha tenido mucho control social, por las ocupaciones de tierras abandonadas y con la afectación de tierras, se consolidaron asentamientos de campesinos que trabajaban la tierra, esto fue mínimo sobre todo por la abundancia de tierras en zonas alejadas y por la visión de consolidación de empresas agropecuarias, lo que apoyó la concentración de tierras en muchos casos con fines especulativos.

Existe un principio *“En virtud del cual la tutela del derecho de propiedad y de la posesión agraria se basa en el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social conforme el precepto constitucional establecido en el Art. 166 de la Constitución Política del Estado y de conformidad con el Art. 2 de la Ley 1715 y su reglamento”*⁶.

LATIFUNDIO.- El Art. 12 de Decreto Ley prohíbe el latifundio y lo define de la siguiente manera: El latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la

⁶ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006. Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujables, sayañas, aparcerías, u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción”⁷.

Todo ello depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta - trabajo, determinando un régimen feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina. En conclusión se puede decir que el latifundio es la tenencia improductiva de grandes superficies de tierra.

COMUNIDAD.- *“Es el conjunto de personas que constituyen en un determinado tipo de organización social, unidos por vínculos naturales de pertenencia, bajo cuyo precepto general objetivos comunes de organización política, económica, social, religiosa, cultural, administrativa y de seguridad interna y externa, cuyos intereses y características comunes, se anteponen, se confunden o trascienden los intereses privados o particulares, para identificarse con los intereses comunitarios”*⁸.

La Comunidad adquiere carácter histórico y su contenido conceptual contiene una diversidad de significados y acepciones conforme a los contextos a que se refiere.

REDISTRIBUCIÓN.- *“Se trata de aquellas tierras que hubieran sido usurpadas a las comunidades indígenas a partir de 1900 y que se les devuelve a petición de parte”*⁹. Este procedimiento consiste en distribuir las tierras que fueron identificadas como producto del saneamiento de las propiedades agrarias.

EXPROPIACIÓN.- *“La expropiación como el Instituto jurídico por el cual se desposee al propietario a cambio de una indemnización por causa de necesidad y utilidad pública”*¹⁰, en el régimen agrario vigente tiene una peculiaridad pues además incorpora la causal de incumplimiento de la función económica social. En incumplimiento de la función económica social

⁷ BOLIVIA, Decreto Ley N° 3464 de fecha 2 de agosto de 1953. Elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Gaceta Oficial de Bolivia.

⁸ Machicado Rocha Edwin. “Sistemas Económicos Sistemas Jurídicos Pluralidad y Correspondencia de Sistemas. Editorial Poiesis. Primera Edición Agosto 2010. La Paz-Bolivia. Pág. 143.

⁹ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 148

¹⁰ Idem.

definida por el Art. 2 de la Ley 1715, determina la expropiación total, mientras que la utilidad pública puede motivar una expropiación parcial o total de acuerdo a la necesidad establecida en el proceso.

DOTACIÓN.- “Se trata de la entrega de parcelas a los campesinos, en las dimensiones máximas de la propiedad pequeña . es la principal forma de adquisición de la propiedad privada agraria” ¹¹. Según los datos estadísticos quinientos cincuenta mil campesinos fueron dotados de tierras de las ex haciendas. La superficie dotada es de 4.000.000 de hectáreas, es decir del 10% del total de tierras tituladas. En cambio, las grandes y medianas empresas, recibieron un total de 32.000.000 de hectáreas.

ADJUDICACIÓN.- “Se trata del otorgamiento de tierras fiscales para planes de colonización o para colonizadores espontáneos” ¹². La calidad de beneficiarios sería aproximadamente la misma que la de los que recibieron dotaciones en las ex haciendas afectadas.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1 Marco Jurídico Internacional

CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJADORES, RATIFICADO MEDIANTE LEY 1257 DE 11 DE JULIO DE 1991.

En su contenido reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios campesinos sobre la tierra y territorio, así como su facultad de autodeterminación, siendo el acceso a la tierra base sustancial de este reconocimiento.

4.3.2. Marco Jurídico Nacional

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, DE 7 DE FEBRERO DE 2009.

Artículo 289. Este artículo reconoce la autonomía originaria campesina, así como el autogobierno en el ejercicio de libre determinación de las naciones.

¹¹ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 191

¹² Idem.

Artículo 290. Refiere que la conformación de las autonomía indígena misma que tiene su base en el territorio ancestral.

Artículo 393. “El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda” ¹³.

Artículo 395. Hace referencia a lo siguiente:

I. Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.

II. Se prohíben las dobles dotaciones y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación.

III. Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra.” ¹⁴

Artículo 396. “I. El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.

II. Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado” ¹⁵.

Artículo 397.- “I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica

¹³ BOLIVIA, Constitución Política del Estado Plurinacional. 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial de Bolivia.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.

II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígenas originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social ¹⁶.

Artículo 398. Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas.

Artículo 399. I. Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley.

II. Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.

¹⁶ BOLIVIA, Constitución Política del Estado Plurinacional. 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial de Bolivia

Artículo 401. I. El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano.

II. La expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa.

Artículo 402. El Estado tiene la obligación de:

- a) Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente.
- b) Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra.

Artículo 403. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.

El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.

Artículo 404. El Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de

planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país.

LEY N° 1715 MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Artículo 2. La Función Económico Social

En el numeral II establece que la Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.

En el numeral IV establece que Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso la Función Económico Social, necesariamente verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso ¹⁷.

Artículo 18 núm. 1 Este artículo refiere que el Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene la atribución de dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

El numeral 5, señala que el INRA tiene la atribución de determinar la ubicación y extensión de tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general. Y finalmente el **numeral 10** señala que el Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene la obligación de

¹⁷ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales.

Artículo 46. Refiere al hecho de que las personas extranjeras naturales o jurídicas no podrán ser dotadas, ni adjudicadas de tierras fiscales en el territorio nacional, así mismo se refiere a que no podrán adquirir ni poseer, por ningún título dentro de los 50 kilómetros de las fronteras nacionales del país ningún derecho, bajo la pena de perder en beneficio del Estado la propiedad adquirida.

DECRETO SUPREMO N° 29215 REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715 MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

ARTÍCULO 92.- "TIERRAS FISCALES DISPONIBLES Y NO DISPONIBLES.

I. Son tierras fiscales disponibles:

- a) Aquellas sobre las que, a la conclusión de su saneamiento, no se reconoció derechos de propiedad agraria.
- b) Las revertidas.
- c) Las expropiadas que de acuerdo a Ley puedan ser distribuidas.
- d) Las identificadas o certificadas como fiscales en aplicación de la Resolución Administrativa No. RES. ADM. 098/99 de 21 de julio de 1999, emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- e) Aquellas certificadas o declaradas fiscales en las que no se haya otorgado derechos de concesión forestal.
- f) Las tierras fiscales cuyos derechos de concesión forestal hubiesen caducado o se los hubiese revocado o anulado, conforme a la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Forestal.
- g) Las que fueran objeto de una declaración de nulidad sin dar lugar a la dotación o adjudicación simple, prevista en el Artículo 50 de la Ley N° 1715 y que los afectados por la nulidad no cumplan la función social o la función económico – social.

II. Son tierras fiscales no disponibles:

- a) Las susceptibles de compensación por tierra insuficiente para comunidades campesinas e indígenas y de conversión a concesiones de aprovechamiento forestales no maderables, en el marco del Decreto Supremo N° 27572.
- b) Las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas que se encuentren bajo gestión del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y aquellas en las que de acuerdo a su ley o decreto supremo de creación y a su plan de manejo vigente estén prohibidos expresamente los asentamientos humanos, salvo la compatibilidad de estas áreas con los pueblos indígenas u originarios. Las restantes áreas protegidas creadas por norma de menor jerarquía no se incluyen en este inciso.
- c) Las concesiones forestales que se mantengan vigentes, sin perjuicio de la preferencia establecida en la Disposición Final Segunda de la Ley N° 1715 y lo dispuesto en el Artículo 98 del Reglamento de la Ley N° 1700.
- d) Aquellas tierras que sean requeridas por instituciones o empresas públicas para la ejecución de proyectos u obras de interés nacional. Serán declaradas no disponibles hasta el cumplimiento de su implementación, mediante resolución administrativa del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.¹⁸

5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Será necesario de implementar en la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria una guía procedimental para la distribución equitativa y transparente de tierras fiscales disponibles en base a procedimientos consuetudinarios ejercidos de los pueblos indígena originario campesinos?

¹⁸ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se orienta a la consecución de las siguientes finalidades:

6.1. OBJETIVO GENERAL

Demostrar la necesidad de realizar un análisis del Decreto Supremo N° 29215 de Reglamento Agrario, con la finalidad de planificar una futura distribución equitativa y transparente de tierras fiscales disponibles a pueblos indígena originario campesinos, lo cual permitirá establecer nuevas directrices para la distribución de tierras con participación y control social garantizando el desarrollo rural del país y erradicando los mecanismos de venta y tráfico de tierras.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) **Proponer** un nuevo procedimiento que permita establecer nuevos lineamientos jurídicos para la distribución de tierras fiscales disponibles en el territorio boliviano, con el objetivo de disminuir el gran problema de la desigualdad en la tenencia de la tierra.
- b) **Establecer** una herramienta que contenga de forma clara y precisa las directrices y los pasos a seguir en marco de un procedimiento rápido, transparente y eficaz de distribución de tierras a comunidades indígena originario campesinos que no posean tierras o las posean de manera insuficiente, para poder desarrollar sus actividades económicas, familiares, sociales y culturales.
- c) **Identificar** cuales son los factores determinantes para la retardación en la detección de tierras fiscales disponibles en el territorio boliviano.
- d) **Elaborar** un procedimiento detallado que explique las diferentes maneras de distribución de tierras fiscales del país y lograr implementar un sistema transparente y eficaz de distribución de tierras.
- e) **Analizar** en qué medida el Derecho Consuetudinario puede contribuir en la aceleración del proceso de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales.

- f) **Desarrollar** un nuevo instrumento para la distribución de tierras fiscales. Aportando con un mecanismo correcto que cuente con una proyección no solamente a nivel departamental sino también a nivel Nacional.

CAPÍTULO I

EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN LA HISTORIA DE BOLIVIA

1.1. EL DERECHO AGRARIO EN EL ESTADO NACIONAL DE 1952

El Primer Año de la Revolución de 1952.- El 18 de Abril de 1952, los obreros victoriosos fundaron la Central Obrera Boliviana (COB), y anunciaron públicamente que cogobernaban con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Días después el 1º de mayo, la COB distribuyó un manifiesto en el que planteaba la nacionalización inmediata de las minas en manos de privados, sin indemnización y bajo el control obrero.

También anuncian la revolución agraria, a través de la confiscación del latifundio y su entrega a las organizaciones sindicales, el voto universal, la disolución total de ejército y la sustitución por milicias armadas de obreros y campesinos.

En Julio de 1952, el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR otorga la ciudadanía (derechos políticos) a todos los indígenas analfabetos y establece el voto universal a los mayores de 21 años. A la vez dicta la obligatoriedad de la educación para todos los bolivianos sin distinción de raza ni sexo.

En tanto ello sucede, los campesinos toman haciendas, expulsan patrones, se distribuyen las tierras, los terratenientes huyen a la sola noticia de la organización de sindicatos campesinos en sus propiedades. El sindicato campesino se convierte en el único poder real en el campo; monopoliza el uso de las armas, administra justicia y resuelve conflictos.

En enero de 1953, el gobierno de Víctor Paz Estensoro dispone una serie de medidas económicas cuyos efectos elevaron al doble el costo de vida, y en agosto con el apoyo del líder minero Juan Lechín Oquendo, decreta la reorganización de las Fuerzas Armadas y la reapertura del Colegio Militar. En el área rural organiza los llamados “regimientos campesinos” con el afán de controlar a los colonos. Esas medidas fortalecen las movilizaciones campesinas, las huelgas y la toma de tierras.

La presión social logra el 2 de agosto de 1953, que el gobierno del MNR promulgue el Decreto de Reforma Agraria, por medio del que se legalizan las conquistas de las sublevaciones en el campo y quedan abolidos el pongueaje, los trabajos gratuitos y el latifundio.

En esos años Bolivia era un país con un Estado unitario y simple, centralizado, en términos agrarios era un país feudal, significa que tiene en su estructura económica muchos latifundios y la población campesina sometida al problema económicos y políticos de los grandes latifundistas, pero además el país era capitalista dependiente con una fuerte presencia de capitales transnacionales en el sector de la minería grande, mediana y pequeña, en términos sociales *“Bolivia era un país era eminentemente rural, casi el 60% de la población radicaba en las haciendas, en el área rural, era un país con ninguna infraestructura industrial y en ese contexto comienza a fomentar un proceso de transformación que va a cambiar las estructuras políticas económicas del país”*¹⁹.

1.2. LA REFORMA AGRARIA DE 1953

El objeto central de la Reforma Agraria de 1953, fue la eliminación del latifundio y la emancipación de los trabajadores de campo que vivían bajo un régimen de servidumbre.

La idea general del latifundio es que se trata de una enorme propiedad. De acuerdo al D.L. analizado, su extensión es variable según su situación geográfica, lo que implica una parcial aplicación del concepto de renta de la tierra. En este caso, no se trataría del rendimiento del suelo, sino de su accesibilidad al mercado. Los límites de la propiedad agraria, son definidos con cierta arbitrariedad.

*“Es cierto que en 1953, no existía un estudio de zonas de vida o de suelos como en la actualidad”*²⁰. Es decir que existía una carencia de datos que revelen una información fidedigna respecto a los suelos.

1.3. LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.

El proceso de distribución de tierras en Bolivia se inició en 1953. Ese año entró en vigencia la Reforma Agraria mediante el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, que estableció la creación del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria a cargo del Consejo Nacional de

¹⁹ Uño Acebo, Liborio. “Apuntes de Derecho Agrario” 2010.

²⁰ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 140

Reforma Agraria (CNRA) y posteriormente el Ex Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1965, constituyéndose de esta manera dos entidades encargadas de la distribución de tierras en Bolivia hasta el 24 de noviembre de 1992, fecha en la cual se dispone la intervención de ambas entidades.

El proceso de distribución de tierras en aquella época debía realizarse en base a los siguientes criterios:

- a) **La Propiedad.-** Concebida como el derecho individual o colectivo de uso, goce y disposición de una parcela de tierra en zona rural.
- b) **Condición.-** Entendida en aquel entonces, como el cumplimiento de una función útil, sea económico, social o ambiental, es decir el uso de la tierra en actividades productivas de acuerdo a la capacidad de uso mayor.
- c) **Criterios.-** Referente a la finalidad de la tierra que podía ser residencial o productiva, a la forma de trabajo que se caracterizaba por ser trabajo directo o por inversión, el destino de la producción en sus dos modalidades las cuales son de subsistencia o de mercado, existían limitaciones legales respecto a los derechos sobre la tierra y finalmente surgieron diversos conflictos con respecto a la superficie de la tierra.

En virtud de estas deficiencias y para optimizar el proceso de distribución, se diseñó una clasificación de zonas y subzonas en función de las grandes regiones geográficas de características físicas y ecológicas similares sin embargo no se obtuvo los resultados esperados.

1.4. LA TENENCIA DE LA TIERRA ANTES DEL AÑO 1996

El proceso de Reforma Agraria como se mencionó en líneas precedentes, comenzó con la promulgación del D.S. N° 3464 de fecha 2 de agosto de 1953 por su naturaleza tenía objetivos muy claros, entre ellos, la eliminación del latifundio improductivo, la eliminación del sistema de trabajo servidumbral, el acceso irrestricto a la tierra para campesinos e indígenas. En síntesis lo que se pretendía era la reconfiguración de la estructura de tenencia de la tierra, poniendo énfasis en el reparto de tierras a peones y siervos de las haciendas.

En el periodo 1953 al 1993, donde se otorgó ciudadanía a los campesinos, la sociedad y el Estado no incluyeron dentro de estas acciones a los pueblos indígenas de tierras bajas, quienes fueron tratados como selvícolas o nómadas que no podían valerse por si mismos; situación que se observa hasta mediados de

los años 80. Por esta razón, la superficie distribuida en los departamentos del Beni, Santa Cruz y Pando, no tomó en cuenta que había afectado territorios de influencia indígena; lo que se pondría de manifiesto más adelante.

En el año 1992 el Ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, aprovechando sus influencias, pretendió hacerse dotar cerca de 100.000 ha. En la chiquitanía, hecho que destapó la corrupción en las instituciones agrarias y ante la protesta generalizada, obligó al gobierno a intervenir las entidades responsables de dirigir la distribución de tierras (Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización); por lo cual ambas fueron intervenidas en noviembre de 1992, dándose paso al funcionamiento de una comisión interventora, cuya función principal estaba centrada en realizar una auditoria técnica – jurídica al proceso de Reforma Agraria y reorganizar la estructura de funcionamiento de las entidades intervenidas.

Antes de ingresar a la nueva definición política estatal sobre la tierra, en vigencia a partir de octubre de 1996, mediante la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, encontramos que la concentración de la tierra está en pocas manos, mayor crecimiento demográfico, por la gran migración interna más limitaciones de acceso a nuevas tierras, ampliación de la frontera agrícola en extensas superficies sobre todo para habilitar tierras a los nuevos cultivos para la agro-exportación la apertura de nuevos caminos, sobre todo a los lugares ocupados por grandes propietarios.

1.5. LA SEGUNDA REFORMA AGRARIA CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY N° 1715

Después de un lapso de aproximadamente cuatro años, desde la intervención, luego de un buen intento de concertación entre los sectores sociales, empresariales y la participación de actores institucionales, el 18 de octubre de 1996 fue promulgada la Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, cuyos objetivos principales son el garantizar la seguridad jurídica de la propiedad agraria mediante la dotación y adjudicación de tierras, el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras comunitarias de origen, éste fue un gran intento por tratar de eliminar el problema de la desigual tenencia de la tierra, sin embargo las élites que en ese momento detentaban el poder y eran poseedoras de grandes extensiones de tierras no permitieron implementar esta medida.

De igual modo crea el un nuevo marco institucional y establece competencias y atribuciones para las nuevas instituciones. Crea al Servicio Nacional de Reforma

Agraria cuya máxima autoridad es el propio Presidente del Estado integrado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en sustitución al Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Colonización.

Con la misma ley se crea la Superintendencia Agraria dependiente de la Superintendencia General del Sistema de Recursos Naturales (actualmente denominada Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras) entre cuyas atribuciones están la de ejercitar el control de uso sostenible de la tierra y determinar el valor de la tierra para fines de adjudicación. Finalmente, la Ley crea a la Jurisdicción Agraria Especializada, compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios integrados al poder judicial; con la competencia de resolver las controversias emergentes de la posesión propiedad y actividad agraria, además de ejercer el control jurisdiccional a los actos administrativos en el proceso de distribución y redistribución de tierras.

A partir de la promulgación de la Ley 1715, se inició el proceso de saneamiento en Bolivia cuyos resultados son cuestionados, por cuanto este proceso que estaba orientado a resolver la tenencia de la tierra en 10 años, devino en un proceso lento, engorroso, poco transparente y costoso, con muy pocos resultados.

Estas deficiencias tienen relación con:

- a) Los procedimientos caracterizados por demasiados y hasta innecesarios pasos establecidos en la norma.
- b) La débil institucionalidad y excesiva centralización en decisiones administrativas.
- c) La ausencia de un enfoque catastral del saneamiento y falta de información confiable y oportuna.
- d) La excesiva dependencia de la cooperación internacional y falta de control de los procesos terciarizados.
- e) La falta de una adecuada difusión de la Ley y su Reglamento.

En resumen, luego de 10 años de aplicación, entre 1996 y 2005, el proceso de saneamiento carece de credibilidad y el INRA no tiene la suficiente confianza por parte de la sociedad civil. Esta percepción es compartida por el Gobierno y los actores vinculados al proceso, es decir la población directamente involucrada en el

saneamiento: el 79 % de los pequeños productores y el 68 % de los comunarios de La Paz; el 82 % de los pequeños productores y el 100 % de los comunarios de Santa Cruz; el 55% de comunarios de Pando; el 72% de comunarios de las TCO y un 65% de los de mediana empresa, consideran, unánimemente, que el proceso ha sido demasiado lento debido a diversos factores.

Por otra parte, los propios resultados del proceso de regularización del derecho a la propiedad agraria reflejan por sí mismos un enorme déficit. En este lapso se tituló el 8.73 % de la superficie del país. Quedó pendiente, en las distintas etapas del proceso de saneamiento se encontraba el 34.51%, y no se intervino en el 56.76% del territorio. Estos resultados se realizaron con una inversión de 85.1 millones de dólares. Por tanto, además de magros resultados, fueron muy altos los costos en que se incurrió.

El hecho de que precisamente en esta década surja el Movimiento Sin Tierra, desde el seno mismo de la organización campesina, es una muestra del magro impacto alcanzado por la institucionalidad agraria. Ante esa ineficiencia y la falta de voluntad política gubernamental para enfrentar el problema, las movilizaciones se sucedieron una tras otra a lo largo del país. La presencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas fue determinante y en sus propuestas confluían las de otros sectores.

El grado de conflictividad fue creciendo y la disputa por la tenencia de la tierra era intensa, tanto que la Asamblea Constituyente fue considerada como el escenario ideal para encarar, pacíficamente y en democracia, la solución de uno de los problemas más sensibles del país, atendiendo fundamentalmente las causas que lo generan.

En tal sentido que el gobierno de Evo Morales decide asumir la demanda popular y encara, a pesar de las consecuencias políticas que pudiesen emerger, la transformación definitiva de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra de Bolivia.

La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria apunta sobre todo, a la distribución de 20 millones de hectáreas a comunidades indígenas y personas naturales que no tuvieron acceso a la tierra. Sin embargo no se logró el cometido debido a diversos factores entre ellos la falta de información por parte de los potenciales beneficiarios de tierras fiscales.

Para ello dispuso un nuevo cuerpo legal, constituido por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria modificatoria de la Ley del

Servicio Nacional de Reforma Agraria (noviembre 2006) y su Reglamento, por vía del Decreto Supremo 29215 de fecha 2 de agosto 2007. Este marco se completó con la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional aprobado por mayoría en el referéndum de enero del año 2009.

1.6. LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Esta nueva etapa del proceso agrario boliviano es parte del proceso de cambio impulsado desde las organizaciones sociales del campo y operativizada bajo el liderazgo del presidente Evo Morales a través del Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Uno de los postulados del Partido de Gobierno, el Movimiento al Socialismo (MAS), es la modificación del régimen de la propiedad agraria, para dotarle de equidad, una vez que medio siglo de Reforma Agraria, ha determinado el resurgimiento de la gran propiedad agraria, no solamente de la empresa agrícola, pecuaria, agroindustrial, capitalista monopólica y privilegiada, sino de la consolidación de latifundios en el sentido estricto de la definición con que se justificara su prohibición en el proceso iniciado en 1953, hasta llegar a su prohibición constitucional.

Por que nos encontramos ante la necesidad de una nueva distribución de la tierra que tendría como base la reversión y expropiación de fundos improductivos que tengan, sin embargo, potencialidades agropecuarias, *“para dotarlas a quienes hagan producir la tierra”*²¹. Gozando de seguridad jurídica y política las haciendas explotadas en las que se aplicare el difuso principio de la función económico social.

Los principales objetivos de la Ley 3545 son los que se detallan a continuación:

- a)** El ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra.
- b)** La administración transparente y responsable del régimen agrario.
- c)** La ejecución expedita de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas con poca o ninguna tierra.

²¹ Barrenechea, Zambrana Ramiro. "Derecho Agrario". 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 271

Uno de los rasgos que caracterizan a la Ley 3545 y su reglamento es sin duda el hecho de que surge de la implantación misma del proceso de saneamiento emprendido en 1996, razón por la que trata de superar aspectos técnicos, administrativo y políticos concretos que habiendo sido identificados como obstáculos, debilidades o necesidades son encarados también con medidas y acciones concretas en ambas dimensiones.

1.7. EL NUEVO REGLAMENTO AGRARIO

Mediante el Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, se puso en vigencia el nuevo Reglamento Agrario, documento formulado por un equipo de servidores públicos del Viceministerio de Tierras y del INRA, que fue consensuado con actores agrarios con representación en la Comisión Agraria Nacional (CAN).

Entre las principales características del mismo se encuentran las siguientes:

- a) Incorpora el carácter social del derecho agrario, como principio orientador de los diferentes procedimientos agrarios.
- b) Garantiza el empoderamiento y participación efectiva en el desarrollo y resultado de los procedimientos agrarios a través de la instrumentación del control social a cargo de las organizaciones sociales.
- c) Dispone la reconducción de los criterios de verificación y monitoreo de la Función Social y Económica Social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el empleo sostenible, el bienestar social e interés colectivo.
- d) Otorga al recurso tierra un tratamiento integral, no solo conceptualmente, sino en cuanto en las instituciones que están relacionadas. Todas trabajarán con las mismas bases técnicas y compartiendo los instrumentos necesarios.
- e) Reconoce y demanda apertura estatal a los usos y costumbres que caracterizan a las organizaciones comunales en el ámbito rural, mediante el Saneamiento Interno y otras prácticas colectivas que facilitan el desarrollo de los diferentes procedimientos agrarios.
- f) Regula procedimientos expeditos para el saneamiento de tierras fiscales.

- g) Ordena la implantación de un sistema integral de información a partir de bases de datos relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geoespaciales, e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son la Superintendencia Agraria y Forestal y el SERNAP entre otros.
- h) Instituye el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales como atribución alternativa del Presidente de la República.
- i) Adecua los procesos existentes a la Ley N° 3545, sobre todo en reversión y expropiación, resaltando en general la reducción de tiempos.

1.8. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PROCESOS DE ASENTAMIENTO HUMANOS O DE COLONIZACIÓN DESDE EL AÑO 1952 HASTA LA ACTUALIDAD.

Los procesos de asentamientos humanos denominados antes procesos de colonización para una adecuada comprensión y evaluación histórica, la dividimos en dos periodos: el primero promovido a partir de los años 60 por el Concejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Colonización, y la segunda aquellos promovidos por el INRA entre 1996 y el presente.

1.8.1. LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y LOS ASENTAMIENTOS DE LA REVOLUCIÓN NACIONAL DE 1952

Los programas de “colonización” formaron parte de las políticas de la Revolución Nacional (1952) y de la Reforma Agraria (1953). Fruto de una larga lucha campesina, la Reforma, como primer objetivo, liquidó el sistema del pongueaje en las comunidades andinas. Como segundo objetivo planteó la utilización de las tierras bajas con fines de diversificar y fortalecer la economía nacional. Este segundo objetivo se basaba en aplicar el llamado “*Plan Bohan*” (1943) y se resume en la consigna de la “*ampliación de la frontera agrícola*”. El año 1953 se inauguró la carretera (antigua) de Cochabamba a Santa Cruz, fecha simbólica para el inicio de la “marcha al oriente”.

En el proceso de “*ampliación de la frontera agrícola*” es preciso distinguir dos vertientes determinantes para la futura estructura agraria de las tierras bajas: el fomento a las empresas agrícolas y la promoción de nuevos asentamientos humanos. La primera vertiente - priorizada en los planes

económicos del MNR - fue el apoyo a la creación y el fortalecimiento de las formas empresariales de aprovechamiento de tierras y bosques. En este marco se distribuyeron extensiones importantes de tierras a familias de la clase política local y a antiguos patrones de la región andina. Tempranamente el reparto de tierras se unió a la prebenda política. El desarrollo de la agricultura empresarial fue financiado por la cooperación internacional, líneas de crédito y los excedentes de la minería, y se basaba en la promoción de pocos productos – particularmente azúcar, algodón (y soya desde fines de los '90) – así como la instalación de industrias de transformación.

Los gobernantes militares, entre 1964 y 1982 llevaron al extremo la entrega de grandes áreas fiscales a propietarios individuales. Esta distribución, al margen de las normas legales, consolidó a una poderosa clase de nuevos terratenientes que llegó a acaparar desde entonces una cuota importante del poder político en el país. La discrecionalidad en la distribución de las tierras ocasionó las grandes desigualdades en la tenencia de tierras existentes en la actualidad.

La segunda vertiente, en la cual se centra este análisis, fue la promoción de nuevos asentamientos humanos a favor de campesinos migrantes de la región andina. Si bien la llamada colonización tiene largos antecedentes históricos y formaba parte de los planes iniciales de la Revolución Nacional, ésta experimentó un fuerte impulso por la geopolítica implantada en todo el hemisferio tras la Revolución Cubana (1959).

El gobierno de EE.UU. lanzó el programa de la “*Alianza para el Progreso*” con el fin de combatir las condiciones económicas y sociales que pudieran provocar otras situaciones revolucionarias en los países del sub-continente. Parte de esta iniciativa contemplaba la desconcentración de las grandes acumulaciones poblacionales, en las ciudades y en áreas rurales, mediante el traslado masivo de habitantes a las regiones menos pobladas. En este contexto, la “*Alianza*” preveía un reordenamiento de las estructuras agrarias o reformas agrarias en la mayoría de los países del hemisferio.

En Bolivia, como también en los demás países de la cuenca amazónica, esto se tradujo en una versión peculiar de ejecutar el antiguo “*Plan Bohan*” dando impulso a programas de asentamientos humanos en tierras del oriente y norte del país. Dentro del *Plan de Desarrollo Económico y Social decenal 1961-1970*, estos programas ocuparon un lugar importante y contaron con un

conjunto de proyectos financiados principalmente por USAID y BID. Todos ellos tuvieron objetivos comunes que se resumen en:

- a) Vertebración caminera del país.
- b) Diversificación de la economía vía modernización de la agricultura.
- c) Sustitución de las importaciones en materia de alimentos.
- d) Redistribución de la población creando asentamientos humanos en las fronteras y regiones con bajos niveles demográficos.
- e) Combatir el minifundio.
- f) Otro objetivo no declarado formalmente apuntaba a la disponibilidad de mano de obra para la naciente agroindustria.

1.8.2. LAS METAS Y ESTRATEGIAS DE LOS PROGRAMAS DE “COLONIZACIÓN”.

Entre los distintos programas, el presente análisis selecciona, como muestra significativa, el programa de colonización incorporado al *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social decenal 1961-70*, que ocupó una etapa intermedia entre programas realizados con anterioridad y otros a realizarse posteriormente. El programa se inició en 1963 bajo la administración de la *Corporación Boliviana de Fomento (CBF)* la cual, a partir de 1965, traspasó su ejecución al recién creado *Instituto Nacional de Colonización (INC)*. Sus principales características eran las siguientes:

- a) Tuvo como meta el asentamiento de 100.000 familias en las tres zonas: Alto Beni (La Paz), Chimoré (Cochabamba) y Yapacaní (Santa Cruz).
- b) Fue co-financiado entre USAID, BID y el Tesoro General por un total de \$us 21.4 millones, monto que incluía la construcción de caminos.
- c) Como estrategia, el programa establecía un “*Plan Piloto*”, en las tres zonas, que contemplaba el asentamiento *dirigido* de 1.000 familias (que recibían apoyo intensivo), y adicionalmente el asentamiento *semi-dirigido* de 7.000 familias (con menor apoyo). En las tres zonas

se construyeron y se mejoraron los caminos de acceso, se instalaron viveros y se construyeron sendos hospitales.

- d) Entre los requisitos que debían cumplir los colonizadores *dirigidos* y *semi-dirigidos* para beneficiarse de la dotación y del apoyo, figuraban: tener experiencia en agricultura y vender su propiedad en el lugar de origen al cabo de 5 años. La afiliación a un sindicato era prohibida; a cambio los programas incentivaron la formación de cooperativas, especialmente de ahorro y crédito y de comercialización.
- e) La organización de los núcleos en los asentamientos contemplaba un número de 30 a 40 familias, con lotes individuales entre 10, 12 o 20 hectáreas por unidad familiar, según la zona, con una distribución de las viviendas a lo largo del camino principal (1ª faja) o de los caminos vecinales (2ª y 3ª fajas). Las dotaciones eran individuales estando la comunidad a cargo de la inscripción ante el *INC* y de la tramitación de los títulos.
- f) A continuación del “*Plan Piloto*”, y una vez traspasada la ejecución del programa al *INC*, éste nombró a los *Jefes de Zona* encargados de registrar a las comunidades y familias que crearon asentamientos *espontáneos* en torno a los *dirigidos* y *semidirigidos*. En los sucesivos años los *espontáneos* llegaron en gran número y con sus propios medios.

En 1970, el gobierno y la cooperación internacional dieron por concluido este programa de colonización y se observa un paulatino cambio en las políticas. Por una parte, el gobierno estimuló el ingreso de empresarios a las zonas de colonización, dotándoles con superficies entre 500 y 10.000 hectáreas. Con ello se inició la diferenciación económica y social entre propietarios y se dieron las primeras muestras de comercialización de tierras.

En segundo lugar, el apoyo a las áreas de colonización se redujo a la asistencia técnica prestada de forma rutinaria por el Ministerio de Agricultura. Excepcionalmente, en 1975, se organizó un nuevo y último programa en San Julián (Santa Cruz) que se distinguía de los anteriores por una estructura mejorada de las comunidades: la dotación familiar era de 50 hectáreas, las viviendas se encontraban agrupadas en un centro o plaza, mientras los lotes individuales estaban ordenados en forma de estrellas alrededor del centro.

1.8.3. LOS PRINCIPALES RESULTADOS POR LOS PROGRAMAS DE “COLONIZACIÓN”.

Para la interpretación de los resultados se debe tomar en cuenta que el proceso de colonización fue respaldado por distintos programas y proyectos desarrollados sucesivamente en las mismas zonas. Como denominador común, cada programa perseguía la estrategia de prestar apoyo financiero y técnico concentrado en grupos piloto *dirigidos* y *semi-dirigidos*, en la perspectiva de atraer un flujo mucho más numeroso de migrantes *espontáneos*. Hasta 1977, los registros del *INC* informan sobre 63.381 familias dotadas con 1.371.650 hectáreas.

Esto significa que a la fecha de conclusión de los programas de colonización, la meta (traslado de 100.000 familias) aún no había sido alcanzada. Sin embargo, casi 20 años más tarde, la meta había sido ampliamente superada, como lo demuestra el siguiente cuadro elaborado por la *Interventora*, en 1994, con base en los datos del Ex Instituto:

Las Tierras adjudicadas y solicitadas en el INC (1961 – 1994) AREA BENEFICIARIOS HECTAREAS HAS./BEN.	
La Paz	62.015 2.561.816 41.3
Cochabamba	21.043 494.906 23.5
Santa Cruz	18.521 1.489.224 80.4
Beni	15.865 941.887 59.3
Tarija	1.148 100.923 87.9
Chuquisaca	133 22.800 171.1
Pando	263 85.477 325.0
TOTAL	118.988 5.697.033 47.8

El número de beneficiarios del cuadro se refiere sólo a los colonizadores registrados. A pesar de levantar algunas dudas, la estadística del *INC* está respaldada por otros datos parciales y diversas encuestas realizadas a mediados de los años 90. Agregando una cantidad incierta no registrada se estima una población de 150.000 familias colonizadoras, en 1994.

Por otra parte, la cantidad de 5.7 millones de hectáreas entregadas por el *INC* merece ser precisada por cuanto sólo una parte de esta superficie

corresponde a los campesinos colonizadores. Éstos, según cada área, recibieron entre un mínimo de 10 ha. (Caranavi, Alto Beni), 20 ha. (partes del Chapare y Santa Cruz), hasta un máximo de 50 ha. (San Julián) por unidad familiar. Las cifras de la última columna del cuadro indican promedios mucho mayores revelando que las estadísticas del *INC* incorporan indistintamente las grandes extensiones entregadas a pocos propietarios que se “beneficiaron” ilegal e ilegítimamente de dotaciones en el marco de la colonización. Se estima que, hasta 1994, la superficie realmente ocupada por las 150.000 familias campesinas no sobrepasa las 3.000.000 de hectáreas.

Considerando que la Reforma Agraria en la región andina distribuyó 5 millones de hectáreas a 450.000 unidades familiares, la cantidad de tierras ocupadas por los colonizadores y el número de familias que migraron, son significativos en cifras absolutas. Sin embargo, ante el avance paralelo de concentración de la propiedad agraria, las tierras distribuidas en el marco de la colonización tuvieron poca incidencia en corregir el desequilibrio general existente a nivel nacional. A partir de 1971, los gobiernos de facto extremaron la política de concentración de tierras entregando grandes extensiones a propietarios individuales incluso a título de “colonización”. Se debe concluir que la Reforma Agraria no produjo una distribución equitativa de la tierra, sea porque nunca tuvo este objetivo, sea porque lo sacrificó al modelo de crecimiento económico que en todo momento favorecía la concentración de la propiedad agraria.

Los impactos sobre la economía nacional, fueron positivos en determinados aspectos. El país logró la autosuficiencia en la producción de algunos productos básicos, como de azúcar y arroz. Con respecto al arroz, el consumo nacional se incrementó aportando los campesinos una cuota importante del volumen producido, en tanto que el rubro de los cítricos se encuentra cubierto casi exclusivamente por los agricultores familiares del trópico.

Las estadísticas oficiales no reflejan adecuadamente la considerable contribución de los colonizadores al PIB agropecuario. Esta contribución tampoco se traduce necesariamente en un fortalecimiento y la consolidación de la economía familiar. La gran mayoría de las familias tuvo serios problemas de adaptación, tanto a las condiciones climáticas del trópico, como también a las nuevas técnicas productivas exigidas por el medio. Adicionando a ello la precariedad de los servicios básicos, la dispersión demográfica y las condiciones desfavorables en la comercialización, provocaron que la situación económica y la calidad de vida de muchos

colonizadores no mejoraron sustancialmente con respecto a sus lugares de origen, al menos en la primera etapa de asentamientos.

A diferencia de la agricultura en las zonas andinas los colonizadores destinan un porcentaje considerablemente mayor al mercado, produciéndose una visible dinámica económica en estas regiones. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas desfavorables a la agricultura familiar campesina provocan que la mayor parte del excedente de producción y comercialización no sea reinvertido en mejoras productivas, sino sea trasladado a distintos servicios, a los centros urbanos o incluso a financiar migraciones al exterior. Estos factores ocasionan que el desarrollo económico de las zonas de colonización sea lento y sujeto a muchas limitaciones.

La orientación productiva propuesta a los colonizadores, y ampliamente adoptada por ellos, era inherente a las políticas generales de las décadas 1960-70. En este sentido, los programas de colonización incentivaron la *“ampliación de la frontera agrícola”* y priorizaron la producción con destino al mercado, sin prestar atención suficiente a los aspectos de manejo sostenible de los recursos suelo, agua y bosque.

Debido a la falta de propuestas más diferenciadas, y presionados por necesidades de sobrevivencia, los colonizadores adoptaron el sistema de roza-tumba-quema, con la finalidad de ganar superficies para la siembra anual - generalmente de arroz - que luego se convertirían en barbecho o en pastizales gracias al prestigio que goza el ganado como reserva de “capital”. En determinadas regiones tuvieron éxito los cultivos perennes, como cítricos, café o cacao, que recibieron el apoyo de los programas, no tanto por ser ecológicamente recomendables, sino gracias a su orientación a la producción comercial.

En términos generales, y salvo las excepciones de una adecuada asistencia técnica en sistemas sostenibles de producción, las tecnologías más usuales condujeron a la disminución de las áreas forestales, la degradación de los suelos, de las fuentes de agua, y a la consiguiente perpetuación de una disminuida calidad.

El resultado más significativo de los programas de colonización es haber puesto en marcha un movimiento migratorio de decenas de miles de familias campesinas desde la región andina hacia el trópico alcanzando, al menos aparentemente, uno de sus objetivos que fue la distribución de una numerosa población desde las áreas con fuerte presión sobre la tierra hacia regiones

con baja densidad demográfica. Para las comunidades andinas la migración es considerada, desde entonces hasta en la actualidad, como única alternativa a la realidad del minifundio. Sin embargo hay que destacar que la colonización absorbió la menor parte de estas migraciones mientras la mayoría tuvo destino de las ciudades.

Por lo demás, el alcance de los programas de colonización y los flujos migratorios desatados por ellos, requieren de una interpretación más matizada. Es así que, la titulación de las tierras a las familias individuales ocasionó que el problema del minifundio se trasladara de la región andina a las nuevas comunidades.

En el contexto de la expansión del latifundio en las tierras bajas, y de políticas estatales desfavorables a los agricultores familiares, los campesinos migrantes se enfrentaron a serias limitaciones para desarrollar y estabilizar su existencia las nuevas tierras. La mayoría de ellos llegó a adoptar una forma de vida que puede denominarse de “triple residencia”: desestimando el precepto de vender sus tierras en sus lugares de origen mantienen estos derechos mientras cultivan el lote en el trópico y, adicionalmente, adquieren una vivienda urbana para su estadía entre los viajes y para alojar a los hijos estudiantes. Por más que esto signifique una estrategia de vida eficiente, representa también un serio problema social para las familias y una limitante para estabilidad económica y técnica de la agricultura.

Ante esta realidad el éxito alcanzado por los programas de colonización se torna sólo aparente: al no alcanzar que los campesinos migrantes se estabilicen en las nuevas zonas, no lograron frenar el proceso del minifundio en las comunidades andinas, ni tampoco evitaron el crecimiento incontrolado de las ciudades.

Con respecto a la organización social de las nuevas comunidades, las propuestas de los programas tuvieron poco éxito. Salvo contadas excepciones, las cooperativas formadas al inicio del proceso tuvieron corta vida y fracasaron ante las políticas globales contrarias a las formas asociativas.

La prohibición inicial de organizarse en sindicatos no tuvo ningún efecto, de modo que el mismo gobierno, a través del *INC*, procedió a incentivar la creación de la Federación Especial de Colonizadores, con el visible propósito de ejercer influencia sobre la nueva organización y, al mismo tiempo, utilizarla como contrapeso a la Confederación Nacional de Campesinos.

Independientemente de esta política oficial, los colonizadores trasladaron el modelo sindical desde sus comunidades de origen a los nuevos asentamientos, creando sindicatos locales, regionales, hasta llegar al nivel nacional.

El sindicato se convertiría en instrumento generalizado para solucionar los asuntos de la comunidad y, en sus niveles superiores, plantear sus demandas políticas. La Federación Especial posteriormente se convertiría en Confederación Sindical de Colonizadores, a nivel nacional.

A lo largo de 16 años (1961-1977), se han distribuido como parte de los procesos de “colonización dirigida”, más de 1.3 millones de ha, a un promedio de 85.728 ha por año. En cambio en el segundo periodo donde los asentamientos fueron espontáneos, el promedio de ocupación fue de 270.336 ha por año, lo que pone en evidencia que este tipo de procesos de “colonización espontánea”, es más acelerado que los asentamientos dirigidos por el gobierno. Este cuadro nos muestra además, un primer periodo que responde a programas de “**colonización dirigida**” ejecutados por distintos gobiernos con financiamiento de USAID, BID y TGN.

El segundo periodo (1978-1994) se refiere a los **asentamientos espontáneos** ocurridos antes de la intervención del Consejo de la reforma Agraria y el Instituto de Colonización, donde se logró distribuir el 76 % del total del período post 52.

1.9. LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y LOS ASENTAMIENTOS DE LA LEY INRA (1996-2007)

En noviembre de 1992, a casi 40 años de la *Reforma Agraria*, el gobierno dispone la *Intervención* del CNRA y del INC, con el argumento de subsanar el desorden y las numerosas sobreposiciones de propiedades agrarias, y para acabar con la corrupción en los organismos responsables de la distribución y titulación de tierras. La *Intervención*, originalmente prevista por un término de tres meses, se extiende por cuatro años. Durante este lapso de tiempo el gobierno ejecuta el Plan Nacional de Administración de Tierras (PNAT), financiado por un crédito del Banco Mundial. En los hechos, el Banco asume el control sobre la *Intervención*, sobre el diseño del futuro marco legal y, en una segunda fase, extendería la cooperación a los 10 años de ejecución de la *Ley 1715*.

A pesar de lo prolongado del plazo, la *Interventora* omite presentar públicamente un cuadro real sobre la distribución de tierras, ni analiza los factores que

condujeron a la desigualdad existente entre los latifundios en la región oriental y la situación del minifundio en la región andina y, sobre todo, oculta el hecho de que casi la totalidad de los nuevos latifundios en la región oriental carece de trámites agrarios y de titulación. Sobre estas bases inciertas el gobierno promueve un proceso de debate y concertación con las organizaciones campesinas, indígenas y empresariales para diseñar el nuevo marco legal agrario. En 1995 se llega a formular una propuesta que expresa un compromiso entre sectores, sin embargo, en octubre de 1996, y después de haberse introducido importantes modificaciones a la versión consensuada, el Parlamento sanciona la *Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, en medio de manifestaciones opositoras de las organizaciones campesinas.

La Ley 1715 – denominada *Ley INRA* – refleja las diversas corrientes políticas del momento, combinando elementos difícilmente compatibles entre sí:

- a) La primera corriente recoge los intereses de los campesinos andinos y de los colonizadores, cuando reafirma íntegramente los principios de la Reforma Agraria de 1953 y de la Constitución, como ser: el trabajo como fuente de la propiedad agraria; rol del Estado en la distribución de la tierra; obligación del Estado de fomentar los nuevos asentamientos; desconocimiento del latifundio; carácter social de la propiedad agraria; reversión al Estado de las tierras ociosas; y reitera la clasificación de la propiedad agraria. Los nuevos procedimientos agrarios prometen acelerar la consolidación jurídica de las propiedades.
- b) La segunda corriente reivindica los derechos de los pueblos indígenas, que habían sido marginados de la Reforma Agraria de 1953, respondiendo de esta manera a la reforma constitucional de 1994 y a una línea sugerida por la *Organización Internacional de Trabajo (OIT)* como también por la cooperación internacional en general. En este sentido agrega como una nueva categoría de propiedad agraria la de las *Tierras Comunitarias de Origen (TCO)*. Esta disposición representa una innovación sustancial con respecto a la legislación agraria tradicional.
- c) La tercera corriente obedece a los preceptos del modelo “neo-liberal”, introduciendo elementos tendientes a la mercantilización de las tierras y de consolidación de las propiedades privadas. Este propósito se expresa en disposiciones tales como: la creación de la *Superintendencia Agraria* (cuya función es clasificar la aptitud de los suelos y poner precios a la tierra); el autoavalúo del valor de las tierras por parte de los propietarios; el pago de impuestos como prueba de cumplimiento de la *Función Económico-Social*

(FES) - artículos que fueron denunciados como inconstitucionales por las organizaciones campesinas.

La estructura orgánica del *Servicio Nacional de Reforma Agraria*, tiene como máxima autoridad al Presidente de la República, mientras el Ministerio de Desarrollo Sostenible ejerce la tuición sobre el sistema. Como nuevo órgano la Ley incorpora a la *Comisión Agraria Nacional (CAN)*- compuesta paritariamente por representantes del gobierno y organizaciones sociales del sector (empresarios, campesinos, indígenas) - como instancia de concertación de las políticas de tierras.

El ente ejecutor es el *Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)* donde se fusionan las funciones de los anteriores *Consejo Nacional (CNRA)* e *Instituto de Colonización (INC)*. Complementariamente crea a la Superintendencia Agraria, para apoyo técnico, y al Tribunal Agrario Nacional, como órgano independiente de la jurisdicción ordinaria.

Función central del *INRA* es “ejecutar y concluir en un plazo máximo de 10 años” el *saneamiento de la propiedad agraria*, definido como el “procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (Arts. 64 y 65). Paralelamente debe establecer el catastro único de la propiedad agraria; revertir al patrimonio del Estado las tierras abandonadas o no trabajadas; levantar un registro de tierras fiscales; organizar programas de dotación a campesinos sin tierra; y levantar un registro de las tierras distribuidas, entre otras obligaciones.

Una de las normas más significativas, tanto para la esencia de la Ley *INRA* como para su posterior aplicación, está expresada en la Disposición Final Primera que declara “ilegales los asentamientos y ocupaciones de hecho”. Esta disposición equivale a una prohibición de los asentamientos *espontáneos*, al tiempo que prohíbe la *ocupación* de tierras fiscales por parte de nuevos poseedores medianos y empresariales. La aplicación y/o contravención de esta norma por parte del *INRA* se analizarán en los subsiguientes acápite.

La principal tarea del *INRA* consistía en dirigir el proceso de *saneamiento de la propiedad agraria*, en las tres modalidades: *Saneamiento Simple (SAN-SIM)*, *Saneamiento ligado al Catastro (CAT-SAN)*, y *Saneamiento de TCO (SAN-TCO)*. El plazo de los 10 años para culminar el proceso se cumplió el 18 de octubre 2006, y fue ampliado en 7 años mas, hasta octubre del 2013.

El desglose de las áreas saneadas por tipos de propiedad revela que en su gran mayoría (86%) corresponden a TCO y a tierras comunales. Sólo el 14% restante corresponde a propiedades individuales empresariales, medianas y pequeñas. Hasta la fecha (15 de septiembre), se han titulado 9.316.980 ha solo para las TCOs, constituyendo el 63 % del total titulado.

Los datos anteriores expresan la política de tierras implementada por los sucesivos gobiernos que, a su vez, se encontraba sujeta a las prioridades determinadas por los organismos de la cooperación internacional cuyos financiamientos se destinaron al *saneamiento de TCO* y, en segundo término, a las *tierras comunales* – en éste último caso a las comunidades de recolección de castaña del Norte Amazónico.

El escaso desempeño que tuvo el *saneamiento* de grandes y medianas propiedades hasta diciembre de 2005 no sólo se explica por el desinterés del *INRA* o de la cooperación en financiar esta parte del proceso, sino también porque los medianos y grandes poseedores eludieron el *saneamiento* por razones obvias: por una parte temían verse afectados por la reversión de las superficies no trabajadas, y por la otra, no estaban dispuestos a erogar los gastos pertinentes de la regularización de sus propiedades, como ser, la tasa de *saneamiento*, el pago del valor de *adjudicación* fijado por la *Superintendencia Agraria* y la cancelación de impuestos una vez regularizada y titulada la propiedad.

A parte de los resultados insuficientes del proceso de saneamiento encarados por las anteriores gestiones, el *INRA* incumplió, o cumplió sólo parcialmente, otras funciones determinadas en la Ley 1715 las cuales son:

- a) Al exceptuar del saneamiento a las propiedades grandes y medianas, el *INRA* no identificó las tierras abandonadas y no trabajadas y, por tanto, no procedió a la reversión de propiedades al dominio del Estado y, en consecuencia, no levantó el registro de tierras fiscales.
- b) Por la misma razón no incentivó programas de asentamientos humanos.
- c) El *INRA*, si bien emitió normas técnicas para la ejecución del *catastro*, no llegó a implementar un sistema único de registro catastral de la propiedad agraria.
- d) La emisión y distribución de títulos de la propiedad agraria, en todas las modalidades, tuvo alcance limitado.

- e) El reagrupamiento de tierras en comunidades andinas no tuvo lugar en los planes del INRA. La titulación sin más trámite, determinada por la Ley 1715 y sus Reglamentos, fue aplicada en un escaso número de casos. A ello, en algunas regiones andinas, las comunidades respondieron con demandas de TCO.

El presente análisis sostiene que la actuación, y las múltiples omisiones, de las sucesivas administraciones del INRA hasta fines del 2005, no son únicamente resultado de ineficiencias institucionales o personales, sino que responden a determinadas estrategias políticas. Se sostiene que uno de los principales objetivos de la política de tierras a lo largo de la Intervención y de ejecución de la Ley INRA fue el establecimiento y fortalecimiento de un mercado de tierras.

Este objetivo forma parte de la política diseñada por el Banco Mundial el cual, a su vez, participó en la redacción de la Ley 1715 y figura como principal financiador del INRA. Si bien el texto de la Ley evita mencionar el concepto del “mercado de tierras”, un conjunto de disposiciones apuntan a esta finalidad.

Al amparo de estas disposiciones, y fomentado por las administraciones del *INRA*, la transferencia y/o arrendamiento de tierras se tornaron prácticas generalizadas que llegaron a afectar a todas las categorías de propiedad y poblaciones rurales: transferencia de parcelas en comunidades andinas, transferencia de lotes en zonas de colonización y, sobre todo, compra-venta y arrendamiento de grandes superficies en tierras bajas. Sin embargo, lejos de representar un auténtico mercado de tierras, estas prácticas se desarrollan ampliamente al margen de la ley. Basta que el vendedor disponga de una sentencia inicial del *CNRA*, *INC* o *INRA* para inscribir a su “propiedad” en Derechos Reales y proceder a la transacción. Estos documentos de escaso sustento jurídico suelen ser suficientes para solicitar también créditos bancarios.

Entre estas prácticas, la más perjudicial para los intereses del Estado, es la transferencia o arrendamiento de *tierras fiscales* a empresas agrícolas, que experimentaron un sustancial incremento en años recientes. Entre los compradores o arrendatarios destacan las colonias Menonitas las cuales, con sus técnicas depredadoras, requieren acceder a cada vez nuevas áreas productivas. En el contexto de expansión de los cultivos de soya ingresó al país un número creciente de empresas de origen brasilero.

El comercio ilegal con *tierras fiscales* no podía desarrollarse si no contaba con la tolerancia y la colaboración del *INRA* quien, al no levantar oportunamente un registro, provocó la sucesiva desaparición de las *tierras fiscales* disponibles para

su distribución. Bajo las normas de la *Ley INRA* y bajo los criterios aplicados en los 10 años de su vigencia, los asentamientos se enfrentaron a una competencia desigual con las superficies demandadas por las empresas agrícola-ganaderas y forestales, siendo éstas últimas favorecidas. Estas políticas oficiales han tenido efectos tanto sobre los asentamientos antiguos, como sobre las poblaciones en busca de tierras.

En cuanto a los primeros, el *INRA* declaró tempranamente *áreas de saneamiento* a todas las zonas importantes de colonización, encargando su ejecución a empresas contratadas. Esto debe interpretarse como una política del *INRA* que apunta a consolidar las propiedades en áreas ya colonizadas y, al mismo tiempo, frenar la constante expansión de los *espontáneos* a las áreas contiguas. Las disposiciones legales prevén que los propietarios individuales que no disponen de títulos – la gran mayoría - deben pagar una tasa de adjudicación “concesional” para titular su propiedad. En sucesivas negociaciones, la organización de los colonizadores logró que esta tasa se fije en un precio simbólico.

En el curso de los procesos de *saneamiento* surgieron múltiples problemas respecto a la delimitación de los lotes individuales y entre comunidades. Las empresas contratadas, por motivo de costos, propusieron restringir las mediciones al perímetro de las comunidades, para dejar la delimitación de los lotes a cargo de acuerdos internos. Contrariamente, los colonizadores exigieron la medición de sus lotes y la titulación individuales. En este conflicto negociaron con el *INRA* el reconocimiento a la modalidad del *Saneamiento Interno*. En los hechos, y a pesar de haberse iniciado tempranamente, el proceso de *saneamiento* sólo concluyó en determinados polígonos quedando aún por completarse en importantes áreas de colonización.

Con respecto a los nuevos asentamientos, la *Ley 1715* incorpora los preceptos constitucionales y de la Reforma Agraria que obligan al Estado – y al *INRA* como ente ejecutor - “proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos” (Art. 18, inciso 2). A diferencia de los programas de colonización clásicos, la Ley dispone que las tierras para estos asentamientos sean asignadas a comunidades mediante dotación colectiva, con imposibilidad legal de división en parcelas individuales y de venta. Las normas establecen prioridad para la “*dotación ordinaria*” (a poblaciones del lugar) sobre la “*dotación extraordinaria*” (a poblaciones migrantes). Además condiciona la dotación al saneamiento previo de las tierras.

Mientras estas disposiciones cuentan con el consenso de las organizaciones campesinas, la Ley *INRA* las “complementa” con la *Disposición Final Primera* que declara “ilegales los asentamientos y ocupaciones de hecho”, subrayando así la

determinación política de poner fin al proceso de asentamientos *espontáneos* que, durante casi 40 años, fue la principal vía de acceder a tierras para numerosas familias campesinas.

Para implementar los programas conforme a lo dispuesto en la *Ley 1715*, el *INRA* implementó la respectiva *Unidad de Asentamientos Humanos*. Sin embargo, a lo largo de 10 años, esta oficina sólo organizó el asentamiento de un número insignificante de familias, argumentando la falta de recursos para poder implementar mayor cantidad de programas.

La falta de recursos se explica por cuanto la Ley y sus Reglamentos no toman las provisiones correspondientes, y la cooperación internacional tampoco se inclina a financiar nuevos asentamientos. En realidad, desde hace tiempo este rubro ha dejado de ocupar un espacio en las estrategias de los organismos internacionales que, por el contrario, procuran frenar a los nuevos asentamientos o, al menos, someterlos al mercado de tierras. Esta orientación se expresa consecuentemente en las políticas nacionales.

La implementación de estas políticas por el *INRA* – desatención de los programas de asentamientos junto a la prohibición de los asentamientos “de hecho” – afecta por igual a los colonizadores ya establecidos como a las familias sin tierra. Para los primeros ha dejado de existir el *Instituto de Colonización* donde, antes de la *Ley INRA*, tenían oportunidad de registrarse en nuevas comunidades y expandirse a nuevas áreas acorde al crecimiento poblacional, lo que fue un mecanismo de conseguir tierras para las familias jóvenes. Para los segundos quedaban cerrados todos los caminos de acceder a las tierras vía dotación.

En respuesta a esta situación, en 2002, se formó el Movimientos de los Sin Tierra (MST), cuyos afiliados provienen de todas las regiones del país, tanto de la región andina como de las tradicionales zonas de colonización. El MST, junto a las organizaciones sindicales campesinas, plantea al Estado una justa distribución de las tierras, su derecho de acceso a la tierra y el cumplimiento de las obligaciones del Estado de implementar programas de asentamiento.

Entretanto persiste la necesidad para las poblaciones campesinas de acceder a nuevas tierras y continúa el proceso de expansión de nuevas comunidades en el trópico. La *Ley INRA* y los criterios con que se la aplicó, no lograron impedir este proceso, pero sí tuvieron el efecto de haber modificado profundamente los mecanismos de acceso. Restringido el camino de los asentamientos “de hecho”, muchos campesinos ahora están obligados a comprar, es decir, a participar en el mercado de tierras.

Esta modalidad está ampliamente difundida al interior de las comunidades y en las zonas de influencia de las tradicionales áreas de colonización que siguen expandiéndose. Igual que las transferencias de grandes propiedades, el “mercado” de lotes se mueve en espacios extralegales, y se debe suponer que parte de las tierras ofrecidas a las familias campesinas son legalmente *tierras fiscales* ahora “privatizadas”.

La política “liberal” del *INRA* condujo al debilitamiento de las estructuras internas de las comunidades en las antiguas áreas de colonización. Mientras en algunas regiones la comunidad, a través del sindicato, mantiene el control sobre las transferencias de tierras, en otras la compra- venta depende exclusivamente de las aspiraciones y capacidades de los individuos. La pérdida del control comunal se presenta especialmente en las regiones de mayor expansión de la agricultura mecanizada y tiene como consecuencia el marginamiento de las familias menos favorecidas así como considerables daños ambientales por la eliminación de reservas forestales y el uso inapropiado de los suelos.

La expansión de nuevos asentamientos no cuenta con ninguna planificación o apoyo del Estado. Buena parte de las familias que adquieren nuevas propiedades corresponden a la segunda generación de colonizadores para la cual resultan insuficientes las tierras en sus colonias donde nacieron. Otras siguen siendo migrantes procedentes directamente de la región andina. En todo caso, las familias y grupos que conforman las nuevas comunidades son heterogéneos lo que dificulta la cohesión interna y el establecimiento de normas comunales. De forma resumida, podemos mostrar una relación de las tierras distribuidas y los asentamientos promovidos por el *INRA* a partir de 1996.

En el periodo de vigencia de la ley *INRA* (1996-2007) se muestra dos periodos de distribución de tierras y asentamientos humanos realizados por el *INRA*, el primero realizado entre 1996 y el 2005, apenas se logro distribuir el 7 %, frente a un 93 % entregadas en los periodos 2006 – 2007, del total de tierras entregadas por el *INRA*.

Las lecciones aprendidas y perspectivas del proceso de colonización.- En el proceso de asentamientos humanos se distinguen tres etapas principales:

En el año 1960 – 1975 Programas de colonización financiados por organismos internacionales, como parte de la implementación de la *Reforma Agraria*. En esta etapa se registran cerca de 65.000 familias asentadas en 1.500.000 has.

De 1976 a 1996 se evidencio la disminución del apoyo, pero al mismo tiempo, tolerancia estatal respecto a la formación de nuevas comunidades *espontáneas* que amplían las áreas de asentamiento s existentes. En esta etapa se duplica el número de familias registradas a 120.000 que ocupan cerca de 3.000.000 has.

A partir de 1996: Prohibición de los *asentamientos “de hecho”* por la *Ley 1715*, y tolerancia del Estado con respecto a las *ocupaciones “de hecho”* por parte de empresas. A pesar de ello continúa la formación de nuevas comunidades campesinas - o bien como asentamientos ilegales, o bien bajo las modalidades del mercado informal de tierras - siendo imposible verificar el incremento de los asentamientos en los últimos 10 años ya que el INRA no lleva registros. Independientemente de las etapas señaladas, las migraciones campesinas se han convertido en una característica propia de la realidad económica, social y cultural del país, siendo importante señalar los siguientes aspectos:

- a) Las migraciones campesinas no se originan únicamente en el problema del minifundio, sino en políticas públicas que desatienden las formas de agricultura familiar campesina; estas políticas no conducen a la generación de fuentes de trabajo complementarias a la agricultura ni a la diversificación económica en general. Para poblaciones sin tierra y sin fuente de trabajo, la ocupación de nuevas tierras se ha constituido en uno de los principales mecanismos de garantizar la supervivencia familiar.
- b) Las migraciones de campesinos y desocupados han adoptado estrategias diversas y complejas, siendo la migración campo-campo sólo una de sus formas. Muchas familias de origen campesino o semi- urbano persiguen varias estrategias simultáneamente.

Los programas clásicos de colonización de las décadas 1960-1970.- Independientemente de sus aciertos o limitaciones, ofrecen escasos elementos para el diseño de una nueva política de distribución de tierras y de asentamientos humanos, en razón de que el contexto político y las visiones productiva y ambiental han variado sustancialmente desde entonces:

- a) A los conglomerados poblacionales no se los considera más un peligro o un potencial “revolucionario”, y por tanto los traslados a nuevas áreas de asentamiento han perdido vigencia en las estrategias geopolíticas.
- b) Las políticas nacionales de distribución de tierras, desde los gobiernos militares hasta la aprobación y ejecución de la *Ley 1715*, han favorecido la concentración de tierras en manos de grupos de terratenientes al grado

que, actualmente, existen pocas tierras fiscales disponibles para la dotación. La dispersión de las áreas disponibles limita las posibilidades de desarrollar programas para un elevado número de comunidades en una sola región.

La planificación de futuros asentamientos enfrentará dificultades también por parte de comunidades y grupos que demandan la dotación de tierras. A lo largo de 50 años de colonización se han generado conductas y expectativas entre los campesinos que serán difíciles de cambiar por las siguientes razones:

- a)** Las estrategias de sobrevivencia y el uso de técnicas convencionales han creado modelos productivos que sacrifican el bosque a la agricultura y a la ganadería, en perjuicio del aprovechamiento de los recursos forestales y de los suelos de forma sostenible.

- b)** En las áreas de fuerte influencia de empresas agrícolas, los comunarios de los nuevos asentamientos con mucha probabilidad se inclinarán a imitar el modelo monoprodutor y mecanizado de producción, lo que no es recomendable ni bajo aspectos sociales ni ambientales.

La mercantilización y la especulación con las propiedades ha penetrado profundamente en las áreas de asentamientos, al grado que muchos campesinos acceden a la tierra en la perspectiva de venderla después de introducir “mejoras”. Para no pocas familias el acceso a la tierra no es más que un medio de acumular capital para fines no agrícolas. Los aspectos más importantes que pueden rescatarse de la experiencia histórica para aprovecharlos en el presente plan son los siguientes:

- a)** Tener presente que la política y los modelos de asentamientos humanos debe contribuir al objetivo fundamental que consiste en alcanzar la distribución justa y racional de la tierra.

- b)** Relacionar a los nuevos asentamientos con la realidad en las comunidades de origen, y con otras realidades propias de las poblaciones de pocos recursos.

- c)** Poner la política de asentamientos en un contexto mayor, enfocando la diversificación de actividades y fuentes de trabajo relacionadas con la agricultura u otros ámbitos económicos.

- d)** Reforzar, a través de los asentamientos, la política de la soberanía alimentaria y la valorización de la agricultura familiar-campesina-comunal.

Frente a los modelos convencionales de “colonización” con su visión “agrarista”, desarrollar alternativas tales como:

- a) Asentamientos en tierras en desuso cuyos suelos demuestran diversos niveles de degradación. La recuperación de suelos, junto a otros servicios ambientales que prestan estas comunidades, demandan la elaboración de sistemas de compensación económico-financiera a largo plazo.
- b) Apoyar técnicamente a comunidades (nuevas y ya asentadas) ubicadas en la “frontera agrícola-forestal”, desarrollando con ellas tecnologías de aprovechamiento de los recursos forestales.
- c) Para viabilizar estas y similares alternativas se requiere de procesos intensivos y prolongados de formación y acompañamiento técnico.
- d) La dotación comunitaria previene falsas expectativas y conductas arraigadas entre poblaciones solicitantes de tierras. Sin embargo, por ser inédita, es preciso que se elabore un marco conceptual y un conjunto de normas organizativas que viabilicen y den estabilidad a los asentamientos colectivos.

Paralelamente a las políticas de asentamientos, es preciso reforzar las normas legales y ambientales a que deben sujetarse los sectores empresariales, como por ejemplo: restituir al dominio del Estado de las tierras fiscales ocupadas ilegalmente, en aplicación de la Ley 1715, Disposición Final Primera; condicionar la transferencia o el arrendamiento de tierras al saneamiento y titulación previas; sanción para desmontes sin previa autorización; inspección al cumplimiento de los POP, entre otras cosas. Sin embargo como asevera el escritor Pablo Solón *“La nueva ley agraria será positiva en la medida en que cree los instrumentos legales para la reversión de los latifundios y posibilite la redistribución a favor de los pueblos y trabajadores del agro”*²².

Fue de esta manera y como efecto de la aplicación de la política de tierras del gobierno nacional y de la normativa agraria que se demuestran los resultados obtenidos en la gestión del presidente Evo Morales. Hasta el año 2005, el INRA había logrado titular 9.3 millones de ha., tenía en proceso 36.8 millones de ha. Y dejó sin sanear 60.5 millones de ha., con una inversión de 85.1 millones de dólares norteamericanos, eso supone un avance de de 8.7 % de la superficie

²² Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 9

objeto de saneamiento y un 56.7 % sin intervenir a un costo de 9.3 dólares por hectárea saneada y titulada.

Los avances en este período son contundentes. La superficie saneada y titulada a escala nacional tiene un registro de 40.8 millones de hectáreas, lo que representa el 38.27 % de la superficie objeto de saneamiento. En esta superficie se incluyen las tierras fiscales y las tierras de propiedad agraria que han concluido su trámite administrativo. A este periodo de gobierno le corresponde la conclusión de 31.1 millones de hectáreas, triplicado en cuatro años lo hecho en 10 años anteriores, a un promedio de 7,7 millones de ha. por año.

El año 2008 se lograron sanear y titular 10.9 millones de ha. y el 2009 hasta la fecha se contabilizan 10.1 millones de ha. En las dos últimas gestiones se titularon mas hectáreas en un solo año que en los casi diez años de gestiones anteriores, acentuando la curva ascendente en el proceso agrario. Es evidente que el proceso de saneamiento en todo el territorio boliviano tuvo un gran avance y esto implica también la identificación de nuevas tierras fiscales disponibles para su distribución y redistribución sin embargo en este aspecto no se logró el éxito esperado debido a los largos y complejos procedimientos destinados a la dotación y adjudicación de tierras.

En resumen a lo largo de la historia de nuestro país se puede evidenciar que siempre existió desigualdad en la tenencia y la aplicación de sistemas de sometimiento a los más desvalidos, los cuales se encontraban desamparados por las leyes agrarias, y se encontraban ante la obligación de pagar un tributo, además de trabajar las tierras de elites criollo mestizas las cuales aplicaron mecanismos como la Ley de Exvinculación con la finalidad de destruir el ayllu o la comunidad en los valles y el altiplano. Fue en virtud de estos conflictos de índole económico y social que se dió lugar a la Reforma Agraria con la finalidad crear seguridad jurídica y garantizar el derecho a la propiedad de la tierra.

CAPÍTULO II

LOS TRES PILARES FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

El proceso de distribución de tierras en Bolivia se basa en tres pilares fundamentales los cuales son el saneamiento, la reversión y la expropiación de tierras, sin los cuales sería muy difícil poder identificar tierras potencialmente disponibles para distribuirlos entre los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas. Por lo cual a continuación se pasará a desarrollar el procedimiento y los pasos a seguir en cada uno de estos casos.

2. EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

2.1.1. CONCEPTO

“El saneamiento es el procedimiento Técnico – Jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” ²³. Es decir que es la regularización del derecho propietario de las tierras realizada de ,manera exclusiva por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante un procedimiento en el cual se identificarán las tierras ocupadas convalidando u otorgando títulos ejecutoriales a los poseedores siempre y cuando cumplan con la Función Social o la Función Económico Social; en las tierras no ocupadas, se procede a la recuperación por el Estado para su redistribución a personas que no la poseen o las posean en cantidades muy reducidas e insuficientes, esto se logra mediante los programas de asentamientos humanos o su venta con los procesos de adjudicación pública.

2.1.2. FINALIDADES DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Entre las principales finalidades se tienen las siguientes:

- a) La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2 de esta ley, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con

²³ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso.

- b) El catastro legal de la propiedad agraria.
- c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
- d) La titulación de procesos agrarios en trámite.
- e) La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.
- f) La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social.
- g) La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

2.1.3. MODALIDADES DE SANEAMIENTO

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades las cuales se detallan a continuación:

- a) **Saneamiento simple.-** El saneamiento simple es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.
- b) **Saneamiento integrado al catastro legal (CAT – SAN).-** El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT – SAN) se ejecuta de oficio en áreas catastrales. Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites.
- c) **Saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN – TCO).-** El saneamiento en tierras comunitarias de origen (SAN – TCO) se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen.

Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN – TCO). Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan a dominio de la nación, serán consolidadas por dotación a las respectivas tierras comunitarias de origen.

En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social, y cultura, el INRA procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria en superficie y calidad suficiente, en zonas donde existan tierras disponibles, en consulta con los beneficiarios, de acuerdo a las prohibiciones de esta ley.

2.1.4. CLASIFICACIÓN Y EXTENSIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA.-

La propiedad agraria se clasifica de la siguiente manera:

- a) Pequeña Propiedad.-** Es la que trabaja personalmente el campesino y su familia, no paga impuestos, es indivisible, es de carácter de patrimonio familiar e inembargable.
- b) Mediana Propiedad.-** Pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.
- c) Empresa Agropecuaria.-** Pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos.
- d) Tierras Comunitarias de Origen.-** Son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

- e) Propiedades Comunitarias.-** Son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

2.1.5. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

El saneamiento de la propiedad agraria se sujetará a un procedimiento común, en sus diferentes modalidades, será ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de manera directa sin la intervención de empresas.

Será saneada toda propiedad agraria a nivel nacional que cuente con antecedente en Títulos Ejecutoriales o en procesos agrarios en trámite y las posesiones agrarias anteriores al 18 de octubre de 1996 Las tierras fiscales serán identificadas mediante el saneamiento, de acuerdo a lo establecido en este reglamento.

2.1.6. EL PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO

2.1.6.1. ETAPA PREPARATORIA.- En ésta etapa se da inicio al procedimiento de Saneamiento y comprende las siguientes actividades:

2.1.6.1.1. Diagnostico y determinativa de área.- Consiste en la evaluación previa las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo las siguientes actividades:

- a)** Mosaico referencial del predio con antecedente en expediente titulados y en trámite cursante en la dirección departamental INRA.
- b)** Mosaico de la información existente en la base geoespacial.
- c)** Distribución poligonal del área de saneamiento si corresponde.
- d)** Identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de la Función Económico Social.
- e)** Adopción de medidas precautorias.

- f) Identificación de organizaciones sociales y sectoriales existentes en el área.
- g) Análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos.
- h) Obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.
- i) Cumplido el diagnóstico se emitirá la resolución determinativa de área de saneamiento.

2.1.6.1.2. Planificación.- Consiste en la organización de trabajo pertinente al área o polígono (s) estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria. En esta actividad se contará con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales.

2.1.6.1.3. Resolución de inicio de procedimiento.- será emitida por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y tiene por objeto instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono, pudiendo dictarse simultáneamente con la resolución determinativa de área, cuando operativamente sea posible o se trate de saneamiento a pedido de parte.

Cuando se establezcan polígonos de trabajo, éstos deberán especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites.

2.1.6.2. CAMPO.- Esta etapa se inicia con la publicación de la resolución de inicio del procedimiento y comprende las siguientes actividades a realizarse en campo:

2.1.6.2.1. Relevamiento de Información en Campo.- Esta actividad comprende las tareas de:

2.1.6.2.1.1. La campaña pública.- es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, tiene como finalidades convocar a participar en el proceso a

beneficiarios y beneficiarias, organizaciones sociales e interesados en general; la difusión del proceso de saneamiento, a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; la ejecución de talleres en el área con la participación de organizaciones sociales acreditadas en el lugar y beneficiarios en general, capacitación y otras actividades similares, garantizando en todas ellas la incorporación del tratamiento de género y la participación activa de las mujeres; conforme al diagnóstico realizado y a las normas internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

2.1.6.2.1.2. Mensura.- Se realizará por cada predio y consistirá en los siguientes pasos:

- a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones.
- b) Obtención de actas de conformidad de linderos.
- c) Identificación de tierras fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

Las superficies que se midan no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones finales de saneamiento.

2.1.6.2.1.3. Encuesta Catastral.- Será realizada por cada predio y consiste en:

- a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características de cada predio.
- b) Recepción de la documentación exigida en la resolución de inicio de procedimiento y toda otra de la que intentare valerse el interesado, hasta

antes de la conclusión de la actividad de relevamiento de información de campo. Sólo la que corresponda a la identidad de los beneficiarios podrá ser presentada hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento.

2.1.6.2.1.4. Verificación de La Función Social y de la Función Económico Social.- La verificación del cumplimiento de la función social aplicable al Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen y de la función económico – social aplicable a la Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria.

2.1.6.2.1.5. Registro de Datos en el Sistema.- La información técnica y jurídica de los predios se incorporará en los sistemas informáticos aprobados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de manera permanente y de acuerdo al avance de cada tarea ejecutada.

2.1.6.2.1.6. Registro para la Solicitud de Precios de Adjudicación.- Si durante el desarrollo de esta actividad y el registro de datos en el sistema se identificare la existencia de posesiones legales o excedentes, el funcionario responsable, realizará el registro de datos para la solicitud de precios de mercado a la Superintendencia Agraria, a través del sistema informático compartido con esa institución, conforme a lo establecido en los Artículos 315 y 316 de este Reglamento. La solicitud de precios de mercado será efectuada una vez sea valorada la situación técnico jurídica de estos predios a través del Informe en Conclusiones.

2.1.6.2.2. Informe en Conclusiones.- Al día siguiente hábil de concluido el relevamiento de información en campo, se dará inicio a la actividad de informe en conclusiones, que tendrá un plazo máximo de treinta días calendario por polígono de trabajo.

Los informes en conclusiones serán elaborados de manera independiente por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, o por predio cuando corresponda, sin que ello implique ampliación de plazos a nivel poligonal.

En caso de existencia de sobreposición de derechos o conflicto, en lo que respecta a procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, se procederá a su análisis y resolución conjunta y simultánea, previa acumulación física de los antecedentes, salvo que las condiciones materiales o manejo adecuado la impidan.

En el caso de colonias y comunidades con derechos de propiedad individual, en copropiedad, colectivos o mixtos al interior, se elaborará un solo informe en conclusiones y se conformará una sola carpeta. Las sugerencias sobre el tipo de resolución contenida en este informe, podrán agruparse en función a cada situación jurídica y para establecer si corresponde Resolución Suprema o Administrativa se regirán por la jerarquía

2.1.6.2.3. Proyecto de Resolución.- Concluida la actividad del informe en conclusiones y con base en las sugerencias expuestas, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario por polígono, los responsables de esta actividad elaborarán proyectos de resoluciones por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, por organización social o por predio cuando corresponda, conjuntamente los planos prediales.

Los proyectos de resoluciones y las etapas precedentes de saneamiento serán objeto de aprobación por el Director Departamental competente, previa a su remisión a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

2.1.6.3. RESOLUCIÓN Y TITULACIÓN.- Esta etapa consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades que se realizan en gabinete a partir de la recepción de los proyectos de resoluciones finales de saneamiento en Dirección Nacional comprende las siguientes actividades:

2.1.6.3.1. Firma de resoluciones y plazo de impugnación.- La firma de resoluciones administrativas no deberá exceder quince (15) días calendario de recepcionado el proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

En el caso de resoluciones supremas serán remitidas en un plazo no mayor de tres (3) días calendario a la unidad competente de la Presidencia de la República, para la respectiva firma, computable desde la recepción del proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

Firmadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento, se procederá a la remisión de éstas a las Direcciones Departamentales respectivas, para fines de notificación a las personas interesadas, a cuyo efecto se consideraran los domicilios individuales o comunes acreditados por las mismas.

2.1.6.3.2. Titulación.- Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciadas al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de Títulos Ejecutoriales

2.1.6.3.3. Registro en Derechos Reales y transferencia de información a los municipios.- Consolidada la información en el Sistema Catastral se procederá al registro en Derechos Reales.

2.2. EL PROCESO DE REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

2.2.1. CONCEPTO.- “La reversión es el mecanismo por el cual las tierras son revertidas al dominio originario del estado sin indemnización”²⁴. Es decir que si se revierte la tierra de un latifundista, éste no podrá recibir ninguna compensación económica por la reversión de sus tierras las tierras debido a que el uso de las mismas ocasiona un perjuicio al interés colectivo.

El Artículo 28 de la Ley N° 3545 1715 modificatoria de la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria establece que serán revertidas al dominio originario de la Nación sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por esta ley, en concordancia con el artículo 22 Parágrafo I, 136, 165, 166 y 169 de la Constitución Política del Estado.

La identificación de las tierras no ocupadas que se encuentran en manos privadas, lo hace sólo el Estado, a través del Instituto Nacional de Reforma

²⁴ Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 17

Agraria y es el mismo Estado el responsable de su redistribución, así como condena la ocupación de tierras que no fuera hecha por definición institucional. Las posibilidades de acceso a la tierra por medio del trabajo, y la distribución y redistribución bajo exclusiva responsabilidad del Estado limita su efectividad por la debilidad institucional y el control corporativizado del INRA.

Evidentemente para lograr desarrollar el saneamiento en 10 años, se definió que sería gratuito para los pequeños propietarios, pero no existieron los fondos suficientes y en lugares donde se implementó fue con fondos de cooperación, con éstos se avanzó en demandas de tierras comunitarias de origen indígenas, saneamiento catastral en zonas con problemas y en el saneamiento simple con fondos propios, con muy poco avance.

El saneamiento con recursos de los demandantes lleva a la consolidación de las superficies pequeñas, medianas o grandes, sin el adecuado control del cumplimiento de la función económico-social de las grandes superficies lo cual ha estado facilitando la convalidación de la concentración de la tierra en pocas manos.

2.2.2. CAUSALES DE REVERSIÓN

Conforme a lo estipulado por el Art. 52 de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Es causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social establecida en el artículo 2do. de la Ley N° 1715, modificada por la presente Ley, por ser perjudicial al interés colectivo, y se sustancia ante la Dirección Departamental del INRA.

Posteriormente el Director Nacional del INRA dictará la resolución final del procedimiento. *“La reversión parcial afectará aquella parte del predio que no cumpla la Función Económico Social”*²⁵. El reglamento de la Ley tomará en cuenta los desastres o catástrofes naturales, declarados mediante Decreto Supremo, que afecten a los predios.

²⁵ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

2.2.3. EXCEPCIONES PARA LA REVERSIÓN

No podrán ser revertidas el solar campesino y la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las comunales tituladas colectivamente. Esta excepción se aplica únicamente a las tierras tituladas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria o el Instituto Nacional de Colonización como solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunal o tierra comunitaria de origen y *“en ningún caso, a las propiedades tituladas como medianas o empresas agropecuarias, que hubieran sido divididas por efecto de contratos o sucesión hereditaria”*²⁶.

Como se puede observar en este artículo se continúa tomando en cuenta al solar campesino, sin embargo en la actualidad se lo eliminó como tipo de propiedad y solo se contemplan cuatro tipos.

2.2.4. COMPENSACIÓN POR DAÑOS

Las mejoras que se hayan realizado en el fundo que fue revertido a favor del Estado y que por su naturaleza no puedan separarse del mismo, serán consolidadas de la misma manera en favor del Estado, en compensación por daños y perjuicios causados al interés colectivo.

2.2.5. INSCRIPCIÓN EN DERECHOS REALES.

Una vez culminado el proceso de reversión que las tierras, la resolución de reversión en cuanto adquiera la calidad de cosa juzgada se procederá a la inscripción de la propiedad en el Registro de Derechos Reales, a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado.

2.2.6. HIPOTECAS Y GRAVÁMENES.

Respecto la ley 3534 de Reconducción de la Reforma Agraria establece lo siguiente respecto a los gravámenes:

- a) Los acreedores hipotecarios, a fin de preservar sus derechos, podrán intervenir en los procedimientos de reversión, ejerciendo los derechos de sus deudores, en base a la acción oblicua prevista en el artículo N° 1445 del Código Civil. Al efecto, los acreedores hipotecarios serán

²⁶ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

citados por edictos con la resolución que disponga el inicio del procedimiento.

- b) Las hipotecas y gravámenes constituidos sobre tierras que sean revertidas al Estado se extinguen de pleno derecho.
- c) Respecto a las hipotecas la ley establece que *“los créditos garantizados por hipotecas extinguidas por reversión, conservando su orden de preferencia, gozarán de hipoteca legal suplementaria sobre los demás bienes inmuebles y muebles sujetos a registro de propiedad del deudor, oponible a terceros desde la inscripción de la resolución de reversión en el Registro de Derechos Reales, y de privilegio especial sobre las mejoras que puedan ser separadas del fundo”*²⁷.

2.2.7. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Para revertir las tierras es necesario demostrar que las mismas hayan sido abandonadas, descuidadas, y que ocasiona un daño al interés público. *“En Bolivia existen muchas propiedades que nunca han sido visitadas por sus dueños o que fueron conseguidas por favoritismo político y dejaron sus tierras en reposo con la esperanza de venderlas en un buen precio en el futuro”*²⁸.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, revertirá tierras, sujetándose al siguiente procedimiento y lo establecido en el reglamento de esta Ley:

- a) La reversión procederá de oficio o a denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias Departamentales y Organizaciones Sociales Agrarias miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales.

Concluido el saneamiento respecto de cada propiedad, este procedimiento sólo podrá aplicarse de manera periódica, después de (2) años a partir de la emisión del título ejecutorial o certificado de

²⁷ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

²⁸ Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 18

saneamiento. Las verificaciones posteriores de la Función Económico Social, de cada propiedad, no podrán ser realizadas en plazos menores a dos (2) años.

- b) El procedimiento de reversión será sustanciado ante las direcciones departamentales del INRA. Las resoluciones finales serán adoptadas por la Dirección Nacional. Se otorgan plenas garantías procedimentales a las personas que puedan ser afectadas con este procedimiento, en particular lo relativo a la notificación transparente, efectiva que asegure conocimiento.
- c) Las Resoluciones Administrativas emergentes de éste procedimiento, podrán ser impugnadas únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional en proceso contencioso administrativo, en el plazo perentorio de 30 días calendario a computarse desde la fecha de su notificación.
- d) El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá disponer las medidas precautorias necesarias que aseguren la sustanciación y la ejecución de la resolución de reversión.
- e) Se garantiza la participación y control social en la ejecución del procedimiento.
- f) Si dentro del proceso de saneamiento se identifica y establece la causal de reversión respecto de predios con títulos exentos de vicios de nulidad, se dispondrá su reversión con arreglo al procedimiento de saneamiento establecido en el Reglamento”²⁹.

2.2.8. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVERSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

2.2.8.1. Objeto y Alcance de la Reversión.- La reversión de la Propiedad Agraria por incumplimiento total o parcial de la función, económico-social, sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Conforme a lo establecido por el reglamento agrario “Son susceptibles del procedimiento de reversión las propiedades medianas y empresas agropecuarias, sus futuras divisiones como efecto de contratos o

²⁹ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

sucesión hereditaria así como las propiedades fusionadas cuya superficie final se encuentren dentro los límites de la mediana propiedad o la empresa agropecuaria. Se excluyen de este procedimiento las tierras tituladas como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias o Colectivas”³⁰.

2.2.8.2. Aplicación.- El presente procedimiento podrá aplicarse en cualquier momento a partir de los dos años inmediatamente después a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho. *“Para aplicar un nuevo procedimiento de reversión deberán transcurrir por lo menos dos años desde la última verificación de la función económico – social”*³¹.

2.2.8.3. Formas de Inicio del Procedimiento.- El procedimiento de reversión se podrá iniciar a denuncia efectuada por las entidades o las organizaciones especificadas en el Artículo 32 de la Ley N° 3545 o de oficio, cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económico – social o a denuncia de cualquier persona particular. *“Las denuncias presentadas ante la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria serán remitidas en el término de dos días ante la Dirección Departamental competente, para que esta inicie el procedimiento, bajo constancia, de conformidad con el Artículo 162 de este Reglamento”*³²

2.2.8.3.1. Denuncia de Particulares.- La denuncia será realizada mediante escrito o en los formularios diseñados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, detallando los siguientes datos:

- a) Identificación del denunciante, si se trata de persona colectiva.

³⁰ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

³¹ Idem.

³² Idem.

- b) Individualización de la propiedad mediante su ubicación geográfica, colindancias u otras referencias.
- c) Nombre, domicilio y otros datos generales del o los propietarios denunciados.
- d) Antecedentes y circunstancias sobre el incumplimiento de la función económico social.
- e) Otros hechos y datos relevantes para el desarrollo del procedimiento.

La ausencia de uno de estos datos, no impedirá el inicio del proceso, siempre que los demás permitan identificar el predio. *“El denunciante particular, no es parte en el procedimiento, pudiendo participar del procedimiento como control social”* ³³.

2.2.8.3.2. Denuncia de las Superintendencias Agraria, Forestal o Del Servicio Nacional De Áreas Protegidas.-

“Si la denuncia fuese interpuesta por las Superintendencias Agraria o Forestal o por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, además de lo descrito en el Artículo anterior deberá acompañar sus actuados institucionales y toda información pertinente que curse en su poder” ³⁴.

2.2.8.4. Elaboración de Informe Preliminar.- Con los antecedentes descritos en los Artículos precedentes, el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en el plazo máximo de veinticuatro (24) horas dispondrá que por sus Departamentos competentes se elabore un informe preliminar con el objeto de valorar la denuncia y sugiera el curso de acción a seguir. Adicionalmente, podrá requerir a otras instituciones información útil para la sustanciación del procedimiento.

El informe preliminar deberá ser elaborado en el plazo máximo de tres días calendario y contendrá:

³³ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

³⁴ Idem.

- a) Identificación del o los titulares del derecho de propiedad o los que figuren como subadquirientes en el registro de transferencias de la propiedad agraria.
- b) Individualización del predio, especificando si tiene proceso de saneamiento concluido, se encuentra en trámite o no ha sido objeto de saneamiento.
- c) La clase de propiedad a la que pertenece, sea por titulación, por efecto de fusión de predios o resultado de una subdivisión de propiedad titulada como Mediana Propiedad o Empresa Agropecuaria.
- d) Sugerencia de la adopción de medidas precautorias, si el caso amerita.
- e) Si se inició el procedimiento por denuncia de las instituciones referidas en el Artículo anterior y no adjuntaron antecedentes de los procesos administrativos desarrollados, se requerirán los mismos así como su colaboración para la audiencia.

Conforme los datos descritos se establecerá el curso a seguir, que podrá ser la priorización de área de saneamiento, la remisión de antecedentes al proceso de saneamiento en trámite, remisión al procedimiento de expropiación si se tratare de Pequeñas Propiedades tituladas al interior de una comunidad, finalmente sugerirá el inicio del procedimiento de reversión por incumplimiento de la función económico social. Las denuncias notoriamente improcedentes serán archivadas”³⁵.

2.2.8.5. Auto de Inicio, de remisión a otro proceso o de rechazo.-
*“El Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el mismo día de recibido el informe señalado en el artículo anterior, dictará auto de inicio, si se estableció la procedencia del procedimiento; de remisión a otro procedimiento o de rechazo, según corresponda”*³⁶.

³⁵ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

³⁶ Idem.

2.2.8.6. Auto de Inicio.- El Auto de Inicio del procedimiento de reversión, con base en el informe preliminar, dispondrá:

- a) Fijación de día y hora para Audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social, a realizarse indefectiblemente en el predio dentro los siguientes diez (10) días calendario, salvo imposibilidad probada.
- b) Nombramiento de los funcionarios responsables de la sustanciación.
- c) Orden de notificación con el Auto al titular del derecho propietario, apercibiéndolo que de no presentarse, proseguirá el trámite en su rebeldía, y que las posteriores actuaciones la notificación serán en Secretaría del Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- d) Orden de citación por Edicto, a titulares de acreencias garantizadas con el predio objeto del procedimiento para que intervengan en ejercicio de la acción oblicua.
- e) Orden de anotación preventiva del Auto en el Registro de Derechos Reales.
- f) Orden de citación a miembros de la Comisión Agraria Departamental, para el control social.³⁷

2.2.8.7. Notificación.- Al respecto señala que una vez “dictado el Auto de Inicio del procedimiento de reversión, se notificará en el plazo de cinco (5) días calendario conforme a la forma y procedimiento establecidos en el Artículo 70 y siguientes del Reglamento”³⁸. A los fines de este procedimiento, se tendrá como domicilio el predio objeto de reversión cuya ubicación esté establecida en el proceso de saneamiento o en el Registro de Transferencias, cuando sea resultado de una mutación del derecho.

³⁷ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

³⁸ Idem.

2.3.8.8. Control Social.- Dentro los cinco (5) días calendario de dictado el Auto de Inicio del procedimiento de reversión, a efectos del control social, se pondrá en conocimiento:

- a) Del Presidente de la Comisión Agraria Departamental y de sus miembros para que estos a su vez hagan conocer a sus afiliados ubicados en la zona donde se ubica el predio o los predios.
- b) De la Superintendencia Agraria, de la Superintendencia Forestal o del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, si son denunciante o si se considera importante su presencia.
- c) Del denunciante particular, si corresponde.³⁹

2.3.8.9. Período de presentación de pruebas.- *“Las pruebas podrán ser presentadas hasta la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico – social”*⁴⁰. En caso de ofrecer prueba de reciente obtención o siendo preconstituida no pudo ser habida hasta la audiencia, deberá anunciárselas para presentarlas hasta antes de la remisión del proyecto de resolución a la Dirección Nacional.

2.2.9. Audiencia de Producción de Prueba y de verificación de la Función Económico–Social.- *“La audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social se realizará de forma continuada en un solo acto, no pudiendo suspenderse, a no ser por imposibilidad absoluta de realización, fijándola en el mismo lugar para una fecha próxima inmediata”*⁴¹.

Una vez constituidos en el predio objeto de la denuncia, los funcionarios asignados al efecto instalarán el acto dando cuenta de las citaciones efectuadas, haciendo constar la presencia de los citados. Seguidamente procederán a la recepción y producción de la prueba.

Luego se procederá a la verificación de la función económico – social, aplicando lo regulado en el Título V de este Reglamento, se mensurará la superficie que cumpla función económico social y se procederá al replanteo provisional de la parte objeto de reversión, de acuerdo a normas técnicas vigentes.

³⁹ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

Se labrará el acta de la audiencia, constando en la misma las observaciones que las partes puedan realizar respaldándolas con sus respectivas firmas. *“A la finalización, se entregará una copia del acta y del formulario de verificación de la función económico - social a las partes y a los representantes que ejerzan el control social”* ⁴².

Si el o los denunciados, personalmente o por interpósita persona, impiden el ingreso al predio para la realización de la Audiencia de producción de prueba y verificación de la función económico – social, *“el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos de verificación complementarios, con los que resolverá el proceso o alternativamente intentar un nuevo ingreso, con ayuda de la fuerza pública, a costa de los denunciados”* ⁴³.

2.2.10. Informe Circunstanciado.- Sobre la base de los antecedentes antes descritos, *“los funcionarios responsables, en el plazo de cinco (5) días calendario, elaborarán un informe circunstanciado sugiriendo el curso de acción a seguir y adjuntarán el proyecto de resolución que correspondiere”* ⁴⁴.

2.2.11. Sugerencia de Resolución.- Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, una vez recibido el informe con los antecedentes y el proyecto de resolución, elevará inmediatamente los actuados ante el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Es decir que los mismos una vez analizada la información la remite al dirección nacional para la prosecución del trámite hasta la titulación.

2.2.12. Resolución y su ejecutoria.

2.2.12.1. Dictamen y Resolución.- Una vez recibidos los antecedentes del procedimiento, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria previo dictamen, si considera necesario, en el plazo no mayor a tres (3) días calendario, deberá emitir la Resolución Final de Reversión.

“El dictamen sólo podrá sugerir la devolución a la Dirección Departamental de origen en caso que se evidencie incumplimiento del procedimiento para subsanación de errores o sugiriendo anulación de obrados hasta el vicio más antiguo, siempre y cuando no sea posible

⁴² Idem.

⁴³ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

⁴⁴ Idem.

subsanan lo actuado directamente, o separarse de la sugerencia emitida por la Dirección Departamental”⁴⁵.

2.2.12.2. Clases de Resoluciones.- Las resoluciones a ser dictadas por el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria podrán ser:

- a) De reversión, total o parcial, cuando se hayan cumplido todas las formalidades del procedimiento y se haya establecido la causal de la reversión, respectivamente, o
- b) De desestimación del procedimiento al establecer que no se ha establecido la causal de reversión.

2.2.12.3. Contenido de la Resolución de Reversión.- La Resolución de Reversión dispondrá la reversión de la tierra de forma total o parcial a dominio originario de la Nación, especificando su ubicación, posición geográfica, superficie y límites, además:

- a) Intimará el retiro de mejoras separables existentes en la tierra revertida, dentro del plazo perentorio de diez (10) días calendario a la ejecutoria de la resolución, bajo apercibimiento de lanzamiento al tercer día y consolidación en favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado, de las mejoras que por su naturaleza no puedan separarse o siendo separables no fueran retiradas al vencimiento del plazo, como compensación por los daños causados.
- b) La cancelación de los registros de propiedad que existieren sobre el predio y de las partidas correspondientes a hipotecas, anticresis y gravámenes que recaen sobre la misma; y
- c) *“La inscripción en el Registro de Derechos Reales de la tierra revertida a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado”⁴⁶.*

⁴⁵ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

⁴⁶ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

2.2.12.4. Resolución de Desestimación del Procedimiento de Reversión.- “La resolución que desestime la reversión ordenará la cancelación de la anotación preventiva, ordenada al inicio del procedimiento, y levantará todas medidas precautorias dispuestas durante el procedimiento.

2.2.12.5. Notificación.- “Una vez emitida la resolución final de reversión o de desestimación, en los dos (2) días siguientes será remitida a la Dirección Departamental que sustanció el procedimiento, para que en el plazo de cinco (5) días calendario de recibida la resolución, la notifique”⁴⁷.

2.2.12.6. Impugnación.- “Los denunciados o los acreedores hipotecarios, en ejercicio de la acción oblicua, u otros interesados que demuestren interés legal, estarán legitimados para interponer únicamente el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Agrario Nacional, en el plazo de treinta días calendario a correr desde la fecha de su correspondiente notificación”⁴⁸.

2.2.12.7. Ejecutoria.- Una vez realizado todo el procedimiento “La resolución estará ejecutoriada y firme una vez se haya vencido el plazo para impugnar ante el Tribunal Agrario Nacional o cuando dicho Tribunal haya resuelto el recurso contencioso administrativo declarando improbada la demanda y ejecutando los actos dispuestos en la respectiva resolución”⁴⁹.

2.3. EL PROCESO DE EXPROPIACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

2.3.1. CONCEPTO.- “La expropiación es el Instituto jurídico por el cual se desposee al propietario a cambio de una indemnización por causa de necesidad y utilidad pública”⁵⁰. El régimen agrario vigente, tiene una peculiaridad pues además incorpora la causal de incumplimiento de la función económica social.

En incumplimiento de la función económica social definida por el Art. 2 de la Ley 1715, determina la expropiación total, mientras que la utilidad pública puede motivar una expropiación parcial o total de acuerdo a la necesidad

⁴⁷ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 191

establecida en el proceso. Por otro lado se puede decir que *“la expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública calificada por Ley o por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad y según reglamento de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, previo pago de una justa indemnización, de conformidad con los Artículos 22 Parágrafo II y 165 de la Constitución Política del Estado”*⁵¹.

La expropiación de la propiedad agraria podrá realizarse de manera parcial por causal de utilidad pública, en cambio se aplicará la expropiación total por incumplimiento de la función económico social.

2.3.2. CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA.- Son las que se detallan de la siguiente manera:

- a) Las tierras expropiadas por la causal de utilidad pública, señalada en el parágrafo I, numeral 1 del presente Artículo, serán dotadas de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente a favor de pueblos indígenas u originarios que como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica, de acuerdo a Decreto Supremo que establezca la causal de reagrupamiento y redistribución, previo informe técnico elaborado por el órgano del Poder Ejecutivo especializado en asuntos étnicos y el dictamen de la respectiva comisión agraria departamental.
- b) El reagrupamiento y la redistribución de la tierra, como causa de utilidad pública, se realizará conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural, establecidas mediante decreto supremo. La expropiación por estas causales no se vinculará a solicitud de parte interesada en la dotación. De esta manera *“Las tierras expropiadas por incumplimiento de función social de pequeñas propiedades, serán dotadas a la organización social a la que correspondan o adjudicadas a miembros de la misma organización social.”*⁵²

⁵¹ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

⁵² Idem.

2.3.3. INDEMNIZACIÓN.- El monto de indemnización por expropiación será establecido tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones productivas o inversiones de conservación sobre el predio y otros criterios verificables mediante los instrumentos legales respectivos, fijados por la Superintendencia Agraria que aseguren una justa indemnización.

Alternativamente, los titulares afectados podrán solicitar ser indemnizados, parcial o totalmente, con extensiones de tierras cuyo valor de mercado sea equivalente al monto a ser compensado. En el monto a indemnizar será tomara en cuenta también el costo de la inversión realizada en los cultivos perennes y semiperennes existentes en la propiedad. *“El propietario cuyas tierras hayan sido expropiadas a través de una Resolución Ejecutoriada, no estará obligado a hacer entrega de las mismas hasta el pago total en efectivo o el cumplimiento previo de lo establecido en el párrafo anterior”.*⁵³

2.3.4. PROCEDIMIENTO.- El Instituto Nacional de Reforma Agraria expropiará tierras sujetándose a procedimiento administrativo establecido en el reglamento agrario.

- a) La expropiación por causa de utilidad pública, relacionada con obras de interés público, será de competencia de las autoridades u órganos interesados.
- b) El pago de las indemnizaciones por expropiaciones, fundadas en la conservación y protección de la biodiversidad, será efectuado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- c) El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá disponer las medidas precautorias necesarias que aseguren la ejecución de la resolución de expropiación.
- d) La resolución de expropiación será dictada por el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria y podrá ser impugnada únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional en proceso contencioso administrativo, en el plazo perentorio de treinta (30) días calendario a computarse desde la fecha de su notificación.”

2.3.5. INSCRIPCIÓN EN DERECHOS REALES.- La inscripción de la propiedad expropiada en el Registro de Derechos Reales no requerirá de

⁵³ BOLIVIA, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

escritura pública, siendo suficiente al efecto el registro de la respectiva resolución administrativa ejecutoriada, que haga lugar a la expropiación.

2.3.6. RÉGIMEN HIPOTECARIO.- Los acreedores hipotecarios, a fin de preservar sus derechos, podrán intervenir en los procedimientos de expropiación, ejerciendo los derechos de sus deudores, en ejercicio de la acción oblícua prevista en el artículo 1445 del Código Civil. Al efecto, los acreedores hipotecarios serán citados por edictos con la resolución que disponga el inicio del procedimiento.

Las hipotecas y gravámenes constituidos sobre tierras expropiadas se extinguen de pleno derecho. Los créditos garantizados por hipotecas extinguidas por expropiación y los gravámenes constituidos, conservando su orden de preferencia, se pagarán con la indemnización debida al propietario afectado, a la cual quedarán legalmente vinculados.

2.3.7. PROCEDIMIENTO AGRARIO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN.- Se realiza conforme a las siguientes causales:

2.3.7.1. Por utilidad pública, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo II del presente Título, cuando se trate de:

- a) Reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación de pueblos indígenas u originarios, que ni como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni la distribución de tierras fiscales, hubiesen sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar la subsistencia física y reproducción étnica.
- b) Conservación y protección de la biodiversidad.

2.4.7.2. *“Por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos (2) años consecutivos, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo III del presente Título”*⁵⁴.

2.3.8. ALCANCE DE LA EXPROPIACIÓN POR PREDIO.- *“La expropiación, por regla general, deberá realizarse respecto de la totalidad de un predio, salvo que de acuerdo a la necesidad establecida, sólo se requiera una*

⁵⁴ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

*superficie parcial, en cuyo caso se limitará a esa porción”*⁵⁵. La expropiación comprenderá también las mejoras, inversiones productivas, las inversiones de conservación del predio y otros accesorios que no puedan ser retirados y sean parte de la producción del predio.

2.3.9. AMPLIACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN A LA TOTALIDAD DEL PREDIO.- El expropiado que como consecuencia de la expropiación parcial, se quedare con una superficie menor a la máxima de la Pequeña Propiedad que correspondiere a la zona, tendrá derecho a solicitar formalmente que la expropiación se extienda a la totalidad del predio, debiendo requerir tal situación hasta antes de la dictación de la resolución final de expropiación.

2.3.10. EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN.- La expropiación de la propiedad agraria extingue de pleno derecho las hipotecas y gravámenes constituidos, de acuerdo y con las salvedades señaladas en el Artículo 63 de la Ley N° 1715, así como todos aquellos derechos reales y personales. Cuando la expropiación sea parcial, la extinción de derechos se efectivizará sólo respecto del área expropiada.

2.3.11. DEL TITULAR Y LOS TERCEROS.- El pago por concepto de indemnización efectuado al último titular registrado en el Registro de Transferencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria, surtirá plenos efectos legales, sin perjuicio del derecho que tengan terceros afectados para accionar contra quien hubiera recibido el pago indebidamente.

2.3.12. EXPROPIACIÓN POR OBRAS DE INTERÉS PÚBLICO.- *“Las expropiaciones por obras de interés público, que afecten a predios agrarios, serán de competencia de las autoridades u órganos interesados, de acuerdo a lo establecido en sus leyes específicas, pudiendo aplicar de manera supletoria los criterios y procedimiento establecido en el presente Reglamento”*⁵⁶. Estas instancias deberán registrar obligatoriamente las transferencias por expropiación en el Registro de Transferencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme a los procedimientos descritos en el presente Reglamento. La expropiación parcial por la realización de obras de interés público, no dará lugar a la compensación de tierras agrarias.

2.3.13. MONTO INDEMNIZATORIO.- El monto indemnizatorio será establecido tomando en cuenta el valor de mercado de la tierra a expropiarse

⁵⁵ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

⁵⁶ Idem.

y las mejoras o inversiones productivas o de conservación que existiesen sobre el predio, y será fijado de conformidad al Artículo 35 de la Ley N° 3545, modificatorio del Artículo 60 de la Ley N° 1715, por la Superintendencia Agraria, de acuerdo a su procedimiento, los datos levantados en la etapa de verificación o inspección ocular realizada y los criterios establecidos en el presente Reglamento.

2.3.14. DICTAMEN TÉCNICO DE MONTO INDEMNIZATORIO.- El monto indemnizatorio por el valor de mercado de la tierra, así como el valor de las mejoras e inversiones productivas o de conservación, será establecido por la Superintendencia Agraria, en un plazo no mayor a diez días calendario a partir de su requerimiento, mediante un dictamen técnico de monto indemnizatorio, que contendrá el valor calculado, así como, los datos suficientes para su inclusión en la resolución final expropiatoria.

En resumen la mayor parte de las tierras en nuestro país se encuentran en manos de grandes propietarios que en su mayoría son latifundistas quienes lograron obtenerlas por favoritismo político, prebendalismo y en muchos casos con engaños. Para que las tierras retornen a manos del Estado, la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria plantea tres mecanismos los cuales son:

El mecanismo de la reversión mediante el cual sin pago de indemnización a los poseedores o propietarios, las tierras pasan a poder del Estado; el segundo mecanismo es el de la expropiación que consiste en revertir las tierras a nombre del Estado con pago de una justa indemnización, siempre y cuando se realice bajo la causal de reagrupamiento y redistribución de tierras o de la comprobación de incumplimiento de la función económico social que tiene como característica ser de utilidad pública; finalmente con la aplicación del proceso de saneamiento mediante el cual se identifican las tierras fiscales que pasan a registrarse de manera preventiva a nombre del Estado, para que posteriormente puedan ser distribuidas

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

3.1. ANÁLISIS DEL NUEVO REGLAMENTO AGRARIO

En fecha 02 de agosto del año 2007, de se puso en vigencia el nuevo Reglamento Agrario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 29215, instrumento que reglamenta la Ley N° 3535 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que fue formulado por un equipo de servidores públicos del Vice ministerio de Tierras y del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Dicho reglamento tiene la característica de implementar nuevas disposiciones que son más favorables para los beneficiarios y las comunidades, entre las principales características del mismo se encuentran las siguientes:

- a)** La incorpora del carácter social del derecho agrario, como principio orientador de los diferentes procedimientos agrarios. Esto se refiere a que en el amito agrario prevalece el carácter social es decir que se aplica lo más favorable para loas y los beneficiarios.
- b)** A través de la instrumentación del control social y en coordinación con las organizaciones sociales, garantiza la participación efectiva de la sociedad en el desarrollo económico del país respetando la capacidad de uso mayor de la tierra.
- c)** Plantea la implementación de nuevos criterios en la verificación en campo y monitoreo de la Función Social y Económica Social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el empleo sostenible, el bienestar social e interés colectivo, evitando la sobre explotación de la tierra.
- d)** Establece para el recurso tierra un tratamiento integral, no solo conceptualmente hablando, sino también en lo que respecta a las instituciones que están relacionadas al tema agrario. Por lo que todas ellas deberán trabajar con las mismas bases técnicas y compartiendo los instrumentos necesarios para un óptimo saneamiento y titulación de las tierras.
- e)** Mediante el sistema de Saneamiento Interno reconoce y demanda apertura estatal a los usos y costumbres de cada una de las comunidades, que

caracterizan a las organizaciones comunales en el ámbito rural de nuestro país, a demás abre el camino para el empleo de otras prácticas colectivas que facilitan el desarrollo de los diferentes procedimientos agrarios destinados a la regularización y perfeccionamiento del derecho posesorio de la propiedad agraria.

- f) En lo que respecta a los procedimientos para el saneamiento de tierras fiscales establece lo siguiente:
- Dictamina la implantación de un sistema integral de información a partir de bases de datos relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geoespaciales, e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son la Superintendencia Agraria y Forestal y el SERNAP entre otros.
 - Establece e instruye el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales como atribución alternativa del Presidente de la República.
 - Determina los parámetros para el análisis de antecedentes agrarios y adecúa los procesos existentes a la Ley N° 3545, sobre todo en materia de reversión y expropiación de tierras que no cumplan con la Función Económico Social.

Con el propósito de buscar la seguridad jurídica de la propiedad agraria (tanto privada como publica) y ante las irregularidades pres entadas tanto en el EX□CNRA y el EX□INC, el 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria que fue modificada por Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006.

Esta nueva ley realiza cambios fundamentales en lo que respecta a la distribución de tierras fiscales, que se expresan entre los mas importantes en la Disposición Transitoria Décimo Primera, que establece que *“Todas las Tierras Fiscales disponibles y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la Dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra y aquellas que las posean insuficientemente”*, precepto legal que se encuentra plasmado en el D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007, mediante el cual se abroga el D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000 Reglamento de la Ley 1715, este Decreto

reglamentario que entre otras cosas y en lo que concierne a la distribución de tierras fiscales también abroga el D.S. 28733 de 02 de junio de 2006.

Estos cambios realizados a la Ley y al Reglamento pretenden garantizar el acceso al recurso tierra a quien no la posee o la tiene insuficientemente, beneficiando de esta manera a los campesinos e indígenas marginados.

Sin embargo todos estos cambios no serian del todo satisfactorios sin la implementación del Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB) y el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF), el primero tiene como objetivo principal el registro, verificación y/o depuración de las listas de miembros de las Comunidades beneficiarias, contemplando las políticas y las necesidades socio - económicas de las Comunidades y sus miembros beneficiarios, el segundo Registro tiene como finalidad el flujo continuo y actualizado de información sobre Tierras Fiscales, lo cual permite actualmente al Instituto Nacional de Reforma Agraria tener certeza de la existencia de Tierras Fiscales Disponibles y No disponibles en el país.

“En lo que respecta a la reversión de la propiedad agraria el cambio más trascendental se encuentra en la causal de reversión estableciéndose como causal el incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social” ⁵⁷. Constituyéndose en el principal medio de prueba sobre el cumplimiento de la FES la verificación en campo.

Si bien existen antecedentes importantes sobre la organización de procesos denominados de colonización, no se tiene conocimiento de planes estratégicos, de largo plazo para encarar de forma estructural e integral los problemas de acceso a la tierra y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Lamentablemente tampoco existen experiencias sistematizadas o evaluadas de asentamientos humanos en áreas rurales que permitan un mejor aprendizaje de la experiencia, mas allá de algunos datos aislados que nos permiten algunas aproximaciones. Quizás el referente más próximo es el programa de distribución de tierras y gestión comunitaria que fue elaborado en el INRA el 2003 ante la presión social, pero que no fue implementado.

La urgencia e importancia histórica de resolver los problemas de acceso a la tierra constituyen uno de los mayores retos, que se expresa en la actual política de tierras, con el propósito de transformar las estructuras injustas de tenencia de

⁵⁷ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 97

tierra, como condición básica para impulsar un desarrollo agrario y forestal con equidad y sostenibilidad. En esta perspectiva, el presente plan, se constituye en uno de los instrumentos estratégicos para implementar la política de tierras, en un contexto de profundas transformaciones políticas y económicas, promovidas por desde la asamblea constituyente, y en el marco de una ocupación más equilibrada del territorio y de un aprovechamiento más equitativo y sostenible de los recursos naturales.

Con la implementación de un nuevo procedimiento de distribución de tierras se pretende contribuir a la construcción de nuevos proyectos de vida para muchas comunidades campesinas, originarias e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente, mediante procesos planificados de asentamientos humanos, dignos y sostenibles en tierras fiscales recuperadas fruto del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Éste proyecto se halla estructurado en tres partes: una primera que constituye el marco teórico conceptual, una segunda que muestra el diagnóstico y la tercera que presenta la propuesta de distribución equitativa de tierras fiscales.

El marco teórico conceptual pretende plantear algunos conceptos centrales que orientan el tratamiento de la problemática y la propuesta sobre la propiedad agraria y los asentamientos humanos, encuadrados en una comprensión integral de estos temas desde la planificación territorial.

El diagnóstico se halla estructurado de tal forma que presenta de forma ordenada los fundamentos esenciales de la propuesta. Comienza mostrando las características generales del actual ordenamiento territorial, evidenciando los desequilibrios en el uso y ocupación del territorio nacional, muestra la estructura actual de la tenencia de la tierra y la necesidad de transformarla, debido a las necesidades y demandas de tierra, constatadas en muchas comunidades que sin tener otras alternativas se ven condenadas a expulsar a su gente para formar los flujos migratorios hacia otras tierras lejanas con mejores oportunidades de desarrollo productivo. Pero también debido a la concentración de tierras en pocas manos sin que éstas sean aprovechadas productivamente en su integridad.

Por otro lado, se muestra en el diagnóstico que la actual disponibilidad de Tierras Fiscales recuperadas en los departamentos de Pando, Santa Cruz, Beni y La Paz, en proporciones importantes puede contribuir a resolver el acceso a la tierra a por lo menos 50.000 familias, en torno a nuevos asentamientos. Además, se demuestra la posibilidad y necesidad de elevar la cantidad de tierra fiscal disponible, producto de una verificación rigurosa de la Función Económica y Social (FES) de la tierra.

La presente propuesta se halla estructurada en torno a una visión estratégica con un horizonte de 10 años y un conjunto de objetivos y metas estratégicas. Son cuatro los objetivos y metas estratégicas que estructuran el plan: el primero apunta a la formación de nuevas comunidades fundamentalmente agroforestales en tierras fiscales a distribuirse, el segundo se orienta a la recuperación de mas tierras fiscales fruto de la aplicación de acciones estratégicas de monitoreo a la FES particularmente a grandes propiedades agrarias con sospecha de incumplimiento de la misma.

El tercer objetivo del presente trabajo se orienta a la constitución de un Sistema de Registro de Tierras Fiscales y de las necesidades y demandas de tierras, y finalmente el cuarto objetivo apunta al fortalecimiento de la institucionalidad pública particularmente en aquellas instituciones responsables e involucradas en la distribución de tierras y la constitución de nuevos asentamientos.

Finalmente, cada uno de estos objetivos cuenta con estrategias generales y de ejecución que muestran los distintos componentes, los procesos y procedimientos tanto desde el punto de vista jurídico legal como técnico, y los recursos humanos que serán necesarios para encarar cada uno de los componentes del plan, que se expresan en el presupuesto.

Con la distribución de tierras y la formación de nuevos asentamientos en las áreas rurales, no es posible concebirlos sin considerar los conceptos de planificación territorial. Es decir no es posible planificar la ocupación de nuevos territorios sin considerar las características actuales y los patrones de ocupación del territorio, y menos sin analizar las aptitudes de los suelos, o sus capacidades de uso mayor. Desde esta lógica conviene conceptualizar aspectos relacionados no solo con el ordenamiento territorial, sino también la gestión territorial y comprender lo que significan los asentamientos humanos, la distribución de tierras, las tierras fiscales.

La Distribución de Tierras, desde el punto de vista legal esta entendido como sinónimo de Dotación. Y este concepto esta definido como aquel procedimiento que tiene por objeto constituir de manera gratuita derechos de propiedad agraria sobre tierras fiscales, a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias. La actual normativa establece dos modalidades en el proceso de dotación: la ordinaria y la simple.

Las tierras fiscales según la actual normativa, son aquellas que pertenecen al Estado, y pueden ser disponibles o no disponibles, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

Se denomina Tierras fiscales disponibles, a aquellas tierras fiscales identificadas, que luego de haber sido sometidas a un proceso de sistematización, vale decir que luego de haber sido sobrepuestas a áreas protegidas, parques nacionales, reservas forestales, etc., pueden ser distribuidas, identificándose de la siguiente manera:

- a)** Aquellas en las que a la conclusión del proceso de saneamiento no se han reconocido derechos de propiedad agraria.
- b)** Las revertidas.
- c)** Las expropiadas, que de acuerdo a ley puedan ser distribuidas.
- d)** Las identificadas o certificadas como fiscales, en aplicación de la Resolución Administrativa RES. ADM. 098/99 de 21 de julio de 1999.
- e)** Las certificadas o declaradas fiscales en las que no se haya otorgado derechos de concesión forestal.
- f)** Las tierras fiscales cuyos derechos de concesión forestal hubiesen caducado.
- g)** Las que fueran objeto de nulidad y en la que los afectados no cumplan la función social o la función económica social.

Se denomina Tierras fiscales No disponibles, a aquellas tierras fiscales que por sus particularidades no pueden ser distribuidas al respecto el Art. 92 par. II) del D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007, establece que son tierras fiscales no disponibles:

- a)** Las susceptibles de compensación por tierra insuficiente para comunidades campesinas e indígenas.
- b)** Las áreas protegidas del Sistema nacional de Áreas Protegidas, que se encuentran bajo gestión del SERNAP y que en su norma de creación establezcan prohibición expresa.
- c)** Las concesiones forestales vigentes.
- d)** Las requeridas por instituciones o empresas públicas o privadas para la ejecución de obras de interés nacional.

Para comprender los procesos agrarios en el país y proyectar a futuro acciones de transformación de las estructuras de tenencia de la tierra, es necesario comprender por un lado el contexto en el que se ha realizado el saneamiento y la distribución de tierras y por otro, los escenarios que se configuraran en el país en el futuro, fundamentalmente en el orden económico, político y social.

Estos últimos diez años transcurridos, forman parte de un periodo que comienza en 1985, caracterizado de manera general por la aplicación de un conjunto de políticas neoliberales enmarcadas en la vigencia de un orden económico y político internacional marcado por la globalización, como algo “inevitable, necesario, y hasta beneficioso para el país”, que hoy en día se encuentra en un proceso creciente de cuestionamiento social especialmente en Latinoamérica.

Este periodo se halla caracterizado por la implementación de políticas económicas que han determinado la vigencia del libre mercado en la economía nacional como designador de recursos y motor de la economía, con roles para el Estado, limitados a la regulación y la construcción de los escenarios jurídico legales apropiados para este enfoque. Estas políticas económicas han determinado en esta perspectiva la enajenación de todas las empresas del Estado y de una “renuncia” al control de los recursos naturales. Se había producido una ruptura del modelo económico que se implemento desde 1952.

Es a partir de esta concepción que en la década del 90 se establece un conjunto de reformas del Estado, de tal manera de acomodar su andamiaje jurídico legal, político, administrativo e institucional a estas políticas económicas. Se había generado un escenario social y mediático favorable a la implantación de estas reformas, aprovechando la debilidad estructural en la que se encontraba el movimiento obrero y popular. Sin embargo a su vez algunas organizaciones indígenas y campesinas (con la primera marcha nacional desde las tierras bajas, por tierra u territorio) comenzaron a oponer una creciente resistencia a estas medidas junto a reivindicaciones sobre la tierra, el territorio y su identidad cultural.

Parte de este conjunto de reformas neoliberales del Estado y de las respuestas a las demandas de los indígenas y campesinos, fue la aprobación de la ley de Reforma Agraria en 1996 (INRA), después de mas de 3 años de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC). Pero ciertamente esta política de Estado, (por los resultados a los que se ha llegado) no formaba parte de las prioridades de los distintos gobiernos que administraron el aparato del Estado con características patrimoniales y prebendales.

Aunque la ley INRA se promulga en el momento cúlpe de las políticas neoliberales, la decadencia y crisis de éstas comienza con la guerra del agua el año 2000 y la caída de las primeras víctimas de la lucha y los conflictos por la tierra en Pananti ubicada en el Chaco Tarijeño.

Estos últimos 5 años en términos sociales y políticos fueron altamente conflictivos debido a las luchas por la ruptura del modelo neoliberal y la reivindicación de sus derechos por parte de los movimientos sociales, en un proceso ininterrumpido y creciente de acumulación de fuerzas, frente a los sectores neoliberales que se esforzaban por mantener sus privilegios que les brindaba el modelo, en un proceso de pérdida continua de espacios de poder y un descrédito generalizado.

Este estado de “empate catastrófico” al que se había llegado, fue resuelto en gran medida por las elecciones nacionales anticipadas celebradas en Diciembre del año 2005, con el triunfo electoral del Movimiento al Socialismo(MAS). De esta manera, se configuró un nuevo mapa de la representación política y partidaria en el país, con nuevos centros territoriales de influencia política.

Los sectores elitarios y oligárquicos del país que antes de diciembre tenían representados sus intereses en los partidos tradicionales y se hallaban controlando todas las esferas del poder del Estado, en este nuevo mapa político, se atrincheraron en torno a las organizaciones empresariales, cívicas y con las elecciones de diciembre, en las prefecturas de las tierras bajas y Tarija.

En cambio los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas del país, junto a vastos sectores populares de las ciudades ahora son principales actores del escenario político, por su nueva posición en el mapa político. Después de más de 5 siglos de discriminación sociocultural, explotación y saqueo de sus recursos naturales, se hallan controlando las principales estructuras de poder del Estado y frente a la posibilidad de ser los principales protagonistas de las transformaciones históricas mas profundas del Estado boliviano. De manera general, a partir del resumen apretado del contexto en el que se ha desarrollado el proceso agrario, las tendencias que se figuran en los distintos planos a futuro se pueden resumir bajo las siguientes características.

En el ámbito económico, los escenarios que tienden a configurarse a nivel nacional son muy optimistas, por las oportunidades internacionales que se presentan para la economía nacional especialmente por los recursos naturales en recuperación, por las demandas y los precios internacionales favorables y, por las orientaciones económicas que el gobierno Nacional se halla encarando a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Éstas orientaciones se expresan en la conformación de una nueva matriz productiva cuyos principales ejes son en primer lugar: la nacionalización de los hidrocarburos que contempla la industrialización del gas, su distribución en todo el país y el incremento de precios y volúmenes de exportación, la nacionalización de los recursos mineralógicos que comprende no solo los yacimientos mineros tradicionales sino los del Mutún, y en segundo lugar: el desarrollo agropecuario basado en la transformación de las estructuras de tenencia de la tierra.

La participación del Estado en los principales emprendimientos de explotación e industrialización de los recursos naturales con el apoyo de las empresas extranjeras como socios estratégicos, forma parte de los principios de soberanía y es una cualidad importante de las políticas económicas. Sin embargo, otros protagonistas importantes de las políticas económicas son los pequeños y microempresarios, tanto del campo como de las ciudades.

Aunque actualmente puede constatarse que hay una estabilidad económica importante y un crecimiento que bordea el 4,5 %, y después de varias décadas, el país cuenta con un superávit en sus cuentas hasta fin de año, se espera un mayor crecimiento de la economía nacional que obviamente tendrá una incidencia directa en los ingresos para el Tesoro General de la Nación (TGN), y en su disponibilidad para encarar grandes necesidades y demandas sociales postergadas por mucho tiempo.

En el ámbito político, las condiciones que se configuran en el país tiene sus complejidades y contradicciones no resueltas. Pese a que los sectores excluidos han logrado el control de las principales estructuras del Estado, los sectores oligárquicos, que antes siempre tenían este control, fruto de las luchas sociales, han sido desplazados del poder, habiendo logrado sin embargo el control de los comités cívicos y las prefecturas (del Oriente y Tarija), y el Senado Nacional, desde donde estructuran sus acciones de resistencia a las políticas de transformación del Estado que impulsa el actual gobierno y las organizaciones sociales.

Estas acciones de resistencia, donde los sectores terratenientes son los principales protagonistas, se hallan dirigidas también a obstaculizar las profundas transformaciones en la Asamblea Constituyente (también se opusieron a los cambios de la Ley INRA, particularmente a aquellos aspectos relacionados con la reversión y expropiación de tierras), y se constituyen en amenazas importantes que pueden afectar a la implementación del presente Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

En este marco y pese a que las organizaciones sociales del campo con el MAS tienen mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente, la construcción del nuevo pacto social que permitirá la redacción de la nueva Carta Magna en sus capítulos referentes al Régimen Agrario y Territorial, resulta bastante complejo, considerando que las clases medias han tomado distancia del gobierno y las elites de Sucre ha tomado el control político y social, con el discurso de reivindicación de capitalía plena.

Los obstáculos no solo se producen en la Asamblea Constituyente sino en las ciudades más importantes de la Tierras Bajas, debido que el núcleo central de las reformas promovidas por las 9 organizaciones indígenas campesinas y originarias se hallan relacionadas con cambios estructurales en la organización territorial y la propiedad de la tierra. Es decir se tiende a una distribución territorial del poder, reconocimiento de las identidades étnicas y a privilegiar la propiedad colectiva sobre la propiedad individual, con mayores y más rigurosas exigencias a esta última.

Este es el primer paso para dar fin a la antigua estructura de la tenencia de la tierra en nuestro país que se caracterizaba por que *“en el occidente del país el latifundio es desarticulado, para dar paso al minifundio y en el oriente, el viejo latifundio es consolidado, a condición de adecuarse a un máximo de extensión desmesurado”*⁵⁸. Esto significaba que mientras en el occidente se produjo la extremada parcelación de las tierras en el oriente se dio lugar a las consolidación de las propiedades de grandes latifundistas.

En el ámbito social, aunque las expectativas y los desafíos son enormes respecto del desempleo, este problema, especialmente para los sectores urbanos el gobierno pretende enfrentar a través de las políticas económicas, en cambio para los sectores rurales, particularmente para los pequeños productores, el eje de su política social se estructura en torno a la tierra y se expresa en la revolución diversificada e integrada, basada en el trabajo, el conocimiento y el desarrollo agropecuario.

Esto podrá lograrse con la aplicación de políticas que promuevan la transformación de las estructuras de tenencia de tierras mediante la distribución de tierras a los sectores indígenas, originarios y campesinos con insuficiente tierra o que no la tienen. Este es el eje de la política porque constituye el nudo de los principales conflictos sociales del país.

⁵⁸ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 155

Como pudimos observar a lo largo de la historia de nuestro país siempre existió desigualdad en la tenencia de la tierra y lo que se pretende lograr es *“un cambio radical en la política boliviana, ya que hasta el día de hoy, bajo el principio de igualdad jurídica de los ciudadanos, todos los bolivianos eran potencialmente beneficiarios de las tierras fiscales”*⁵⁹.

En esta perspectiva, el gobierno nacional (después de 10 años de vigencia de la Ley INRA con resultados frustrantes), ha puesto en marcha las nuevas políticas agrarias mediante la los 7 surcos, que han constituido la base para la reciente modificación de la Ley INRA. Los aspectos más relevantes de estas modificaciones son la reversión y expropiación de tierras no productivas o adquiridas con irregularidades con el propósito de recuperar tierras fiscales para su distribución.

Estas modificaciones a la Ley INRA, con la recuperación de tierras mediante acciones de reversión, buscan fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaría y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial Nacional y la conservación del medio ambiente.

3.2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL DECRETO SUPREMO N° 29215 EN EL ÁMBITO DE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

El Reglamento de la Ley N ° 1715 modificada por la Ley N° 3545, regula los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación, dotación y adjudicación de la propiedad agraria, sin embargo es preciso hacer las siguientes observaciones:

- a) Los propietarios de las tierras, aunque fueran comunidades o pueblos indígenas no deberían ser partícipes del catastro. Si éste tiene por objeto aclarar los derechos de propiedad, lo menos que se podría exigir es que las partes conserven su condición de tales y no ejerzan también como dirimidores.
- b) Sería conveniente elevar los títulos ejecutoriales actualmente existentes al rango de títulos de propiedad plenos, que confieren un derecho de propiedad absoluto. Si existieran conflictos, los propietarios o pretendidos propietarios tendrían que resolver sus diferencias mediante la justicia o la compra y venta.

⁵⁹ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 140

- c)** Por un lado, el reglamento establecen un límite a la concentración de las tierras en las grandes propiedades, mejora parcialmente la administración del recurso tierra y la aplicación de la justicia sin embargo los métodos aplicados para este cometido no son del todo exitosos.
- d)** Lo positivo de este Decreto Supremo es que impedirá la constitución plena de un mercado de tierras en todo el país, obstaculizará la formación de un mercado de capitales, frenará el desarrollo de la agricultura tradicional, rebajará el precio de la tierra produciendo una demanda excesiva, incentivará la ineficiencia en las zonas agrícolas tradicionales, fomentará la destrucción de los bosques, limitará las inversiones extranjeras, y generará un aparato burocrático complicado y potencialmente ineficiente.
- e)** El desarrollo rural y el desarrollo de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y forestal es una necesidad urgente. Un prerrequisito clave es el buen funcionamiento del mercado de tierras y la adopción de una legislación moderna. Ambas cosas son posibles con la aplicación de un nuevo procedimiento que corrija sus falencias, pero que mantenga las limitaciones impuestas por la CPE.
- f)** El Decreto Supremo N° 29215, establece limitaciones a las inversiones extranjeras en la agricultura. Según la constitución, los extranjeros no podrán poseer tierras dentro de los 50 km de las fronteras.
- g)** Los extranjeros no podrán ser dotados con tierras (a título gratuito) ni recibirlas por adjudicación (a título oneroso). (Sin embargo, la ley permite a quien ha recibido tierras a título gratuito su venta a terceros extranjeros o nacionales, con lo cual la renta de la tierra, en lugar de quedar en manos del Estado, quedará en manos de un privado.
- h)** Los bolivianos pueden suscribir contratos «de riesgo compartido» con extranjeros, excepto si éstos provienen de países limítrofes (En otras palabras, la ley autoriza a estipular un contrato con un danés o un tibetano, pero no con un peruano o un argentino, con quienes la asociación sería más lógica) Además, al boliviano le está prohibido transferir o arrendar tierras a extranjeros, bajo sanción de nulidad y reversión.
- i)** Estas medidas, que descansan en un concepto bastante mezquino de la soberanía, limitan inmensamente tanto las inversiones externas como las

internas. Imponen un gran costo de oportunidad en términos de empleo e ingresos perdidos y limitan la generalización de nuevas tecnologías.

- j) Asimismo el reglamento agrario, genera un aparato burocrático extenso, complicado, de funciones sobrepuestas.
- k) Las prefecturas y los municipios, dos organizaciones que podrían jugar un papel clave en relación con la planificación del uso de la tierra, no han sido incorporadas en la gestión de las tierras. De lo anterior se desprende que el aparato a crear es sumamente grande, sus funciones no están bien distribuidas y en buena parte se repiten.
- l) De acuerdo con un criterio moderno, lo esencial es que haya una distinción clara entre el organismo que elabora una norma, el que la aplica, el que fiscaliza su cumplimiento y el que administra justicia.

3.3. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA NORMATIVA AGRARIA VIGENTE

El marco legal para la distribución de la tierra y los asentamientos humanos, se halla estructurado en dos ejes estructurales: el de la propiedad de la tierra y el de los usos. No obstante, la actual política combina ambas como podrá apreciarse más adelante.

El marco político, técnico y legal actual para la distribución de tierras fiscales es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que plantea la transformación de la estructura legal en el tema agrario. En esta perspectiva, ya en el 02 de junio de 2006 en lo que respecta a los procedimientos de distribución de tierra se promulgó el D.S. 28733, que introduce cambios fundamentales al procedimiento de distribución de tierras fiscales. Estos cambios fueron plasmados en la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 de reconducción del proceso agrario, cuya reglamentación finalmente se produce con la promulgación del D.S 29215 de 02 de agosto de 2007, sin embargo estas normas no se encuentran aisladas del contexto normativo en general ya que tienen relación con otras normas relacionadas con la distribución de tierras fiscales.

La Constitución política del Estado, como Ley fundamental del Estado boliviano establece que las tierras son de dominio originario de la Nación señalando como facultad única y potestativa del Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria. Es la Constitución la que permite al INRA como entidad pública descentralizada sustanciar los procedimientos de distribución de tierras fiscales en todo el territorio nacional.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715), constituye la norma sustantiva y que conforma el marco legal específico en materia agraria estableciendo los principios generales para la distribución de tierras fiscales los mismos que deberán ser procedimentalmente plasmados y operativizados a través de la norma adjetiva es decir por el D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007.

En cuanto al marco legal relacionado con los usos del suelo, el mismo se halla aún en proceso de ajuste y transformación en función de los lineamientos de la nueva política agraria. No obstante, conviene considerar para efectos de situar las acciones estratégicas del presente plan, los rasgos más relevantes del marco legal relacionado especialmente con el territorio y el medioambiente, que regulan particularmente aquellas regiones donde se encuentran las tierras fiscales.

3.4. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS EN EL REGLAMENTO AGRARIO.

En virtud de los vacíos jurídicos existentes en la normativa agraria se sugiere que en el Decreto Supremo N° 29215, se incorpore un nuevo procedimiento, bajo una visión respecto a la futura realidad que será fruto de las transformaciones estructurales, construyéndose sobre Bases, o líneas maestras, se halla estructurada en torno a dos grandes ejes, las cuales son por un lado la transformación de las estructuras y por el otro la dinamización de las capacidades productivas, todo ello podrá lograrse a través de las siguientes sugerencias:

3.4.1. La Transformación de la Tenencia de la Tierra.- Se refiere a una Revolución Agraria por cuanto tendrá como resultado un cambio radical en las relaciones de propiedad agraria y de dominio y manejo de los recursos naturales. Reafirma el carácter colectivo de las dotaciones a comunidades campesinas y amplía las competencias de la judicatura agraria a los ámbitos forestal y de agua. Establece medidas para recuperar la credibilidad y eficiencia del INRA y para acelerar el proceso de saneamiento.

La transformación de las estructuras agrarias implica la extinción del latifundio, tradicional y moderno, verificación del cumplimiento de la FES con lo cual se aplican mecanismos de Reversión, Expropiación y de investigación del origen de los latifundios, imposibilitando la acumulación de propiedades agrarias, poner límites a la extensión de propiedades, revertir las tierras excedentarias al dominio originario del Estado y sancionar severamente tanto

los desmontes ilegales como el empleo de tecnologías que conducen a la degradación de suelos y bosques.

Asimismo, verificar si las unidades productivas registradas como empresas están cumpliendo con los criterios de manejo empresarial, como ser, la planificación de la producción, los registros contables, cumplimiento de obligaciones ambientales, laborales y tributarias. La práctica de relaciones servidumbrales con los empleados será causal de la Reversión.

Con el fin de alcanzar el equilibrio justo y racional en la distribución de la propiedad agraria, las tierras reconstituidas al dominio originario del Estado serán entregadas exclusivamente a comunidades indígenas y campesinas es una política conceptualizada como Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Son tres las líneas de distribución y redistribución de tierras y territorios:

- a) La dotación de tierras a nuevas comunidades campesinas.
- b) La consolidación de los derechos territoriales de TCO.
- c) El reagrupamiento de las tierras excesivamente parceladas. La constitución y reconstitución de los territorios indígenas y de las comunidades campesinas contarán con el apoyo financiero y organizativo del Estado, para lo cual se ejecutará el Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos a implementarse con el concurso coordinado de entidades públicas, privadas, de cooperación y de organizaciones indígenas y campesinas.

3.4.2. La Dinamización de las Capacidades de las Comunidades y Territorios.- constituye la pieza clave en la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria por cuanto los mismos pueblos y comunidades indígenas y campesinas desempeñarán un rol protagónico a en la implementación de esta política. La constitución y reconstitución de las comunidades se asienta en fundamentos sociales que contemplan la elaboración de normas o estatutos internos basados en la propiedad comunal de la tierra, en los principios ancestrales de reciprocidad, en la organización comunal del trabajo, en el uso planificado y sostenible de los recursos, en la educación permanente de mujeres, hombres y jóvenes y en la atención primaria de la salud.

Los fundamentos económicos de las comunidades valoran por igual los dos aspectos que son: la producción de alimentos sanos y suficientes para las

familias, y la producción comercial en beneficio del conjunto de la comunidad. *Los sistemas productivos y tecnologías a emplearse por las comunidades se ajustan al potencial de suelos y bosques de cada área y a las diversas condiciones de cada región*”⁶⁰.

Si bien, en muchos casos, las comunidades recurrirán a sus conocimientos ancestrales, la necesidad de recuperar las áreas degradadas y de preservar suelos, agua, cuencas y bosques, exige que las comunidades incorporen también nuevas tecnologías. Desarrollar sistemas productivos con visión a largo plazo es un elemento esencial en la nueva política.

3.5. CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL HEREDADO

El modelo de desarrollo rural inspirado en las políticas neoliberales está en crisis porque está poniendo en riesgo la integralidad y la sustentabilidad del desarrollo rural. Ese modelo ha agravado la incidencia de la pobreza y aumentado las desigualdades sociales en el campo. Ha promovido la agricultura de exportación y el manejo forestal maderero, lo que ha llevado a concentrar la riqueza en pequeños grupos de elites agrarias, y discriminado a las economías campesinas, comunitarias y asociativas que dependen de la agricultura y de actividades forestales para satisfacer sus medios de vida, y con ello ha aumentado la dependencia alimentaria.

Con el transcurso de los años también han recrudecido las presiones respecto al medio ambiente promoviendo la conversión de paisajes forestales a la agricultura, y no se logró impedir la degradación de los bosques. Finalmente, ha aumentado las actividades de contaminación al medio ambiente emergentes de la minería e hidrocarburos, y no ha creado las capacidades para prevenir y mitigar desastres naturales y aquellos derivados de la propia lógica extractiva y minera de uso de los recursos naturales.

3.6. LA ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS FISCALES

De manera general, desde 1952, las principales instituciones dedicadas a la administración de las tierras sin duda han sido el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), cuyo desempeño se ha analizado de forma resumida, caracterizando en términos políticos y técnicos como muy deficiente, debido a que los problemas de distribución y acceso a la tierra no fueron resueltos, por su manejo irregular caótico y patrimonial. Lo que

⁶⁰ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 140

menos claro estuvo en los procesos agrarios entre otras cosas fue el manejo de la información sobre la propiedad agraria, que exige ahora esfuerzos importantes por una gestión transparente moderna y eficiente de la misma. En esta perspectiva es que se sugiere la implementación de un plan que conlleve acciones estratégicas que permitan promover el fortalecimiento de la institucionalidad pública, de manera particular para una gestión eficiente y transparente de la propiedad agraria.

Aunque se pueden advertir algunas fortalezas (en general existe una institucionalidad agraria mas clara), pesan mas las debilidades identificadas tanto en el INRA como en el VT que requieren superarse como condición previa para encarar proceso efectivos de asentamientos humanos y distribución de tierras.

Hay inestabilidad laboral que dificulta la continuidad de procesos. No existe personal particularmente en las departamentales y en la nacional tanto en el INRA como en el Viceministerio de Tierras, o estos son insuficientes, la experiencia en estos temas es aun escasa, y la organización y con ello la coordinación además de la administración no se hallan adecuadas aun a los nuevos retos, de procesos masivos de distribución de tierras y asentamientos humanos. Adicionalmente los Recursos Financieros no suficientes y no se ha logrado aun priorizar en el TGN. *“En estas condiciones la Tecnología que utilizan tanto el INRA como el Viceministerio de Tierras es muy precaria para la administración de tierras”*⁶¹.

Una de las debilidades más importantes que tiene un efecto en los grados de eficiencia y seguridad en la gestión de la propiedad de la tierra es el manejo deficiente de la información especialmente sobre tierras fiscales identificadas y recuperadas, muy poco ordenada, insegura y poco oportuna, carente de un seguimiento y control. La solución de este gran problema en el actual marco legal, fue asumida como una imperiosa necesidad expresada en la instalación de un registro único nacional, tanto para las tierras fiscales como para los beneficiarios.

Este conjunto de debilidades en la administración de la propiedad de la tierra indudablemente ha influido sustancialmente en el INRA y Viceministerio de Tierras en su perdida de credibilidad y confianza, aunque ambas instituciones, actualmente se hallan ahora empeñadas en revertir esta imagen.

3.7. LAS TIERRAS FISCALES DISPONIBLES

La variabilidad fisiográfica, climática y ecológica de nuestro país, conforma un paisaje totalmente heterogéneo y susceptible de estructurar un mosaico

⁶¹ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 43

diversificado de nuevos asentamientos humanos, con una visión más allá del simple modelo agropecuario estándar, tratando de incorporar diferentes tipos de comunidades y pueblos indígenas, que adapten sus usos y costumbres a las características del lugar, con tecnología agroecológica adaptada al medio, respetando un acceso y uso al territorio con características de equidad y sostenibilidad.

Bajo esa perspectiva, se ha consolidado el presente escenario geográfico, tratando de rescatar las principales características generales de las tierras fiscales identificadas, tomando en cuenta tanto el diagnóstico como las recomendaciones emanadas de los Planes de Uso del Suelo departamentales, que proporcionan un diagnóstico conciso de las características del territorio al que se van a consolidar nuevos movimientos migratorios dirigidos para mejorar las condiciones de vida, que de por sí eran bastante inapropiadas en sus lugares de origen.

Actualmente, las tierras fiscales existentes, se están estructurando poco a poco, como resultado del proceso de Saneamiento y Titulación de la propiedad agraria; se espera que a futuro las mismas se vayan incrementando, por lo que el actual escenario puede ampliarse incorporando otras unidades y aptitudes de uso de la tierra.

Sin embargo, no todas las tierras fiscales identificadas están disponibles, ni cuentan con una adecuada aptitud para soportar procesos de producción intensiva ni estándar, es decir ni agricultura ni ganadería o extracción forestal; así lo demuestra el diagnóstico elaborado para las tierras fiscales en función de su aptitud.

Por consiguiente y en función de las aptitudes y/o recomendaciones de uso derivadas de dicho diagnóstico, se pueden ir esbozando algunas otras posibilidades de uso en el marco de los sistemas de producción agroecológicos, incorporando recomendaciones de implantación de sistemas de producción de carácter agroforestal comunitario.

Para lograr escenarios de productividad tanto equitativos como sostenibles en el tiempo y que minimicen los posibles impactos ambientales que puedan derivarse del establecimiento de estos asentamientos humanos, y garantizando que las actividades productivas estén acordes a los escenarios identificados y a las aptitudes y/o recomendaciones planteadas por los Planes de Uso del Suelo departamentales.

En esa perspectiva, se han identificado y recuperado hasta ahora un conjunto de tierras fiscales que bordean los 8 millones de hectáreas, producto del proceso de saneamiento. Sin embargo, no todas son disponibles para su distribución. Las tres cuartas partes es decir el 74% del total son tierras fiscales no disponibles o con limitaciones. Es decir se tratan de Áreas Protegidas, Concesiones Forestales, ASLs, TCOs, Reservas Forestales, etc.

Las tierras fiscales identificadas hasta ahora se hallan disponibles para su dotación. Es decir solo un poco más de **2 millones de hectáreas**. Sin embargo, actualmente, se viene realizando un análisis legal sobre algunas normas de creación de áreas clasificadas para establecer su la consistencia y Fundamentación legal y técnica, lo que sumaria la superficie de tierras fiscal sujeta a distribución. Por otro lado, el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación, tiene programado entre sus metas: identificar por lo menos 10 millones de hectáreas hasta el año 2013. Pero además, con las acciones de seguimiento a la Función Económica y Social de las propiedades agrarias tituladas hasta la fecha se pretende recuperar un monto adicional de tierras fiscales.

Una mitad de las tierras fiscales disponibles se halla ubicado en el departamento de Pando, aunque la mayor parte se halla comprometida para acciones de compensación, pero que formarán parte de los programas específicos de asentamientos humanos de la presente propuesta. Una tercera parte de las tierras fiscales se encuentra en Santa Cruz (el 35 %). Menos del uno por ciento se halla ubicada en el Beni, aunque se presume que con el proceso de saneamiento y la verificación de la FES, en el Beni se identificarán una mayor cantidad de tierras fiscales.

3.8. TIERRAS FISCALES POTENCIALES PARA SU DISTRIBUCIÓN

Entre las tierras potencialmente fiscales, aquellas, generalmente grandes (Inclusive mayores a 5.000 ha), que tienen sospechas de adquisición irregular e ilegítima, o sospecha de incumplimiento de la FES, etc., podemos encontrar a tres grandes grupos, los cuales son los predios agrarios ya titulados, los que se encuentran en proceso de saneamiento y las propiedades no saneadas aún.

- a) Los predios agrarios ya titulados, son aquellos que** desde 1997 hasta agosto de 2005, ya han cumplido dos años de haberse titulado fruto del proceso de saneamiento, cuya FES estaría en condiciones de ser verificado según el nuevo reglamento. Este grupo de predios, asciende a un total 169 con una superficie de 623.559 ha.

- b) Los predios que se encuentran en proceso de saneamiento**, son aquellos que han iniciado su proceso de regularización del derecho propietario hacen varios meses atrás, muchos años atrás inclusive y que, de manera general han quedado estancados por falta de financiamiento o por razones de conflictos. Este grupo de predios asciende a unos 288 predios, que abarcan una superficie total de 2.480.530,72 ha.
- c) Las propiedades no saneadas aun, son un grupo de grandes propiedades**, que aun no fueron objeto de saneamiento. Estos predios según la base de datos del INRA ascienden aproximadamente a unas 1434, con una superficie sumada de 19.268.034 ha. Este dato es aproximado porque se trata de información histórica de la base de datos del CNRA o del INC. Es decir de antes del año 1992. Lo que quiere decir que esta cantidad podría ser diferente debido a la dinámica del mercado de tierras.

Es evidente que la mayor parte de estas propiedades se encuentran en los departamentos del Beni y Santa Cruz. La mayor parte de superficie se encuentra en el tercer grupo de propiedades, lo que representa una quinta parte de la superficie total objeto de saneamiento.

3.9. LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE TIERRA AGRARIA

Uno de los componentes de la problemática de la tierra, de las estructuras injustas de tenencia de la tierra, es el conjunto de necesidades y demandas de tierra. Las necesidades de tierras se hallan determinadas por las limitaciones, escasez o carencia de tierra de las comunidades indígenas, campesinas y originaras, que no han sido aun manifiestas de forma explicita. En cambio las demandas son las mismas necesidades que se han convertido en requerimientos establecidos publica o formalmente.

3.9.1. NECESIDADES ESTIMADAS DE TIERRA

El proceso agrario instaurado con la promulgación de la Ley 1715, no ha logrado satisfacer las demandas existentes sobre el recurso tierra, se ha dado preponderancia al proceso de saneamiento con magros resultados y en la distribución de tierras fiscales los datos son pésimos, pese a que la distribución y redistribución de la tierra fue un objetivo principal de la normativa promulgada en octubre de 1996.

Un análisis de las necesidades insatisfechas sobre este recurso tienen relación con la ejecución del proceso de saneamiento, en el siguiente cuadro

se evidencia que los bajos porcentajes de ejecución se encuentran precisamente en los departamentos donde se tienen mayores demandas, Oruro, Potosí, La Paz, Cochabamba y Chuquisaca, contrariamente, en los departamentos donde se ejecuto el saneamiento con alguna regularidad y donde se debieron revertir tierras para su redistribución se lograron resultados pobres. *“El Estado por su parte, no esta satisfaciendo sus necesidades, muchos de ellos trabajan de jornaleros sin visualizar una salida a su calidad de vendedores de mano de obra barata, pese al conocimiento que tienen de la actividad agrícola.”*⁶²

Todo lo mencionado nos permite demostrar al occidente del país con un grado mayor de pobreza respecto al oriente. A su vez, como ya se mostró líneas atrás, la zona de las tierras altas (Altiplano y Valles) es la que tiene mayor cantidad de población, mayor densidad y mayor pobreza.

3.9.2. DEMANDAS REGISTRADAS

A partir de junio de 2006 en la Unidad de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos del INRA, se creo de forma preliminar un registro, en el cual se consignan todas las solicitudes de dotación de Tierras Fiscales presentadas, para que una vez que se identifiquen las Tierras Fiscales disponibles, se proceda a la distribución de acuerdo a lo establecido por la normativa agraria. En el siguiente cuadro se detalla el número de solicitudes presentadas por Departamento y el número de beneficiarios al 20 de junio de 2007.

El número de personas que componen las comunidades solicitantes no es definitiva debido a que algunas solicitudes no consignan el numero de beneficiarios y se modificará en función del análisis que se realice al momento de definir los beneficiarios, sin embargo la cifra podría ser mayor. El departamento de Santa Cruz es el que mayor demanda consigna, y junto a Beni y Pando alcanza a una proporción de una tercera parte (35 %). Sin embargo, el resto, que representa unas dos terceras partes (65 %) de la demanda, proviene de las tierras altas del país.

⁶² Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 19

CAPÍTULO IV

NUEVO PROCEDIMIENTO PARA UNA EFECTIVA, EQUITATIVA Y TRANSPARENTE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS FISCALES DISPONIBLES A PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS

El Estado Boliviano desde el año 1953 hasta 1993 el distribuyó a empresarios y medianos propietarios cerca de 40 millones de hectáreas, en cambio, a indígenas y campesinos, les distribuyó en el mismo lapso de tiempo a penas 17 millones de hectáreas. La Ley INRA aprobada en el 1996 atrás y 10 de vigencia, y después de 85 millones de dólares invertidos, apenas logra titular 9,3 millones de hectáreas que para ser más precisos, es menos del 10% de la superficie del país.

En noviembre del año 2003 el Presidente Evo Morales promulga la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con el objetivo de tratar de cambiar la injusta y desigual tenencia de la tierra, el Viceministerio de Tierras y el INRA alcanzaron resultados significativos en este compromiso.

En estos cuatro años, con una inversión cerca a los 32 millones de dólares, se ha logrado titular más de 31 millones de hectáreas, de las cuales 13,6 millones de hectáreas son tierras fiscales recuperadas para el Estado, y 16.7 millones de hectáreas fueron tituladas a favor de pequeños propietarios, comunidades campesinas y pueblos indígenas. En total, más de 40 millones de hectáreas lograron ser tituladas y gozan de seguridad jurídica y se han emitido más de 100.000 títulos a favor de 174.249 beneficiarias y beneficiarios en toda el área rural del país.

De la tierra en posesión de medianos y empresarios, que durante el proceso de saneamiento se verificó que no cumplían la función económico social, al menos 4 de cada 10 hectáreas de sus pretendidas propiedades han sido recortadas y redistribuidas a comunidades y pueblos indígenas. Éstos son datos fríos duros y plenamente comprobables, pero reflejan la voluntad política del Gobierno para evitar que quienes acaparan la tierra y no la trabajan sigan en posesión de ella; y por sobre todo, para garantizar el cumplimiento del principio elemental de este proceso bajo la premisa de que la tierra es de quien la trabaja.

La actual estructura de tenencia de la tierra es producto fundamentalmente de la aplicación de la Reforma Agraria de 1953. La aplicación de esta reforma hasta la intervención del CNRA y el INC en el año 1992, es la que ha sentado las bases también para el desarrollo agrario y la ocupación del territorio, aunque no fuera necesariamente concebido como un proceso de planificación territorial. La distribución de tierras hasta antes de la Ley INRA ha tenido de manera general dos formas las cuales son dotación por vía de la adjudicación y la dotación mediante los programas de colonización.

Por los análisis mostrados y por los estudios realizados tanto en el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación, se puede una vez mas evidenciar que la estructura actual de tenencia de la tierra es injusta y desigual. Esta constatación ha determinado que los objetivos centrales de la nueva política agraria del actual gobierno estén orientados justamente a transformar esta estructura de tenencia de la tierra, mediante acciones de saneamiento eficiente, reversión y distribución de tierras.

4.1. LA INJUSTA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.

Esta estructura de tenencia y acceso a la tierra, aunque con la dotación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) comienzan a cambiarse la misma, se expresa en que los pequeños productores agrarios, cuentan con la menor porción de las tierras productivas del país. Y la mayor cantidad de tierras productivas se encuentran en manos de una pequeña minoría que no pasa del 2 % de las unidades productivas.

Si bien hay medianos y grandes propietarios de tierras dignos de respeto y respaldo que aportan significativamente al PIB agropecuario nacional, varias de las grandes y medianas propiedades especialmente dotadas antes de la intervención e inclusive algunas, producto del proceso de saneamiento implementado los pasados 10 años hasta fines del 2005, no tienen la suficiente legitimidad en cuanto al derecho propietario, debido a procesos irregulares y poco transparentes de dotación. Pero además muchos de ellos no se encuentran cumpliendo con su función económica y social (FES). Forman parte más bien en muchos casos de procesos de tráfico y especulación de tierras agrarias habiendo sido gratuitamente adquiridas.

Es decir, al margen de las Tierras Fiscales recuperadas en el proceso de saneamiento hasta ahora, hay una cantidad importante de tierras que no se encuentran produciendo y aportando al desarrollo agrario del país, que requieren ser identificadas y recuperadas para su distribución e incorporación en el aparato

productivo. Pero por otro lado, la mayor parte de los productores del país, que cuentan con la menor porción de tierras, han sufrido una reducción importante en el acceso a la tierra debido a los procesos de minifundización, y a la pérdida de fertilidad de sus suelos, por la intensidad de sus usos, sus condiciones precarias de producción y las exigencias del mercado de especialización productiva que han derivado en los monocultivos.

Como se puede evidenciar este hecho de la minifundización y precariedad productiva ha determinado en la mayoría de los casos la opción de la migración a las ciudades, a las zonas de mayor productividad agropecuaria o al exterior, en búsqueda de oportunidades empleo y mejores ingresos.

Espacialmente esta estructura se expresa en un grave e insostenible desequilibrio en la ocupación y uso del territorio y las tierras. Es decir que, hay extensas regiones con enorme potencial productivo, despobladas y sin aprovechamiento por un lado, y por otro, hay regiones densamente pobladas, con un uso intensivo de la tierra al extremo de haber llegado a niveles importantes de degradación, expulsando gruesos flujos migratorios de forma caótica, y donde las condiciones de pobreza son mayores.

Entre las principales causas de esta injusta tenencia y acceso a la tierra, podemos identificar por un lado a los objetivos de la Políticas Públicas de tierras favorables a intereses de terratenientes, y por otro a la lógica del mercado que ha determinado que las tierras dotadas en propiedad individual. El proceso agrario del 1952 ha sido concebido de manera general desde los intereses de la clase dominante. Si bien en una primera etapa se ha orientado a la abolición del latifundio y el pongueaje particularmente en la zona andina del país, en la segunda etapa administrada por las dictaduras militares, se ha orientado a la conformación de una nueva elite de terratenientes en la zona de las tierras bajas con la repartición de grandes propiedades.

Por otro lado, la distribución de tierras bajo la forma de propiedad individual en cantidades pequeñas, en un contexto de mercado de tierras al que concurren agentes económicos con un poder económico diferente, ha incentivado a los grandes propietarios a concentrar paulatinamente más tierra y por otro a los pequeños a empujado a deshacerse de lo poco que tienen. *“Es precisamente debido a este fenómeno que las nuevas políticas de distribución de la tierra establecen que las tierras fiscales a distribuirse a comunidades indígenas, campesinas y originarias tendrán propiedad colectiva”* ⁶³.

⁶³ Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 37

Las principales consecuencias de esta injusta estructura de tenencia de tierras, son las ocupaciones ilegales tierras y los conflictos sobre acceso a las mismas, y el deterioro de la capacidad productiva de la tierra junto con el desaprovechamiento de las tierras productivas del país.

Las ocupaciones ilegales tierras y los conflictos sobre el acceso a las mismas, se comenzaron a producir, porque el problema de acceso a la tierra toco fondo y comenzó a expresar sus primeros efectos en el año 2000, en Pananti, con consecuencias trágicas. A partir de este hecho histórico, se produjeron sistemáticamente tomas de tierras en distintos lugares del país, particularmente en las tierras bajas y en propiedades de connotados políticos y terratenientes, las más de las veces a partir del Movimiento Sin Tierras, organización creada justamente para reivindicar el derecho a la tierra.

El deterioro de la capacidad productiva de la tierra y los flujos migratorios espontáneos, son consecuencias del proceso agrario del 52. Es decir, en la medida en que las dotaciones de tierras fueron en pequeñas superficies a unidades familiares con carácter de propiedad individual especialmente en las tierras altas, y la creciente articulación al mercado de estas unidades exigió determinadas especializaciones productivas (denominadas monocultivos) junto a la revolución verde implementada desde el Estado y la ONGs, determinaron usos altamente intensivos de la tierra, hasta llegar en muchos lugares al extremo de agotar su capacidad productiva e inclusive a la perdida de fertilidad.

Dicho fenómeno que ha hecho insostenible la vida en muchos lugares del área rural, particularmente en regiones del sud de Cochabamba, el Norte de Potosí y Chuquisaca, Oruro y La Paz. que determinó el abandono de estos predios para formar en la década de los 60 las grandes corrientes migratorias hacia las ciudades en general, hacia las tierras bajas y últimamente hacia el exterior del país. A este fenómeno contribuyeron también los desequilibrios entre el crecimiento demográfico en el área rural y la insuficiente tierra con capacidad productiva. No todos los hijos podían heredar la cantidad suficiente de tierra como para su subsistencia.

El desaprovechamiento de tierras productivas, es otro efecto de la actual estructura de tenencia de tierra en un contexto en el que las necesidades y demandas de tierras crecen en un ritmo acelerado y con una presión que hace insostenible la persistencia del problema de acceso a la tierra. Es decir que si bien se han distribuidos grandes extensiones de tierra con el propósito de formar

empresas agropecuarias, muchas no lograron establecerse como tales, o no tuvieron la capacidad de efectuar inversiones, o simplemente han sido objeto de tráfico y especulación de tierras sin que las mismas sean usadas con los fines con los que fueron adquiridos de forma gratuita del Estado.

La evidencia es que hay muchas tierras con capacidad de uso agropecuario, agroforestal, agrosilvopastoril, o forestal que ya han sido recuperadas fruto del proceso de saneamiento por el INRA y que quedan aun muchas que requiere ser recuperadas.

Frente a esta determinación de recuperar tierras para su distribución, ya establecida en el nuevo marco legal agrario, han surgido amenazas de “resistencia civil” desde sectores terratenientes, especialmente del oriente boliviano, pese a que esta claro que los procesos de verificación de la Función Económica y Social de las tierras, no va a afectar a aquellos propietarios que han adquirido con legitimidad y transparencia su derecho propietario, han realizado inversiones productivas y aportan al desarrollo agrario del país.

La ocupación caótica y sacrificada de tierras mediante la “colonización”. Si bien se han establecido políticas de ocupación del territorio nacional en determinadas regiones del país que se orientaban a un mejor aprovechamiento productivo de vastas tierras productivas despobladas del país, y pretendían también la generación de ciertas condiciones de autosuficiencia productiva en algunos rubros alimentarios, las mismas no recibieron el apoyo que recibieron las grandes empresas y medianos productores.

En esta perspectiva se han impulsado desde el Estado del año 1952, de manera general dos tipos de procesos de “colonización”: por un lado los dirigidos y por otro los espontáneos. Los primeros recibían cierto apoyo económico y técnico del Estado, pero los segundos no recibieron ningún apoyo. Pero también a partir de la ley INRA se impulsaron asentamientos humanos aunque en menor proporción.

Se ha logrado constatar que los procesos denominados de colonización (periodo CNRA e INC) y de asentamientos humanos impulsados por el INRA, en la mayor parte de los casos no fueron concebidos desde un enfoque integral y sostenible, y no han sido procesos planificados. Es decir, por lo menos desde fines de los 70, los procesos económicos jugaron un rol protagónico, al grado que el Estado se limitaba a los procesos administrativos y agrarios de dotación. La gente tomaba la iniciativa de la organización y de la inversión, de las opciones productivas, de subsistencia y del sacrificio.

Las causas mas importantes que determinaron que estos procesos fueran caóticos, de manera general se pueden resumir en la enorme necesidad y alta demanda de tierra, frente a oportunidades inmejorables de acceso a tierra con mucho potencial productivo y poco interés y voluntad de parte de los distintos gobiernos para acompañar procesos planificados de gestión de los asentamientos estructurados con un enfoque integral de ocupación territorial.

La necesidad y alta demanda de tierra, es una de las causas que una vez mas constatamos, fue enorme, por la cantidad de tierras distribuida, a un ritmo promedio de mas 85.000 has por año en los procesos dirigidos (primer periodo) y de mas de 270.000 has por año en los procesos espontáneos de colonización (segundo periodo). Sin duda en este segundo periodo las políticas de libre mercado, los procesos económicos y las oportunidades inmejorables de acceso a tierra con mucho potencial productivo, también jugaron su papel estructurador de los asentamientos.

El poco interés y voluntad de parte de los distintos gobiernos, especialmente a partir de 1985, para acompañar procesos planificados de gestión de los asentamientos, estructurados con un enfoque integral de ocupación territorial, fue otro factor determinante que produjo en la mayor parte de los casos, asentamientos desordenados, en términos productivos y espaciales, con características de alta precariedad, altamente sacrificados, hasta llegar a condiciones inhumanas que mucha gente no pudo tolerar. No obstante, estas condiciones de vida justamente determinaron a su vez el surgimiento de importantes organizaciones de “colonizadores” y lideres sociales que ahora protagonizan la historia de nuestro país.

Muchas veces, la necesidad de logros políticos y electorales también de distintos gobiernos explica la ausencia de planes y de procesos estructurados de asentamientos. *“Muchas veces no interesaba la dignidad y la vida de los “colonos” sino el potencial electoral que ellos representaban para su proyecto político”*⁶⁴. Desde esta lógica, se explica también la ausencia de un sistema de información catastral tanto sobre las tierras fiscales como sobre las tierras distribuidas.

Los efectos más relevantes de estos procesos de colonización caóticos, se pueden resumir en el deterioro del medio ambiente junto a los equilibrios ecológicos, y las condiciones precarias de vida.

⁶⁴ Solón Pablo. ¿Horizontes sin Tierra? 1ra. Edición. La Paz-Bolivia 1997. Pág. 60

El deterioro del medio ambiente, se expresa en la pérdida acelerada de la capacidad productiva de la tierra y de su cobertura vegetal, porque no se tomaron las previsiones necesarias para un tratamiento adecuado de los suelos dadas sus condiciones de fragilidad, convirtiéndolas en tierras poco productivas, pero también generando desequilibrios climáticos (lluvias intensas y frecuentes con graves consecuencias de inundaciones) y una depredación irracional de la fauna.

Las condiciones precarias de vida, que se han generado en los asentamientos, especialmente en los primeros años, donde la gente prácticamente se vió obligada a subsistir en condiciones inhumanas y por tanto indignas. Tuvieron que pasar muchos y sacrificados años para conquistar con esfuerzos personal y comunal y con luchas sociales permanentes, cada uno de sus derechos.

Esto debido a que la mayor parte de los asentamientos fueron consolidados a puro pulmón y sacrificio familiar y comunal sin el apoyo del Estado. Si bien en los casos de colonización dirigida tuvieron algún apoyo productivo de parte del Estado, no se tomo en cuenta de manera planificada la construcción de viviendas, la infraestructura de servicios básicos y los equipamientos sociales.

Finalmente, si bien la orientación fundamental del presente plan se hallan definido por el Plan Nacional de Desarrollo y las nuevas políticas de desarrollo agrario, las razones expuestas atrás - en esencia éticas - fundamentan la necesidad de ocupar de una manera más adecuada – mas equilibrada y planificada - nuestro territorio y de aprovechar mejor es decir con mas equidad, nuestros recurso naturales. Por eso la necesidad de una justa distribución de tierras, pero fundamentalmente que éstas formen parte de procesos planificados de gestión de asentamientos dignos y sostenibles.

4.2. NUEVOS PRINCIPIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS EN BASE A PROGRAMAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Para orientar un proceso de distribución de tierras que garantice la constitución de nuevas comunidades agrarias, dignas y sostenibles, que logre asegurar la transformación de las injustas estructuras de tenencia de la tierra se ha establecido como las normas rectoras en todos los ámbitos y niveles de gestión del plan, los siguientes principios y valores:

- a) Propiedad colectiva de la tierra.-** Que establece que el valor comunitario se encuentra por encima del individual, y constituye una base económica imprescindible para la sostenibilidad de la estructura de tenencia de la tierra, a partir de las experiencias históricas de la distribución individual de

la tierra. Pero, no se trata de una tenencia exclusivamente colectiva sino que se complementa con la propiedad familiar, y protege del mercado de tierras al pequeño productor y las comunidades (al que concurren de forma desigual los distintos agentes económicos). Se refiere a la prohibición de venta de la tierra, controla la especulación y además es una condición para estimular la gestión comunal no solo de la tierra (y la producción) sino del territorio.

En la cultura andina, la agricultura familiar campesina indígena y originaria, siempre fue trabajo controlado en buen grado por la comunidad, esto garantiza que los beneficios de los esfuerzos y del aprovechamiento de los recursos sean generalmente equitativos.

- b) La estructura espacial comunitaria.-** De los asentamientos, es decir el diseño físico espacial de los asentamientos debe generar las condiciones apropiadas para favorecer el ambiente de vida en comunidad.
- c) La revalorización cultural.-** Es un principio que pretende la recuperación, recreación de los principios y valores culturales en el ámbito de la organización social: de las relaciones sociales, la relación con el medioambiente, el trabajo, la producción; de tal forma, que los nuevos asentamientos se diseñen y construyan e implementen sobre esa base.
- d) Aprovechamiento productivo y sostenible del suelo.-** Se refiere al uso productivo de la tierra considerando sus cualidades naturales, sus aptitudes. Se debe considerar que si bien se dispone de mucha tierra en el país, la destinada a la actividad agrícola asciende solamente a un 7 % del territorio nacional. La fragilidad de los suelos de uso forestal con un cambio drástico pueden determinar su deterioro. Este principio está establecido en el marco legal agrario como la Función Económico Social (FES), que permite inclusive la posibilidad de reversión de la propiedad de la tierra ante el incumplimiento de la FES. Además, el uso productivo y sostenible del suelo debe garantizar que no se contamina el medioambiente.
- e) Equidad en la distribución de la tierra.-** Este principio supone la distribución de tierra a quienes no la tienen, o poseen de forma insuficiente. Además, a partir de este principio se posibilita de manera general una asignación mayor de recursos a quienes necesitan más, y una exigencia de esfuerzos mayor a quienes se encuentran en condiciones de dar más. Este principio también se encuentra consagrado en la ley INRA y de reconducción comunitaria de esta ley.

- f) Transparencia y eficiencia en los proceso agrarios.-** Este es un principio ético que busca que los recursos financieros públicos a emplearse en el proceso de distribución de tierras y asentamientos humanos, sean empleados de forma honesta, con un manejo transparente de información, para lograr los objetivos y resultados programados en el menor tiempo y con el menor costo posible. Esto supone la agilización de los procedimientos técnicos, legales y administrativos.

- g) Equilibrio en la ocupación del territorio.-** con el propósito de densificar las áreas menos pobladas del país y con menor aprovechamiento de sus recursos, supone el traslado de gente proveniente de regiones densamente pobladas, donde los recursos son escasos. Este principio facilitara condiciones mas dignas de vida de las nuevas comunidades agrarias y en el largo plazo ayudará además a incrementar los aportes de la producción agropecuaria al Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

- h) Unidad indisoluble de la distribución de tierras y asentamientos humanos.-** Este principio pretende asegurar que la distribución de tierras no se convierta en un acto simple de repartición de tierras, donde los asentamientos humanos corren el riesgo de fracasar o sean inhumanos.

4.3. ESTRATEGIAS PARA IMPLEMENTAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

Lo que se propone es garantizar a las comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra o con poca tierra el acceso equitativo a tierras fiscales disponibles, preferentemente en áreas de baja densidad poblacional, bajo aprovechamiento, con aptitudes de uso sostenible y comunitario, en torno a nuevos asentamientos humanos. Se ha consolidado el asentamiento de 50.000 familias en 500 nuevas comunidades en una superficie de 2.500.000 hectáreas de tierras fiscales distribuidas para ello es necesario lo siguiente:

- a)** Un seguimiento sistemático y periódico a la FES, mediante la aplicación de mecanismos efectivos apoyados en tecnología moderna y la participación de las organizaciones sociales y municipios, para la recuperación de tierras a dominio público. Se han revertido por lo menos 5 millones de hectáreas de tierras improductivas del país para su distribución y un mejor aprovechamiento productivo y sostenible.

- b) Construir bases de datos estandarizados, seguros y confiables sobre las tierras fiscales, y sobre las comunidades sin tierras o con poca tierra, con la finalidad de establecer un número de solicitudes y de comunidades potencialmente beneficiarias.
- c) Hasta el momento se ha constituido y consolidado el **Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF)**, con información de todas las tierras fiscales, disponibles y no disponibles, resultado de los procedimientos agrarios administrativos y las que provisionalmente se registren, asimismo se consolidó el **Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB)**, con información sistematizada por departamentos, municipios y comunidades sobre necesidades y demandas de tierra. Lo cual debe ser utilizado como base en la evaluación de solicitudes de dotación de tierras.
- d) Fortalecer la institucionalidad pública altamente articulada, para la administración eficiente de la propiedad de la tierra y la promoción de asentamientos humanos dignos y sostenibles.

4.4. PROPUESTAS GENERALES ORIENTADAS A UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE TIERRAS.

4.4.1. Plan de conformación de comunidades agrarias dignas y sostenibles en tierras fiscales

Implementar un proceso planificado y transparente de distribución de tierras y asentamientos humanos según las aptitudes de uso del suelo para un aprovechamiento sostenible y comunitario de los mismos, en torno a proyectos productivos con rentabilidad progresiva, a través de:

- a) Planes especiales de gestión territorial que articulen la distribución de tierras con los asentamientos humanos, en coordinación con entidades de gobierno y entidades privadas vinculados al desarrollo rural, considerando las aptitudes de uso de suelo de cada área de tierra fiscal disponible.
- b) La generación de Consejos Departamentales de Coordinación con las organizaciones sociales del campo, y comunidades organizadas sin tierras o con poca tierra, en torno a los cuales se pueda promover consensos sobre criterios de selección de “beneficiarios” y distribución de tierras con mayor racionalidad y equidad social y territorial. Estos

espacios deben servir para la implementación de acciones de mediación y búsqueda de consensos entre las mismas organizaciones.

- c) La formación de un comité técnico interinstitucional de coordinación (con Ministerios y Viceministerios involucrados en esta tarea) y la creación de mecanismos legales que obliguen y aseguren la participación de otros actores públicos particularmente en la organización de nuevos asentamientos humanos.
- d) La implementación de estrategias mediáticas y comunicacionales que generen en la población especialmente local (de las áreas de destino de los nuevos asentamientos) una actitud favorable para la distribución de tierras y los asentamientos humanos.
- e) La implementación de estrategias de orientación informativa y educativa en las comunidades con necesidades o demandas de tierras (en el mismo lugar de origen), donde se realice un trabajo de base, de organización conjunta del proceso de traslado y construcción del nuevo asentamiento que permitan un efectivo ejercicio del control social y un ejercicio pleno de los derechos individuales como colectivos.
- f) El involucramiento de autoridades departamentales y municipales, y de organizaciones locales en el proceso de construcción del nuevo asentamiento humano, especialmente en los lugares donde hay voluntad política de respaldar estos procesos.
- g) La generación de condiciones legales, sociales y políticas favorables para la distribución de tierras y la formación de nuevas comunidades en tierras fiscales en el marco de una ocupación más equilibrada del territorio boliviano.

4.4.2. Plan de Seguimiento y verificación de la Función Económica y Social de la Tierra (FES).

Estructurar sistemas e instrumentos efectivos de identificación de tierras fiscales, para la verificación de la FES incorporando tecnología apropiada para la administración de tierras, priorizando especialmente las grandes propiedades, que se encuentran ya tituladas, propiedades que se encuentran en proceso de saneamiento y propiedades grandes que aun no fueron objeto de saneamiento. En este sentido, se implementaran las siguientes acciones estratégicas:

- a) El seguimiento riguroso al registro provisional y definitivo de las tierras fiscales, afinando los mecanismos de registro en los procedimientos de saneamiento de tierras en el territorio boliviano.
- b) Análisis minucioso de indicadores que despierten sospechas de incumplimiento de la Función Económico Social (FES), aplicando nuevas y efectivas herramientas de verificación de la FES.
- c) Involucrando a organizaciones sociales en sus propios espacios organizativos locales y a través de otras instancias de coordinación departamental donde se encuentre información sobre presuntas tierras fiscales, o incumplimiento de la FES.
- d) Recurriendo a las fuerzas de seguridad pública cuando corresponda el desalojo, o cuando exista resistencia en la verificación de la FES

4.4.3. Plan de información sobre las tierras fiscales y comunidades sin tierra.

Construir una base de datos estandarizados, seguros y confiables sobre las tierras fiscales disponibles y no disponibles, y sobre las comunidades sin tierras o con poca tierra, articulados al Sistema de información geoespacial del Viceministerio de Tierras, para una administración eficiente de la propiedad de la tierra, mediante las siguientes acciones estratégicas:

- a) La estandarización, actualización y transparentación de los datos, sistemas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que aseguren un manejo ordenado de la información sobre las tierras fiscales y beneficiarios.
- b) La incorporación de tecnología apropiada para la administración de tierras fiscales.
- c) Estableciendo los mecanismos que aseguren de forma fluida y permanente el intercambio de información que se genera sobre las demandas y procesos de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos entre el INRA y el Viceministerio de Tierras.
- d) Implementando un sistema de registro de comunidades sin o con poca tierra sobre la base de la información disponible, generada con el

proceso de saneamiento a través de los datos estadísticos producidos por el Sistema Informático de Saneamiento y Titulación (SIST).

4.4.4. Plan de fortalecimiento de la institucionalidad pública.

Desarrollar las capacidades estratégicas y operativas del INRA, del VT y las entidades públicas involucradas en la promoción de asentamientos humanos, para una distribución equitativa de tierras y la organización de asentamientos humanos dignos y sostenibles, a través de:

- a) El mejoramiento y especialización profesional de los recursos humanos y una adecuada estructuración organizativa.
- b) La generación de las capacidades financieras suficientes como para sostener de forma sostenible la gestión del presente plan.
- c) La renovación y mejoramiento de sistemas y tecnologías de gestión técnica y administrativa.

4.4.5. Plan metodológico para la formación y gestión de comunidades agrarias en tierras fiscales

Antes de presentar de manera detallada la presente estrategia operativa presentamos a continuación los modelos de asentamientos que se estructurarán en función de las distintas características territoriales de las tierras fiscales disponibles (los distintos usos de suelo y formas físicas de los mismos) y las distintas opciones de gestión de las nuevas comunidades. Las tierras fiscales recuperadas en Pando, en realidad no son disponibles porque serán objeto de compensación a comunidades de la región que fruto del saneamiento quedaron con menos tierras de las que les correspondía. Sin embargo, estas formaran también parte de los programas de asentamientos humanos, siguiendo los lineamientos establecidos en el presente plan.

4.4.6. Propuesta de Modelos de Asentamientos Humanos

A continuación se presenta una propuesta genérica de un asentamiento humano y posteriormente se muestra las variaciones de ésta según los usos de suelo, las estructuras espaciales y las formas de gestión. Todas las comunidades para lograr una vida digna y sostenible, de manera general como se muestra en el cuadro siguiente tendrán como base de sustento los siguientes componentes:

- a) Un conjunto de equipamientos sociales e infraestructura de servicios básicos, al centro de la comunidad, en torno al que se estructura espacialmente todo el asentamiento.
- b) El conjunto residencial de viviendas, estructuradas en torno a los equipamientos comunales.
- c) Un conjunto de actividades productivas que aprovechen de forma sostenible los recursos naturales, y se localizan alrededor de todo el conjunto residencial.

La sugerencia se encuentra estructurada espacialmente por una forma conjunta de distribución de tal manera que se generen las condiciones para la instalación de servicios básicos y equipamientos sociales con costos racionales, y fundamentalmente se creen las condiciones para una vida en comunidad. Aunque el concepto central es el núcleo, la forma podrá variar a esquemas ortogonales, o hexagonales.

4.5. LOS PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DE DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

Una vez establecidas las metas, el volumen de trabajo que estas demandaran y en función el ritmo masivo de distribución de tierras que adquirirá el proceso, es conveniente que el diseño la planificación, las características de los procesos, la organización, la gestión de recursos, etc. se pongan a prueba de forma experimental el primer año. Por tanto, se establece la implementación de forma experimental únicamente de dos asentamientos por cada área de tierra fiscal durante el primer año (unos 12 asentamientos). Posteriormente, se pretende implementar un promedio de 50 asentamientos por año.

Por razones determinadas por el ciclo productivo y fundamentalmente de lluvias, y por razones de costo, no es posible implementar un proceso gradual o escalonado de asentamientos. Es decir todos los proceso de traslado y construcción se iniciarán entre el mes de abril y mayo de forma simultanea. Por tanto este hecho es el que estructurará en términos de tiempo, recursos y secuencia el proceso del asentamiento.

De manera general la presente propuesta, se halla estructurada desde el punto de vista de la gestión estratégica. Es decir, los procesos de gestión, del territorio, de la producción y de la organización social, que se convierten en el eje articulador del presente trabajo.

La gestión se la entiende como la articulación de la organización social y la forma en que se relaciona con los objetivos de la organización social. Para lo cual se organizan actividades en función de determinados fines utilizando recursos humanos, técnicos, y materiales en tiempos establecidos para el logro de los fines programados. El proceso de gestión esta compuesto por los procesos de planificación, administración que supone también actividades de seguimiento, control y de evaluación.

La planificación, concebida como la toma de decisiones oportunas, o anticipadas, que definen un rumbo a seguir (define qué se quiere hacer o lograr y para qué), en función de una secuencia de acciones y recursos. La administración permite poner en práctica lo planificado para alcanzar los objetivos propuestos. La evaluación ayuda a establecer el grado de alcance de objetivos y a encontrar explicaciones sobre las razones que impidieron mejores logros o resultados exitosos. En este sentido, la implementación de este proceso se ha estructurado en las tres grandes fases indicadas. Cada una se desarrolla en una secuencia de etapas o pasos que permiten organizar las actividades y los recursos de forma ordenada.

4.6. PLANIFICACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS PROGRAMAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Esta primera fase tiene el propósito de generar las condiciones legales y técnicas para la distribución de las tierras fiscales y la implementación de los asentamientos. Las condiciones legales se refieren al conjunto de procedimientos sobre dotación de tierras, establecidos en el marco legal agrario. Las condiciones técnicas se refieren al proceso de diagnóstico territorial de las tierras fiscales y a la planificación territorial de los asentamientos. Según la norma este proceso es considerado como la elaboración de los programas de asentamientos humanos. Para generar estas condiciones se requieren seguir los siguientes pasos:

- a) Identificación de las tierras fiscales.
- b) Diagnóstico y Evaluación del Territorio.
- c) Determinación de modalidad de distribución.
- d) Selección de beneficiarios, incluyendo información sobre el lugar de destino en el lugar de origen de las personas.

- e) Elaboración del programa específico para implementación de este nuevo procedimiento.
- f) Autorización de ingreso / Resolución de dotación

4.6.1. Identificación de las tierras fiscales.

*“La dotación de tierras se refiere a la entrega de parcelas a los campesinos, en las dimensiones máximas de la pequeña propiedad, es la principal forma de adquisición de la propiedad privada agraria”*⁶⁵. Tiene por objeto constituir de manera gratuita, derecho de propiedad colectiva sobre las Tierras Comunitarias de Origen a favor de pueblos y comunidades indígenas u originarias y Propiedades Comunarias a favor de comunidades campesinas, colonizadores, y pueblos y comunidades indígenas y originarias, quienes deben acreditar previamente su personalidad jurídica o documento que demuestre el inicio del trámite para la obtención de su personalidad jurídica cuando aun no haya sido otorgada.

La disponibilidad de tierras fiscales susceptibles de ser distribuidas bajo el régimen de propiedad agraria, no sólo debe cumplir la condición de ser libre de derechos de propiedad agraria, sino que, además, debe ser libre de todo derecho, sin restricciones para ser otorgada a privados. Adicionalmente, las tierras fiscales identificadas dentro del saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, pueden no resultar disponibles, en la medida que no se hubiere satisfecho la necesidad espacial del pueblo indígena demandante.

Con la finalidad de lograr que las tierras fiscales sean disponibles para su distribución, es necesario que el Instituto Nacional de Reforma Agraria emita la Respectiva Resolución que determine la calidad de tierra fiscal, de igual forma las tierras susceptibles de distribución deberán contar con el **replanteo técnico** si corresponde y se deberá realizar una inspección en la misma para determinar que evidentemente se encuentre en calidad de fiscal, debido a que muchas resoluciones de tierra fiscal son de años anteriores y posiblemente en la actualidad las tierras estén ocupadas.

Con el objetivo de iniciar procesos de distribución de tierras fiscales, se deberá considerar la información del saneamiento referida a la tenencia de la tierra, posibles beneficiarios y áreas fiscales sujetas a distribución, esta información y todas sus características a partir de la implementación del presente plan, se

⁶⁵ Barrenechea Zambrana Ramiro. "Derecho Agrario". 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 149

podrá encontrar en una sola base de datos que es manejada según la nueva ley INRA (3545) en el Registro Único Nacional de Tierras fiscales (RUNTF). Para la selección de las tierras fiscales que progresivamente se vaya seleccionando año tras año para su distribución, se aplicaran los siguientes criterios de priorización:

- a)** Cercanía a centros poblados.
- b)** Accesibilidad terrestre a las tierras fiscales.
- c)** Aptitud de uso agro forestal.
- d)** Demandas de Tierras Fiscales focalizadas, por parte de organizaciones agrarias interesadas o con necesidades de tierra.
- e)** Verificación de existencia de asentamientos ilegales, para su correspondiente desalojo o regularización si corresponde.
- f)** Capacidad organizativa y disponibilidad de los demandantes.
- g)** Consenso departamental y local entre comunidades, organizaciones sociales y beneficiarios.
- h)** La ausencia en lo posible de conflictos sociales o políticos.
- i)** Preferencias legales para la selección de los beneficiarios, según establece la norma.

Una vez identificadas las tierras fiscales para su distribución, se determinan perímetros provisionales para que sean objeto de un proceso de planificación territorial, adecuando para este fin las normas metodológicas de ordenamiento territorial para áreas rurales, en coordinación con el Viceministerio de Planificación territorial. En vista de no haber una categoría submunicipal de ordenamiento territorial, existe la imperiosa necesidad de elaborar planes especiales de gestión territorial.

Con este propósito se realizará para cada área de tierra fiscal o perímetro determinado primeramente un diagnóstico y evaluación territorial, sobre la base del cual se elaborara la propuesta de programa específico de asentamientos humanos, o más propiamente de la propuesta de un nuevo programa de distribución de tierras fiscales disponibles.

4.6.2. Diagnóstico y Evaluación del Territorio.

El diagnóstico del territorio se realizará en torno a los tres ejes establecidos en las normas metodológicas de ordenamiento territorial, adecuando los mismos a las características de las tierras fiscales. Es decir se tratan en general de espacios aun no habitados, aunque en algunos casos se tratan de tierras ocupadas recientemente de forma ilegal.

“La extensión Biofísica es uno de los ejes de mayor importancia para la evaluación de las condiciones del asentamiento” ⁶⁶. Lo cual permite el conocimiento de los recursos naturales existentes, particularmente el tipo de vegetación y fauna existente en la zona, los microclimas, el tipo de relieve, los tipos de suelo, sus aptitudes y posibilidades de producción agrícola o forestal o de turismo. Permite la identificación de fuentes y volúmenes de agua o de lugares de riesgo.

Si bien este componente será revisado a través primeramente de fuentes secundarias como los planes de uso de suelo e imágenes satelitales, la mayor información será recogida de un trabajo de campo. Este análisis permitirá determinar de manera mas detallada los distintos usos de suelo, entre ellos la localización de las áreas para uso residencial. En zonas con asentamientos ilegales, desde esta dimensión se analizará los usos especialmente productivos que el asentamiento le esta otorgando a los suelos.

La dimensión socioeconómica, si bien no tendrá relevancia en tierras fiscales no ocupadas aun, sin embargo constituye un eje que nos permite por lo menos un análisis socioeconómico del entorno, con el propósito de generar articulaciones sociales y económicas. Es decir permitirá identificar las organizaciones sociales y los mercados o ferias o centros de abastecimiento de la zona para la integración de las nuevas comunidades.

Sin embargo, en tierras fiscales ya ocupadas ilegalmente, esta dimensión cobra una mayor importancia, porque exigirá una evaluación espacial del asentamiento, la calidad de la vivienda, de los servicios y equipamientos sociales, el tipo de infraestructura básica existente en el asentamiento. Permitirá analizar y evaluar las condiciones de organización en general del asentamiento. Permitirá establecer el tipo de vínculos que se generaron con el mercado y con las organizaciones sociales de la región.

⁶⁶ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 309

La dimensión político institucional, en el diagnóstico de tierras fiscales aun no ocupadas, tampoco tiene mucha relevancia. No obstante conviene un análisis de su entorno, que permita localizar principales equipamientos Político administrativos de la región a quienes deben recurrir en casos de necesidades urgentes y en perspectiva de consolidar su asentamiento, y caracterizar a los principales actores y sus áreas de influencia y/o control territorial.

El Certificado sobre la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT) es un instrumento emitido por la Superintendencia Agraria de regulación del uso sostenible de la tierra que proporciona información científica sobre la tierra, en función a variables tales como textura de los suelos, clima, humedad, drenaje, pendiente y otras, identificando la aptitud y las limitaciones para su uso.

*“El CUMAT tiene como objetivo garantizar que el uso de la tierra se realice en correspondencia con su aptitud de uso mayor, que sea consistente con la capacidad de carga para la actividad productiva, sin afectar a su capacidad de producción en el tiempo”*⁶⁷, de manera que se logrará el aprovechamiento sostenible del recurso tierra y de esa forma evitar la sobre explotación de la tierra y sus recursos en forma contraria a la capacidad de uso mayor.

Con la finalidad de iniciar procesos de distribución de tierras, se deberá considerar la Certificación sobre la capacidad de uso de la tierra, al respecto el Art. 94 del actual Reglamento Agrario establece que una vez iniciado el proceso en la Dirección Departamental que conoce el procedimiento y remitidos los antecedentes, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, solicitará en un plazo no mayor a diez (10) días calendario al Superintendente Agrario o Superintendente Forestal la certificación sobre su capacidad de uso mayor, para que estas instancias certifique en el plazo de diez días calendario, sobre la capacidad de uso mayor de las tierras identificadas, al primero cuando las tierras de uso múltiple y al Superintendente Forestal cuando se traten de tierras de producción forestal permanente.

4.6.3. Determinación de modalidad de distribución.

Los Proyectos de Resolución Determinativa, constituyen los documentos en los cuales las Direcciones Departamentales sugieren bajo qué modalidad se va a distribuir la tierra fiscal, para poner en conocimiento de la Comisión Agraria Departamental respectiva, de esta manera se hace conocer a las

⁶⁷ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 140

organizaciones matrices que conforman la CAD, sobre los procedimientos de distribución que se están sustanciando.

La respectiva Comisión Agraria Departamental donde fue remitido el proyecto de resolución que determina la modalidad de distribución, debe emitir el dictamen respectivo en el plazo de diez (10) días calendario a partir de su recepción, al respecto es importante señalar que el dictamen se constituye solo en una opinión respecto a la modalidad de distribución y en ausencia del mismo vencido el plazo, el Director Nacional podrá emitir la resolución que determina la modalidad de distribución en el plazo de 10 días calendario.

4.6.4. Selección de beneficiarios.

Durante el proceso de selección de la comunidad beneficiaria se procederá a confrontar la información del Registro Único de Beneficiarios – RUNB, a objeto registrar, verificar, y/o depurar la lista de miembros de la comunidad beneficiaria, contemplando las políticas y las necesidades socio – económicas de las comunidades y sus miembros beneficiarios. El proceso de selección de la comunidad y de los miembros, considerará:

- a) Las preferencias legales.
- b) Consulta a las organizaciones sociales del área objeto de distribución sobre el uso de la tierra, así como de las organizaciones de área de origen de la comunidad beneficiaria sobre la necesidad de acceso a la tierra. Si corresponde se ejecutarán audiencias públicas destinadas a dicho fin.
- c) Consulta a instancias estatales nacionales, departamentales y regionales relacionadas con la temática.

Al momento de proceder a la dotación de tierras fiscales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en el marco de las políticas nacionales deberá considerar, si fuere necesario, el reagrupamiento de familias y comunidades, de manera que sean sostenibles para la implementación de políticas de desarrollo rural conforme las características del uso de la tierra. Esta valoración podrá ser aplicable en aquellas comunidades cuyos miembros hubiesen abandonado las tierras, previa verificación y consulta con la comunidad beneficiaria. Las preferencias establecidas por ley se aplicarán en el siguiente orden:

- a) En favor de pueblos y comunidades, indígenas u originarias, campesinas y colonizadores que residan en el lugar y no posean tierra.
- b) En favor de pueblos y comunidades, indígenas u originarias, campesinas y colonizadores que residan en el lugar y posean tierras insuficientes.
- c) En favor de pueblos y comunidades, indígenas u originarias, campesinas y colonizadores que no residan en el lugar y que no posean tierra o la posean insuficientemente.

En este último caso las autoridades competentes valorarán la necesidad de tierra y la proximidad al área de dotación. El Director Nacional definirá en caso de conflicto. Aunque las normas establecen la posibilidad de dotación sin programas de asentamientos, el presente plan establece la necesidad de estructurar programas de asentamiento humanos aun en aquellos casos donde las tierras fiscales ya se encuentran ocupadas ilegalmente, debido a las enormes carencias en general de este tipo de asentamientos, previo diagnóstico territorial.

4.6.5. Elaboración del Programa Específico de Gestión Territorial.

La necesidad de implementación de Programas de Asentamientos Humanos, dentro de los procedimientos de Dotación Ordinaria, se definen con los informes señalados en el Art. 103 del D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007, realizando una evaluación sobre la necesidad o no de incorporar los programas y elaborando del informe sobre el interés público especial IPE.

Por lo tanto, el interés público especial determinará la justificación de la incorporación de un programa de Asentamientos Humanos, que requiera de componentes de infraestructura, servicios básicos y/o asistencia técnica. No obstante, los objetivos y estrategias del presente plan, que forman parte de la política de transformar la estructura de tenencia de la tierra, exigen aplicar otros criterios coherentes con los mismos.

Cumplidas las formalidades legales y técnicas (diagnostico territorial), se debe elaborar el mencionado programa para su posterior implementación, con la finalidad de satisfacer interés públicos especiales de las comunidades beneficiarias. El Director Nacional deberá solicitar en el plazo de cinco (5) días hábiles, al Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente la Elaboración del programa de Asentamientos Humanos dentro del área

identificada, una vez recibida la solicitud elaborará los programas de asentamientos humanos en un plazo no mayor a veinte días calendario.

El programa específico del asentamiento humano elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, se traducirá en un Plan Especial de Gestión Territorial, que en observancia al Art. 94 del Reglamento de la Ley 1715 deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a)** Descripción del interés público especial que configura su finalidad.
- b)** Descripción básica de la condición socioeconómica y demográfica de las comunidades campesinas o pueblos y comunidades indígenas y originarias beneficiarias.
- c)** Ubicación y posición geográfica, superficie y límites de la tierra objeto de la dotación extraordinaria, representada en un plano, dentro del área afectada al procedimiento.
- d)** Medios materiales conducentes a su ejecución.
- e)** Autoridades responsables de su ejecución y roles que cada una de ellas cumplirá, en el ámbito de sus competencias, bajo coordinación del Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- f)** Plazos de ejecución del Programa de Asentamientos Humanos.
- g)** Criterios técnicos que permitan establecer las actividades a desarrollarse en el área objeto de dotación extraordinaria considerando la certificación de la capacidad de uso mayor de la tierra en base al mapa de aptitud de uso de la tierra aprobada por Resolución Ministerial.

Los criterios técnicos del programa específico o Plan Especial de Gestión Territorial (PEGT) de la comunidad, aunque de manera general están definidos en el presente plan, deberán expresarse en un mayor nivel de detalle en los siguientes puntos:

- a)** Imagen objetivo del asentamiento a 5 años de horizonte temporal.
- b)** Objetivos de uso y ocupación del territorio.

- c) Políticas comunales de uso del suelo y de ocupación del territorio, estableciendo una área de uso residencial (y dentro de éste un área de vivienda familiar y otro de uso público (donde se ubiquen los equipamientos sociales) y otro de uso productivo. Dentro de este, se establecerá los distintos usos productivos a corto y mediano plazo.
- d) Estrategias de implementación del PEGT, en 5 ejes: en el ámbito productivo, en el ámbito de construcción de vivienda y en el ámbito de construcción de los equipamientos sociales y e infraestructura básica, en el de abastecimiento de subsistencia y gestión del asentamiento y capacitación.
- e) Un calendario de ejecución de las actividades principales para el traslado y construcción del asentamiento.
- f) Presupuesto del plan o programa específico.

De manera general, cuando la dotación se la realice en áreas de bosque o tierras de producción forestal permanente, se deberá considerar principalmente los siguientes parámetros:

- a) Asentamientos humanos con comunidades agrupadas para garantiza su sostenibilidad y la implementación de programas productivos, infraestructura y servicios básicos.
- b) Apoyo financiero y asistencia técnica considerando la aptitud de uso de suelo.
- c) Manejo comunitario del recurso bosque.

4.6.6. Autorización del Asentamiento.

Una vez recibido el Programa específico de Asentamiento Humano elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria en el plazo de cinco (5) días calendario, podrá autorizar el asentamiento de los futuros beneficiarios. Corresponde señalar que bastará la elaboración del programa, su aprobación y remisión al Director Nacional del INRA para autorizar el asentamiento de la comunidad beneficiaria, quien dictara Resolución de Dotación y Titulación en el plazo de 10 días hábiles. Dadas estas condiciones, se pasa a la fase de ejecución del PEGT, en el que el Viceministerio de

Tierras coordinará la implementación y efectuará el seguimiento correspondiente tal como se describe a continuación.

4.7. PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO RURAL

La agricultura familiar continúa con su rol de proveedora de alimentos, pese al éxodo rural que se origina principalmente en las áreas de agricultura tradicional más deprimidas donde se han producido procesos de erosión importante de los recursos productivos, se han debilitado las estructuras organizativas e instituciones locales, y la agricultura está atravesando una importante crisis de productividad. Una buena parte de esas migraciones se dirigen a las tierras bajas, aunque en mayor medida a las ciudades.

El problema es que las ciudades no pueden emplear productivamente a esa población y las migraciones alimentan un grupo de población flotante desempleada, o precariamente empleada que no tiene otra opción que mantener sus relaciones con el campo. Otros optan por la búsqueda de tierras en zonas de presión de la colonización, lo que en algunos casos lleva a estrategias campesinas familiares de ocupación de múltiples parcelas en una variedad de pisos ecológicos. No obstante, pese a las dificultades que conlleva la migración para esas poblaciones, los colonos establecidos en zonas tropicales o sub-tropicales consiguen mejor calidad de vida en comparación con sus zonas de origen.

La mayor parte de la expansión de la agricultura empresarial capitalista se ha producido en las tierras bajas de Santa Cruz en un paisaje dominado por medianas y grandes propiedades agrícolas, que gradualmente han conectado a la pequeña producción circundante, dentro de una economía regional estrechamente conectada al mercado regional y nacional con la producción de cereales, carne, lácteos y frutas, entre otros.

La articulación de esta economía a los mercados externos se da principalmente a través de la producción y transformación básica de soya, aunque su inserción en los mercados internacionales es más vulnerable y precaria, y su competitividad está basada en preferencias arancelarias las que pese a los acuerdos regionales cada vez más están sujetas a decisiones unilaterales de los países de destino.

La expansión de la agricultura cruceña basada en la mediana y gran propiedad ha llevado a la acumulación de tierras y de riqueza en unas pocas manos. *“Este tipo de agricultura tiene, en general, bajos impactos multiplicadores en el resto de la*

*economía rural regional y genera poco empleo”*⁶⁸. Asimismo, ha despertado un proceso importante de deforestación inapropiada de bosques deciduos. Lo anterior junto con el crecimiento de una ganadería extensiva en los llanos benianos, la chiquitania y el chaco, y la persistencia del sistema de barracas en el norte amazónico ha llevado a que una porción importante de las tierras y bosques más productivos del país se concentren en manos de las elites agrarias.

Es cierto que las demandas territoriales indígenas, luego de intensas luchas sociales, han empezado a modificar en parte la desigual estructura de tenencia de la tierra, pero eso no evita que, considerando el conjunto del país, la tierra sea uno de los recursos más desigualmente distribuidos, producto de una historia de despojo de tierras de pueblos indígenas y su entrega bajo sistemas prebendales a grupos privilegiados de terratenientes.

Además, el hecho de haberse cedido las mejores tierras a la agricultura empresarial, sobre áreas que estaban siendo reservadas para pequeños productores a través de la colonización en la denominada zona de expansión en el departamento de Santa Cruz- ha llevado a que se reduzcan fuertemente las posibilidades de los pequeños productores y los denominados colonos para obtener tierras en las fronteras agrícolas en expansión. Esto ha dado lugar al crecimiento de las denominadas fronteras neo-liberales concentrando fuertemente la riqueza en pocas manos.

La contribución formal de los bosques, o aquella que es visible para las estadísticas, es relativamente pequeña, alrededor del 3% del PIB, aunque éste dato captura principalmente la producción forestal legal de madera y castaña. La participación del empleo formal forestal en la PEA nacional es también pequeña, alrededor del 3%. La pequeña contribución formal del sector forestal a la economía nacional se debe también a que casi la mitad del aprovechamiento maderero se produce al margen de la ley, y éste obviamente no hace parte de las estadísticas oficiales. No obstante, es preciso anotar que en los últimos años, se ha producido el crecimiento de la extracción maderera y de las exportaciones de madera, con una mayor contribución de los productos transformados.

De igual manera, las exportaciones de castaña han tenido una expansión notable que se ha debido a una importante expansión de la capacidad instalada de beneficiado pero, sobre todo, al reciente repunte de los precios internacionales de ese producto.

⁶⁸ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 287

Debe destacarse que la contribución menos visible de los bosques es importante puesto que éstos hacen aportes significativos a las economías locales siendo que son varios los grupos sociales que dependen de los bosques para obtener bienes de consumo y/o para generar ingresos monetarios. Entre los primeros están las comunidades indígenas y poblaciones extractivistas que dependen de diversos productos del bosque ya sea para su alimentación, salud y vivienda, además de las comunidades campesinas y colonos que también usan esos recursos, aunque en menor medida. Otros actores que dependen de recursos forestales son los motosierristas, los usuarios locales organizados en Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), y un extenso grupo de madereros intermediarios y dueños de aserraderos.

Ellos se articulan con grupos de carpinteros y artesanos de la madera. Además, existe un reducido grupo de empresas forestales grandes, usualmente con concesiones, que también se dedican al procesamiento industrial de la madera. Finalmente, en Bolivia no existe todavía un importante desarrollo de actividades rurales no agropecuarias. Únicamente el 14% de la PEA rural se dedica a actividades no agropecuarias como el comercio, actividades de enseñanza y construcción.

En general, la expansión de actividades no agropecuarias en el campo o poblados rurales está asociada al crecimiento de la agricultura que impulsa el desarrollo de actividades de servicio para esta actividad. En otras circunstancias, esta expansión también lleva a que las familias campesinas opten por la diversificación de sus ingresos por fuera de la agricultura. Este fenómeno tampoco está muy desarrollado en Bolivia porque, en promedio, 83% del ingreso total de las familias campesinas está todavía basado en los sistemas productivos agropecuarios y/o forestales. Esto sugiere que la mayoría de la población rural todavía depende de la agricultura y los bosques para subsistir.

4.8. EN EL ÁMBITO FINANCIERO Y ADMINISTRATIVO

En este ámbito se pretende elevar al máximo la capacidad financiera tanto del Instituto Nacional de Reforma Agraria, del Viceministerio de Tierras así como de las instituciones involucradas especialmente en los procesos de asentamientos humanos. En esta perspectiva se busca mejorar cualitativamente el escenario de las posibilidades de financiamiento en el siguiente sentido, con la finalidad de incorporar en la canasta de fondos que el INRA se encuentra en proceso de formación con algunas entidades de cooperación externa, el presente plan, de forma que se aseguren parte de los recursos necesarios. No obstante, estos

recursos de la cooperación externa debieran tener una disponibilidad decreciente y complementaria en el largo plazo.

Considerando las dificultades de conseguir recursos de donación de la cooperación externa, generar un mecanismo legal que asegure la disponibilidad permanente y automática de recursos financieros del Estado, particularmente del Impuesto a los Hidrocarburos (IDH), para la distribución de tierras, considerando que este impuesto forma parte de las conquistas históricas de las comunidades campesinas indígenas y originarias del país, de tal forma que el Estado a través de las distintos ministerios involucrados en los asentamientos humanos, debieran disponer de estos fondos de forma anual.

Por otro lado, una fuente importante de recursos para financiar los asentamientos humanos puede encontrarse en el Fondo Indígena que no ha tenido una ejecución presupuestaria relevante en el pasado inmediato, además de los Fondos o programas que buscan detener la migración en aquellas regiones donde es inviable cualquier mejora debido a limitaciones estructurales, entre ellos FONADAL, cuando estos recursos debieran servir para contribuir al traslado de la gente a otras regiones productivas.

CONCLUSIONES

- C.1.** El problema de la tenencia de la tierra fue constante en la historia de Bolivia, hasta que en el año 1996 se abre un camino para el saneamiento de la tierra bajo la condición principal que es la de cumplir la Función Económico Social, es decir que quien reclama ser propietario de la tierra debe justificar su derecho trabajándola de manera sostenible. Esa ley fue modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, en el gobierno del presidente Evo Morales Ayma, con la finalidad de agilizar los trámites y evitar que los grandes terratenientes sigan recurriendo a evasivas para evitar que el saneamiento se realice.
- C.2.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria como única institución encargada de la distribución y redistribución de tierras, está compuesta por equipos multidisciplinarios denominados brigadas, las cuales se encuentran conformadas por un Responsable de Brigada, Asistentes, Evaluadores Técnicos y Jurídicos, los cuales deben recurrir a guías tanto jurídicas como técnicas para llevar a cabo una labor eficiente antes, durante y después del proceso de saneamiento, reversión y expropiación de tierras. Una vez identificadas las tierras se procede al registro de las tierras fiscales con la finalidad de distribuirlos en lo posterior a pueblos y comunidades que necesiten para trabajarlas.
- C.3.** Por todo lo expuesto en líneas precedentes se establece la necesidad de analizar el Decreto Supremo N° 29215 reglamento de la ley N° 1715 modificada por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria con la finalidad de:
- ✓ Establecer cuales son los factores que impiden la distribución y redistribución de tierras fiscales disponibles en nuestro país.
 - ✓ Crear un nuevo procedimiento que permita establecer celeridad y efectividad en el proceso de distribución de tierras fiscales identificadas durante los procesos de saneamiento, reversión y expropiación de tierras.

- ✓ Proponer nuevos lineamientos jurídicos para que pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas puedan realizar de manera correcta su solicitud de dotación de tierras.
- ✓ Establecer los parámetros para la evaluación de los programas de asentamientos humanos.
- ✓ La aplicación de nuevos instrumentos que permitan lograr un equilibrio en la tenencia de la tierra y cortar de raíz los latifundios improductivos en Bolivia.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es el de establecer un nuevo procedimiento para la distribución eficaz y equitativa de tierras fiscales disponibles mediante un análisis del reglamento agrario, lo cual nos permitirá establecer los factores que imposibilitan el avance en la dotación de tierras e implementar una correcta evaluación de programas de asentamientos humanos.

RECOMENDACIONES

- R.1.** Conforme a las experiencias vividas en la dirección departamental del INRA y en virtud de los resultados estadísticos que demuestran poco avance en la distribución de tierras se pudo evidenciar que es necesario modificar el régimen de distribución de de tierras y reforzar las actividades trascendentales respecto al proceso identificación de tierras fiscales y su correspondiente distribución garantizando la celeridad, equidad y transparencia en este proceso, ya que de esta manera se logrará eliminar el latifundio improductivo en el país.

- R.2.** Con los antecedentes expuestos, y con el objetivo de operativizar el proceso de distribución se propone, la modificación, simplificación y desburocratización de los procedimientos agrarios de distribución y redistribución de tierras fiscales disponibles a pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas respetando la capacidad de uso de la tierra.

- R.3.** Se recomienda que el presente trabajo pueda ser tomado en cuenta para la implementación de un nuevo programa mucho más eficiente y eficaz orientado a una distribución equitativa y transparente de tierras fiscales disponibles en el menor tiempo, con menores costos para el Estado y con mejores resultados, basados en la propiedad comunal de la tierra, en los principios ancestrales de reciprocidad, en la organización comunal del trabajo, en el uso planificado y sostenible de los recursos de la madre tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ **BARRENECHEA ZAMBRANA, Ramiro**
“Derecho Agrario”, 4ta Edición, La Paz – Bolivia 2007.
- ❖ **BOLIVIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL**, de fecha 7 de febrero de 2009. **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Ley N° 3464 del 2 de agosto de 1953**, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956 (Ley Fundamental de Reforma Agraria) **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Ley N° 1715 de fecha 18 de octubre de 1996**, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**, de 28 de noviembre de 2006 modificatoria de la Ley No. 1715. **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 22407 de 11 de enero de 1990.** (Crea el Fondo de Inversión Social, el Artículo. 69 dispone la Titulación directamente con Auto de Vista) **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Ley 7765 de 31 de julio de 1966.** (Ley General de Colonización). **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.**
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de fecha 2 agosto de 2007.** Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. **Gaceta Oficial de Bolivia.**
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997.** Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000.** Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 25848 de 18 de julio de 2000.** (modifica el D.S. 25763, establece el valor concesional en 0.10 centavos de boliviano por hectárea).
- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo 27145 de 30 de agosto de 2003.** (Pago de precios de adjudicación).

- ❖ **BOLIVIA, Decreto Supremo N° 29215 de fecha 2 agosto de 2007,** Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

- ❖ **BOLIVIA, Breve historia del Reparto de Tierras en Bolivia de 2 de enero de 2010.**

- ❖ **KELSEN, Hans**
Teoría Pura del Derecho, Introducción a la Problemática Científica del Derecho, 2da. Edición, Editorial Nacional, México 1981.

- ❖ **MACHICADO ROCHA, Edwin**
Sistemas Económicos Sistemas Jurídicos Pluralidad y Correspondencia de Sistemas. Editorial Poiesis. 1ra. Edición Agosto 2010. La Paz - Bolivia.

- ❖ **Manual de Procedimiento de adjudicación de tierras,** aprobado por Resolución Interna No. 66/79 de 26 de enero de 1979.

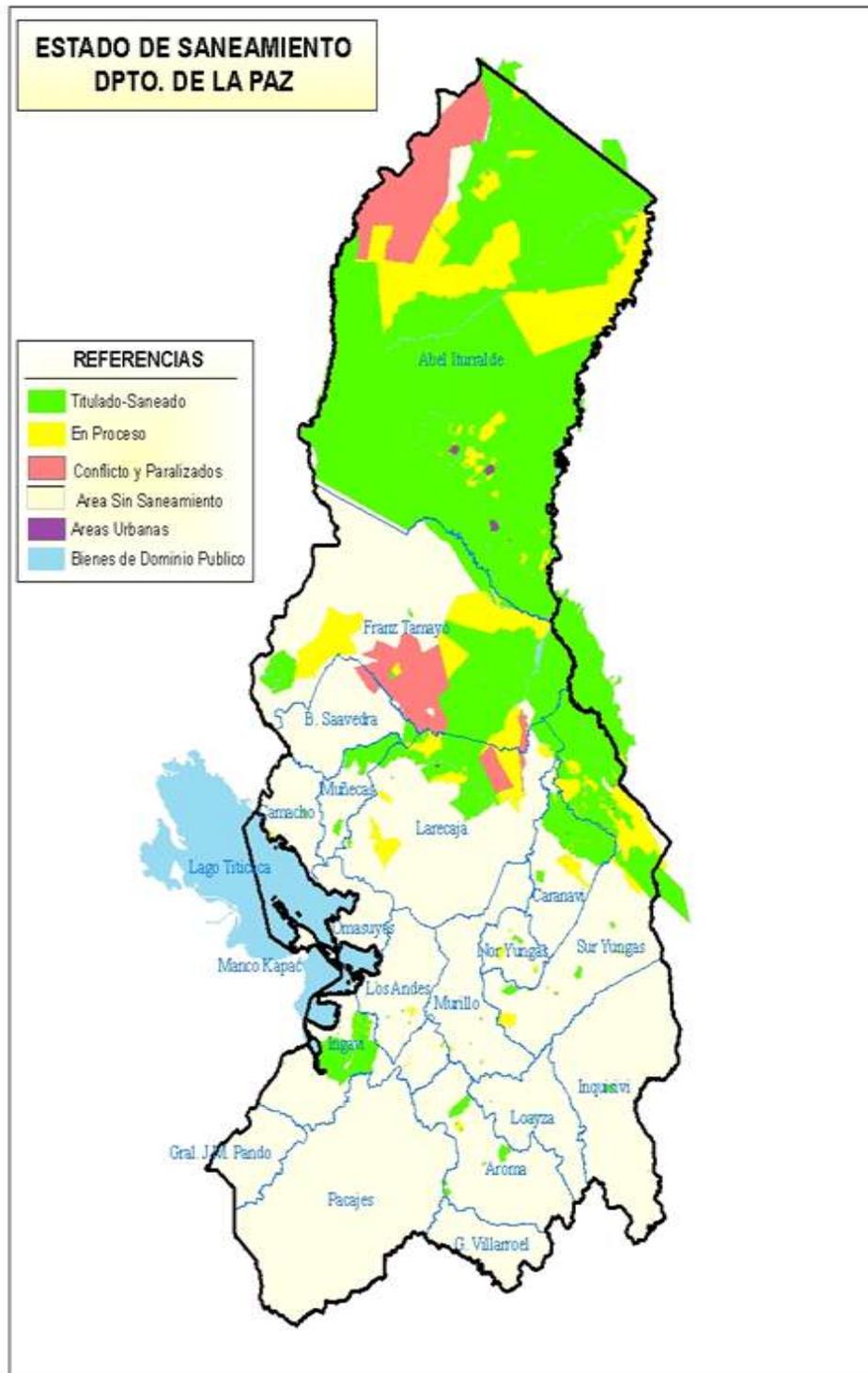
- ❖ **OSSORIO Y FLORIT, Manuel**
“Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires - Argentina 1992.

- ❖ **RAMOS MAMANI, Juan**
“Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano”.
Tomo II. La Paz-Bolivia 2006.

- ❖ **SOLÓN, Pablo**
¿Horizontes sin Tierra? Editorial Talleres de Huellas S.R.L. 1ra. Edición, La Paz-Bolivia, marzo de 1997.

- ❖ **VARGAS FLORES, Arturo**
Guía Teórica para elaboración del Perfil de Tesis de Grado.

ANEXOS



ESTADO DEL SANEAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ				
Nº	PROVINCIAS	PROVINCIA SUP. (ha)	TITULADOS y RFS SUP. (ha)	%
1	Abel Iturralde	3979448.7830	3173374.5400	80.0
2	Aroma	456935.7690	13472.6072	2.9
3	Camacho	168409.9188	1762.3770	1.1
4	Caranavi	243217.7924	102983.8093	42.3
5	Franz tamayo	1692668.9587	669942.4938	39.6
6	Ingavi	409210.4539	80691.8177	19.7
7	Inquisivi	708645.8017	3991.6438	0.6
8	Larecaja	1006284.5482	242426.5190	24.1
9	Loayza	287928.5661	27.4963	0.1
10	Los Andes	278316.0817	111.3951	0.1
11	Manco Kapac	25072.4448	2.6582	0.1
12	Muñecas	172131.7992	35988.7877	20.1
13	Murillo	382523.9502	62.3513	0.1
14	Nor Yungas	175768.5440	3427.7382	2.1
15	Sud Yungas	856534.3943	251638.0284	29.4
16	Omasuyos	137330.3602	0.0000	0
17	Pacajes	1135598.4344	0.0000	0
18	Bautista Saavedra	314711.6930	4678.9875	1.5
19	Gualberto Villarroel	196567.1676	0.0000	0
20	Gral. José Manuel Pando	181324.8854	0.0000	0
SUPERFICIES TOTAL:		12,808,630.3466	4,752,611.2838	37 %

El procedimiento normal para distribución de tierras

Viernes, 14 de Agosto de 2009 11:04



Esteban Sanjinés Delgadillo

Director Regional Altiplano – Fundación TIERRA

14 de agosto de 2009

Estas últimas semanas se ha presentado como un trascendental hecho político el proceso de distribución de tierras fiscales que se ejecuta en el departamento de Pando. Las opiniones al respecto del por qué se ejecuta esta acción han sido muchas, todas redundando en las razones e implicancias políticas. Pero es necesario no perder de vista la parte formal y jurídica, aquella que describe el cómo debe realizarse el proceso de dotación y distribución de tierras fiscales.

Los artículos 42 al 50 de la Ley INRA instituyen el mecanismo para la distribución de tierras en el país. Dichas normas empiezan señalando que esta acción debe ser ejecutada por el INRA a partir de la instauración de un trámite administrativo que debe ser iniciado por las Direcciones Departamentales en zonas donde se haya concluido el proceso de saneamiento. Es así, que únicamente puede redistribuirse "tierras fiscales". Ahora bien, la categoría de "tierra fiscal" tiene su propia sub-división, hay tierras fiscales "disponibles" y "no disponibles". Las "no disponibles" son: las que fueron reservadas para compensar territorios a comunidades que en otras zonas las tienen de manera insuficiente, las áreas protegidas, las concesiones forestales y las tierras que fueron requeridas por instituciones públicas (YPFB, SERGEOTECMIN, ABC, etc) para la ejecución de proyectos de interés nacional.

Por su parte, las tierras "disponibles" susceptibles de redistribución son: las revertidas, las expropiadas, las certificadas como tales después del proceso de saneamiento y las que tienen trámites que fueron declarados nulos por transgredir algún requisito de orden legal.

La Constitución Política del Estado establece que esas tierras deben ser dotadas a indígena originario campesinos y comunidades interculturales de acuerdo a una política estatal (artículo 395). Por ahora el mecanismo es el que está escrito en el reglamento de la Ley INRA. La primera acción es la obtención de la "Certificación de aptitud de uso de suelo" que es otorgada por la Superintendencia Agraria o Forestal según corresponda. Una vez certificada la aptitud del suelo, el INRA departamental deberá elaborar un "Proyecto de resolución determinativa de modalidad de distribución de tierras" el cual debe consignar los antecedentes normativos y técnicos de la zona a ser distribuida. Posteriormente, el proyecto debe pasar a conocimiento de la Comisión Agraria Departamental (CAD) para que en un plazo perentorio la apruebe.

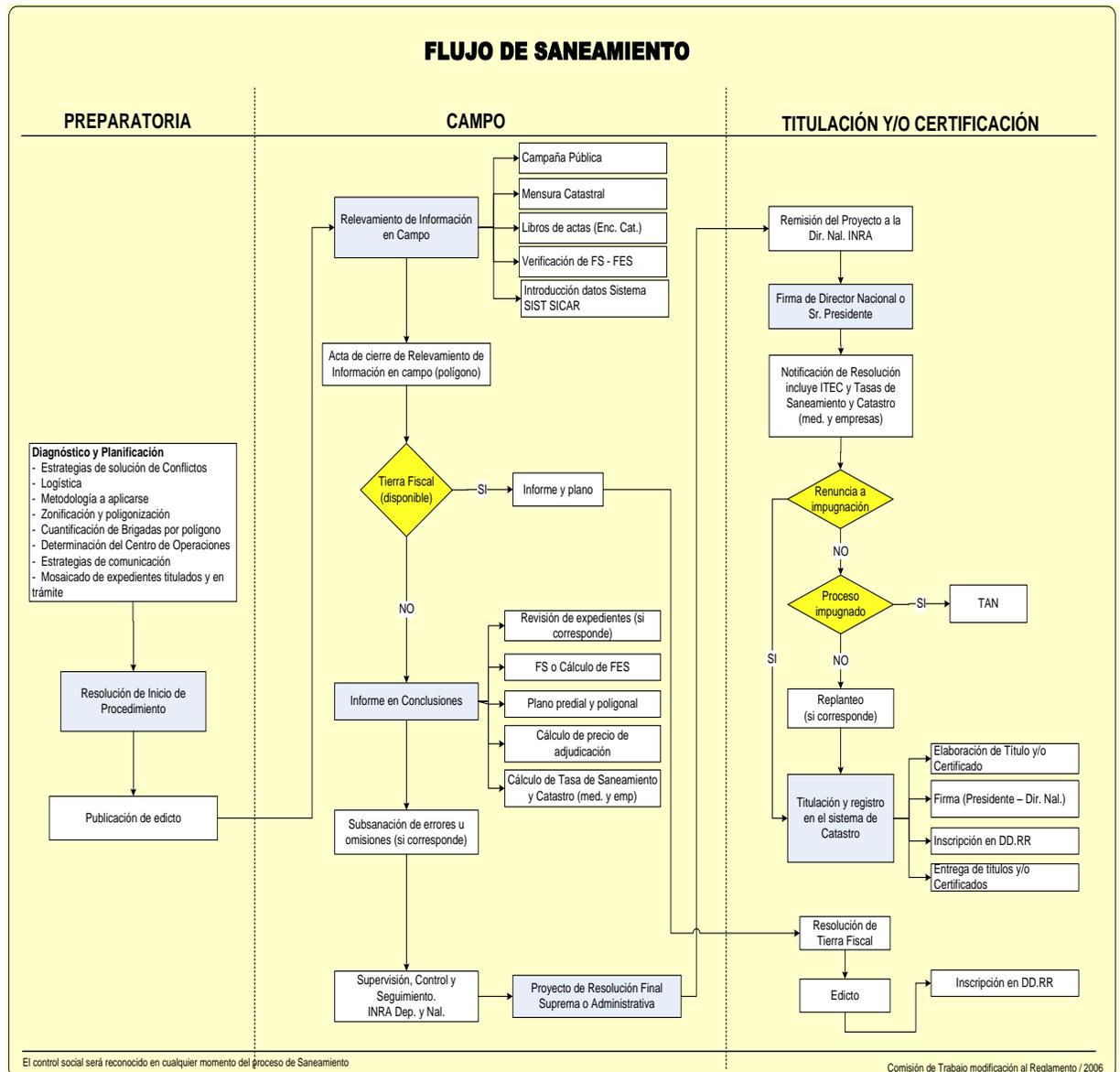
Una vez visada la "Certificación de modalidad de distribución de tierras" el proceso debe pasar a conocimiento del Director Nacional del INRA, quien emite la correspondiente "Resolución de distribución de tierras". Según dispone la Ley, esta Resolución debe ser de conocimiento público a fin de que los interesados en acceder a estas tierras puedan apersonarse. Sin embargo, los potenciales beneficiarios previamente deben estar inscritos en el "Registro único de beneficiarios" que es la unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes; asimismo, esta repartición -dependiente del INRA- tiene la tarea de seleccionar a los beneficiarios en base a las condiciones establecidas en el artículo 105 del Reglamento de la Ley INRA, que dispone: a) que cumplan con las preferencias legales; b) que tengan la venia de las organizaciones sociales del lugar; y c) que obtengan la aprobación de las instancias estatales nacionales y departamentales.

Sobre las preferencias legales, la ley establece que debe considerarse el siguiente orden de prelación: a) pueblos y comunidades que residan en el lugar que no posean tierra; b) pueblos y comunidades del lugar que posean tierras de manera insuficiente; y c) pueblos y comunidades que no residan en el lugar y que no tengan tierras o la posean de manera insuficiente.

Seleccionada la comunidad o las comunidades beneficiarias, corresponde elaborar el "Programa de Asentamientos Humanos" en observancia a lo previsto en el Art. 109 del Reglamento de la Ley INRA. Este programa debe ser elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural, a través de Viceministerio de Tierras y debe contener la siguiente información mínima: Descripción del interés público de la acción, descripción de las condiciones socioeconómicas de la comunidad beneficiaria, posición geográfica, descripción de los medios materiales para la ejecución del plan, entidades responsables de su ejecución y cronograma para la ejecución.

Finalmente y después de aprobado el "Programa de asentamientos humanos" el Director del INRA deberá autorizar el asentamiento de los beneficiarios, consecuentemente debe emitir la correspondiente "Resolución de dotación y titulación de tierras" en favor de los beneficiarios. Paralelamente, la Viceministerio de Tierras estará encargado coordinar la efectiva ejecución del Plan de Asentamientos.

Sin duda, este procedimiento puede parecer más que complicado y envuelto en una serie de formalidades y pasos ineludibles. Sin embargo, es la forma legal y debe ser observada por todos. Según los datos proporcionados por el INRA, el proceso de saneamiento en Pando concluyó el año 2007 y se habría identificado 3.700.004 hectáreas de tierras fiscales, pero de ese total son "no disponibles" 2.254.808 hectáreas, por lo que sólo pueden ser distribuidas 1.445.196 hectáreas. A la fecha ya fueron distribuidas 741.186 hectáreas, en consecuencia quedan disponibles 704.010 hectáreas.



TALLER INFORMATIVO DE SANEAMIENTO CAMPAÑA PÚBLICA

I. UBICACION DE LA COMUNIDAD

Departamento:

Provincia:

Municipio:

Polígono:

Comunidad o Colonia:

Siendo hrs. del día de de en la Comunidad se realizó el Taller Informativo de Saneamiento (Campaña Pública), con la presencia de Dirigentes, Comité de Saneamiento y bases de la Colonia, en virtud de la constancia de este acto firman los presentes:

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	Nº CEDULA DE IDENTIDAD	CARGO	FIRMA
1.-				
2.-				
3.-				
4.-				
5.-				
6.-				
7.-				
8.-				
9.-				
10.-				
11.-				
12.-				

ACTA DE INICIO RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

En la localidad de..... a horas..... del día.....
de 20....., con presencia de.....
.....
.....

Tratando como único punto el inicio de las actividades de Pericias de Campo,
correspondiente al Polígono

Instruyéndose a las Brigadas de Campo el desarrollo de la encuesta y la mensura
Catastral conforme a las normas agrarias vigentes. Dicha actividad, deberá coordinarse
con el Jefe del Departamento Jurídico, el Supervisor Técnico y los responsables de los
Grupos de Trabajo.

Póngase en conocimiento del Directordel INRA, Responsable
Jurídico de, Responsable Técnico de
..... y personal jurídico, técnico y comunicadores
de.....

Con lo que termino el acto de inicio de Relevamiento de información en Campo y en
constancia de lo actuado firman las partes y el abogado del Proyecto al pie de la presente
acta de Inicio de Relevamiento de información en Campo.

REALIZADO POR:	VERIFICADO POR:	APROBADO POR:
.....
.....
Fecha.....	Fecha.....	Fecha.....
Firma.....	Firma.....	Firma.....

CARTA DE CITACIÓN

Lugar y Fecha.....

Señor.....
Propietario o poseedor del predio.....
Comunidad, Colonia o Predio.....
Polígono o Sub área.....
Provincia.....Municipio.....
Departamento.....

Señor:

Por la presente, ponemos en conocimiento de usted que el Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, en cumplimiento al artículo 65 de la Ley 1715, se llevará a cabo el Saneamiento en las zona de de la Provinciadel Municipio del Departamento de

En cuya razón, **cita** a usted en su calidad de propietario o poseedor de un predio ubicado dentro del área de ejecución del Saneamiento a presentarse en el lugar de su propiedad entre los días..... del mes..... 20....., a partir de horas..... con la finalidad de participar activamente durante los trabajos de Pericias de Campo de su predio (terreno). Deberá venir, acompañado de la documentación que acredite su derecho propietario.

Le comunicamos que los objetivos del Saneamiento son:

Sanear la propiedad agraria

Otorgar seguridad técnico-jurídica al derecho de propiedad agraria

Establecer linderos correctos con la participación de propietarios y colindantes

Promover y asesorar en vía conciliatoria la solución de conflictos sobre el derecho de propiedad agraria

Titular las propiedades agrarias de terceros cuando corresponda

Entregar Títulos Ejecutoriales

Las etapas y actividades del trabajo del Saneamiento son:

Preparatoria

Diagnostico y determinativa de Área

Planificación

Resolución para inicio de procedimiento

De campo

Relevamiento de información en campo

Informe en conclusiones

Proyecto de resolución

Resoluciones y titulación

Firma de resoluciones y plazo de impugnación

Titulación

Registros en Derechos Reales y transferencia de información a las municipalidades

Por último, se le insinúa colaborar con los técnicos y abogados, que van a realizar los trabajos de la mensura (limpieza de los vértices o esquinas de cada predio) y encuesta catastral (presentación de los documentos de su predio).

NOTA.- El presente documento tiene el valor de **CITACIÓN LEGAL** para los fines del proceso de Saneamiento, y deberá efectuarse con anterioridad al inicio del trabajo de encuesta y mensura catastral del predio.

CARTA DE REPRESENTACIÓN

Lugar y Fecha.....

Señores:
INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA “INRA”
Presente.-

Distinguidos señores:

Por la presente pongo a conocimiento de ustedes que mi persona por razones de fuerza mayor no podrá estar presente en los actos del Proceso del Saneamiento Simple de oficio (SAN-SIM) de mi predio ubicado en:

Comunidad o Colonia.....
Polígono o Sub área.....
Municipio.....
Provincia.....
Departamento.....
Nombre del predio.....

Por cuya razón en uso de mis atribuciones conferidas por los Arts. 804, 805 y 806 del Cód. Civil designo como mi representante al Sr(a)..... con C.I. o RUN..... para que actúe en mi representación en todos los actos de ejecución del saneamiento dentro de mi predio. El mandatario tiene la representación suficiente para representar al mandante en los actos de conciliación.

Es cuanto pido se tenga presente para los fines legales consiguientes.

ATENTAMENTE.

.....
PROPIETARIO(A) O POSEEDOR(A) DEL PREDIO
C.I.

ACEPTACIÓN.

Yo,....., mayor de edad, hábil por derecho de mi libre y espontánea voluntad manifiesto mi aceptación al mandato conferido por el/la

Sr(a)..... C.I. o
RUN.....

.....
REPRESENTANTE

DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES

En la localidad de.....
a Hrs. del de de 20..... , se
reunieron los integrantes de..... para
designar a (l) (los/las) representante (s), que será (n) responsable (s) del marcaje,
medición y firma de documentos dentro del..... de..... (Trabajo
técnico y jurídico).

Fueron designados como representante (s):

NOMBRE	CARGO	C.I./RUN	FIRMA
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Firman en conformidad, los integrantes de.....

NOMBRE	CARGO	C.I./RUN	FIRMA
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ACTA DE APERSONAMIENTO Y RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS

En la de, Municipio
Provincia..... del Departamento deLA PAZ....., a hrs. del día
de de .20..... se hizo presente el (a) señor (a)
.....
..... con C. I. N°,
propietario / poseedor del predio denominado.....
para presentar los siguientes documentos:

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.

.....
Funcionario Autorizado

.....
Propietario / Poseedor

NOTA.- El presente documento es válido sólo para fines del proceso de saneamiento.

DECLARACIÓN JURADA DE POSESIÓN PACIFICA DEL PREDIO

I. UBICACIÓN DEL PREDIO.

Departamento: LA PAZ
Provincia:
Municipio:
Polígono o Sub área:
Código Catastral:
Nombre del Predio:
Comunidad o Colonia:

II. DATOS DEL POSEEDOR.

Nombres y apellidos del poseedor(a):
.....
C.I..... RUN.....
.....
C.I..... RUN.....
Razón social (persona jurídica).....
Representante Legal:
RUC:Otros Doc. de Identificación:

III. DECLARACIÓN JURADA.

Yo, de generales mencionadas en el punto dos (II) de este documento, mayor de edad, hábil por derecho de mi libre y espontánea voluntad en uso de mis plenas facultades mentales y sin que medie presión alguna, declaro tener la posesión pacífica, pública, continuada del predio de referencia y sin afectar derechos legalmente adquiridos por terceros, desde el día..... de..... 19..... La declaración jurada que efectuó surtirá los efectos jurídicos y responsabilidades de acuerdo a ley.

Lugar y fecha..... de..... 20....

.....
DECLARANTE

Vo Bo

.....
DIRIGENTE DE LA ORGANIZACIÓN AGRARIA
O AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LOCAL

ACTA DE CIERRE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

En la localidad de..... a horas..... del día.....
de 20....., con presencia de.....
.....
.....

Tratando como único punto el cierre de la actividad de Relevamiento de Información en Campo, correspondiente al Polígono

Instruyéndose a las Brigadas de Campo el desarrollo de la encuesta y la mensura Catastral conforme a las normas agrarias vigentes. Dicha actividad, deberá coordinarse con el Jefe del Departamento Jurídico, el Supervisor Técnico y los responsables de los Grupos de Trabajo.

Póngase en conocimiento del Director Departamental del INRA - La Paz, Responsable de Saneamiento del INRA – Departamental La Paz, Responsable Técnico de Brigada y personal jurídico y técnico de la Dirección Departamental del INRA – La Paz.

Con lo que concluyó el acto de cierre de Relevamiento de Información en Campo y en constancia de lo actuado firman las partes y el abogado del Proyecto al pie de la presente acta de Inicio de Pericias de Campo

.....

.....

REALIZADO POR:	VERIFICADO POR:	APROBADO POR:
.....
.....
Fecha.....	Fecha.....	Fecha.....
Firma.....	Firma.....	Firma.....