

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



**TESIS DE GRADO**

***“FUNDAMENTOS PARA REGLAMENTAR LA  
FUNCION SOCIAL Y LA FUNCIÓN ECONÓMICA  
SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA”***

**POSTULANTE: Univ. David Hilarión Pari Quispe**

**TUTOR: Dr. Iván Morales Nava**

**La Paz – Bolivia**

**2010**

## **DEDICATORIA**

*Este trabajo va dedicado a mis queridos padres Calixta Quispe de Pari (+) y Francisco Pari Ali, por su ejemplo de cariño, abnegación, sacrificio y a quienes debo la vida y lo que hoy soy; a mi querida e incomparable esposa: Virginia y mis dos lindos hijos: Laura Virginia e David Ignacio Lázaro por su cariño, comprensión y tolerancia; a mis queridos suegros, tíos y cuñados de la familia Tintaya por ser parte de mi familia; a mis queridos hermanos por su cariño, apoyo y alentarme a seguir adelante; a las Comunidades Agrarias que confiaron en mi apoyo y asesoramiento; y a todos los profesionales que aun creen que la **Abogacía** es una profesión noble en busca de una justicia social.*

**AGRADECIMIENTOS:**

*A la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés por su formación profesional; a los Drs. Ramiro Barrenechea Zambrana e Ivan Morales Nava por su apoyo y asesoramiento en el presente trabajo de investigación; al Instituto Nacional de Reforma Agraria por darme la oportunidad aprender parte del Derecho Administrativo y Agrario; a los Dres. Nelson Riveros, Magdalena Alanoca, Mónica Luna y Orlando Tito Correa por darme la oportunidad incondicional de trabajar a su lado; al grupo Gastronómico “Los Netos”, por darme la oportunidad de aprender un oficio noble en la vida; a mi hermano Eliodoro Pari, quien me enseñó “que la vida es la mejor escuela para uno mismo”; a la familia Bustamante por contar con migo en los gratos y amargos momentos de mi juventud; a mis colegas de trabajo y amigos sinceros por brindarme su apoyo y amistad incondicional.*



## ÍNDICE GENERAL

CAPITULO	PAGINA
<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
1.- Enunciación del Tema	5
2.- Identificación del problema.	5
3.- Problematización.	8
4.- Delimitación del Tema.	8
5.- Objetivos.	10
6.- Hipótesis de trabajo.	10
7.- Métodos y Técnicas a utilizar.	11
<b>CAPITULO I</b>	
<b><u>ANTECEDENTES HISTORICOS</u></b>	
1.- La Reforma Agraria en Bolivia	12
1.1.- Antecedentes Económicos, políticos y sociales para la Reforma Agraria.	12
1.2.- Causas para la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización.	17
1.3.- Efectos de la Intervención.	19
1.4.- Promulgación de la Ley No. 1715 (Ley del Servicio nacional de Reforma Agraria).	22
1.5.- Nueva normativa agraria.	27
1.6.- Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento.	29
<b>CAPITULO II</b>	
<b><u>LA FUNCION SOCIAL Y FUNCION ECONOMICO SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA</u></b>	
1.- Antecedentes legislativos.	31
1.2.- Constitución Política del Estado.	31
1.3.- DL. 3464 de 2 de agosto de 1953.	35
1.4.- Ley No. 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.	36
1.4.1.- Reglamento de la Ley No. 1715.	38
1.5.- Nueva legislación agraria.	41
1.5.1.- Ley No. 3545 de 28 de noviembre de 2006.	42
1.5.2.- D. S. No.29215 de 2 de agosto de 2007. (Reglamento actual)	45
1.6.- Código Civil Boliviano.	55
1.7.- Guía para la verificación y valoración del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social de la tierra.	56

### **CAPITULO III**

#### **EL TRABAJO COMO FUENTE DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA** 58

### **CAPITULO IV**

#### **EL SURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO SIN TIERRA (M.S.T.) Y LA TENENCIA LEGAL DE LA TIERRA**

- 1.- Carácter Económico y Sociales del Movimiento Sin Tierra. 60
- 2.- Carácter político del Movimiento Sin Tierra. 64

### **CAPITULO V**

#### **EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.**

- 1.- Generalidades 70
- 2.- El Saneamiento, finalidades y beneficios. 71
- 3.- Modalidades del saneamiento. 72
- 4.- Etapas del proceso de saneamiento. 73
- 5.- Modificaciones al proceso de saneamiento. 73
- 5.1.- Procedimiento común de Saneamiento. 74
- 6.- Alcance del saneamiento. 74
- 7.- Actividades de la Etapa de Campo. 74
- 7.1.- Campaña Pública 75
- 7.2.- Mensura. 75
- 7.3.- Encuesta Catastral 76
- 7.4.- Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social. 76
- 7.5.- Informe en conclusiones. 76
- 7.6.- Informe de Cierre. 77
- 8.- Registros en Derechos Reales y transferencia de Información a las Municipalidades. 78
- 9.- Resoluciones Supremas emergentes del proceso de saneamiento 78
- 10.- Resoluciones Administrativas 80
- 11.- Resoluciones Administrativas para posesiones 82
- 12.- Estado actual del proceso del saneamiento 84

### **CAPITULO VI**

#### **LA FUNCION SOCIAL Y FUNCION ECONOMICO SOCIAL EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PROPIETARIO**

- 1.- Vacíos Jurídicos y mala aplicación en la Normativa Agraria en vigencia. 87
- 1.2.- Reglamento de la Ley No. 1715. 87
- 1.3.- Guía para la verificación de la Función Social y Función Económico Social de la tierra. 89

1.3.1.-	En lo referente al cumplimiento de la Función Social.	89
1.3.2.-	En lo referente al cumplimiento de la Función Económico Social de la tierra.	93
1.3.3.-	Medios de prueba e instrumentos de verificación de la F.E.S.	94
1.3.4.-	Procedimiento para valoración de los parámetros de cumplimiento de la F.E.S.	94
1.3.5.-	Procedimiento para definir la superficie con cumplimiento de Función Económico Social.	95
1.3.6.-	Incumplimiento de la F.S. y F.E.S.	96
1.3.7.-	Excepciones a los parámetros de cumplimiento de la F.S. y F.E.S.	96
2.-	Guía para la verificación de la Función Social y Función Económico Social de la tierra. (02/04/2008)	97
2.1.-	Condiciones Generales de aplicación.	97
2.2.-	Actividad Ganadera	98
2.3.-	Actividades distintas a la agropecuaria y ganadera.	98
2.4.-	Verificación de F.S. y F.E.S. en Áreas Protegidas.	99
3.-	Calculo de la F.S. y de la F.E.S.	99
3.1.-	Calculo de la Función Social.	99
3.2.-	Calculo de la Función Económico Social.	100
3.3	Pausa en la verificación del cumplimiento de la F.E.S.	101
4.-	Observaciones a la nueva normativa sobre Verificación de la Función Social y Función Económico Social.	101
5.-	Falta de una normativa reglamentaria acorde a la realidad social	102

## **CAPITULO VII**

### **LA REVERSIÓN y EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA**

1.-	La Reversión de la propiedad agraria.	105
1.2.-	Inicio de procedimiento.	106
1.3.-	Audiencia de producción de prueba y de verificación de la Función Económico – Social.	107
1.4.-	Informe Circunstanciado.	107
1.5.-	Clases de Resoluciones.	107
1.6.-	Impugnación.	108
2.-	La expropiación de la propiedad agraria.	108
2.1.-	Monto indemnizatorio	108
2.2.-	Resoluciones finales de expropiación.	109
2.3.-	Dotación de tierras expropiadas.	109
2.4.-	Recursos administrativos.	109
3.-	Procesos actuales de Reversión y Expropiación	110

## **CAPITULO VIII**

### **FUNDAMENTOS PARA REGLAMENTAR LA FUNCION SOCIAL Y FUNCION ECONOMICO SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA.**

1.-	Generalidades.	112
2.-	Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa existente referente a la F.S. y F.E.S.	113

a)	Clasificación de la propiedad agraria.	114
b)	La existencia del latifundio con la normativa agraria vigente	116
b.1)	Aplicación de tolerancias en superficies excedentes.	116
b.2)	Areas de proyección y de crecimiento.	118
3.-	La legislación actual contradice el principio de cumplimiento de la Función Social.	120
4.-	Falta de una normativa acorde a la realidad social.	121
	<b>CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</b>	123

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**



## RESUMEN

Con la promulgación de la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificado por Ley No. 3545 **LEY DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA**, se modifica la ley de Reforma Agraria de 1953, y se instauran muchas novedades, que actualizan y regulan un nuevo procedimiento en materia agraria sobre la distribución de tierras; siendo el proceso del **saneamiento** su pilar fundamental.

Dentro de las muchas disposiciones y figuras introducidas para el tratamiento de la propiedad agraria, un tema inevitable es el de la **Función Social (F.S.)** y la **Función Económica Social (F.E.S.)**, la primera destinada a pequeñas propiedades, solares campesinos, comunidades y la segunda a las medianas propiedades y empresas tanto agrícolas como ganaderas.

En la actualidad, la problemática de la tierra se centra en el **uso que se le da**, por ello el tema de la Función Social (F.S.) y la Función Económica Social (F.E.S.), tiene por objeto, no solo la transformación de la estructura social agraria en el agro, sino también su importancia en la tenencia legal de tierras y por ende el desarrollo productivo de determinada propiedad.

El **latifundio** conceptualizado como la tenencia de grandes cantidades de tierra, no solo es la gran propiedad superficial poseída, sino también **la explotada inadecuadamente**, porque junto al concepto gramatical, existe también una noción económica del latifundio que lo hace coincidir con la insuficiente inversión en capital monetario y humano y de equipos suplementarios sobre determinado agrario, cualquiera sea su extensión.

La Función Social y la Función Económica Social establecidas en la nueva Constitución Política del Estado, alude de manera general el cumplimiento de la Función Económica

*Social, proponiendo regular de cierta manera que el propietario trabaje la tierra que le fue dotada o adjudicada, trabajándola efectivamente, haciéndola producir y proporcionar fuentes de trabajo; cumpliendo así el objetivo para la que le fue otorgada.*

*Dentro de la normatividad agraria en vigencia, las Leyes Nos. 1715 y 3545 y sus Decretos Reglamentarios promulgados, se entiende por Función Económica Social el empleo sostenible de la tierra para lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otra de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.*

*Ahora bien, de este concepto podemos deducir que el propietario de un determinado predio esta obligado a explotar de modo **eficiente** la tierra que le pertenece, y esa explotación eficiente se traduce normalmente en un cultivo intensivo de la tierra para aumentar los niveles de productividad, lo que se traduce en un incremento indudable de la riqueza económica de su propietario, de la región y por ende del país.*

*Pero, ¿ese empleo sostenible de la tierra, como lo evaluamos, o como lo medimos?, bajo que parámetros podemos saber si verdaderamente se cumple lo que manda La Constitución Política del Estado y Art. 2 de las Leyes Nos. 1715 y 3545; por lo que en el transcurso del desarrollo del presente tema, nos abocaremos a esta problemática, que es hoy por hoy un tema de indudable trascendencia ya que evidenciaremos que en el transcurso de las muchas reformas agrarias hechas en el país, no se logro, sino la mala distribución de la fuente fundamental del agro, la tierra, sea de acuerdo al procedimiento que sea, ello debido a dos factores: **Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa agraria existente.***

*Hoy por hoy, continúa la vulneración al precepto constitucional que proclama que “la tierra es de quien la trabaja” puesto que existen propiedades, sea de la extensión que fueren (Pequeñas o Medianas propiedades), incumplimiento parcial y/o totalmente la Función Social o Función Económica Social, sumado a ello la sucesión de conflictos en el agro sin solución, la creciente demanda de saneamiento a pedido de parte sin ejecución por falta de financiamiento y personal en las Direcciones Departamentales, y las frecuentes demandas ante el Tribunal Agrario Nacional por vulneración en la normativa referente a la verificación de la Función Económica Social, etc.*

*El saneamiento de la propiedad agraria, conceptuado dentro de la normatividad agraria vigente como, “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria..”, si bien su esencia es regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, antes de su aplicación, se debería regular y adecuar el procedimiento de la verificación de la función social y económico social, puesto que actualmente, junto a este nuevo procedimiento se pudo evidenciar que, si bien existen propiedades con verificación de F.S. y F.E.S. en la actualidad estas propiedades **no cumplen** con el mandato constitucional de que “la tierra es de quien la trabaja”.*

*A ello se suma, la falta de una nueva reclasificación de la propiedad agraria en Bolivia, ya que actualmente el Instituto Nacional de Reforma Agraria, ha venido saneando tierras bajo los lineamientos de la clasificación del año ‘53, los mismos que respondían y eran conceptuados de acuerdo al destino de la productividad y no a la verdadera esencia de la tenencia de la tierra, cual es el cumplimiento de la Función Social y la Función Económica Social.*

*Hoy en día, manejar estos dos conceptos y tratar de hacer entender que significa cumplir la Función Social o la Función Económica Social, ha acarreado muchos conceptos y formas de su cumplimiento, basados en la residencia, la actividad productiva, actividad ganadera, el pago de impuestos, las actividades sindicales, la*

*inscripción en DD.RR..o la tenencia de documentos al día; parámetros que ameritan un análisis y estudio profundo, ya que de su real valoración y verificación, hoy en día dentro del proceso de saneamiento, se evidencia si determinada propiedad agraria cumple la Función Social o la Función Económica Social y por ende, es merecedora de su correspondiente Título Ejecutorial. Por otra parte la falencia en el manejo de algunos parámetros de cumplimiento de Función Económica Social, solo hoy en día ha permitido, confirmar la Pequeña propiedad y legalizar el latifundio a título de saneamiento.*

*Por ello, Reglamentar la normativa existente sobre las actividades de verificación y cumplimiento de la Función Social y Función Económico social de la propiedad agraria, hoy en día se convierte en un gran instrumento valioso para los operadores en materia agraria, pues permitirá de forma progresiva, la equitativa distribución de tierras dentro del proceso de saneamiento, la tenencia legal de la tierra de los que no la tienen o la poseen insuficientemente, o la dotación o adjudicación de tierras de manera legal e equilibrada y así de alguna manera evitar la generación de movimientos sociales por tierra, misma que es **producto** de la injusticia en la tenencia y actual distribución de tierras en todo el país.*

*De ahí que, que el presente trabajo pretende contribuir y reforzar mediante un instrumento legal, la Reglamentación de la actual normativa existente sobre el cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social de la propiedad agraria, mediante un instrumento acorde a la realidad social del agro, que de manera eficiente contribuya, no solo a identificar tierras fiscales sino a no permitir la inequitativa distribución de la misma y de alguna forma mejorar la actual normativa que se sigue aplicando en el **INRA**, dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, misma que tiene vigencia hasta el año 2013, ello de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 3501 de fecha 19 de octubre de 2006.*

Dhpa.08

## DISEÑO DE LA INVESTIGACION

### 1.- ENUNCIACION DEL TEMA.-

**“FUNDAMENTOS PARA REGLAMENTAR LA FUNCION SOCIAL Y LA FUNCION ECONOMICA SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA”**

### 2.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA.-

Con la promulgación de la Ley N° 1715, modificada por Ley No. 3545 de **RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA**, y toda la normativa Reglamentaria que sustituye a la anterior normativa agraria aprobada por D.L .N°. 3464 “Ley de Reforma Agraria de 1953”; se instauran muchas novedades, que actualizan y regulan un procedimiento agrario en lo que concierne a la dotación, adjudicación, reversión, expropiación y principalmente **al saneamiento de tierras**, aunque este ultimo de carácter transitorio.

Una de las disposiciones introducidas dentro del tratamiento de la propiedad agraria es lo referente a la **Función Social (F.S.)** y la **Función Económico Social (F.E.S)** de la propiedad agraria, la primera destinada a pequeñas propiedades, solares campesinos, Propiedad Comunal y Tierras Comunitarias de Origen y la segunda a las medianas propiedades y empresas tanto agrícolas como ganaderas.

La Función Social y la Función Económico Social, establecidas en la Constitución Política del Estado, en su artículo 397 aluden de manera general a el cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social de la propiedad agraria, estableciendo y ordenando su cumplimiento, a objeto que el propietario de determinado predio trabaje la tierra que posee, viviendo en el lugar, trabajándola, haciéndola producir y proporcione fuentes de trabajo; y así cumplir con los objetivos para las que le fueron entregadas.

Actualmente, de acuerdo a nuestra legislación agraria, la propiedad agraria cumple una **función social**, cuando el propietario o poseedor, se encuentra asentado y viviendo en la parcela y que cuya producción esta destinada solo para el autoconsumo personal y de su familia, **reconociéndole** en tal virtud el **100%** del cumplimiento de la función Social en su propiedad.

La **Función Económica Social**, se la cumple cuando el propietario o poseedor, se encuentra asentado y desarrolla actividades agropecuarias, forestales y cualquier otra de orden productivo y trabajando su propiedad, y cuya producción esta destinada al mercado, sea este interno o externo.

Ahora bien, de estos 2 conceptos podemos deducir que, el propietario de un determinado predio esta obligado a explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece, y esa explotación eficiente se traduce normalmente en un cultivo intensivo de la tierra para aumentar los niveles de productividad, lo que se traduce en un incremento indudable de la riqueza económica de su propietario, de la región y por ende del país.

Pero, ese empleo sostenible de la tierra, como lo evaluamos, o como lo medimos?, bajo que parámetros podemos saber si verdaderamente se cumple lo que dispone la Constitución Política del Estado y las Leyes Nos. 1715 y 3545; por lo que en el transcurso del desarrollo del presente tema, nos abocaremos a esta problemática, que es hoy por hoy un tema de indudable trascendencia ya que evidenciaremos que en el transcurso de las muchas reformas agrarias hechas en el país, no se logro, sino la mala distribución de la fuente fundamental del agro, la tierra, de acuerdo al procedimiento que sea.

Hoy por hoy, continúa la vulneración al precepto constitucional que proclama que “la tierra es de quien la trabaja” puesto que existen propiedades, sea de la extensión que fueren, incumplimiento parcial y/o totalmente la Función Social o Función Económica

Social, de ello la sucesión de conflictos en el agro sin solución, la creciente demanda de saneamiento a pedido de parte sin ejecución por falta de financiamiento y personal, las frecuentes demandas ante el Tribunal Agrario Nacional por vulneración en la normativa referente a la verificación de cumplimiento de la Función Económica Social, etc.

El saneamiento de la propiedad agraria, conceptualizado dentro de la normatividad agraria vigente como, “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria..”, si bien su esencia es regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, antes se debería regular y adecuar el **procedimiento de la verificación de la función social y económico social** puesto que actualmente, junto a este nuevo procedimiento se pudo evidenciar que, si bien existen propiedades con verificación de F.E.S. en la actualidad estas propiedades no cumplen con el mandato de la Constitución Política del Estado, de que **“La tierra es de quien la Trabaja”**.

Actualmente, se promulgaron normas que abrogan parcialmente la Ley No. 1715 y los Reglamentos aprobados por Decretos Supremos Nos. 24784 de 31 de julio de 1997 y 25763 de 5 de mayo de 2000, las cuales son la Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 y el Decreto Supremo No. 29215 de 2 de agosto de 2007; mismas que de alguna manera mas allá de reforzar la importancia y contenidos de los conceptos de la **F.S.** y **F.E.S.**, condicionan su cumplimiento Plan de Uso del Suelo de cada región, y la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra, eliminando la aplicación del Plan de Ordenamiento Predial y ampliando los procedimientos de los procesos de Reversión, Expropiación y Distribución de tierras, continuando manejando normativas que utilizan parámetros de verificación de la **F.S.** y **F.E.S.**, los cuales no se acomodan a la realidad social en que la gente del agro vive . Ejemplo claro tenemos la utilización de **márgenes de tolerancia** de procesos agrarios en tramite y titulados; la flexibilización en la consideración de **Áreas de proyección y de Crecimiento**, que lo único que hacen es legalizar y fomentar el latifundio en superficies improductivas.

En adelante se suprimirá el término de Función Social por la (F.S.) y de Función Económica Social con la sigla (F.E.S.) para evitar el pleonasma de la utilización de este termino.

### **3.- PROBLEMATIZACION.-**

- 1.- No se puede efectuar una verdadera valoración de la F.S. y F.E.S., por cuanto aun no se cuenta con los elementos apropiados y parámetros reales para medir el cumplimiento de la misma.
- 2.- En la actualidad existen propiedades con extensas superficies, sean estas pequeñas o medianas que no cuentan con trabajos en la totalidad de su superficie, empero son reconocidas en su totalidad, ello debido a seguir aplicando la clasificación de la propiedad agraria del año '53.
- 3.- La Pequeña Propiedad, debido a su extensión en algunas regiones (Oriente y Los Yungas) deberían someterse a la aplicación de verificación de la F.E.S.
- 4.- El recorte de superficies en las propiedades agrarias por incumplimiento de FES, debería reconocer solo la superficie económicamente cultivable y NO reconocer la superficie máxima permitida para la Pequeña Propiedad.
- 5.- Las Pequeñas Propiedades Ganaderas, debería regular su parámetro de valoración a una (1) hectárea por cabeza de ganado, que equivale a 10.000m<sup>2</sup>.
- 6.- Algunos parámetros de valoración de la F.E.S, como las Áreas de proyección y las tolerancias, solo permiten dentro del saneamiento, la legalización del latifundio improductivo.
- 7.- El Latifundio aun existente en Bolivia, la cual debería ser revertidas o expropiadas al Estado previa valoración adecuada de la **F.E.S.**
- 8.- La Falta de un normativa que permitan tener más elementos para medir los parámetros de manera eficiente el cumplimiento de la F.S. y F.E.S., seguirá permitiendo la existencia de conflictos en la tenencia de la tierra y demandas de Procesos Contenciosos Administrativos ante el T. A. N. por mala aplicación e interpretación de la normativa actual existente de la F.S. y F.E.S.



#### **4.- DELIMITACIÓN DEL TEMA.**

##### **4.1.-Delimitación Temática.-**

La investigación está contextualizada dentro del Derecho Agrario, relacionado con la Ley N° 1715, de fecha 18 de octubre de 1996, que establece la modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria, órgano encargado de la distribución de tierras, saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia, la Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 y sus Reglamentos aprobados por Decretos Supremos Nos. 24784 de 31 de julio de 1997, 25763 de 5 de mayo de 2000 y 29215 de 2 de agosto de 2007; enfocando nuestro estudio hacia **los procesos de saneamiento** de la propiedad agraria, concluidos y en curso relacionado con la verificación y aplicación de los parámetros de valoración de cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social.

##### **4.2-Delimitación Espacial.-**

El universo geográfico de investigación esta determinado en la Republica de Bolivia, donde se ejecuto el proceso de Saneamiento de la propiedad agraria en sus tres modalidades (Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, Saneamiento Simple de Oficio y Saneamiento Integrado al Catastro Legal) donde se aplico de los parámetros de cumplimiento de la **F.S. y F.E.S.**

##### **4.3.-Delimitación Temporal.-**

Los periodos a ser analizados comprenderán las gestiones 2000 y 2008, donde se ejecuto los trabajos de pericias de campo de la propiedad agraria, investigando una determinada cantidad de propiedades donde se realizo el proceso de saneamiento.

Por otra parte se analizara el nuevo marco normativo con referencia al cumplimiento de la Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria.

## **5. OBJETIVOS.-**

### **5.1. OBJETIVO GENERAL.-**

Plantear una nueva Reglamentación, en el marco de la actual Constitución Política del Estado, que establezca los parámetros de la valoración de la Función Social y Función Económico Social, en propiedades agrarias que de forma acorde a la realidad social y de forma real verifiquen el **verdadero cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social**, a objeto de identificar tierras improductivas y establecer una justa distribución de tierras dentro del proceso de saneamiento.

### **5.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.-**

- a) Facilitar el procedimiento de saneamiento.
- b) Hacer efectiva el cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social en las propiedades agrarias.
- c) Otorgar seguridad jurídica a la propiedad agraria.
- d) Eliminar el latifundio.
- e) Identificar de forma eficiente tierras improductivas.
- f) Aplicar de forma efectiva la reversión o expropiación de tierras.
- g) Evitar procesos Contencioso-Administrativos ante el Tribunal Agrario Nacional.

## **6. HIPOTESIS DE TRABAJO.-**

“Una adecuada reglamentación de la Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria, constituirá un instrumento jurídico para verificar el verdadero y real cumplimiento de la Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria, facilitando el trabajo del saneamiento y evitando el inicio de demandas de nulidad ante Tribunal Agrario Nacional”.

## **7. METODOS Y TECNICAS A UTILIZAR.-**

El método a ser utilizado en el presente trabajo es el método **deductivo** ya que partiremos estudiando los hechos, acontecimientos y todas las disposiciones legales existentes sobre el cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social de manera global, los resultados alcanzados dentro del proceso de saneamiento, para luego llegar al estudio específico de nuestro tema de investigación.

Las técnicas a ser utilizadas en el presente trabajo serán la **consulta bibliográfica** existente sobre el saneamiento de la propiedad agraria, en función a la aplicación de las normativas existentes sobre el cumplimiento de la función Social y Función Económica Social.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1.-La Reforma Agraria en Bolivia.

Después de muchos años de vida republicana en que todas las fuentes de producción estuvieron en poder de minorías privilegiadas, en que la cultura era patrimonio de unos pocos manteniendo en el más censurable estado de atraso e ignorancia, se produjeron en Bolivia cambios sustanciales en su vida política y económica. Es así que el año 1953, el Gobierno dio un paso fundamental hacia la liberación e integración económica y social del campesino. El 2 de agosto de dicho año, implantó la Reforma Agraria mediante la *expropiación sin indemnización* efectiva, de todos los latifundios y otras propiedades, *la distribución de la tierra* entre los campesinos y la *total abolición del trabajo servil* en el campo.

Las grandes movilizaciones de obreros, fabriles y campesinos entre 1952 y 1953, destruyeron los cimientos del viejo estado oligárquico feudal, imponiendo al M.N.R. (Movimiento Nacionalista Revolucionario), la promulgación de la *Ley de Reforma Agraria*, que devolvió la propiedad jurídica parcelaria de la tierra a sus legítimos propietarios, los campesinos, de ésta manera, se liberó la fuerza de trabajo, ya que antes de la Ley de Reforma Agraria de 1953, el régimen de servidumbre que imperaba en el campo, garantizaba la provisión de alimentos básicos a costa de la explotación feudal.

#### 1.1.-Antecedentes económicos, políticos y sociales para la Reforma Agraria.

El nacimiento a una República nueva e independiente, no mejoró la vida del campesino en el área rural por que otros hombres se repartieron la tierra en haciendas haciéndose llamar patrones, continuando la explotación y la esclavitud del campesino. (MALDONADO A.1974).

El campesino era económicamente mano de obra barata y siempre disponible pero no siempre utilizada por los grupos dominantes. Ello era más evidente en las haciendas, pero ocurría

también en las Comunidades Originarias, siempre subordinadas a los pueblos cercanos, la disponibilidad no-solo era para trabajos agrícolas (gratuitos a cambio de un usufructo de una parcela en el caso de las haciendas – pongueaje), sino también para muchos servicios – caminos, embellecimiento y mantenimiento de pueblos, edificios públicos, Servicio Militar e impuestos, constituyéndose en los principales contribuyentes al presupuesto hasta fines del Siglo XIX.

Hubo antecedentes de manipulación política del campo para intereses ajenos, en la Guerra de la Independencia, se puso a una élite criolla; en la Guerra Federal de 1899 y en las luchas de Republicanos versus Liberales de 1921, Pando y Saavedra aprovecharon el descontento de las comunidades contra la expropiación de sus tierras; en el Chaco la carne de cañón eran los comunarios y colonos de hacienda, etc.

La situación se transformó principalmente porque cambió la base económica, los terratenientes tradicionales perdieron importancia frente a los mineros del estaño sobre todo en Cochabamba varios empezaron a pasar a otras actividades, a ello se unió la búsqueda de nuevos caminos estimulada por la crisis nacional del Chaco. Todo ello invitaba a los políticos a buscar un nuevo orden de cosas también en el campo bajo el lema de Reforma Agraria que empezó a repetirse en los años cuarenta.

La participación campesina evolucionó consecuentemente, la más antigua era en forma de *rebeliones indígenas* sobre todo por las expropiaciones de tierras por parte de los hacendados, tales conflictos persistieron desde mediados del Siglo XIX hasta vísperas de la reforma. (HERNAIZ 2000). La expropiación venía de mucho antes, eran movimientos a veces violentos pero eficaces; una acción más eficaz surgió sobre todo a partir del Chaco y siempre en vinculación con otros grupos sociales y políticos. De esta forma surgieron varias organizaciones sindicales campesinas sobre todo en Cochabamba y en forma clandestina, menos masiva en La Paz y Oruro.

En la Guerra del Chaco, la mayoría de los defensores del país eran campesinos y éstos defendían con su vida la tierra y la libertad de unos pocos; fue entonces que surgió la idea de recobrar la tierra y la libertad. Es así que, en el año **1945**, en la ciudad de La Paz, se realizó el **Primer Congreso Indigenista**, con la participación de muchos líderes campesinos de toda Bolivia, naciendo ahí las primeras ideas para convertir en realidad la Reforma Agraria.

Sólo la nueva coyuntura creada por la toma del poder por parte del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) en 1952, permitió un cambio estructural importante como la Reforma Agraria del año siguiente, concretamente en fecha **2 de agosto de 1953**, firmada en Ucuireña - Cochabamba; en ello influyó desde arriba la presión y triunfo momentáneo de los sectores más izquierdistas del Movimiento, pero también desde abajo las presiones y tomas de tierras espontáneas de campesinos. En conjunto, la Reforma Agraria produjo una mayor integración de los campesinos a la sociedad boliviana; con ello se hace cada vez menos claro el esquema social e ideológico (campo / ciudad, blanco / indio, etc.) en que se apoyaba el esquema anterior a dicha reforma, aunque sigue teniendo alguna fuerza en parte porque los logros sólo fueron parciales.

En lo **económico** los principales cambios en las zonas tradicionales fueron, la consolidación de una propiedad familiar, muchas veces minifunditaria, liberación de mano de obra, tanto en el mismo campo, como también hacia las ciudades y los nuevos programas de colonización, reestructuración de todo el sistema comercial, con proliferación inflacionaria de pequeños intermediarios y nuevos pueblos – feria, y una mayor diferenciación económico social en el seno del campesinado a través de una distribución menos homogénea de los recursos rurales y la transferencia total o parcial de muchos a ocupaciones no agropecuarias como el comercio, construcción, producción a nivel artesanal, magisterio rural y otros eslabones bajos de la burocracia.

Probablemente el proyecto a largo plazo de los diseñadores y ejecutores de la Reforma Agraria era modernizar las explotaciones agropecuarias, industrializar y para ello tener mano de obra liberada y mejor capacitada para éstas nuevas exigencias. Pero el proyecto se quedó a medio camino por haberse implantado apenas la industrialización y por haber dado prioridad al desarrollo cruceño, de tipo empresarial capitalista. La mayoría de los campesinos quedaron sin créditos ni ayuda técnica, simplemente estancada ó transferida a ciertos niveles de la economía urbana. Después del MNR, se fortaleció aún más la política económica rural del gobierno por favorecer a los grandes agro - industriales y ganaderos del oriente.

Quizá el punto más definitorio de la Reforma Agraria es la articulación de dos modos de producción agropecuaria que se repelen y exigen mutuamente y la articulación de ambos

con el resto de la sociedad que está en los centros urbanos, estos modos de producción son los siguientes:

- a) El capitalista tecnificado, dominante y
- b) El parcelario familiar, que se subdivide a su vez en dos variantes:
  - El parcelario que produce sobre todo para el mercado.
  - El parcelario que produce sobre todo para el autoconsumo

Si bien la Reforma Agraria dio tierra y mayor participación política y social al campesino; sin embargo se quedó a medio camino y no se orientó a una transformación realmente revolucionaria del sector rural y mucho menos de su población mayoritaria. Ello no se debe tanto a la medida misma de la Reforma Agraria, sino sobre todo a las contramedidas que se fueron tomando desde entonces y a que otras medidas colaterales dejaron de tomarse. Es cierto que se eliminó el latifundismo tradicional, pero al mismo tiempo se fomentó el latifundismo modernizado y capitalizado del oriente, llevando al dualismo articulado.

En el otro extremo están los **pequeños productores**, que se mantienen en su situación no tanto por condicionantes culturales y atávicas, sino principalmente por decisiones indirectas o directas originadas por el sector dominante, que les niega o limita el acceso a recursos importantes, financieros y técnicos, y que fija las políticas de precios favorables al grupo dominante y al mundo urbano que le sirve.

Asimismo, se debe señalar, que las tendencias a la subdivisión y parcelación de la tierra se acentuaron con la Reforma Agraria, ocurriendo que en ciertos valles, el promedio por beneficiario no pasaba de una Hectárea, sucediendo lo propio en el Altiplano, donde en zonas próximas al lago, los campesinos tienen acceso tan solo a unos pocos surcos de tierra. Por otra parte, existía una población no adjudicataria, de tierras en usufructo (yanapacos, utawawas, etc.) que trabajaban en base a arreglos de tenencia precaria con los colonos o como peones en ciertas épocas del año. Una de las grandes fallas de la reforma agraria fue la de permitir la **desintegración de empresas agrícolas** que constituían las unidades de producción mejor organizadas del país, las cuales, al expropiarse, fueron distribuidas entre los campesinos fraccionando dichas empresas, disminuyendo drásticamente la producción en detrimento de la economía de la nación.(PACHECO D. 2000)

Se podría afirmar que una alta proporción de las fallas que había tenido la Reforma Agraria Boliviana, se debía, fundamentalmente a los dos factores siguientes:

- 1) Carencia casi absoluta de los recursos financieros indispensables para atender debidamente los gastos derivados de la aplicación de la reforma y para brindar atención crediticia a los campesinos que reciben dotaciones de tierra, y.
- 2) Crítica escasez de personal calificado, no sólo para las distintas funciones ejecutivas de la Reforma Agraria, sino también para brindar asesoramiento técnico a los beneficiarios de la misma.

En el año 1964 se mencionaban como obstáculos (que a la fecha siguen siendo válidos) para un exitoso desarrollo de la reforma agraria, los problemas relacionados a:

- Crédito agrícola.
- Mercadeo.
- Asistencia técnica a los beneficiarios de la reforma agraria.
- Organización cooperativa de los beneficiarios de la reforma agraria.
- Programas de desarrollo de la comunidad rural.
- 

Pese al sustancial cambio histórico que trajo consigo la Reforma Agraria, la estructura de tenencia de la tierra distó mucho de ser equitativa para la mayor parte del campesinado. A la fecha han transcurrido más de cincuenta años después de la aprobación de la Reforma Agraria, transformándose radicalmente la Legislación agraria nacional que consolidó un cambio profundo en las estructuras del agro. Se pensó que las contradicciones dialécticas, entre el patrón feudal que era el terrateniente y el siervo de la gleba que era el campesino, habían llegado a una síntesis final con un nuevo sistema, presentándonos a un campesino libre dueño de su propia parcela cuya explotación debía modernizarse y tecnificarse dentro de un adecuado agro-cooperativismo integral, incorporando al campesino al seno de la sociedad boliviana y mejorando su estrategia de sobre vivencia dentro de un verdadero cambio agrícola.

Los propósitos de la Reforma Agraria han estado dirigidos a otorgar la propiedad familiar privada, indivisible, imprescriptible e inalienable del campesino, con el propósito de fortalecer la comunidad campesina y más que todo determinar una mejor estrategia de vida para el



campesino. Cuando ya se cumple medio siglo, se debe señalar que la Reforma Agraria, no ha cumplido los fines que se habían diseñado en las normas jurídicas de la Ley de Reforma Agraria.

## **1.2. Causas para la intervención al Consejo Nacional De Reforma Agraria (C.N.R.A) y al Instituto Nacional De Colonización (I.N.C.) D.S. 23331 – 23418 y RR.SS. No. 211905 – 211906.**

Después de treinta y nueve años de ejecución del proceso de Reforma Agraria en Bolivia, éste se hallaba concluido y los objetivos de la creación del Consejo Nacional de Reforma Agraria, fueron cumplidos en mayor o menor medida, constituyendo hasta antes de la Intervención una legislación y estructura Institucional ya obsoleta. Por otra parte, el Instituto Nacional de Colonización desvirtuó los objetivos de su creación, como era la de establecer nuevas unidades ó núcleos agrícolas, con el fin de contribuir fundamentalmente en el orden social, económico y de integración territorial para un desarrollo armónico del país. Más al contrario esta Institución, se transformó en mero distribuidor de tierras, de manera paralela al Consejo Nacional de Reforma Agraria, contribuyendo al desorden técnico-jurídico y generando serios conflictos de sobreposiciones, falta de registro de superficies tituladas, títulos emitidos, etc. Las deficiencias que se presentaron en las Instituciones referidas por la falta de una política agraria global, de carácter institucional y de planes específicos de adjudicación y dotación de tierras a campesinos y colonizadores, como también el ineficaz tratamiento de la problemática de los agricultores y colonizadores, determinaron en parte la situación irregular de las instituciones mencionadas.

Esta situación, sumada a los niveles alarmantes de corrupción, presente desde los inicios del proceso de la Reforma Agraria, provocó la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización, en el mes de **noviembre del año 1992**. En tal virtud, se conformó una Comisión Nacional al amparo de lo dispuesto en el Decreto Supremo **23331** de fecha 24 de noviembre de 1992 y con la participación de las principales instituciones entendidas en la materia, a la cabeza del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, los Ministerios de la Presidencia, Planeamiento y Coordinación, Interior, Migración y Justicia y Defensa Nacional, para que en el plazo de 90 días debieran proceder a realizar un trabajo de ordenamiento territorial estableciendo las superficies dotadas y/o adjudicadas hasta ése momento en todo el territorio nacional. La Comisión debía también establecer sobreposiciones, conflictos

de colindancias y dobles titulaciones. Asimismo, establecer irregularidades en los procesos de Dotación y Adjudicación; así como proponer reglamentos de acuerdo a las conclusiones arribadas. Con el fin de llevar a cabo dicho trabajo, se dispuso la intervención del C.N.R.A. y el I.N.C., quedando suspendidos todos sus funcionarios. Nombrándose posteriormente en fecha 23 de diciembre de 1992, mediante Resolución Suprema **211905**, a la **Dra. Isabel Lavadenz Paccieri** como Interventora Nacional de ambas Instituciones, cuya labor fundamental, era reorganizar las oficinas centrales y las del interior, elaborar las estadísticas sobre tierras dotadas, adjudicadas, afectadas y consolidadas desde los inicios de la Reforma Agraria, en coordinación con la Comisión Nacional, identificar tierras fiscales en el país, proseguir con la titulación de los expedientes rezagados.

El Decreto de Intervención, también disponía **la suspensión** de procesos y trámites de Dotación y Adjudicación que no contaren a la fecha del referido Decreto, con Auto de Vista y Resolución de Adjudicación. Asimismo, disponía que los expedientes tramitados por las Comunidades Originarias y/o Campesinas, debían continuar su tramitación cumpliendo el requisito de 50 Has por cabeza de familia. Por otra parte, se dispuso que los procesos que contaban a la fecha de Intervención con Auto de Vista ejecutoriado y Testimonio de la Minuta de Transferencia, debían proseguir hasta su titulación previa revisión de oficio.

No habiéndose llegado a culminar con los propósitos establecidos en el D.S. 23331, en virtud de la inexistencia de información estadística que garantice los derechos legítimamente adquiridos y al mismo tiempo anular aquellos fraudulentos o ilegalmente ejercidos, se hizo necesario mantener la suspensión de los trámites agrarios y de colonización, hasta contar con un ordenamiento previo y la implantación de un sistema coherente y equitativo para la justa administración de éste derecho, la intervención a ambas instituciones, fue **prorrogada** en virtud del D.S. **23418** de fecha 10 de marzo de 1993, hasta la culminación de los objetivos trazados en el primer Decreto Supremo de intervención. En uno de los artículos de éste segundo Decreto Supremo, se disponía que la entonces Interventora Nacional, procediera a plantear las acciones legales correspondientes contra servidores públicos y terceros implicados en actos ilegales cometidos durante el ejercicio de sus funciones en las Instituciones que fueron intervenidas.

### **1. 3. - Efectos de la intervención.**

La Intervención Nacional dentro de sus atribuciones, inició un registro pormenorizado de la propiedad rural para el ordenamiento territorial por Departamentos respecto del uso de la tierra a objeto de conocer las superficies dotadas ó adjudicadas, baldías y/o revertidas. En tal virtud, se realizaron inventarios de todos los procesos y trámites existentes tanto en el Consejo Nacional de Reforma Agraria, como en el Instituto Nacional de Colonización, registrándose toda ésa información en bases de datos por separado para ambas Instituciones. Estos a su vez se clasificaron según lo dispuesto por el Decreto Supremo 23331, conforme al estado del trámite ó proceso para que si el caso lo ameritaba, continuara su prosecución hasta su titulación ó en su defecto se disponga su suspensión.

Con el fin de detectar las irregularidades en la substanciación de los procesos y determinar su legalidad o ilegalidad, se elaboraron manuales para la elaboración de **Informes Técnicos** que verificaban su ubicación geográfica y Levantamiento Topográfico, así como para Auditorias Jurídicas que coadyuvaran a uniformar criterios entre los responsables de la elaboración de dichos informes en gabinete, con el fin de verificar la aplicación de las disposiciones legales pertinentes y con base en tal revisión, sugerir las medidas aconsejadas para su regularización. Tomando como marco legal la Constitución Política del estado, Ley de Reforma Agraria, Normas Legales de Colonización, otras normas que regulaban la materia, considerando los siguientes aspectos:

- a) **Poseción.-** Como el poder de hecho que tiene una persona sobre un predio rural, con la intención de someterlo al ejercicio de un derecho de propiedad.
- b) **Sobreposición.-** Conflicto sobre el derecho propietario o la posesión de un predio rural, en virtud del cual dos o más personas, reclaman el derecho propietario sobre la misma. Estos derechos se pueden sobreponer total o parcialmente.
- c) **Doble Dotación.-** Situación jurídica por la que una misma persona es beneficiaria de dos o más dotaciones, cuyas superficies sumadas son mayores a los límites máximos permitidos por la Ley de Reforma Agraria, de acuerdo a la respectiva zona geográfica.
- d) **Revisión Técnica.-** Es el examen técnico en gabinete, que consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos y las formalidades técnicas exigidas para los trabajos topográficos en los trámites agrarios y sobre todo permite ubicar la parcela.

- e) **Dotación ó Adjudicación en Áreas Clasificadas.-** Son los predios rurales otorgados por el Estado, dentro de Reservas Forestales, Territorios Indígenas, Parques Nacionales, Santuarios y otras áreas clasificadas, siempre que se vulneren las disposiciones legales de creación de dichas áreas.
- f) **Conflicto de Competencias.-** Problema legal originado en virtud a las atribuciones pretendidas por dos o más autoridades, en el conocimiento de un trámite de Dotación, Consolidación, Adjudicación o Concesión de tierras.
- g) **Zona Disponible.-** Es aquella tierra fiscal o revertida al dominio del Estado que puede ser Dotada ó Adjudicada a favor de particulares.
- h) **Inspección Ocular.-** Es el acto procesal verificado en los predios para constatar aspectos de hecho que tengan connotaciones jurídicas.
- i) **Inspección Técnico – Jurídica.-** Es la visita a los predios para constatar hechos de orden técnico y jurídico.
- j) **Levantamiento Topográfico.-** Conjunto de operaciones técnicas que tienen por objeto determinar la ubicación geográfica, superficie, colindancias y otras características técnicas de la parcela.
- k) **Replanteo.-** Es la operación de materializar nuevamente los puntos definidos, mediante el levantamiento topográfico (representados en un plano) en la superficie terrestre y sirve para conocer la superficie exacta del predio.

Aspectos que fueron tomados en consideración para la elaboración de las Auditorias Jurídicas previo Informe Técnico, todo ello marcó el inicio de lo que posteriormente sería el Saneamiento de la Propiedad Agraria. Se debe hacer notar que la Intervención al C.N.R.A. e I.N.C., en cumplimiento al mandato contenido en los D.S. 23331 y 23418, dividió sus actividades en un área fiscalizadora y otra propositiva. Dentro de su tarea propositiva, buscó la alternativa de un cambio estructural con la creación de una nueva Institución encargada de la administración del recurso tierra y la aprobación de normas legales que regularan la tenencia de la tierra.

Con el apoyo económico del Banco Mundial, en el año 1993 se empezó a preparar y elaborar el **Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT)**, con los siguientes objetivos básicos:

- a) Implantar una política equitativa en la distribución de tierras.
- b) Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, facilitando la inversión predial, mejorar la productividad.
- c) Regularizar el derecho de propiedad en materia agraria, mediante el saneamiento técnico - jurídico, como una manera de corregir las distorsiones y las irregularidades, generados por la deficiente aplicación de la Ley de Reforma Agraria.
- d) Crear una nueva estructura institucional, racional y transparente que permita una adecuada y eficaz administración del recurso tierra.
- e) Crear bases técnicas, institucionales y legales para la adecuada clasificación de tierras en el país y la promoción del desarrollo sostenible.
- f) Establecer registros públicos confiables, que permitan garantizar los derechos sobre los predios rústicos.

El P.N.A.T., para el logro de sus objetivos tenía los siguientes componentes:

- a) Marco Legal, que comprendía la formulación de la Ley de Modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley del Catastro Legal, Ley del Registro Integrado de los Derechos Reales, Ley de Tierras, normas reglamentarias y la formulación de Políticas de tierras y asentamientos humanos.
- b) Marco Institucional, que comprendía la creación y funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y de sus órganos departamentales, del Tribunal Agrario y del Registro Legal Catastral.
- c) Marco Técnico, que comprendía el establecimiento del Sistema de Información Geográfica, Proyectos Pilotos y Plan General del Catastro Rural Legal Integrado al Saneamiento y la automatización y descentralización de la Información.
- d) Asentamientos Humanos, que comprendía la identificación, delimitación y reserva de tierras para asentamientos humanos en el marco del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes de uso del suelo; la orientación y capacitación a organizaciones campesinas e indígenas; la coordinación interinstitucional para dotar de infraestructura física y de servicios a las zonas de asentamientos humanos y coordinación interinstitucional para establecer criterios de selección de futuros beneficiarios.

#### **1.4. Promulgación de la Ley N° 1715 (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria I.N.R.A.)**

Durante el gobierno del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, se iniciaron proyectos de modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria, entre los cuales, se elaboraron los proyectos denominados Instituto Nacional del Kollasuyo Amazónico (**I.N.K.A.**), el que fue presentado por la Confederación Sindical de Trabajadores campesinos de Bolivia CSUTCB y el Instituto Nacional de Tierras (**I.N.T.I.**), proyecto que fue presentado por la Intervención Nacional, ambas después de una revisión, fueron desestimadas por el Gobierno Nacional, es así que de manera posterior se presenta el Anteproyecto de Ley de Modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria consensuado, dado a conocer públicamente el 1° de agosto de 1996 por la Comisión Técnica, conformada por los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con el siguiente argumento: “Que después de cerca de cuatro largos años, nuestro país necesita con urgencia una Ley para dar solución a los graves problemas en el acceso, la distribución, el uso y la tenencia de tierras, concluir con la Intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria y al Instituto Nacional de Colonización y establecer un renovado marco institucional para consolidar el proceso de Reforma Agraria”. (PACHECO D.2000.)

Por ello, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), la Ayuda Obrera Suiza (AOS), el Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA) y la Intervención Nacional al C.N.R.A. e I.N.C. consideraron como obligación difundir el borrador de trabajo del Anteproyecto de Ley de Modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley I.N.R.A.).

Esta norma jurídica tenía por **objeto** la adecuación del Servicio Nacional de Reforma Agraria, haciéndolo más ágil y operativo, de modo que hiciera eficaz y eficiente la administración de tierras, la solución de conflictos y el cumplimiento de la Función Social de la propiedad agraria. Este Servicio estaría constituido por:

- ✓ El Presidente de la República.
- ✓ La Comisión Agraria Nacional.
- ✓ El Instituto Nacional de Reforma Agraria y
- ✓ La Judicatura Agraria.

Proponía asimismo, las siguientes innovaciones:

- ✓ Delimitaba las facultades del Presidente de la República en su calidad de autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Modificando la atribución jurisdiccional y responsabilidad ilimitada que sustenta actualmente, por atribuciones eminentemente administrativas con una responsabilidad limitada.
- ✓ Creaba la Comisión Agraria Nacional, como una instancia de participación, consulta y coordinación, compuesta por organizaciones campesinas, sector empresarial e Instituciones del Poder Ejecutivo.
- ✓ Creaba el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como una Institución Pública Descentralizada que funcionaría bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, que sería la encargada de ejecutar las políticas de distribución y redistribución de las tierras en el País. Realizaría el proceso de saneamiento técnico y jurídico de la propiedad agraria.
- ✓ Descentralizaba y simplificaba los trámites de Titulación Agraria, otorgándole la responsabilidad a las Oficinas Departamentales.
- ✓ Establecía el Saneamiento de la propiedad agraria como un proceso extraordinario destinado a regularizar la tenencia de la tierra, subsanando los vicios procesales e identificando tierras disponibles.
- ✓ Creaba la Judicatura Agraria como instancia encargada de administrar justicia agraria en los conflictos emergentes del ejercicio del derecho de la propiedad. Este organismo jurisdiccional estaría constituido por una primera instancia a nivel departamental y un tribunal colegiado de segunda instancia.

El anteproyecto de Ley contaba con Tres Libros; el primero con tres Títulos, el segundo contaba con Dos Títulos y el Tercero con Dos Títulos. Contenía también Cuatro Disposiciones Finales, Una Disposición Transitoria y Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias (en dos artículos). Conformando un total de 58 artículos. La versión final fue presentada por la Comisión Técnica, conformada por el Presidente de la República, el C.I.D.O.B., CONFEAGRO, C.S.U.T.C.B., C.S.C.B., el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y la Intervención Nacional al Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización. Aclarándose que no participaron de ésta presentación los dirigentes sindicales de la Central Obrera Boliviana (COB), Confederación Sindical Unica de Campesinos de Bolivia

(C.S.U.T.C.B.), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (C.S.C.B), pero sí sus respectivos asesores. Finalmente, luego de mucho tiempo discusiones y en procura de encontrar consenso entre campesinos y Empresarios; luego de revisiones, cambios y propuestas, en fecha 18 de octubre de 1996, es publicada la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria más conocida como **Ley I.N.R.A.**

### ¿ Qué Buscaba la Ley Nro. 1715?.

- ✓ **Revalorizar y dar cumplimiento** a los postulados y disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado y en la Ley de Reforma Agraria.
- ✓ **Equidad y acceso a la tierra para todos** los sectores que tradicionalmente no han tenido igualdad de oportunidades.
- ✓ **Garantizar los derechos de todos los pueblos y comunidades indígenas** sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- ✓ **Resolver conflictos agrarios**, provocados por el abandono y distorsión de los principios y objetivos de la Ley de Reforma Agraria y por el inadecuado marco técnico – institucional vigente.
- ✓ **Revertir** el proceso de concentración de tierras en pocas manos y simultáneamente, detener el proceso de minifundización de la tierra.
- ✓ **Aplicar criterios de equidad** en la distribución, administración y tenencia de la tierra a favor de la mujer.
- ✓ **Incorporar criterios de sostenibilidad** para que todos los recursos naturales sean protegidos al igual que el medio ambiente y el hábitat natural de los pueblos indígenas.
- ✓ **Mejorar la estructura orgánica** y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria y del régimen de administración de tierras.
- ✓ **Desarrollo económico y social** para que todos alcancen niveles de vida, producción y productividad necesarios.

### ¿Cómo se lograría?

- ✓ Estableciendo un **derecho preferente** en la dotación de tierras a favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas.



- ✓ Dotando **gratuitamente** tierras a campesinos, colonizadores, pueblos y comunidades indígenas.
- ✓ Adjudicando tierras a personas individuales y colectivas a título oneroso, mediante **concurso público calificado**.
- ✓ **Modificando las extensiones de la propiedad agraria** porque ya no responden a la realidad actual, de acuerdo a las zonas agro ecológicas del país, la capacidad del uso mayor de la tierra y su productividad.
- ✓ Estableciendo el **principio de la indivisibilidad** de la propiedad agraria, en superficies menores a las del solar campesino y la pequeña propiedad.
- ✓ **Anulando**, mediante resolución expresa, los procesos agrarios y títulos ejecutoriales tramitados fraudulentamente.
- ✓ **Prohibiendo la adjudicación y dotación de tierras** a funcionarios públicos de alto rango y jerarquías menores, durante su ejercicio y hasta el año siguiente a la cesación de sus funciones.
- ✓ **Creando** y estableciendo una Comisión Agraria Nacional representativa y verdaderamente participativa y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ágil y transparentes.
- ✓ **Creando** la Superintendencia y la Judicatura Agraria para garantizar la transparencia e imparcialidad en la reversión de tierras y en el control del uso adecuado de la tierra.
- ✓ **Garantizando la prevalencia del derecho de propiedad** agrícola, ganadera o de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal, donde existiera superposición o conflictos de derechos.
- ✓ Dando **seguridad de tenencia**, promoviendo la inversión predial y el desarrollo productivo de todos los verdaderos productores agropecuarios.
- ✓ Realizando el **Saneamiento y Catastro** de la propiedad agraria para que todos los propietarios y poseedores de tierras clarifiquen sus derechos.

En forma paralela, la Intervención Nacional, proyectó la Ley de Catastro, bajo los siguientes argumentos:

El Servicio Nacional de Reforma Agraria había otorgado tierras al campesino y comunidades originarias, con el objetivo de lograr que estos sectores se conviertan en propietarios de los

terrenos otorgándoles un lugar para producir y construir su vivienda, configurando así la base del sustento familiar.

Sin embargo, el reconocimiento de ese derecho de propiedad, por sí sólo, fue insuficiente para la convivencia pacífica de los campesinos, originándose una serie de conflictos sobre la tenencia de la tierra, por falta de un trabajo técnico que permita identificar físicamente la propiedad. A la vez todo trabajo topográfico debe estar sustentado en una norma jurídica que establezca los lineamientos básicos.

El objetivo de la Ley del Catastro sería el de llenar ese vacío de la falta de normas básicas para los trabajos técnicos regulando la ejecución, mantenimiento y actualización del catastro. Finalmente, también elaboró un anteproyecto de **Ley de Registro Público de Derechos Reales**, considerando que era y aún es ineludible contar con una nueva Ley que adopte un Registro Integrado de los Derechos Reales complementando la información catastral y jurídica del derecho de propiedad, en este sentido se pretendía potencializar y modernizar las oficinas de Derechos Reales.

Luego de 10 años de vigencia de la Ley No. 1715, realizado el análisis del avance del proceso de saneamiento en el país y distribución de tierras, el Viceministerio de Tierras junto al Instituto Nacional de Reforma agraria determinaron que el avance lento, pesado y burocrático del saneamiento se debió a un proceso sistemático de obstrucción y de entramamiento, por parte de los operadores públicos al servicio de los intereses de latifundio. Las sucesivas gestiones de gobierno entre 1953 y 2005 de manera sistemática minaron la institucionalidad de las reformas agrarias realizadas, distorsionando la aplicación de sus principios, signándola con la marca de la corrupción y el clientelismo. Los resultados del proceso del saneamiento de tierras iniciado en 1996, a una década de vigencia de la ley No. 1715 fueron magros, pues el Instituto Nacional de Reforma Agraria con una inversión de 87.3 Millones de dólares, logro titular de forma efectiva 11.3 millones de hectáreas que representan el 10.7% de la superficie total nacional objeto de saneamiento de 106.7 millones de hectáreas.

## **1.5.- Nueva Normativa Agraria.**

En fecha 2 de junio de 2006, se promulgan en la presidencia de Evo Morales Ayma, un paquete agrario de siete Decretos Supremos, que tienen por finalidad garantizar el proceso de distribución de tierras Fiscales de forma preferente a familias, comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra y con tierra insuficiente, así como implementar políticas de desarrollo rural y dar continuidad al proceso de saneamiento como emergencia nacional, los mismos son:

### **Decreto Supremo No. 28732.-**

Consta de un solo artículo que abroga y deja sin efecto el decreto supremo No. 28140 de fecha 174 de mayo de 2005, debido a que este mencionado instrumento legal contradice la Ley 1700 (Ley Forestal), debido a que esta ley solo reconoce solamente derecho de usual interior de concesiones forestales, mas no reconoce el derecho a la propiedad forestal.

### **Decreto Supremo No. 28733.-**

Tiene por objeto destinara favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas, originarias sin tierra o con tierra insuficiente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a al conclusión del proceso de saneamiento en curso. Incluye además al régimen de y procedimiento de distribución de tierras fiscales en lo referente a la caracterización de las tierras fiscales disponibles, modalidades y distribución de tierras fiscales y el procedimiento para la dotación extraordinaria para asentamientos humanos, con el objetivo de hacer viables los procedimientos.

Crea el Registro de Nacional de Tierras a cargo del INRA, con la finalidad de transparentar la información para generar un proceso ordenado y equitativo de distribución de tierras.

Plantea la posibilidad de expropiar las tierras dotadas a comunidades beneficiadas de este proceso, cuando no hagan un manejo apropiado y sostenible de la tierra y del bosque. La medida incluye la restricción de de transferencia de estas tierras dotadas, correspondiendo al

Viceministerio de Tierras y el INRA iniciar proceso penal contra los autores de este tipo de acciones.

**Decreto Supremo No. 28734.-**

Tiene por objetivo modificar tres artículos del D.S. No. 28160 de fecha 17 de mayo de 2000. Elimina la restricción discriminatoria hacia aquellos beneficiarios involucrados en toma de tierras, estableciendo que las propiedades a ser adquiridas bajo este concepto deben estar debidamente saneadas, delimitando el alcance inicial a tres municipios de Santa Cruz: Pailon, mineros y Charagua.

**Decreto Supremo No. 28735.-**

Tiene por objetivo adecuar criterios para fijar el valor con de adjudicación simple, dentro del proceso de saneamiento, a favor de poseedores agrícolas, ampliando la superficie de las unidades económicas hasta 65 hectáreas, siempre que el área cultivable no sea mayor a 50 hectáreas.

**Decreto Supremo No. 28736.-**

Declara de emergencia nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, garantiza la participación social en cualquier modalidad de saneamiento, prioriza el saneamiento y titulación a favor de las mujeres jefas de familia y la titulación a favor de ambos conyugues dentro de la unión conyugal de hecho.

Finalmente amplía las competencias del INRA para emitir medidas precautorias dentro de cualquier procedimiento de su competencia a fin de garantizar su conclusión.

**Decreto Supremo No. 28737.-**

Tiene por objeto regular los procesos de selección y contratación de personal, estableciendo principios y lineamientos que deberán ser observados. Estos principios y lineamientos señalan la necesidad de que los postulantes conozcan la realidad social además del idioma nativo para un

mejor desenvolvimiento de sus funciones. Además establece un Comité de selección de personal.

**Decreto Supremo No. 28738.-**

Este Decreto Supremo deroga el Decreto Supremo No. 28148 que establece la desconcentración técnica del Instituto Nacional de Reforma Agraria, pero deja vigente el Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación Sin Más trámite.

**Ley No. 3501 de 19 de octubre de 2006.-**

Esta Ley amplía el plazo del para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en siete (7) años, a partir de la vigencia de la presente Ley.

**1.6.- Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento.-**

Con la promulgación de la Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 denominada **RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA** y su Reglamento No. 29215 de 2 de agosto de 2007, dentro del nuevo marco de política de tierras elaborado por el gobierno del presidente Evo Morales Ayma, tiene como propósito fundamental de reconducir el proceso agrario y plantea las siguientes modificaciones dentro de la normativa agraria:

- a) Precisar el fundamento y cumplimiento estricto de la F.E.S.
- b) Corregir y agilizar el proceso de saneamiento mediante el saneamiento Interno y el Saneamiento Interno.
- c) Ampliar el plazo del saneamiento hasta el año 2013.
- d) Ejercitar el control social sobre el saneamiento, la reversión y la expropiación
- e) Establecer un régimen para el tratamiento de instituciones públicas (FF.AA. y la policía) las cuales deben cumplir la F.E.S. o F.S., diferenciándose los predios que estén destinados al ejercicio de su misión institucional.
- f) Simplificar y observar los procesos de saneamiento, los recursos administrativos y jurisdiccionales.

- g) Propone como causal de reversión el incumplimiento de la F.E.S. total o parcial en Empresa agropecuarias y medianas propiedades, sin pago alguno.
- h) Incluye la figura de la reversión de tierras como una finalidad del saneamiento y como resultado del saneamiento.
- i) La expropiación procede por causa de utilidad pública calificada por Ley o incumplimiento de F.S. en pequeñas propiedades agrias a requerimiento de la comunidad, previo pago de una indemnización justa.

## CAPITULO II

### LA FUNCION SOCIAL Y FUNCION ECONOMICA SOCIAL EN LA LEGISLACION BOLIVIANA

#### **1.- Antecedentes legislativos.**

El fenómeno agrario en Bolivia es, quizá el tema a más importante de su realidad económica, social, política y jurídica. Por esta razón la legislación nacional, durante los 178 años de vida republicana, permanece indisoluble ligada al problema agrario regulado sus principales hechos y características.

Es un vínculo tan estrecho que la legislación agraria ha llegado a convertirse en un **instrumento fundamental** que, muy bien aprovechado por las clases gobernantes, ha servido para transformar la realidad rural de Bolivia y la vida socioeconómica de sus poblaciones con poca o insuficiente cantidad de tierra.

Con referencia a nuestro tema, veremos todas las disposiciones que regularon la función social en materia agraria, empezando por la ley de leyes que es la Constitución Política del Estado.

#### **1.2.- Constitución Política del Estado.**

El antecedente legislativo a nivel nacional sobre la función social y la función económico-social de la propiedad agraria, lo encontramos en las Constitución Política del Estado del año 1938 que en su artículo 22 disponía “Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad publica o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.”

La Constitución Política del Estado, desde el año 1938, con ligeras variantes en las constituciones posteriores, establece que se debe garantizar la propiedad privada siempre que el

uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo y que la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad NO cumpla una función social calificada conforme a ley. La ley de Reforma Agraria de 1953 reproduce estos criterios, además establece que el trabajo es el elemento que determina si la propiedad cumple una función útil para la colectividad, norma recogida en las posteriores Constituciones. Sin embargo hasta la promulgación de la Ley No. 1715, no se han dotado de normas que permitan precisar lo que debe entenderse por función social o función económico social de la propiedad agraria.

A partir de la Constitución del año 1961, recogiendo de algunas formas los postulados de la ley de Reforma Agraria, se indica que “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria”, con lo que debemos entender que con el trabajo la tierra cumple una función útil para la colectividad.

Las Constituciones Políticas, promulgadas por Ley de 2 de febrero de 1967 y Ley N° 1615 de 6 de Febrero de 1995 en su artículo 166 disponía que “El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras”. Asimismo su artículo. 167 disponía que “El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las, propiedades comunitarias, cooperativas y privadas La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones”.

Posteriormente, en la presidencia de Carlos D. Mesa Gisbert, por Ley N° 2650 de fecha 13 de abril de 2004, se incorporan algunas modificaciones a la Constitución Política del Estado, las cuales no modifican ni cambian en nada del Régimen Agrario.

Mediante Referéndum dirimitorio de fecha 25 de enero de 2009 se aprueba una nueva Constitución Política del Estado, la misma que fue promulgada en fecha 7 de febrero del mismo año, la cual en materia agraria y sobre el tema que nos atinge, sostiene lo siguiente en su capítulo Noveno denominado **Tierra y Territorio**:

**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.



**Artículo 394. I.** La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, mediana y empresarial, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión serán reguladas por la ley.

Se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos.

**II.** La pequeña propiedad es **indivisible**, constituye patrimonio familiar inembargable, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley.

**III.** El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.

**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 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 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.

**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.

**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.

**Artículo 400.** Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas. El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad.

**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.

### **1.3.- Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953.**

A través del Decreto Ley N° 3464, elevado a rango de Ley en fecha 29 de Octubre de 1956, se promulga la Ley de Reforma Agraria, la que se encontraba constituida por 16 títulos y 177 artículos, complementada por otros Decretos Leyes.

Dentro de los principios sustantivos dogmáticos que normaba la filosofía de la Reforma Agraria y que sustentaban la ejecución de las leyes en Bolivia, se observó que desde 1953, se garantizaba la propiedad agraria privada mientras esta cumpla una **función útil** para la colectividad, sustentándose en el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953, en los siguientes artículos:

Art. 2 “El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando esta cumple una **función útil** para la colectividad nacional; Planifica, regula, racionaliza su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra, para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana”.

Art. 5 “La propiedad agraria privada es la que se reconoce y con cede a favor de las personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con las leyes civiles y en las condiciones del presente Decreto-Ley...”

Art. 12 “El estado **NO** reconoce 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 fuerza humana, o por la percepción de renta fundiera mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes, de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual que se apropia el terrateniente en forma de renta-trabajo, determinando un régimen de opresión feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina.”

Art. 13 “La superficie máxima de la propiedad privada se determina teniendo en cuenta solo las extensiones **económicamente cultivables**.”

Art. 25 “Las diferentes formas de afectación de la propiedad ganadera será aplicable, exclusivamente, a la tierra y no al ganado que es de propiedad del dueño”.

Art. 30 “Queda extinguido el latifundio. No se permitirá la existencia de la gran propiedad agraria corporativa ni de otras formas de gran concentración de la tierra, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población rural.

Art. 34 “La propiedad territorial definida como latifundio, conforme al artículo 12, queda afectada en toda su extensión.”

Art. 64 “Las tierras expropiadas para adjudicación inmediata son las que, perteneciendo a un propietario mediano o latifundista, se transfieren en forma directa a favor de los campesinos sin perder en ningún momento su condición de propiedad privada, de manera que los que trabajan la tierra o habitan en ella se conviertan en dueños de pleno derecho”.

Como se puede observar, la legislación del año 1953, garantizaba el derecho de cualquier persona sea esta natural o jurídica mientras esta cumpla una verdadera y real función social, en ese entonces no existía el concepto de función económico - social de la propiedad agraria, concepto que se incorpora en la Constitución política del estado en el año 1961. Esta normatividad agraria era contraria al latifundio.

#### **1.4.- Ley Nro. 1715, Ley Del Servicio Nacional de Reforma Agraria.**

La principal norma en materia agraria de igual manera dentro de sus principales disposiciones sobre el tema, dispone:

**Art. 2.-** “(Función Económico - Social) I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

II. La Función Económica Social en materia agraria, establecida por el Art. 169 de la C.P.E., es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el Ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

**Art. 51.-** 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 22º párrafo I de la Constitución Política del Estado.

**Art. 52.-** Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo. El cumplimiento de obligaciones tributarias, relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada.

El incumplimiento de las obligaciones tributarias referidas en el párrafo anterior, en el plazo y montos emergentes de la aplicación de esta ley y de normas tributarias en vigencia, por dos (2) o más gestiones consecutivas, es presunción de abandono de la tierra.

**Art. 53.-** No serán revertidas por abandono 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.

**Art. 58.-** La expropiación de la propiedad agraria procede por causa de utilidad pública calificada por ley o cuando no cumple la función económico-social, previo pago de una justa indemnización, de conformidad con los artículos 22º párrafo II, 166º y 169º de la Constitución Política del Estado. En el primer caso, la expropiación podrá ser parcial; en el segundo, será total.

**Art. 59.-** Son causas de utilidad pública:

1. El reagrupamiento y la redistribución de la tierra;
2. La conservación y protección de la biodiversidad; y,
3. La realización de obras de interés público.

II. Las tierras expropiadas por la causal de utilidad pública, señalada en el numeral 1 del presente artículo, podrán ser adjudicadas sólo en Concurso Público Calificado.

III. 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.

IV. El solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente que, por su especial naturaleza, cumplen una función social, sólo podrán ser expropiadas por las causas de utilidad pública, referidas en los numerales 2 y 3 del párrafo I.

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.

**1.4.1.- Reglamento de La Ley No. 1715: D.S. No. 25763 (5 De Mayo De 2000), D.S. 25848 (20 De Julio De 2000), D.S. No. 28148 (de 17 De Mayo de 2005).**

Así mismo el Reglamento de la Ley No. 1715, aprobado mediante D.S. No. 25763 de 5 de mayo de 2000, actualmente abrogado, dentro sus artículos 236 al 242, disponía°:

**Art. 236.- (Alcance) I** La presente sección regula el régimen y procedimientos de verificación del cumplimiento de la función social, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 2 de la ley 1715.

II Cuando la superficie se encuentre titulada, y **el Título Ejecutorial no adolezca de vicios de nulidad absoluta o relativa, y no exista conflicto**, la verificación del cumplimiento de la función económico - social no afectara la validez del mismo durante el saneamiento.

III En los predios cuya extensión **fuere igual o menor a 500 hectáreas** se considera necesario para la convalidación y titulación de la **totalidad del predio**, el cumplimiento de la función económico - social en una superficie no menor a **50%** de su extensión comprendida en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en Tramite.

**Art. 237. - (Cumplimiento de la Función Social)** Se entenderá que el Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, Las Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr

el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales.

**Art. 238.- (Cumplimiento de la Función Económico Social)** I. La función económico - social es un concepto integral, que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y servidumbres ecológicas, que no excederá la superficie consignada en el título o trámite.

II. Se entenderá que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, cumplen la función económico - social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades, agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

III. En la evaluación de la función económico social, se tomará en cuenta la forma de explotación según la clasificación de la propiedad agraria establecida en el artículo 41 de la Ley 1715, de la siguiente manera:

a) En la mediana propiedad se verificara la existencia de trabajo asalariado, eventuales o permanentes, medios técnico-mecánicos y destino de la producción al mercado.

b) En la empresa agropecuaria, además de los requisitos mencionados, se verificara el empleo de capital suplementario y de medios técnicos modernos.

c) En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) precedentes, se verificara la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca. A este efecto, el Ministerio de Agricultura, ganadería y Desarrollo Rural. En coordinación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en el plazo de (60) sesenta días hábiles, a partir de la publicación del presente reglamento, emitirá una norma técnica que regule la carga animal por hectárea, con conocimiento de la Comisión Agraria Nacional.

d) En el Departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez del departamento del Beni y el municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del departamento de La Paz, la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas se establece en **500 hectáreas**.

IV. Para el caso de actividades forestales, de conservación, ecoturismo o investigación, se verificara el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones, salvándose la excepción prevista por el artículo 264, del presente reglamento en relación al procedimiento de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN- TCO).

**Art. 239.- (Verificación de la Función Económico Social).**

**I.** Las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas, en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento, por el funcionario responsable de la verificación de las mismas en el predio, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por el Instituto Nacional de Reforma.

**II.** El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Complementariamente los funcionarios responsables podrán utilizar según el caso, planes de ordenamiento predial, fotografías aéreas, imágenes de satélite, sin que ello implique necesariamente el uso de instrumentos de alta precisión, así como otra información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil.

**Art. 240.- (Medios de prueba)**

El interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la función económico-social en su predio.

**Art. 241.- (Plan de Ordenamiento Predial)**

**I.-** Para la evaluación del cumplimiento de la función económico-social, se tomaran en cuenta, los planes de Ordenamiento Predial (POP) aprobados, en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos por el interesado, ante la Superintendencia Agraria en los plazos determinados en los mismos.

**II.** El Plan de ordenamiento predial (POP), podrá ser elaborado simultáneamente al relevamiento de información de campo, durante la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, sin perjuicio de que el interesado pueda elaborarlo en forma independiente al mismo.

**III.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá solicitar a la Superintendencia Agraria, cualquier información relativa al cumplimiento de los Planes de Ordenamiento Predial, a los efectos de evaluar el cumplimiento de la función económico social.

**IV.** Para efectos de lo dispuesto en este artículo, el Estado asumirá el costo de la elaboración de Planes de Ordenamiento Predial en la pequeña propiedad de campesinos y colonizadores, comunidades campesinas e indígenas y Tierras Comunitarias de Origen, garantizando su gratuidad a los interesados. En tanto se elaboren y aprueben los Planes de Ordenamiento Predial



en estas propiedades, no se exigirá su presentación o cumplimiento en la aprobación de trámites para la otorgación de derechos forestales u otros exigidos por las disposiciones legales o reglamentarias.

**Art. 242.- (Áreas de Proyección de Crecimiento).**

**I.** Se considerará también como superficie que cumple la función económico-social, un área de proyección de crecimiento que se deberá establecer, tomando en cuenta la antigüedad de la emisión del título, o del proceso agrario en trámite, en sentido de otorgar, menor área de expansión, a dotaciones de mayor antigüedad, además de la clasificación de la propiedad establecida en la ley vigente, de acuerdo al siguiente detalle:

**a)** Para el caso de la **mediana propiedad** hasta un área equivalente **al 50%** de la superficie que actualmente cumple la función económico-social; y

**b)** Para el caso de la **Empresa Agropecuaria** hasta un área equivalente **al 30%** de la superficie que actualmente cumple la función económico-social.

**II.** En ningún caso el área de expansión, deberá exceder de la superficie establecida, en el Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite.

**III.** El reconocimiento del área de expansión, procederá solamente en el caso de que existan tierras disponibles contiguas.

**IV.** Los aspectos contemplados en los párrafos precedentes, serán establecidos en disposiciones técnicas aprobadas mediante Resolución Administrativa, pronunciada por el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

**1.5.- Nueva Legislación agraria.-**

En fecha 28 de noviembre de 2006 se promulga la Ley No. 3545 denominada **Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**, la que al igual que su Reglamento aprobado por D.S. 29215, promulgado el 2 de agosto de 2007, introduce modificaciones sustanciales en cuanto al proceso de saneamiento, tratando de darle dinamismo al procedimiento, acortando las etapas del proceso de saneamiento y introduciendo dentro del su Reglamento los conceptos de Función social y Función Económico Social de la Propiedad Agraria, dejando de

lado el Plan de Ordenamiento Predial y condicionando el cumplimiento de la F.E.S. a la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra y alternativamente a Aptitud del Uso del Suelo; he aquí algunos de sus artículos de nuestro tema de análisis:

### **1.5.1.- Ley No. 3545 de 28 de noviembre de 2006.-**

#### **ARTICULO 2° (Función Económico-Social).**

- I. El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.
- II. La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169° de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.
- III. 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.
- IV. La 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.

- V. El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30 %. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.
- VI. Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas.
- VII. En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado.
- VIII. En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.
- IX. Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico social. Constituirán función económico social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.
- X. La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente.
- XI. Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico social.

### **ARTICULO 3° (Garantías Constitucionales).**

- I. Se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a las leyes.
  
- II. Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio.
  
- III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.  

Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se registrará por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan.

Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se registrará por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres.

En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

- IV. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria, reconocidas por la Constitución Política del Estado y la ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan una función económico-social y no sean abandonadas, conforme a las previsiones de esta ley. Cumplidas estas condiciones, el Estado garantiza plenamente el ejercicio del derecho propietario, en concordancia con lo establecido en el párrafo I del presente artículo.
- V. El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.

**1.5.2.- D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007 (Reglamento actual en vigencia)**

**ARTÍCULO 155.-** El presente Título regula 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, en los términos y condiciones establecidos en el Artículo 2 de la Ley N° 1715 modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 3545 y el presente Reglamento, correspondientes a los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras como efecto de la nulidad de Títulos Ejecutoriales, previstos en el Párrafo III del Artículo 50 de la Ley N° 1715.

A efectos de la verificación del cumplimiento de la función social o la función económico – social, además de la clasificación de la propiedad, se deberá tomar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie, características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo.

Las normas que regulan la función social y la función económico – social, son de orden público, por lo tanto son de cumplimiento obligatorio e irrenunciables por acuerdos de partes.

**ARTÍCULO 156.-** El ejercicio del derecho propietario agrario respecto de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y otras de carácter productivo, así como de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, deberá sujetarse a lo establecido en los Planes de Uso de Suelo, para determinar su aptitud, y al empleo sostenible, conforme lo expresa y específicamente establecido en la Ley N° 1333 del Medio Ambiente, la Ley N° 1700 y la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545; cuya transgresión dará lugar a las previsiones establecidas en las Leyes N° 1715, N° 3545 y el presente Reglamento.

Los instrumentos técnicos sobre la aptitud de uso de suelo y otra información estarán previamente incorporados en la base de datos oficial geo – espacial a cargo del Viceministerio de Tierras y deberán ser considerados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria en la ejecución de los trabajos de campo.

Si se establecen elementos que hacen presumir el uso no sostenible de la tierra, de oficio o mediante denuncia, el Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitará informe de éstos extremos a las autoridades competentes, debiendo ser proporcionado en un plazo máximo de diez (10) días hábiles; este documento será considerado a los efectos previstos en los procedimientos agrarios regulados por este Reglamento. En caso de indicios de la comisión de delitos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio efectuará denuncia ante el Ministerio Público para su procesamiento en la vía penal.

**ARTÍCULO 157.-** El beneficio de la sociedad y el interés colectivo son inherentes al cumplimiento de la función económico –social, por lo que las actividades productivas que desarrolle un propietario no deben ser contrarias a esta previsión.

Donde exista un sistema servidumbral, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural, que violentan lo establecido en los Artículos 5 y 157 de la Constitución Política del Estado, en Convenios Internacionales ratificados por el Estado Boliviano, Artículos 144 y 145 de la Ley N° 3464, Numerales 3 y 4 de la Ley N° 1715, y la Disposición Final Cuarta de la Ley N° 1715 son contrarias al beneficio de la sociedad y el

interés colectivo, en consecuencia implica el incumplimiento de la función económico – social, aunque en el predio existieren áreas efectivamente aprovechadas y se estará a las previsiones de la Ley y el presente Reglamento.

No se reconocen las deudas de obligaciones personales como resultado de relaciones servidumbrales, trabajo forzoso, peonazgo, esclavitud o cautiverio.

De establecerse que con relación al personal asalariado exista incumplimiento de obligaciones laborales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciará a la instancia competente.

**ARTÍCULO 158.-** Las actividades de carácter delictivo, tipificadas en las leyes pertinentes, desarrolladas en un predio no dan lugar al reconocimiento del cumplimiento de la función social o económico – social por ser contrarias al interés colectivo y el beneficio de la sociedad. El Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciara de oficio ante el Ministerio Público la existencia de éstos hechos delictivos.

En el caso bienes rurales incautados conforme la Ley N° 1008, el Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitará a la instancia judicial competente la anotación preventiva de los predios y la designación de un depositario que asuma la obligación del cumplimiento de la función social o económico – social. En caso de sentencia condenatoria, realizará las acciones para el retorno expedito al dominio originario de la Nación de la totalidad del predio; de disponerse absolucón, el Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitará se deje sin efecto la anotación preventiva.

**ARTÍCULO 159.-** El Instituto Nacional de Reforma Agraria verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico – social, siendo ésta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad. Estos instrumentos no sustituyen la verificación directa en campo.

**ARTÍCULO 160.-** Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a:

- a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e
- b) Inspección directa en el predio.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios objetados si se comprueba el fraude y el verdadero cumplimiento de la función económico social sustentará la resolución del derecho; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.

**ARTÍCULO 161.-** El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico – social, que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo.

**ARTÍCULO 162.-** A efectos del cumplimiento efectivo y real de la función social o función económico – social, el Instituto Nacional de Reforma Agraria establecerá un sistema de control y seguimiento permanente, incluyendo, informes, denuncias y resoluciones de las entidades agrarias competentes así como las denuncias de las organizaciones sociales; este sistema establecerá los mecanismos efectivos e inmediatos para impulsar los procedimientos de Reversión, de Expropiación o la priorización del Saneamiento de la propiedad agraria.

La Superintendencia Agraria, la Superintendencia Forestal y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo a sus competencias establecidas en sus normas específicas, están obligadas a denunciar el incumplimiento de la función social o de la función económico – social y coadyuvar a la sustanciación de los procedimientos agrarios hasta su conclusión.



**ARTÍCULO 163.-** A momento de verificar el cumplimiento de la función social o económico – social, conforme las previsiones dispuestas en las Leyes N° 1715 y N° 3545, y en el presente Reglamento, se analizarán las disposiciones especiales sobre el uso, contenidas en las normas de creación de las Áreas Protegidas así como el Plan de Manejo y zonificación, respectivos.

**ARTÍCULO 164.-** El Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, las Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales.

**ARTÍCULO 165.- LA FUNCIÓN SOCIAL.** Se verificará la residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales.

- a) En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad; y
- b) En el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso.

**II.** Las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades indígenas, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT, cumplen la función social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario.

**III.** En el caso de desmontes y de conversión de tierras de uso forestal a otros usos, deberá cumplirse con las regulaciones establecidas en las normas vigentes.

**IV.** No se reconocen contratos de arrendamiento ni aparcería con terceros en tierras tituladas colectivamente.

**ARTÍCULO 166.- FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL.-** La Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria cumplen la función económico – social, cuando sus propietarios o

poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo.

**II.** El funcionario del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para determinar la superficie que se encuentra cumpliendo la función económico – social, considerará de manera integral las:

- a) Áreas efectivamente aprovechadas;
- b) Áreas en descanso, sólo en predios con actividad agrícola;
- c) Áreas de proyección de crecimiento; y
- d) Servidumbres ecológico legales, cuando estén bajo manejo y regularmente autorizadas.

Siempre que el desarrollo de las actividades estén de acuerdo con la aptitud de uso del suelo, el empleo sostenible de la tierra, en beneficio de la sociedad y el interés colectivo.

**III.** Para establecer la superficie objeto de reconocimiento del derecho propietario agrario, se tomará en cuenta a las servidumbres ecológico legales, no sujetas a manejo, de acuerdo con las disposiciones previstas en este Reglamento.

**ARTÍCULO 167.- I.** En actividades ganaderas, se verificará lo siguiente:

- a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo y;
- b) Las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas.

**II.** Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventarios de altas y bajas.

El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada. Las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso.

**III.** Se considera ganado mayor las especies de bovinos, equinos, acémilas y camélidos, y ganado menor, las especies de caprinos y ovinos, la norma técnica incluirá los criterios para determinar la unidad de ganado mayor y de ganado menor.

**IV.** Para el cálculo del área efectivamente aprovechada se considerará la suma de superficies que resulten de:

- a) La cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez (10) cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, y
- b) Áreas con pasto cultivado, con sistemas silvopastoriles e infraestructura.

**ARTÍCULO 168.- I.** En actividad agrícola, se verificará lo siguiente:

- a) Las áreas actual y efectivamente producidas, cultivadas o cosechadas, individualizando y determinando su superficie y ubicación en el predio; y
- b) La infraestructura o mejoras individualizadas y estableciendo su superficie y ubicación en el predio.

**II.** Para el cálculo del área actual y efectivamente aprovechada se procederá a la suma de superficies de las áreas antes referidas, expresadas en hectáreas.

**III.** Los animales de corral como aves y cerdos, son considerados parte de las actividades complementarias a la agricultura y no se consideran actividad ganadera ni carga animal.

**ARTÍCULO 169.-** Cuando en un predio se realicen actividades agrícolas y ganaderas descritas en los Artículos 167 y 168 de este Reglamento, se considerará que cumple actividad mixta o agropecuaria, si la aptitud de uso del suelo establecida en los planes de uso de suelo así lo permite, en caso contrario se tomará en cuenta sólo la que esté permitida, respetando las áreas destinadas a la subsistencia. Se podrá reconocer áreas de subsistencia en superficies pequeñas, de acuerdo a norma técnica.

Para el cálculo de la superficie efectivamente aprovechada se tomará en cuenta la resultante de las superficies de ambas actividades.

**ARTÍCULO 170.-** En el desarrollo de actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, una vez evidenciado el otorgamiento regular de las autorizaciones, se verificará en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, la infraestructura, conforme las obligaciones asumidas en la autorización y los diversos instrumentos técnicos que hacen parte de la misma como los planes de manejo aprobados, el cumplimiento de la regulación del uso del espacio y las reglamentaciones específicas por cada actividad.

En caso de evidenciarse indicios de no correspondencia con las autorizaciones otorgadas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitará informe o certificación a la entidad competente, sobre este extremo, en el plazo improrrogable de diez (10) días calendario, este documento será considerado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria para el cálculo de función económico – social. A tiempo de solicitar el informe, adjuntará antecedentes para los fines consiguientes.

Estas actividades serán reconocidas como función económico – social en predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite.

**ARTÍCULO 171.-** Son áreas de descanso aquellas de rotación que luego de haber sido cultivadas con mejoras e inversiones productivas, se las deja de trabajar para su recuperación y posterior uso, claramente identificables, los criterios técnicos para su aplicación serán establecidos en la norma técnica. Se determinará su superficie y su ubicación en el predio.

**ARTÍCULO 172.- ÁREAS DE PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO.** El área de proyección de crecimiento será calculada de la siguiente forma:

1. En actividad agrícola

- a) En la Mediana Propiedad agrícola la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada y de las áreas en descanso, cuando existan; y
- b) En el caso de la Empresa Agrícola, el parámetro de la proyección de crecimiento consiste en otorgar mayor porcentaje de proyección de crecimiento a mayor superficie del área efectivamente aprovechada y en descanso, de acuerdo a :

- i. Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea igual o menor al treinta por ciento (30%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del treinta por ciento (30%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso;
  - ii. Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso sea más del treinta por ciento (30%) y menor o igual al cincuenta por ciento (50%) de lo mensurado, se asignará una proyección de crecimiento del cuarenta por ciento (40%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso;
  - iii. Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea mayor al cincuenta por ciento (50%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del cincuenta por ciento (50%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso.
2. En actividad ganadera:
  - a) En la Mediana Propiedad ganadera la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada; y
  - b) En la Empresa Ganadera la proyección de crecimiento es del treinta por ciento (30%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada.

3. En actividades agropecuarias:

Para calcular el área de proyección de crecimiento en actividades agropecuarias, se sumará las áreas efectiva y actualmente aprovechadas de ambas actividades y se aplicará el porcentaje de la proyección de crecimiento que corresponda a la actividad mayor y aptitud de uso del suelo.

**ARTÍCULO 173.- (OTRAS PREVISIONES PARA EL CÁLCULO DE LA PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO).** Para el cálculo de las áreas de proyección de crecimiento, además se tomará en cuenta lo siguiente:

- a) La proyección de crecimiento en ningún caso excederá la superficie mensurada; y
- b) Las servidumbres ecológicas legales no se consideran para la proyección de crecimiento.

**ARTÍCULO 175.-** Los desmontes, a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la función económico social o función social por ser ilegales y constituir delito.

Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por la autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además de demostrar que se están desarrollando o desarrollarán dichas actividades en el tiempo inmediato al desmonte.

**ARTÍCULO 176.-** Las inversiones son inherentes a las características de la mediana y empresa agropecuaria, por lo que no podrán ser convertidas a superficie con cumplimiento de función económico social.

**ARTÍCULO 177.-** Para la verificación de la función económico social en caso de desastres o catástrofes naturales declarados mediante Decreto Supremo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificará geográficamente, utilizando medios técnicos actuales, las áreas y predios afectados efectivamente, para determinar la aplicación de un procedimiento especial de verificación de acuerdo con el tipo de desastre o catástrofe que se trate, pudiendo utilizarse información secundaria de apoyo anterior a la fecha del desastre.

La actividad de verificación en campo se realizará una vez que las condiciones en los predios afectados así lo permitan.

Las otras actividades desarrolladas en los procesos iniciados o por iniciar, deberán tramitarse y concluirse, conforme a las normas vigentes sobre la materia.

**ARTÍCULO 178.-** Las actividades productivas ejecutadas por el arrendatario o aparcero, solo constituyen función económico – social a favor del propietario, cuando exista área efectivamente aprovechada por éste. En el saneamiento ésta previsión alcanza sólo a los predios con proceso agrario titulado y en trámite.

La superficie que cumple función económico – social por el arrendatario o aparcero no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) de la superficie efectivamente aprovechada por el titular del derecho.

El uso contrario a la aptitud de uso de suelo realizada por el arrendatario o aparcerero conllevará los efectos previstos en el Artículo 156 del Reglamento Agrario, respecto al titular del derecho.

**ARTÍCULO 179.-** Dentro del proceso de saneamiento se verificará si la Mediana Propiedad o la Empresa Agropecuaria tienen las características correspondientes al tipo de propiedad establecidas en el Artículo 41 de la Ley N° 1715, según corresponda, con la sola finalidad de corroborar los datos del cumplimiento o incumplimiento de la función económico social en la superficie de las mismas.

**ARTÍCULO 180.-** Las actividades productivas como las mineras, hidrocarburíferas, de explotación forestal maderable y no maderable en tierras fiscales, electricidad, telecomunicaciones y otras, no dan lugar a reconocimiento de derecho propietario de la tierra.

## **1.6.- Código Civil Boliviano.**

También dentro de la analogía legal utilizada para el efecto, con relación a nuestro tema, tenemos el Código Civil Boliviano, que en su actual contexto legal normativo nos señala lo siguiente sobre la propiedad y el cumplimiento del mismo:

### **Art. 105.- (CONCEPTO Y ALCANCE EN GENERAL).**

- I. La propiedad es un poder jurídico que permite, usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse de forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico.

### **Art. 106.- (FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD).**

La propiedad debe cumplir una función social.

### **Art. 107.- (ABUSO DEL DERECHO).**

El propietario NO puede realizar actos con el único propósito de perjudicar o de ocasionar molestias a otros, y en general, no le está permitido ejercer su derecho en forma contraria al fin económico o social en vista del cual se le ha conferido el derecho.

**Art. 108.- (EXPROPIACIÓN).**

I. La expropiación solo procede, con pago de una justa y previa indemnización, en los casos siguientes:

- 1) Por causa de utilidad pública.
- 2) Cuando la propiedad no cumple una función social.

II. La utilidad pública y el incumplimiento de la función social se califica con arreglo a leyes especiales. Las mismas que regulan las condiciones y el procedimiento para la expropiación.

**Art. 110.- (MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD).**

La propiedad se adquiere por **ocupación**, por accesión, por usucapión, por efectos de los contratos, por sucesión mortis causa, por la posesión de buena fe y por otros modos establecidos por ley.

**1.7.- Guía para la verificación y valoración del cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la tierra.**

Dentro las atribuciones administrativas que tiene el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que se encuentra facultado en el Art. 47 numeral 2 inciso b) del actual Reglamento de la Ley No. 1715, se tiene Resolución Administrativa Nro. RES-ADM-176/2001 de fecha 31 de diciembre de 2001, que aprueba la “**GUIA PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA**”, normatividad que como su nombre lo indica es simplemente **un guía**, un manual que tiene sus directrices que dan los parámetros para la verificación del cumplimiento de la función social y función económico social, instrumento que lo analizaremos y el que nos servirá para fundamentar nuestro tema en la presente tesis, ya que dentro del proceso de saneamiento que se lleva cabo durante mas de 10 años de vigencia de la Ley No. 1715, se pudo evidenciar las falencias que tiene este instrumento jurídico, ya sea por su mala aplicación y/o, deficiente interpretación o por su incompleta normatividad jurídica y técnica. Actualmente, con la aprobación de la Ley No. 3545 y su Decreto Reglamentario aprobado por Decreto Supremo No. 29215 de 3 de agosto de 2007, mediante Resolución Administrativa No. 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008 se aprobó el nuevo Manual Guía de Verificación del Cumplimiento de la



Función Social de la propiedad agraria, la misma que será también tema de análisis en el capítulo correspondiente.

## CAPITULO III

### EL TRABAJO COMO FUENTE DE ADQUISICIÓN DE LA TIERRA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.

El principio “**la tierra es para quien la trabaja**” es muy importante en la estructura del Derecho Agrario moderno. Históricamente, surge en la Europa del Siglo XIX, primero como modelo intentando reivindicar al hombre de la pala, al reclamar su derecho de propiedad sobre la tierra, y así liberarlo de las pesadas cargas impositivas que le imponía el señor feudal.

En América, la Ley de Reforma Agraria que abre el surco a las demás reformas es sin lugar a dudas la **Mejicana**, en la cual por cierto no figura el principio sobre el cual nos referimos; sin embargo, el trabajo como modalidad para adquirir el derecho a la Dotación de tierras ha sido incorporado en forma expresa en el Art. 200 de la referida Ley.

En tanto que la Reforma Agraria de la **República Popular de China**, puesta en vigencia el año 1950 incorpora en su artículo 1º el principio referido y de manera más explícita lo hace en su artículo 11 pero bajo el concepto de “**dar tierras a quien la cultiva**”.

La Ley de Reforma Agraria **Peruana**, promulgada en el año 1969 señala expresamente en su artículo 188 “se convertirán en propietarios de las parcelas, los que ocupen en forma permanente”.

En el caso boliviano, la Ley de Reforma Agraria del 53, proclamaba el principio de que “**la tierra es para quién la trabaja**”. Indudablemente las normas señaladas, sintetizan con claridad y objetividad el espíritu del principio; sin embargo, se debe afirmar que este principio sirve de base ideológica y de cimiento para la elaboración de toda Reforma Agraria.

Existen muchos criterios para fundamentar y explicar el principio al cual nos referimos; sin embargo resulta pertinente el fundamento expuesto por la Iglesia Católica en el documento de Puebla, que brinda el marco filosófico general dentro del cual se inserta éste aspecto.

El documento señalado, afirma que Dios creó la tierra y todas las cosas que existen en ella, para el uso y aprovechamiento de toda la humanidad, sin exclusión, el hombre es un simple administrador de la tierra, en pocas palabras, Dios no ha creado la tierra y sus recursos naturales para provecho exclusivo y excluyente de unas cuantas personas, en detrimentos y perjuicio de las grandes mayorías. De este concepto se desprende que la Iglesia está en contra del dominio propietario perpetuo, excluyente y hereditario sobre la tierra.

Se sabe que el trabajo, entendido como el esfuerzo intelectual y físico que transforma y genera bienes económicos con destino a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, es la actividad que debe merecer la protección y apoyo del Estado, en razón de que ésta es una actividad de interés común, que permite la subsistencia del género humano.

Es innegable que en el curso de la historia primero el esclavo, luego el siervo y hoy el campesino asalariado el que realiza todo el proceso de la agropecuaria, creando permanentemente productos alimentarios; pero éste trabajo lo realizan en terrenos que no son propios, sino son ajenos.

Es que en forma posterior se han tomado acciones concretas para poner en práctica el hecho de que los que verdaderamente trabajan la tierra, transforman la naturaleza, sean los que deban tener derecho de dominio sobre la misma. En realidad, la aplicación del principio de que “la tierra es para quien la trabaja”, tiene la virtud y el efecto de lograr una nueva correlación jurídica – social.

De ello es que la actual Constitución Política del Estado, la Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2007, su actual Reglamento aprobado por D.S. 29215 de fecha 2 de agosto de 2007 , tiene como base fundamental al trabajo como medio de reconocimiento del derecho de propiedad agraria: Art. 397. I de la nueva C.P.E. sostiene: *“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 social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.”*

## CAPITULO IV

### **EL SURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO SIN TIERRA (M.S.T.) Y LA TENENCIA LEGAL DE LA TIERRA**

Al encontrarnos a varios años de los sucesos ocurridos en el Chaco, denominados “**La Masacre de Pananti**”, el tiempo transcurrido nos permite tener una mejor perspectiva, para juzgar con mayor profundidad y objetividad este proceso social que se expresa en la emergencia y crecimiento del Movimiento Sin Tierra (M.S.T.). Es necesario explicar el fenómeno del Movimiento Sin Tierra, como una respuesta social fundamentalmente ante dos hechos: Un hecho de carácter Económico y Social y otro de carácter Político.

#### **1.- Carácter Económico y Social del M.S.T.**

Se puede mencionar que el M.S.T. es una de las principales reacciones sociales, frente a la nueva concentración de la tierra y el nuevo latifundio surgido en Bolivia a partir del proceso de la reforma agraria. Bolivia, en el problema de la tierra, ha vuelto a ser lo que fue, medio siglo antes de la reforma agraria: uno de los países del continente con mayor concentración en la tenencia de la tierra.

Actualmente Bolivia, a pesar de que en su momento la Reforma Agraria fue caracterizada como una de las más radicales en el continente, vuelve a caer en el problema de la alta concentración de tierras. No es necesario remitirse a un pasado inmediato para verificar esta realidad, poco después de la Revolución y la Reforma Agraria, en los años 60 y 70 ya existía una alta concentración de la tierra.

Lo que ocurre es que este proceso tiene una gran limitación ya que la distribución de tierras se circunscribe solamente a la región andina del país, provocando un fenómeno inverso en las Tierras Bajas. Mientras en la región andina se afectaba el latifundio distribuyendo la tierra latifundaria entre los colonos que la trabajaban en condiciones de servidumbre, al mismo tiempo se hacia lo inverso en el oriente, impulsando un proceso de reconcentración de la propiedad

agraria, constituyendo el latifundio y despojando a los pueblos y comunidades indígenas de las tierras que originalmente ocupaban. Este es un antecedente histórico importante, que nos explica el resultado frustrante de la Reforma Agraria.

La figura que dio cobertura legal a esta acción concentradora de la “antireforma”, fue la propiedad agroindustrial y ganadera, establecida como un instrumento legal de la misma Reforma Agraria, en la cual se eximía a la propiedad agraria de los rasgos del latifundio, a pesar de que haciendo la misma interpretación socioeconómica que determinó el concepto de latifundio en el occidente, se tendría que –necesariamente- llegar al mismo resultado en el caso de la propiedad agroindustrial y ganadera en el oriente: superficies de tierra improductivas o deficientemente productivas, sub-empleadas, sin inversión, supliendo esta falta de inversión y tecnología en base a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que era lo que caracterizaba a los latifundios del occidente.

Los latifundios con esta figura legal constituida por la reforma agraria –eximidos del concepto de latifundio- se consolidaron en extensas zonas del Chaco y de la Amazonía, pero además se ampliaron, ya que la cobertura discursiva de la **“modernización de la producción agropecuaria”** y el **“fomento de una nueva agropecuaria”**, legitimó a nivel nacional e impulso la ampliación del latifundio, provocando el despojo de tierras a los pueblos indígenas; evidente que estos dos procesos se dieron en condiciones históricas y sociales, totalmente diferentes entre la realidad agraria de los andes y la realidad del Chaco y la Amazonía.

Los movimientos indígenas y campesinos del Altiplano y los valles eran actores reconocidos y con una importancia política innegable en el país. Mucho tiempo antes de la reforma ya había comenzado a organizarse sindicalmente, logrando victorias significativas en la lucha por la tierra, con importantes movilizaciones y ocupaciones de latifundios. En esta etapa el movimiento indígena-campesino ya había logrado articularse a otros actores sociales. Pero además tenía la experiencia de una muy larga historia de lucha que se remonta a los levantamientos indígenas de comienzo del siglo XX y finales del siglo XIX que habían impactado profundamente a la sociedad, a diferencia de los pueblos indígenas de las Tierras Bajas, que para la sociedad boliviana ni siquiera existían. El tratamiento que le da la reforma agraria a los pueblos del oriente, nos permite reflexionar sobre la actitud de negación que tuvo la sociedad y las características de disgregación del país.

Si bien el Estado no podía ignorarlos, los caracterizo como “**tribus selvícolas**” sobre las cuales el Estado tenía la obligación de ejercer una acción “civilizatoria”, convertirlos en “ciudadanos de una nación moderna”. A partir de esta concepción se puede explicar, las acciones del Estado liberal con el objetivo de sedentarizar a estos pueblos, es decir asentarlos en territorios específicos, y transformar sus formas productivas mediante el trabajo del cultivo intensivo.

**En esta perspectiva**, la reforma agraria no se propuso dotar tierra a los indígenas del oriente, sino a entidades públicas, privadas y religiosas, encargadas de “civilizar” a las tribus selvícolas. La construcción de todo un aparato ideológico liberal con características discriminatorias y raciales, fue el antecedente perfecto para proceder al despojo más intenso que sufrieron en su larga historia de colonización y de dominación, los indígenas de las tierras bajas. A pesar de las deficiencias y obstáculos, en la zona andina la Reforma Agraria se planteo como una conquista social que doto tierra a los indígenas, evidentemente tierra insuficiente y al margen de su identidad cultural, pero en el oriente la reforma inicio el periodo más intenso y despiadado de despojo de las tierras ocupadas por los pueblos indígenas, para constituir el nuevo latifundio actual. Esta es una de las principales causas de la alta concentración de tierra en el país.

Actualmente, a mas de diez años haberse implementado el saneamiento de la propiedad agraria, el Estado no tiene conocimiento de la magnitud y gravedad del problema, no sabe exactamente cuanta tierra ha sido distribuida, ni a quien se entrego, ya que la administración de la Reforma Agraria estuvo determinada –durante décadas- por procesos irregulares, arbitrariedades y corrupción. A pesar de estas deficiencias en el manejo de datos reales, existen algunas fuentes que tienen cierto valor y que nos dan la certeza de que ***Bolivia es un país con alta concentración en la tenencia de tierra.***

Por ejemplo se tiene el dato de que en Bolivia han sido distribuidas 40 millones de hectáreas con trámites concluidos y en proceso, de este total el sector empresarial compuesto por: propiedades medianas y grandes ha obtenido aproximadamente algo más de 34 millones de hectáreas, el saldo sobrante de aproximadamente 6 millones de hectáreas, corresponde a los campesinos. (La Razón 2006).

En 1997, el INRA intento minimizar la gravedad del problema presentando un informe oficial en el que reconoce la distribución de 40 millones de hectáreas, realizada por el Consejo Nacional de

Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, entre los años 1953 y 1992. El informe indica que de este total 18 millones de hectáreas corresponden a la pequeña propiedad campesina y solo 22 millones al sector empresarial. Este informe es forzado para mostrar una equidad inexistente, porque la clasificación de campesinos no se enmarca solo en la pequeña propiedad. El INRA considera campesino a todo aquel que es reconocido por el CNRA y el INC, como campesino o colonizador, pero ocurre que estas entidades distribuyeron bajo el concepto de campesino, propiedades medianas y grandes. Esto significa que parte del sector reconcentrador y acaparador de la tierra, se encuentra dentro de los 18 millones de hectáreas que -según el INRA- corresponderían a los campesinos.

Aún si tomamos la información del INRA como verídica, el problema sigue siendo grave: tenemos a un sector empresarial de pocos miles de personas, que tiene la propiedad de 22 millones de hectáreas, frente a un sector campesino de cientos de miles de personas que concentra solo 18 millones de hectáreas.

Existe un informe de la F.A.O., que nos amplía la visión sobre el problema de la tierra. Según este informe, Bolivia tiene una superficie total de 109 millones de hectáreas, de este total solo 67 millones son económicamente aprovechables en la actividad agraria –incluyendo desarrollo forestal, conservación de la biodiversidad, etc-, ya que el resto corresponde a cuerpos de agua, eriales, la cordillera, etc.

Tenemos 40 millones de hectáreas distribuidas por la Reforma Agraria, que en muchos casos – por las prácticas deficientes y corruptas del CNRA y el INC- están sobrepuestas. A esta cantidad se debe agregar la entrega de 24 millones de hectáreas para aprovechamiento forestal, entregadas antes del año 1996 a empresarios, mediante contratos de “aprovechamiento forestal” que dieron lugar a la especulación ilegal y el aprovechamiento irracional, esta situación irregular empuja al Estado a emitir una nueva Ley Forestal, mediante la cual se obliga a los contratos de “aprovechamiento forestal”, a convertirse en contratos de concesión.

De los 24 millones de hectáreas sólo 7 millones se convierten al régimen de conversión. Actualmente más de 6 millones de hectáreas se encuentran en manos de empresarios madereros que conforman un grupo muy reducido. De estos 6 millones de hectáreas -propiedad de las empresas madereras- 1.5 millones son absolutamente ilegales y avasallan los territorios

indígenas legalmente reconocidos por el Estado. Es decir que la empresa maderera esta usurpando 1,5 millones de hectáreas a los pueblos indígenas, de territorios reconocidos por Ley.

A todos estos datos, se debe sumar el espacio ocupado por las Áreas Protegidas, que llega a 17 millones de hectáreas y que por sus características legales prohíbe la existencia de propiedades agrarias particulares. Si sumamos todas las áreas mencionadas, tenemos un resultado que supera los 64 millones de hectáreas aprovechables, determinados por la F.A.O. Estos datos nos muestran en conjunto, *un país que maneja de forma totalmente irregular y deficiente el recurso tierra y el recurso bosque*. El manejo empeora si tomamos en cuenta principios de equidad y respeto a ciertas leyes, que imponen como un deber del Estado: la dotación de tierra a los campesinos y el respeto a los derechos territoriales de las comunidades indígenas originarias.

El sentido fundamental de la distribución y de la administración que se hace de la tierra en Bolivia, es el de reconcentración, lo que al mismo tiempo significa: *exclusión y marginación de las mayorías*.

La concentración actual de la tierra, no es una réplica del latifundio de mediados del siglo pasado, en el que se explota la tierra a través de la agricultura o la ganadería, ahora son formas de detentación de los recursos naturales. La biodiversidad tiene una importancia estratégica, es por esto que el Estado se esfuerza en poner en manos de la inversión extranjera, la mayor cantidad de bosques tropicales. Es frente a esta realidad que surge el **M.S.T.**, como una respuesta de las mayorías excluidas, que pese a los preceptos constitucionales, a las permanentes promesas de equidad y a los discursos democráticos se encuentran en una realidad de injusticia en la distribución de la tierra.

## **2.- Carácter Político del Movimiento Sin Tierra.**

Existe otro fenómeno fundamental al que responde el surgimiento del MST, que es de carácter más político y necesariamente más complejo de advertir y calificar.

En el M.S.T. se muestra una suerte de transición profunda de la organización de las comunidades indígenas y originarias de Bolivia. Este movimiento se encuentra marcando la transición de la



organización sindical campesina -implantada desde el exterior de las comunidades, a partir de los mandos políticos del Estado- hacia nuevas formas que aún no terminan de construirse.

Una de las orientaciones esenciales del MST, se vincula al *rescate de las identidades indígenas originarias, negadas y deformadas por la Reforma Agraria* mediante un sindicalismo campesino, implantado por la revolución del 52 y posteriormente instrumentalizado en determinados momentos políticos, como es el caso del “pacto militar campesino”. No se puede negar que el sindicalismo fue un instrumento fundamental para la lucha por la tierra, pero en las últimas décadas este instrumento ha declinado su impacto y acción en este sentido.

La fundación de la C.S.U.T.C.B. tiene una importancia primordial en esta lucha, esta organización se funda sobre *la denuncia de la realidad injusta en la distribución de la tierra*, pero en el transcurso de las dos últimas décadas, existe un proceso de relativo abandono de la lucha agraria, podemos ver algunos hechos concretos que demuestran esto.

En noviembre de 1996 se provoca un profundo error en la CSUTCB, de graves consecuencias, cuando en una gigantesca concentración de campesinos declara la guerra a la Ley INRA, sin advertir que si bien era una Ley con una serie de deficiencias, contenía en su texto, conquistas verdaderamente históricas para los pueblos indígenas de Bolivia. *Se reconocía –de forma muy precaria- por primera vez en la legislación agraria boliviana, los derechos territoriales de los pueblos indígenas*, reformas que podrían compararse a las disposiciones de la ley de Reforma Agraria, de restitución de tierras comunitarias afectadas por los procesos de desvinculación del siglo XIX.

A diferencia de que la Ley INRA si incluye términos expresos –referidos al Convenio 179 de la OIT- sobre el reconocimiento del territorio indígena y sus características. Pero aún mas importante es el hecho de que se lleva adelante un proceso de reconocimiento de territorios indígenas, titulándose 16 territorios indígenas de las tierras bajas en el lapso de un año. Estos hechos desencadenaron un proceso masivo de reivindicación territorial a nivel nacional, hoy en día existen aproximadamente 200 territorios indígenas reconocidos o en proceso de reconocimiento legal, bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO's).

Este elemento de la Ley INRA, no responde a las políticas neoliberales y fue impuesto al Estado por una fuerte movilización social, ya que la propuesta original del gobierno tenía el objetivo de profundizar la mercantilización de la tierra. Estos elementos de reivindicación no fueron considerados por las organizaciones sindicales campesinas. El movimiento sindical campesino, en sus expresiones clásicas surgidas de la Reforma Agraria en base a la lucha por la tierra, ha llegado a las conquistas que corresponden al proceso de la Reforma Agraria: básicamente ha afectar los latifundios del Altiplano y los valles y a la distribución de estas tierras, pero no ha tenido la capacidad de avanzar mas allá.

Existen una serie de elementos que determinan esta desviación, uno de estos elementos ha sido la instrumentalización política-electoral de las organizaciones, en la que continuamente ha caído el movimiento sindical. Es muy frecuente que sobre este interés esencial a la existencia de la organización campesina –que es el problema de la tierra- se sobrepongan una serie de otros propósitos.

Es a causa de este tipo de elementos que el sindicalismo campesino ha sido relevado en la lucha por la tierra, por otro tipo de frentes organizativos: por un lado tenemos un nuevo frente que tiene su característica en el rescate de la identidad indígena, que surgió en las Tierras Bajas a partir de los años ochenta, cuando las diversas organizaciones indígenas de la zona comienzan a vincularse, en base a un propósito histórico fundamental: ***La defensa y recuperación del territorio indígena.*** Es de esta forma que nace el movimiento indígena del oriente, en algunos casos con componentes sindicales, como es el caso del pueblo Guaraní.

Algunos años después, a partir de la promulgación de la Ley INRA y la opción de los pueblos indígenas de reapropiarse de sus territorios históricos, bajo la forma de las Tierras Comunitarias de Origen, también emergen organizaciones de carácter étnico en las zonas andinas, una diversidad de organizaciones de Ayllus agrupadas –en su mayoría- por el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Quollasuyo CONAMAQ. Actualmente estas organizaciones tienen en proceso de tramitación, más de 150 TCO's. Estos procesos significan para los pueblos indígenas, la recuperación de tierras que han sido históricamente suyas, pero de las que han sido -en distinto grado- despojados por los procesos de colonización. En las tierras altas estos procesos de reivindicación territorial suponen la reapropiación de tierras, a partir de su transformación: de propiedades individuales tuteladas por el Estado, a tierras de propiedad

comunitaria administradas íntegramente por la organización social de la comunidad, con sus propias autoridades, de acuerdo a sus usos y costumbres y sin la intervención del Estado.

El otro frente que ha tenido la capacidad de relevar al movimiento sindical campesino, de la lucha por la tierra, ha sido el **M.S.T.** Este movimiento tiene una misión cualitativamente distinta, que es la de *permitir el acceso de las comunidades sin tierra o con tierras insuficientes, a nuevos espacios que no corresponden -ni en la realidad actual ni en la tradición reciente- a la posesión de las comunidades.* Por ejemplo existen comunidades del Norte de Potosí, de Chuquisaca, etc. que se trasladan al Chaco Tarijeño, zona que nunca fue ocupada por sus antepasados, pero sobre la cual tienen legítimo derecho según las leyes del país.

*Esta es la misión del MST:* permitir a las comunidades sin tierra, acceso a tierras a las que cuales no tenían -ni ahora ni en el pasado reciente- y principalmente permitir este acceso a las comunidades andinas, que sufren de forma más dramática **la falta de tierras cultivables.**

No se debe entender el surgimiento de estos dos frentes, como una eliminación mecánica de las organizaciones sindicales campesinas, estas organizaciones por su experiencia tienen un papel histórico fundamental en la transformación del país, pero es necesario que se reencuentren en la lucha por la tierra y abandonen el electoralismo que las tiene prisioneras y que las desvía de sus objetivos históricos.

Es en este contexto y en base a estos grupos sociales excluidos, que nace el M.S.T., como un *resultado de la profunda inequidad en la distribución de la tierra*, que solo beneficia a la oligarquía nativa, a las empresas transnacionales y a colonias extranjeras con inmenso poder económico, que además de concentrar la tierra acumulan riqueza en base a la explotación de la fuerza de trabajo de los campesinos pobres.

Frente a esta realidad, el M.S.T. se ha planteado la reposición de la tierra, a las grandes mayorías de campesinos e indígenas pobres, a quienes por derecho les corresponde. Para esto se ha venido utilizando el método de la “toma de tierras” de hecho y mediante la acción directa, *ocupando latifundios que no cumplen la función económica y social a la que por ley están obligados*, pero de la que quedan liberados por su relación directa con los espacios de poder del Estado.

Es imposible esperar que ministros, diputados y autoridades reviertan tierras inutilizadas ya que estarían yendo en contra de sus mismos intereses como clase. Es así que los miembros agrupados en el MST, han visto como única opción de sobrevivencia la distribución de tierra, mediante sus mismas acciones, entonces han avanzado hacia la toma de los espacios territoriales en comunidad.

Obviamente, esto es inaceptable para los terratenientes y los grupos de poder, que han caracterizado al M.S.T. como un grupo de delincuentes que van en contra de la propiedad privada, a pesar de que la Constitución Política del Estado prohíbe el latifundio. Es bajo el discurso de un falso respeto a la legalidad que el gobierno y los terratenientes han intervenido en diversos asentamientos del M.S.T., por medio de grupos armados del Estado y paramilitares, asesinandolos y violando los derechos humanos de los campesinos.

Por ello, el suceso más dramático que muestra esta realidad ocurrió el 9 de noviembre del año 2001 en la comunidad de Pananti, en la que se encontraba un asentamiento del MST. Este asentamiento fue atacado por un grupo de paramilitares armados por los propios terratenientes del Chaco, a pesar de que existía un destacamento del ejército en la misma zona. El ataque provocó la muerte de 6 campesinos asesinados con tiros certeros.

Si uno investiga el origen de los miembros del asentamiento MST de Pananti, puede darse cuenta de las características generales del movimiento, ya que sus afiliados provienen de Oruro, La Paz, Sucre, Tarija, etc. que al no tener mas posibilidades de subsistencia en sus regiones, migran a la zona oriental en la que la realidad no cambia: *sin tierra y con terratenientes poderosos.*

La masacre de Pananti obligó al M.S.T. ha convocar inmediatamente al Primer Congreso Orgánico del MST realizado en Tarija, en el que participaron todos los delegados de todos los departamentos y se consolidan las consignas de: *recuperar las tierras ociosas que no cumplen la función económica y social, buscar una vida mas digna para todas aquellas familias que no tienen tierra o tienen tierra insuficiente*, convocar a todos los compañeros que migran del campo a las ciudades a plegarse al MST.

Después de varios años de lucha y fortalecimiento del M.S.T., el mes de noviembre del año 2004, se reunieron en un ampliado nacional, determinando entre sus principales acciones:

- ✓ Continuar luchando y tomando acciones conjuntas por la recuperación de la tierra y el territorio, ya que los indígenas y campesinos son los dueños legítimos de tierra y el territorio.
- ✓ El MST lucha por las naciones originarias y la recuperación de nuestra tierra madre Pachamama. La llamada media luna no es mas que una utopía que busca una supuesta autonomía federalista, no entiende que las naciones originarias eran y siguen siendo las dueñas de lo que hoy se llama Bolivia.
- ✓ Se debe buscar una estrategia de lucha constante y revolucionaria en contra de del sistema neoliberal y en busca de la recuperación de la tierra.
- ✓ Se exige la reversión de tierras que no cumplen la función económica y social y su dotación inmediata a las familias sin tierra de Bolivia.
- ✓ Se pide la inmediata dotación de tierras fiscales (4 millones de hectáreas), para consolidar y legalizar los asentamientos del MST

Los conflictos violentos suscitados en los últimos años en el área rural con pérdidas de vidas humanas de indígenas y campesinos han sido originados por disputas de tierras. La situación tiende a agravarse a medida que el proceso agrario actual no canaliza las demandas de acceso a la tierra para estos sectores.

## CAPITULO V

### EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

#### 1.- Generalidades.

El marco legal e institucional del proceso de saneamiento y titulación está dado por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 (Ley No. 1715), su Reglamento (D.S. 25763 de 5 mayo de 2000) y sus modificaciones posteriores: D.S. 25848 de 20 de julio de 2000, D.S. 28148 de 17 de mayo de 2005; Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 y su D.S. No. 29215 de fecha 2 de agosto de 2007.

Crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como la entidad pública descentralizada con jurisdicción nacional encargada de dirigir y ejecutar las políticas del sector, involucrando así la regularización del derecho propietario rural y otorgación de títulos ejecutoriales, a través del saneamiento de tierras.

El saneamiento de tierras que ha sido instaurado por la Ley 1715, definiendo al mismo como el *“procedimiento técnico-legal transitorio que tiene por objeto la regularización y perfeccionamiento del derecho propietario rural, otorgando así seguridad técnico-jurídica sobre las tierras de titulares, subadquirentes y poseedores en el país.”*

Crea el marco institucional para la administración, control y fiscalización del aprovechamiento del recurso tierra. Ese marco institucional esta compuesto por: el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Superintendencia Agraria, la Comisión Agraria Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales y la Judicatura Agraria.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria es el órgano técnico-ejecutivo que tiene las atribuciones de dirigir, coordinar y ejecutar políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, emitir y distribuir títulos, emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro, determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales, etc.

Entre los aspectos nuevos que incorporó la Ley N° 1715, es posible citar el hecho de que ha convertido en una categoría jurídica un entendimiento más amplio y profundo del uso del recurso tierra, el mismo que extendiendo el concepto tradicional de trabajo agrícola pecuario o forestal, permite su aprovechamiento en actividades de protección y conservación de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, conceptos que se encuentran más acordes con la realidad actual.

En lo concerniente a la clasificación y extensiones de la propiedad agraria, la Ley N° 1715, determino la extensión de la propiedad como un criterio subsidiario para determinar el tipo de la misma y luego señala un aspecto muy importante al determinar que las extensiones que se fijen no pueden afectar el derecho propietario, formulando de esta manera una conceptualización que busca otorgar seguridad jurídica a los propietarios. Aunque lamentablemente este aspecto aun no ha sido reglamentado y por prescripción de la disposición transitoria décima se mantiene la clasificación y extensiones establecidas por la **Ley de 29 de Octubre de 1956**.

En el plano de aplicación practica de la Ley N° 1715, es preciso otorgar especial atención al **saneamiento**, el cual esta destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad de la tierra. Es decir, ha sido concebido como un mecanismo destinado a superar el caos existente por la multiplicidad de títulos ejecutoriales y otros documentos de propiedad agraria sobre un mismo predio, ausencia de un catastro fiable y deficiencias en la documentación respaldatoria del derecho de propiedad de los predios rurales. En suma, toda una serie de anomalías de diverso origen que impedían la plena seguridad jurídica del derecho propietario sobre los predios rurales.

## **2.- El Saneamiento, finalidades y beneficios.**

El saneamiento de la propiedad agraria, “Es un procedimiento técnico–jurídico transitorio, destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria”, el cual se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

Tiene entre sus **finalidades**:

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social, aunque no cuenten con 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;

2. El catastro legal de la propiedad agraria;
3. La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias;
4. La titulación de procesos agrarios en trámite;
5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.
8. La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico social.

Los **beneficios** del saneamiento son:

- ✓ Otorgar seguridad técnica y jurídica a la propiedad agraria.
- ✓ Otorga documentos de propiedad saneados.
- ✓ Garantiza los límites de su propiedad agraria saneada.
- ✓ Atrae inversiones para mejorar la producción agraria.
- ✓ Permite obtener créditos.
- ✓ Permite una relación directa con la realidad nacional rural (social, económica y cultural).
- ✓ Permite el desarrollo regional a través de programas de incentivo a la producción y otros proyectos.
- ✓ Establece estadísticas sobre la tierra.

### **3.- Modalidades del saneamiento.**

Las modalidades de saneamiento reconocidas por la Ley No. 1715, son tres:

**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.

**Saneamiento Integrado al Catastro.-** 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.

**Saneamiento de 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.

#### **4.- Etapas del proceso de saneamiento.**

Las etapas del procedimiento de saneamiento, antes de la modificación de la Ley No. 1715 fueron:

- ✓ **Relevamiento de información en gabinete y campo.-** Comprende a su vez la encuesta y medida catastral.
- ✓ **Evaluación Técnico –Jurídica.-**
- ✓ **Exposición Pública de Resultados.-**
- ✓ **Resoluciones Finales de Saneamiento.-**
- ✓ **Declaración de Area Saneada.-**

#### **5.- Modificaciones al proceso de saneamiento.**

Con la promulgación de la Ley No. 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006 denominada **RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA** y su Reglamento No. 29215 de 2 de agosto de 2007, dentro del nuevo marco de política de tierras elaborado por el gobierno del presidente Evo Morales Ayma, tiene como propósito fundamental de reconducir el proceso agrario y plantea las siguientes modificaciones dentro del proceso de saneamiento:

## **5.1.- Procedimiento común de saneamiento.**

El saneamiento de la propiedad agraria se sujeta a un procedimiento común, que tiene las siguientes etapas:

- a) Preparatoria;
- b) De Campo; y
- c) De Resolución y Titulación.

El procedimiento común de saneamiento, en sus diferentes modalidades, es ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de manera directa sin la intervención de empresas. Debe ser 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 deben ser identificadas mediante el saneamiento, de acuerdo a lo establecido en su reglamento.

## **6.- Alcance del Saneamiento.**

El proceso de saneamiento, regulariza y perfecciona únicamente el derecho de propiedad agraria, las concesiones forestales o sobre otros recursos, no son objeto de saneamiento ni dan lugar al derecho de propiedad agraria. Como resultado del proceso de saneamiento en áreas protegidas se regularizarán los derechos de propiedad agraria y se identificarán tierras fiscales, al interior de las mismas.

## **7.- Actividades de la etapa de campo.**

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

- a) Relevamiento de información en campo;
- b) Informe en conclusiones; y
- c) Proyecto de resolución.

El Relevamiento de información en campo, comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento.

### **7.1.- Campaña pública.**

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 todos los beneficiarios, 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.

### **7.2.- Mensura.**

La mensura, se realiza por cada predio y consiste en:

- a) Determinar 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) Obtener Actas de conformidad de linderos; y
- c) Identificar tierras fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

En el caso de Títulos Ejecutoriales o expedientes de procesos agrarios en trámite cuyos beneficiarios apersonados, no ubicaren físicamente su predio ni demostraren función social o económico social, no se procederá a la medición del predio en el terreno, realizándose únicamente la identificación del mismo en el plano del respectivo polígono de saneamiento.

### **7.3.- Encuesta catastral.**

La encuesta catastral consiste en:

- a) El registro de datos manifiestos 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; y
- b) Recepción de la documentación 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.

### **7.4.- Verificación de la función social y de la función económico social.**

La forma, alcance y medios de verificación de la función social y la función económico social, se aplican según lo dispuesto en el Título V del Reglamento Agrario de la Ley No. 1715 y el cual será desarrollado y analizado en el capítulo correspondiente, de la presente tesis.

### **7.5.- Informe en conclusiones.**

Concluido el relevamiento de información en campo, se inicia la actividad de informe en conclusiones, la cual tiene un plazo máximo de treinta (30) días calendario por polígono de trabajo. Estos son 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 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 mayor.

Los contenidos del Informe en Conclusiones, son:

- a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos;
- b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso de poseedores también incluirá la identificación de la modalidad de adquisición;
- c) Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social;
- d) Evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras;
- e) Homologación de conciliaciones si corresponde, análisis de los conflictos o sobreposiciones de derechos y consideración de errores u omisiones;
- f) Precio de adjudicación concesional y cálculo de la tasa de saneamiento, según corresponda;
- g) Consideración de medidas precautorias conforme lo previsto en este reglamento;
- h) Otros aspectos relevantes para el procedimiento; y
- i) Recomendación expresa del curso de acción a seguir.

#### **7.6.- Informe de Cierre.**

Elaborados los informes en conclusiones, sus resultados generales son registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresa de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento es puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias.

En el caso de polígonos de trabajo en los que no se hubieren apersonado organizaciones sociales o sectoriales, la actividad será promovida, organizada y cumplida únicamente con la asistencia voluntaria de propietarios, beneficiarios y poseedores del área de trabajo.

## **8.- Registros en Derechos Reales y transferencia de información a las Municipalidades.**

Consolidada la información en el Sistema Catastral se procede al registro en Derechos Reales y la transferencia de Información a Municipalidades.

## **9.- Resoluciones Supremas emergentes del proceso de saneamiento.**

Producto del proceso de saneamiento concluido, en el caso de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, dicta las siguientes Resoluciones Supremas:

- a) Confirmatoria.
- b) Anulatoria y de Conversión.
- c) Anulatoria.
- d) Reversión.

Si en la emisión de resoluciones confirmatorias y anulatorias y de conversión, se identifica una superficie parcial que incumple la función social o económico – social, ésta es afectada a favor del Estado como tierra fiscal, consignándose y registrándose a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la misma resolución.

### **9.1.- Resoluciones Confirmatorias.**

La Resolución Suprema confirmatoria, se emite cuando un Título Ejecutorial esté exento de vicios de nulidad y se establece el cumplimiento de la función social o económico – social, a favor del titular inicial o subadquirente y dispone lo siguiente:

- a) Declara la validez del proceso agrario que dio mérito al Título Ejecutorial emitido, respecto a las superficies que cumplan la función social o económico – social;
- b) Deja sin efecto los Títulos Ejecutoriales emitidos y procede a la cancelación de partidas de propiedad que deriven de los mismos;

- c) La emisión de nuevos Títulos Ejecutoriales con datos actualizados y correctos resultantes del saneamiento y los planos que les correspondan; su registro en oficinas de Derechos Reales y en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro rústico legal. Se mantendrán gravámenes e hipotecas sobre los mismos; y
- d) El replanteo de límites cuando la superficie objeto de reconocimiento de derechos fuera inferior a la mensurada.

## **9.2.-Resoluciones Anulatorias y de Conversión.**

Se emitirá cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo parcial o totalmente la función económico – social o la función social, en relación a sus titulares o subadquirente(s) y dispone:

- a) La subsanación de los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales y proceso agrario que sirvió de antecedente respecto a las superficies que cumplan la función social o económico social;
- b) La nulidad de los Títulos Ejecutoriales emitidos, dejándolos sin efecto y se proceda a la cancelación de partidas de propiedad que deriven de los mismos; y
- c) La emisión de nuevos Títulos Ejecutoriales que adjunten los planos que les correspondan; su registro en oficinas de Derechos Reales y en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro rústico legal. Se mantendrán gravámenes e hipotecas sobre los mismos e incluirá los contenidos del inciso d) del artículo anterior, según corresponda.

## **9.3.- Resoluciones Anulatorias.**

Se emite cuando el Título Ejecutorial esté afectado por vicios de nulidad absoluta, o cuando el Título Ejecutorial esté afectado por vicios de nulidad relativa y no exista cumplimiento de la función social o económico – social de la tierra; y dispone:

- a) La nulidad del Título Ejecutorial y proceso agrario que sirvió de antecedente y calidad fiscal de las tierras a nombre del Estado, si corresponde;

- b) La cancelación de partidas de propiedad en oficinas de Derechos Reales que tengan como antecedente de dominio el título ejecutorial anulado;
- c) La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas en oficinas de Derechos Reales, que recaen sobre las superficies comprendidas en el Título Ejecutorial anulado; y
- d) El desalojo de los poseedores ilegales.

#### **9.4.- Resoluciones Suprema de Reversión.**

Se emite cuando un Título Ejecutorial esté exento de vicios de nulidad y exista el incumplimiento total o parcial de la función económico – social y se dispone:

- a) La reversión total o parcial, de las tierras a dominio del Estado y en consecuencia la cancelación del Título Ejecutorial y el proceso agrario que sirvió de antecedente y la calidad de tierras fiscales;
- b) La cancelación de partidas de propiedad en oficinas de Derechos Reales que tengan como antecedente de dominio el Título Ejecutorial anulado;
- c) La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas en oficinas de Derechos Reales, que recaen sobre las superficies comprendidas en el título ejecutorial anulado;
- d) La adopción de medidas precautorias;
- e) Incluirá los contenidos señalados en el inciso d) del Artículo anterior, cuando corresponda.

#### **10.- Resoluciones Administrativas.**

En el caso de predios con antecedente en procesos agrarios En Trámite, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibidos los antecedentes, cuando sea competente, dicta las siguientes Resoluciones Administrativas dentro del plazo improrrogable de quince (15) días calendario, computables a partir de su recepción:

- a) Confirmatoria;
- b) Modificatoria;
- c) Anulatoria;
- d) De improcedencia de la titulación;



### **10.1.- Resoluciones Confirmatorias.**

La Resolución Confirmatoria, se emite cuando se establezca que el proceso agrario está exento de vicios de nulidad y con cumplimiento de la función social o función económico – social y dispone:

- a) La validez de las resoluciones ejecutoriadas y minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes, según corresponda y del proceso agrario en trámite;
- b) El otorgamiento de Títulos Ejecutoriales y planos definitivos, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico – social a favor de la(s) persona(s) beneficiaria(s) inicial(es) o subadquirentes.
- c) El replanteo de límites, cuando la superficie objeto de reconocimiento de derechos fuera inferior a la mensurada.

### **10.2.- Resoluciones Modificatorias.**

La Resolución Modificatoria, se emite cuando se establezca la existencia de vicios de nulidad relativa en el proceso agrario y con cumplimiento de la función social o económico-social y dispone:

- a) La subsanación de vicios de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas o las minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes y del proceso agrario en trámite.
- b) El otorgamiento de Títulos Ejecutoriales y planos definitivos, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico – social a favor de la(s) persona(s) beneficiario(s) inicial(es), subadquirentes, o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido, con antecedente en la sentencia ejecutoriada o minuta de transferencia protocolizada; y
- c) Incluirá lo dispuesto en el inciso c) del Artículo anterior, según corresponda.

### **10.3.- Resoluciones Anulatorias.**

La Resolución Anulatoria, se emite cuando el proceso agrario esté afectado de vicios de nulidad absoluta; y dispone lo siguiente:

- a) La nulidad de las resoluciones ejecutoriadas y minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes y del proceso agrario en trámite; así como el archivo definitivo de obrados si afectare a todos los beneficiarios y predios. Asimismo, la calidad fiscal de las tierras a nombre del Estado, si corresponde;
- b) La cancelación de partidas de propiedad, gravámenes, hipotecas e inscripciones preventivas de propiedad que tengan como antecedente de dominio la sentencia ejecutoriada cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas, ante oficinas de Derechos Reales.
- c) El desalojo conforme lo dispuesto en los Artículos 453 y 454 del Reglamento Agrario.

### **10.4.- Resoluciones de Improcedencia de Titulación.**

Las resoluciones de Improcedencia de Titulación se emite cuando la tierra no cumpla la función social o la función económico – social y dispondrá:

- a) La improcedencia de la titulación y archivo definitivo de obrados si afectare a todos los beneficiarios y predios. Asimismo, dispondrá la calidad fiscal de las tierras;
- b) La cancelación de partidas de propiedad, gravámenes, hipotecas e inscripciones preventivas de propiedad que tengan como antecedente de dominio la sentencia ejecutoriada cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas, ante oficinas de Derechos Reales.
- c) Incluirá, si corresponde, los contenidos previstos en el inc. c) del Artículo anterior.

### **11.- Resoluciones Administrativas para posesiones.**

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, previo dictamen técnico y/o legal si considera conveniente, dictará resolución dentro del plazo improrrogable de quince (15) días calendario, computables a partir de la recepción de antecedentes, los siguientes tipos de Resolución: Constitutivas de derechos, comprendiendo en ellas a:

- a) Dotación
- b) Adjudicación
- c) Transferencia Gratuita a las Municipalidades
- d) Tierras Fiscales

### **11.1 Resolución de Dotación.**

La resolución de dotación, procede a favor de los pueblos o comunidades indígenas u originarias y comunidades campesinas, cuyos predios sean clasificados como propiedades comunarias o Tierras Comunitarias de Origen.

### **11.2.- Resolución de Adjudicación.**

La resolución de adjudicación se emite a favor de personas individuales o colectivas cuyos predios sean clasificados como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias; especificando el precio de adjudicación de la tierra.

Consignará en forma definitiva la fijación del precio de mercado, establecido mediante dictamen técnico por la Superintendencia Agraria, según corresponda; podrá ser impugnado mediante acción contencioso – administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional.

La falta de pago del precio de adjudicación, en las condiciones señaladas, dejará sin efecto la adjudicación mediante Resolución Administrativa fundamentada y habilitará al Instituto Nacional de Reforma Agraria a distribuir la tierra, bajo la modalidad que se determine.

El replanteo de límites, cuando la superficie objeto de reconocimiento de derechos fuera inferior a la mensurada.

Los Títulos Ejecutoriales se otorgarán previo Registro en Oficinas de Derechos Reales y en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro rústico legal salvo que medie condición suspensiva en su otorgamiento, debiendo en el caso estar a sus resultados.

### **11.3.- Resolución de Transferencia Gratuita a las Municipalidades.**

Se dicta Resolución de transferencia gratuita a las Municipalidades en los casos previstos en el Artículo 13 de la Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994.

### **11.4.- Resolución de Tierras Fiscales.**

Se dicta Resolución de Tierras Fiscales, respecto de aquellas superficies que no hubieren sido objeto de pronunciamiento o resolución, reconociendo la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado y en un Mapa Base previsto para la formación del catastro legal.

También dispondrá el desalojo conforme lo dispuesto en los Artículos 453 y 454 del Reglamento Agrario.

### **11.5.- Resolución de Ilegalidad de la Posesión.**

Se dictará Resolución no constitutiva de derecho y de Ilegalidad de la Posesión, cuando el poseedor incumpla la función social o económico social, afecte derechos legalmente constituidos o la ejerza sobre áreas protegidas, conforme lo dispuesto en este Reglamento.

## **12.- Estado actual del proceso de saneamiento.**

Entre **2006-2009** se titularon 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.

- Hasta el momento se han titulado 15,7 millones de hectáreas a favor de propiedades colectivas de comunidades campesinas e indígenas, que supone el 51% de las 31,1 millones saneadas y tituladas en este período. Además se identificaron 13,7 millones de hectáreas de tierras fiscales, sin descuidar la titulación de la mediana propiedad y empresa agropecuaria.

- El INRA concluirá el saneamiento del todo el territorio nacional hasta el año **2013**.
- Bolivia tiene una superficie de **109.858.100 hectáreas**
- **Para sanear:** Sin manchas urbanas, cuerpos de agua y salares, la superficie objeto de saneamiento es **106.751.723 hectáreas**.
- **1953-1993:** El Estado distribuyó 40 millones de hectáreas en este período. 35 familias se repartieron tierras en Beni, Pando y Santa Cruz. Indígenas y campesinos, después de 40 años de espera, recibieron 17 millones de ha.
- **En 1996** La Ley No. 1715 incorpora el concepto de que la tierra debe cumplir una función económica social.
- **1996-2005:** En 10 años, con \$us 87 millones, titularon 9,3 millones de ha. Menos del 10% de la superficie del país.
- **Ley 3545:** En noviembre de 2006, modificada la Ley No. 1715 y dio lugar a la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.
- **1996-2009:** Se sanearon más de 40,5 millones de ha; 35,9% de la superficie objeto de saneamiento.
- **EN TRAMITE:** Se encuentran en proceso de saneamiento **10,6 millones de ha (9,94%)**.
- **TOTAL:** La extensión saneada y en trámite llega a 47,8% de la superficie objeto de saneamiento.
- **FALTA** sanear más de 55,6 millones de ha; 52% de la superficie objeto de saneamiento.

Dhpq/08

## CAPITULO VI

### **LA FUNCION SOCIAL Y FUNCION ECONOMICO SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA, EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PROPIETARIO.**

El saneamiento de la propiedad rural como un procedimiento técnico - jurídico transitorio destinado a regularizar el derecho de propiedad agraria y subsanar vicios legales en su tramitación, para cumplir con sus finalidades dispuestas en el Art. 66 parágrafo I numeral 1 de la Ley No. 1715 modificada por ley No. 3545 de 28 de noviembre de 2007, que es *“la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función social o función económico social”*, para lo que el I.N.R.A. como ente ejecutor, tiene la facultad de verificar si una propiedad calificada como mediana propiedad o empresa agropecuaria cumple la función económica social; valiéndose del el acceso directo al predio o parcela en al etapa de pericias de campo.

Para este trabajo, que es una actividad muy importante, tal vez a consideración del autor de la presentes tesis, la más importante, porque depende de una buena y real verificación del cumplimiento de la función económica social para posteriormente, mediante una Resolución Final de Saneamiento, consolidar un determinado derecho propietario en una superficie determinada con exactitud.

Para lo cual el Instituto Nacional de Reforma Agraria cuenta con instrumentos normativos que dan la directriz para el cumplimiento de esta labor, no referimos a los artículos 236 al 242 del anterior Reglamento Agrario aprobado por D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000 y a los artículos 155 al 180 del actual Reglamento de la Ley 1715 aprobado por D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007 y a las Resoluciones Administrativas: Resolución Administrativa No. 176/2001 de fecha 31 de diciembre de 2001, y Resolución Administrativa No 083/2008 de 02 de abril de 2008; esta ultima de reciente aprobación y de aplicación para nuevos procesos de saneamiento, ello de acuerdo al nuevo procedimiento de saneamiento dispuesto en el actual reglamento Agrario.

De lo se pudo advertir en la practica, al realizar la tarea de verificación del cumplimiento de la función económico social en propiedades, sean estas ganaderas o agrícolas, en las etapas de

pericias de campo, es que no se da o no se cumple a cabalidad con los lineamientos que norman esta tarea, y apreciación del postulante esto debido a los siguientes factores:

- Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa agraria en vigencia
- Falta de una normativa reglamentaria acorde a la realidad social.

### **1.- Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa agraria en vigencia.**

Si bien se estableció el marco legal vigente para la verificación y valoración de la Función Social y la Función Económico Social, como condición básica para el reconocimiento de derecho propietario; dentro el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, tanto en base a lo establecido por la Constitución Política del Estado, Ley N° 1715, D.S. 25763 de 5 de mayo del 2000, disposiciones vigentes del D.L. N° 3464 de Reforma Agraria y D.L. N° 7765, otras disposiciones legales conexas tales como la Ley No. 1700 (Ley Forestal), Ley N° 1333 (Ley de Medio Ambiente) así como las Resoluciones Administrativas emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria sobre el tema, así como también las ultimas disposiciones legales aprobadas por la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2008 y su Reglamento aprobado por D.S. No. 29215 de 2 de agosto de 2007, toda esta normativa en actual vigencia, presenta una serie de vacíos jurídicos y acompañada a su mala interpretación, hacen que tengamos como resultado una mala verificación y valoración de la Función Social y la Función Económico Social, y por lo tanto una mala distribución de tierras, situación que es analizada en esta parte, sin desmerecer el esfuerzo del Instituto Nacional de Reforma Agraria por tratar de normar las diferentes actividades sobre el uso actual de la tierra, distribuir tierras y otorgar seguridad jurídica sobre las mismas.

Por lo que en esta parte y adentrándonos al tema en cuestión, revisaremos y analizaremos la normatividad agraria en actual vigencia que presenta vacíos jurídicos y errores de interpretación, y que hasta el día de hoy es aplicada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria I.N.R.A.

## **1.2.- Reglamento de la Ley No. 1715 (D. S. 25763 de 5-05-2000).**

El Art. 236 párrafo II del Reglamento de la Ley No. 1715, señalaba que “Cuando la superficie se encuentre titulada, y el Título Ejecutorial no adolezca de vicios de nulidad absoluta o relativa, y no exista conflicto, la verificación del cumplimiento de la función económico - social no afectara la validez del mismo durante el saneamiento”.

Como se observa, este artículo daba paso libre al reconocimiento del derecho propietario, en propiedades tituladas cuando el Título Ejecutorial no adolezca de vicios de nulidad absoluta o relativa y no hay conflicto de sobre posición con otras propiedades. El establecimiento de la nulidad de títulos ejecutoriales no existía, pero que sucede si existen títulos fraudulentos o inexistentes, esta situación no es contradictoria en este artículo.

Lo que da a entender este artículo, es que acá no importa la cantidad de superficie titulada y menos aun importa los resultados de la verificación del cumplimiento de la función económico – social, solo importa la validez del título ejecutorial, dando paso libre a que esa propiedad tenga áreas ociosas dentro del predio, y peor aun en la actualidad es difícil encontrar a titulares iniciales cumpliendo la F. E. S., en la mayoría de los casos existen subadquirientes, herederos o poseedores legales.

Con referencia al párrafo III de este artículo, mencionaba que “En los predios cuya extensión fuere igual o menor a 500.0000 hectáreas se considera necesario para la convalidación y titulación de la totalidad del predio, el cumplimiento de la función económico - social en una superficie no menor a 50% de su extensión comprendida en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en Tramite”.

Como se puede apreciar, este párrafo reconocía y convalidaba la totalidad del predio si determinada propiedad cumplía la F.E.S. en un 50% en propiedades tituladas y en trámite siempre que su extensión fuere igual o menor a **500 hectáreas**, situación que promovía el latifundio en propiedades medianas agrícolas ya que se toleraba como suficiente que se cumpla la F.E.S. solo en la mitad del predio, recociéndole la totalidad de la superficie mensurada, es este caso sin necesidad de verificar la F.E.S.

Como se observa este artículo vulneraba el Art. 64 de la anterior Ley 1715, al no respetar el objeto del saneamiento que es la de regularizar y perfeccionar el derecho propietario y consiguientemente su artículo 66 párrafo I numeral 1 de la misma Ley al contravenir una de las finalidades del



saneamiento que es la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social.

### **1.3.- Guía para la Verificación del cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la Tierra (Resolución Administrativa Nro. 176/2001 de fecha 31 de diciembre de 2001).**

Este Manual Guía, era un instrumento normativo aprobado por Resolución Administrativa Nro. 176/2001 de fecha 31 de diciembre de 2001, actualmente abrogado, es el que estableció los parámetros de verificación y valoración de la Función Social y la Función Económico Social, como condición básica para el reconocimiento de derecho propietario sobre la propiedad agraria, dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria llevado a cabo durante los primeros 10 años de vigencia, en base a lo establecido por la Constitución Política del Estado, Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, su Reglamento, disposiciones aún vigentes del D.L. N° 3464 de Reforma Agraria y D.L. N° 7765, otras disposiciones legales relacionadas tales como la Ley No. 1700 (Ley Forestal) y su Reglamento, Ley N° 1333 (de Medio Ambiente) así como otras Resoluciones Administrativas emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria sobre el tema.

#### **1.3.1.- En lo referente al cumplimiento de la Función Social (F.S.).**

**1ro.-** Mencionaba que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran **residencia en el lugar, uso o aprovechamiento de la tierra** y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales, y que la evaluación sobre el cumplimiento de la función social, será limitada a los principios antes referidos, de acuerdo a la normatividad agraria vigente, a momento de la otorgación del derecho propietario u origen de la posesión; sin perjuicio de considerar disposiciones agrarias vigentes relativas al uso de la tierra siempre que fueran compatibles con el proceso de Saneamiento. Su verificación será efectuada a momento de la Evaluación Técnica Jurídica.

**2do.-** Mencionaba también que, para el empleo de **los parámetros de valoración de la Función Social** de un predio, se debe tomar en cuenta los siguientes criterios generales:

- La clasificación de la propiedad agraria a partir de la superficie y demás características obtenidas en la etapa de pericias de campo, de acuerdo a lo establecido en la norma vigente y la actividad mayor del predio.
- La evaluación sobre el cumplimiento de la Función Social y Económico Social a momento de la Evaluación Técnica Jurídica, se realizará con base en la verificación de la actividad desarrollada a tiempo de realizar las pericias de campo.
- En las zonas de colonización, a los efectos del Art. 74 de la Ley No. 1715, (pago del precio de la tierra en adjudicaciones simples), se aplicarán los parámetros de medición de la Función Social, como unidades económicas familiares, sin necesidad de determinar su extensión, a todos los predios calificados como tales, exceptuando propiedades particulares que pese a encontrarse en dichas zonas, no tengan esa categoría.

Debemos mencionar que, al no contar con superficies establecidas para los diferentes tipos de propiedad **según la zona geográfica**, se incurre en el error de que hoy en día existan propiedades calificadas como pequeñas propiedades donde se deberían realizar la verificación de la función económica social, aunque el Manual Guía de nuestro análisis solo nos instruye de que se lo efectuara siempre que **exista conflicto**. Según la parte novena de una de las disposiciones transitorias de la Ley No. 1715, manifestaba que todo aquello no previsto y no derogado por la ley se aplicaran las normas vigentes, situación por la que hoy se sigue recurriendo al artículo 13 del D.L. No. 3464 de 2 de agosto de 1953, para predios que por su superficie no están aun clasificadas ni reglamentadas para los distintos tipos de propiedad.

En la actualidad la falta de una disposición que norme los diferentes tipos de propiedad por zona geográfica con superficies según las diferentes regiones, seguirá permitiendo que pequeñas propiedades se agarren del concepto del cumplimiento de la Función Social y seguirá permitiendo la ociosidad de la tierra, por que su parámetro de cumplimiento se limita a la residencia y a la actividad productiva, no importando la extensión. Ahora, peor aun, en zonas de colonización claramente enmarcadas en la ley como lo que sucede en la provincia Sud Yungas, en los municipios de Caranavi, Palos Blancos, en la provincia Abel Iturralde Municipios de Ixiamas y San Buenaventura donde se adjudicó superficies de **50 hectáreas** por parcela dentro

de colonias, por el solo pretexto de pequeñas propiedades, ya un precio irrisorio de 0.10 centavos la hectárea.

Por lo que no se debe conceptuar al latifundio por la superficie del predio, sino porque parte o total de esta superficie no se encuentra con actividad productiva, peor aun si se las protege dándoles el calificativo de **unidades económicas familiares** en propiedades situadas en zonas de colonización, en razón de las características de la pequeña propiedad (indivisibilidad, inenbargabilidad, y de sustento familiar), contexto emanado por la anterior Constitución Política del Estado.

**3ro.-** Se menciona también que, considerando los resultados de pericias de campo, deberá identificarse las superficies comprendidas en la calificación de pequeña propiedad agrícola o ganadera, cuyas superficies fluctúen según la zona geográfica, entre **0,001 y 500 ha.**, y verificada la actividad productiva o la residencia del propietario, beneficiario o poseedor, *se reconocerá el cumplimiento de la Función Social en la totalidad del predio medurado*. En las formas comunitarias de propiedad, la superficie reconocida, será la que tradicionalmente éstas posean, respetando derechos legalmente adquiridos por terceros.

Debemos mencionar como lo dijimos líneas arriba, que la pequeña propiedad debe someterse a la verificación de la Función Económica Social, por la falta de una calificación adecuada del tipo de propiedad con relación a su extensión, actividad y zona geográfica, ya que *la realidad del agro en la actualidad de nuestro país* presenta diversas zonas y diversos tipos de propiedades y por consiguiente con distintas actividades agrícolas y-o ganaderas.

**4to.-** También se menciona que los *parámetros de medición de cumplimiento* de la Función Social, deberá ser valorado en atención a la residencia en el lugar y/o actividad productiva. No será necesario evidenciar el cumplimiento de actividad productiva, si se comprueba la residencia del propietario o su familia, salvo en caso de existir conflicto de derechos y cuando se trate de propiedades pequeñas ganaderas en las que ésta actividad deberá ser verificada como la única o la principal. En el caso de comunidades campesinas indígenas u originarias abandonadas parcialmente, se les reconocerá la totalidad del predio medurado.

La actividad productiva es la actividad agrícola, ganadera, forestal y otras que signifiquen el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, considerando además si existiesen, las superficies de descanso y las autorizadas como reservas privadas de patrimonio

natural. En el caso de la pequeña propiedad ganadera, obligatoriamente se deberá verificar durante la ejecución de las pericias de campo el desarrollo de esta actividad como la única o la principal, considerando el ganado existente, y/o las instalaciones básicas para esta actividad, sin importar la magnitud, reconociéndose el cumplimiento de Función Social en la totalidad del predio mensurado.

Se debe indicar que, no por que en determinado predio encontremos una vivienda sea esta de cualquier infraestructura y que en ella se encuentren viviendo personas, podemos asegurar que esa propiedad cumple con la función social, ya que la experiencia nos demuestra que extensiones de 50.0000 hectáreas por la zona de los Yungas mas propiamente en los municipios de Caranavi y Palos Blancos de la ciudad de la Paz con residencia en el lugar, no siempre del propietario sino de cuidadores y arrendatarios, que si bien **residen** en la zona y tienen su parcela, estos NO cuentan con trabajo alguno y si lo tienen es en un menor porcentaje, por lo que NO la simple residencia puede ser considerada como cumplimiento de la Función Social.

Tampoco se puede aceptar en el caso de la pequeña propiedad ganadera que a solo verificación de actividad ganadera, sin importar la cantidad de ganado, reconocerle el cumplimiento de función social en la totalidad del predio mensurado, por que en la practica se vio que existen personas que prestan ganado, o solamente cuenta con unas cuantas cabezas de ganado y se hacen reconocer la totalidad del precio mensurado, incluso aunque al interior de una pequeña propiedad ganadera no exista el equipamiento adecuado para esta actividad.

También se vio que, como resultado de la mensura realizada en pericias de campo muchas propiedades resultan ser calificadas como medianas propiedades agrícolas y en la etapa de Exposición Publica de Resultados, presentaban actividad ganadera mas una certificación de una autoridad del lugar, fácilmente eran calificadas como pequeñas propiedades ganaderas, todo por evadir el precio de **adjudicación a valor de mercado y someterse al pago de Adjudicación Simple, en propiedades calificadas como agrícolas.**

### **1.3.2.- En lo referente al cumplimiento de la Función Económico Social de la tierra.**

Inicialmente abordaremos lo referente a las **Áreas de proyección de crecimiento**, mismas son superficies reconocidas en favor del propietario o poseedor legal, destinada a la expansión de la actividad productiva. Para determinar las áreas de proyección de crecimiento, se consignarán tomando en cuenta lo siguiente:

**En Propiedades Medianas, hasta un área equivalente al 50% de la superficie que actualmente cumple la FES**, esto quiere decir que, se reconoce una mitad mas del total de una propiedad mediana, es decir mayor a 50 o 500 hectáreas, situación con la no estamos de acuerdo ya que existen propiedades con superficies mensuradas con mas de 2000 hectáreas a las que añadiendo 1000 hectáreas mas, estaríamos creando una propiedad de 3000 hectáreas en las que difícilmente se cumpliría la función económico social en la totalidad de la propiedad y en consecuencia estuviéramos reconociendo el latifundio contrario a lo que mandaba el artículo 167 de la anterior Constitución Política del Estado.

**En Empresas Agropecuarias, hasta un área equivalente al 30% de la superficie que cumple actualmente la FES.** De igual manera se estaría reconociendo derecho propietario a personas jurídicas que difícilmente cumplen la función económico social en la totalidad de su propiedad y por otro lado estaríamos negando el acceso a la tierra a otras personas que si lo necesitan con mayor prioridad como es el caso de pequeñas propiedades o comunidades.

Por otro lado el reconocimiento de la F.E.S. en los porcentajes antes descritos, estaría dando lugar al latifundio en pocas manos y privando del derecho constitucional al trabajo y actividad productiva, enmarcados en los artículos 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado.

Con referencias al **cumplimiento parcial** de la FES en predios hasta **500.0000 ha.**, vale decir en propiedades en los que el cumplimiento de la FES abarque por lo menos el 50% de la superficie comprendida en el título ejecutorial o proceso agrario en trámite, su tratamiento, se sujetará a lo establecido en el párrafo III del artículo 236 del anterior Reglamento de la Ley N°

1715, modificado por el D.S. 25848 el mismo que manifiesta que *“en los predios cuya extensión fuere igual o menor a 500 hectáreas se considera necesario para la convalidación y titulación de la **totalidad del predio**, el cumplimiento de la función económico - social en una **superficie no menor a 50%** de su extensión comprendida en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en Tramite”*

Como se observa este artículo también da lugar a la existencia de latifundios de manera innecesaria.

### **1.3.3.- Medios de prueba e instrumentos de verificación de la función económica social.**

El medio fundamental para la verificación de la función económico social, es la **verificación directa en el terreno** durante la ejecución de la etapa de Pericias de Campo, cuya información se consigna en la ficha catastral, informe de pericias de campo. Para este fin, se tomará en cuenta: el registro de marca de ganado, certificaciones presentadas, documentación aportada por los interesados, Declaración Jurada de Mejoras, Plan de Ordenamiento Predial anterior a las Pericias de Campo, Resoluciones y Autorizaciones emanadas de la autoridad competente y croquis de ubicación de superficie ocupada con actividad.

Con referencia a lo expuesto, debemos manifestar que la verificación directa en el terreno 100% no es fiable, puesto que esta se sujeta a la franqueza y buena fé que muestre el propietario de determinado predio, ya que en la mayoría de los casos para evitar no mostrar los lugares improductivos, no trabajados o ociosas, prefieren conducir a los encuestadores técnico-jurídico por sendas o ranuras inaccesibles donde la topografía irregular y accidentada del terreno y el no-conocimiento del lugar hacen que los funcionarios encargados de esta tarea tengan que conformarse con verificar lo accesible topográficamente y recabar datos no confiables fuera de la verdad, donde la información recabada es solo a calculo o a criterio del encuestador.

### **1.3.4.- Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento de la F.E.S.**

La valoración de los parámetros de cumplimiento de la función económica social, resulta de un análisis global de los resultados de pericias de campo y la información adicional obtenida mediante el uso de los instrumentos de verificación y el procedimiento dispuesto al efecto comprende las siguientes tareas:

- 1.- Recabar información sobre la superficie con actividad productiva.
- 2.- Identificar la superficie de cada propiedad, excluyendo las superficies públicas (derecho de vía de carreteras, cursos de agua, etc.).
- 3.- Identificar la existencia de actividad productiva de acuerdo a la información consignada en la ficha catastral que permitan discriminar, la ubicación y superficie de las áreas en producción, complementándola en caso necesario con imágenes satelitales, fotografías aéreas u otro medio idóneo de verificación.
- 4.- Considerar la documentación y certificaciones que den cuenta de la existencia de actividad productiva, inversiones realizadas y destino de la producción.
- 5.- Identificar la existencia de personal asalariado y medios técnicos (mecánicos o modernos según la clasificación de la propiedad) empleados en la actividad productiva, a través de la información contenida en las fichas catastrales u otros medios.
- 6.- Respecto a las actividades forestales, se debe constatar la respectiva autorización de aprovechamiento forestal, emitida por la Superintendencia Forestal mediante Resolución Administrativa.

### **1.3.5.- Procedimiento para definir la superficie con cumplimiento de la Función Económico Social.**

Para efectos de estimar la superficie con cumplimiento de función económica y social reconocida, deberá procederse a la sumatoria de los siguientes parámetros: superficie con actividad productiva o en descanso, superficie con uso distinto (Reserva del Patrimonio Natural, conservación, investigación, ecoturismo, etc.) y servidumbre ecológica legal.

Con el resultado de la sumatoria, se procederá a **sumar** la superficie de proyección de crecimiento, vale decir el **50%** de la suma obtenida tratándose de medianas propiedades y el **30 %** si se trata de empresas agropecuarias; de la suma señalada, se **restará** la extensión ocupada por ríos, caminos y otras áreas de dominio público, de acuerdo a las normas técnicas catastrales de la institución.

La superficie que incumple FES, será identificada como **tierra fiscal disponible** y se dispondrá en la etapa correspondiente a su inscripción en DD.RR. a nombre del INRA o podrá ser titulada en favor del pueblo indígena demandante en el caso del SAN-TCO, siempre que sus necesidades espaciales no hayan sido satisfechas.

### **1.3.6.- Incumplimiento de la Función Social y de la Función Económico Social.**

De no verificarse residencia permanente, actividad productiva o uso sostenible de la tierra en el predio mensurado durante pericias de campo, de acuerdo a los parámetros y procedimientos expuestos, corresponderá determinar el incumplimiento de la función social.

Cuando valorados los resultados de pericias de campo y la información adicional obtenida por medios idóneos y confiables en medianas propiedades y empresas, se verifique la inexistencia de actividad productiva, de conservación y protección de la biodiversidad, reserva de patrimonio natural, ecoturismo o investigación, corresponderá determinar el incumplimiento de la Función Económico Social.

Cuando como resultado de la valoración de la F.E.S., tuviera que reducirse la propiedad a una superficie menor a la pequeña propiedad, se reconocerá hasta el límite máximo de la pequeña propiedad en la zona.

Con referencia a este último punto, creemos que, se debe respetar la superficie trabajada y en el caso de recortes por incumplimiento de la Función Económico Social de la propiedad agraria, se debe colocar la superficie trabajada o cumplimiento de F.E.S., pues NO justificaría considerar o tolerar colocar el máximo de la pequeña, si ni siquiera en esa superficie cumple la función social.



### **1.3.7.- Excepción a parámetros de incumplimiento de la función Social o la Función económico Social (Desastres naturales).**

Constatada o acreditada la situación de desastres naturales, se deberá verificar la pre-existencia de las actividades productivas de acuerdo a la superficie y clasificación de la propiedad, según sea el caso, al siniestro o desastre natural que se alegue.

La verificación se hará en la etapa de pericias de campo, siempre que esto fuese posible, caso contrario, el propietario, poseedor o subadquirente será reconocido en la totalidad del predio siempre que no exista conflicto y se le otorgará un plazo de dos años a partir del día en que culminó el desastre natural, para que implemente trabajos si se trata de una mediana propiedad o empresa agropecuaria.

Para el caso de Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, TCOs y Propiedades Comunarias, la re-ocupación del predio de manera pacífica, es suficiente elemento de prueba para demostrar el cumplimiento de la Función Social.

## **2.- Guía para la Verificación del cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la Tierra (Resolución Administrativa Nro. 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008).**

Actualmente con la promulgación de la Ley No. 3545 y su Decreto Reglamentario aprobado por Decreto Supremo No. 29215, se aprobó mediante Resolución Administrativa No. 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008, el ultimo **GUIA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL**, la misma que presenta las características y modificaciones, con relación a la anterior normativa:

### **2.1.- Condiciones Generales de aplicación.**

a) Las normas que regulan la Función Social y la Función Económico – Social, son de orden público, por lo tanto son de cumplimiento obligatorio e irrenunciable.

- b) Los interesados que rehusaren dar acceso al predio o de participar del proceso de saneamiento estarán sujetos a los resultados del proceso seguido en su ausencia, teniendo la entidad la posibilidad de respaldar la verificación de la FES en el terreno y a través de instrumentos complementarios.
  
- c) Las actividades de carácter delictivo, tipificadas en las leyes pertinentes, desarrolladas en un predio no dan lugar al reconocimiento del cumplimiento de la función social o económico – social.
  
- d) El POP no acredita el cumplimiento de la función económico social.
  
- e) Para determinar la aptitud de uso de suelo, se seguirá el siguiente orden prioritario:
  - o PLUS
  - o En las áreas donde no se tenga respaldo en el PLUS se recurrirá al CUMAT para identificar la aptitud de uso de suelo.
  - o En los casos donde el interesado presente POP para respaldar la aptitud de uso de suelo y éste entrare en contradicción con el PLUS se requerirá informe a la Superintendencia Agraria.
  - o Para la valoración de la aptitud de uso de suelo se tomará en cuenta la **clasificación de suelos** que admita el PLUS.

## **2.2.- Actividad Ganadera.**

En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar la existencia de ganado, pasto sembrado e infraestructura ganadera. Ej. Corrales, bretes, atajados, etc.

## **2.3.- Actividades distintas a la agropecuaria y ganadera.**

Para el caso de actividades forestales, de investigación, conservación y protección de la biodiversidad y ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones, verificadas en campo. Este tipo de actividades únicamente se reconocerá si el predio tiene antecedentes en títulos ejecutoriales o trámite agrario.

Predios con actividad mixta o agropecuaria, esta será considerada cuando la aptitud de uso del suelo establecida en los PLUS así lo permita, en caso contrario se tomará en cuenta sólo la que esté permitida, respetando las áreas destinadas a la subsistencia del propietario o poseedor.

En predios con actividades de conservación y protección de la biodiversidad, reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo, en las que se considerará y confirmará el otorgamiento regular de las autorizaciones, además se verificará en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, conforme las obligaciones asumidas en la autorización y los diversos instrumentos técnicos que hacen parte de la misma como los planes de manejo aprobados, el cumplimiento de la regulación del uso del espacio y las reglamentaciones específicas por cada actividad.

#### **2.4.- Verificación de F.S. y F.E.S. en Áreas Protegidas.**

Si el predio se encuentra sobrepuesto parcialmente al área protegida, la valoración del cumplimiento de la función social (FS) y/o función económica social (FES), deberá realizarse aplicando normativas de manejo del área protegida en la parte sobrepuesta a la misma y respecto al resto de la superficie del predio se valorará la FS y/o FES aplicando procedimiento común y lo establecido en el PLUS de la departamental correspondiente.

#### **3.- Calculo de la F.S. y de la F.E.S.**

El cálculo para establecer el cumplimiento o incumplimiento de la función social o función económica, deberá realizarse en base a la información registrada en la ficha de verificación de FS o FES; según la actividad productiva (agrícola, ganadera y agropecuaria desarrollada) y clasificación de la propiedad agraria; contrastada con las condiciones de uso suelo establecido en el Plan de Uso de Suelo (PLUS) del departamento correspondiente.

En el caso de pequeñas propiedades, comunidades y solares campesinos cuyo uso actual no tenga correspondencia con el PLUS, se observará esta situación a efectos de recomendar su adecuación en oportunidad de emitir la Resolución Final de Saneamiento.

En el caso de medianas propiedades y empresas agropecuarias cuyo uso no sea compatible con el PLUS significará el incumplimiento absoluto de la función económica social. En los casos de

actividades mixtas donde una de ellas no sea compatible con el PLUS, pero se encontrare en el área de proyección de crecimiento, se consignará la disposición de adecuación de uso por el espacio reconocido y su remanente será objeto de recorte.

### **3.1.- Calculo de la Función Social.**

Establecida la existencia de residencia o actividad agrícola/ganadera, corresponderá reconocer el derecho propietario sobre el límite de lo mensurado excluyendo áreas de dominio público. De existir tierra fiscal disponible adyacente al predio con actividad agrícola o en mixtas con uso principal agrícola, podrá reconocerse en derecho propietario hasta el límite máximo previsto para la pequeña propiedad agrícola.

Esta previsión no alcanza a las pequeñas propiedades ganaderas mensurada por debajo su límite máximo, que de verificarse la función social deberán mantenerse en éstos límites así haya tierra fiscal adyacente y disponible.

### **3.2.- Calculo de la Función Económico Social.**

**1º Paso.-** Consiste determinar el “Área Aprovechada”, la cual es el resultado de la suma de las superficies con: actividad agrícola, actividad ganadera y de otras actividades, más la infraestructura.

<b>Agrícola</b>	<b>Ganadera</b>
Área con actividad agrícola	Área con actividad ganadera
+	+
Área con actividad ganadera (Sobrevivencia)	Área con actividad agrícola (Sobrevivencia)
+	+
Infraestructura	Infraestructura
=	=
Área Aprovechada	Área Aprovechada

**2º Paso.-** Para determinar el porcentaje (%) aplicable como “Área Proyección de Crecimiento” se tomará en cuenta la clasificación del predio y para el cálculo del “Área Proyección de Crecimiento” se debe sumar las superficies de: actividad agrícola, actividad ganadera y la infraestructura; sumando la superficie obtenida del porcentaje aplicable al predio.

<b>Mediana Propiedad</b>	<b>Empresa con Actividad Agrícola</b>	<b>Empresa con Actividad Ganadera</b>	<b>Empresa con Actividad Mixta</b>
<b>50%</b> = Área Proyección de Crecimiento	Área aprovechada menos o igual al 30 % de lo mensurado (30% crecimiento)  Área aprovechada mayor al 30%, pero menor o igual al 50% de lo mensurado (40% crecimiento)  Área aprovechada mayor al 50% de lo mensurado (50% crecimiento)  = Área Proyección de Crecimiento  * En todas se descuenta las Areas de dominio publico.	<b>30%</b> = Área Proyección de Crecimiento	% de la mayor actividad = Área Proyección de Crecimiento

**3º Paso.-** Para determinar la superficie objeto de reconocimiento del derecho propietario se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- En el caso de predios cuyo resultado de FES de una superficie por debajo del límite de la pequeña propiedad agrícola, se reconocerá el límite máximo previsto para ésta clasificación y dependiendo la zona geográfica. En el caso de las ganaderas bajo las mismas circunstancias y siempre que cuenten con un mínimo de 50 cabezas de ganado se podrá reconocer hasta el límite máximo de la pequeña propiedad ganadera, caso contrario quedará con el área calculada como FES. Criterios aplicables según corresponda para el caso de propiedades con actividad mixta (considerando la actividad mayor).
- La servidumbre ecológica legal se sumará a la superficie con FES solo en el caso de que el predio mantenga su antecedente en proceso agrario titulado o en trámite.

### **3.3.- Pausa en la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social.**

Actualmente, se emitió el Decreto Supremo N° 29062 de fecha 15 de marzo de 2007, la cual dispone “una pausa en la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social - FES, en aquellos predios que estén siendo objeto de procesos de saneamiento o reversión de la propiedad agraria y que hubiesen sido afectados por inundaciones, hasta el restablecimiento de

las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones y actividades productivas en cada predio”.

Estas son las modificaciones a la anterior Guía de Verificación de la Función Social y Función Económico Social, misma que serán aplicables a los nuevos procesos de saneamiento, de la cual podemos observar lo siguiente:

#### **4.- Observaciones a la nueva normativa sobre Verificación de la Función Social y Función Económico Social.**

- La nueva normativa no permite que el trabajo sea evaluado mediante los parámetros de los Planes de Ordenamiento Predial (POP), estableciendo de manera clara que el POP, no determina el cumplimiento de F.E.S.
- Ahora para determinar la aptitud de uso de suelo, se recurrirá al PLUS (Planes de Uso del Suelo) y en áreas donde no se tenga respaldo en el PLUS se recurrirá al CUMAT (Capacidad de Uso Mayor de la Tierra).
- En los casos donde el interesado presente POP para respaldar la aptitud de uso de suelo y éste entrare en contradicción con el PLUS se requerirá informe a la Superintendencia Agraria.
- Para la valoración de la aptitud de uso de suelo se tomará en cuenta la **clasificación de suelos** que admita el PLUS.
- Con referencia a las áreas de proyección, existe una contradicción total, en pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas, pues en una se reconoce el máximo de la pequeña propiedad agrícola y en la pequeña propiedad ganadera se condiciona a que la misma tenga por lo menos 50 cabezas de ganado, caso contrario se queda con la superficie mensurada.
- En propiedades Medianas y Empresas agrícolas y ganaderas existe una cuantificación porcentual para determinar su área de proyección de crecimiento innecesaria y contraria a los preceptos de cumplimiento de función social y distribución de tierras.

## **5.- Falta de una normativa reglamentaria acorde a la realidad social.**

Como pudimos observar en el en el presente capítulo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como entidad encargada del saneamiento y de la distribución de tierras en nuestro país, a lo largo de su vida institucional ha venido emitiendo una serie de normativas a efectos de determinar el cumplimiento de la función social y función económica social de la propiedad agraria y ejecutar de esta forma el proceso de saneamiento en cumplimiento al objeto por el que fue creado.

Se llegó a determinar que las normas emitidas, así como los reglamentos aprobados por el anterior poder Ejecutivo, presentan muchos vacíos jurídicos y no se acomodan a nuestra realidad social, donde aun persiste el latifundio y la mala distribución de tierras; por ello el elaborar una normativa agraria acorde a las diversas realidades de nuestras zonas geográficas que presenta nuestro país, permitirá una justa distribución de tierras y un saneamiento que regule la tenencia legal de la tierra, sin la obligación de regular tierras mediante las áreas innecesarias de crecimiento en propiedades medianas y empresas y sin la necesidad de recortar tierras en propiedades pequeñas ganaderas; declarando el máximo de la propiedad agraria bajo parámetros contradictorios, inentendibles e incomprensibles para los actores sociales, que son los que mantienen con sus esfuerzo y sustento la capacidad productiva en cada rincón del agro del país.

Por otra parte, técnicamente los Planes de Ordenamiento Predial, la Capacidad de Uso Mayor de la Tierras y los Planes de Uso del Suelo, son instrumentos valederos que de alguna forma permiten garantizar que determinada propiedad cumple una Función Económica Social y dado el contexto social donde vivimos; el elaborar solamente el P.O.P. cuesta un precio muy alto, y son pocas las propiedades que han podido llegar a obtener este instrumento técnico aprobado por la Superintendencia Agraria.

Tampoco se puede, pensar que determinada propiedad antes de trabajar primero tiene que ajustarse al C.U.M.A.T. al P.L.U.S., cuando un determinado propietario se acomoda a los que sus recursos y medios le alcanzan. Sabemos que determinadas regiones geográficas por su topografía, clima y relieve son aptos para determinado tipo de producción en mayor o en menor cantidad, empero no se puede condicionar a determinado propietario que ya tiene una gran cantidad de avance en la producción de determinada actividad deje de producir lo que hace de

acuerdo a sus medios; y producir algo que este de acuerdo al C.U.M.A.T. al P.L.U.S., esto no estará de acuerdo a sus posibilidades económicas a corto plazo.

Acá creemos que, primero debe haber una concientización de parte del Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario y del mismo I.N.R.A. para realizar planes graduales de apoyo e incentivo económico mediante programas parecidos a los de Desarrollo Alternativo, donde se informe y se enseñe a cada uno de los propietarios sobre la importancia del C.U.M.A.T. y el P.L.U.S.; y tanto con ayuda técnico y económica se pueda ir modificando los tradicionales medios de producción y la producción misma, a la que esta acostumbrado cada propietario, ello sin que signifique dejar de lado el P.O.P., que de ser un instrumento valioso es valioso, de acuerdo a la posibilidad económica de cada propietarios y la capacidad técnica de verificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, quien deber coadyuvar sus actividades de verificación del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social con otras instituciones como la Superintendencia Agraria y la Superintendencia Forestal e Instituto Geográfico Militar.

Por ello crear una normativa agraria, acorde a la realidad social, se hace necesario, a fin de distribuir tierras de forma mas justa y ejecutar el proceso de saneamiento en las propiedades agraria de forma transparente y legal.



## CAPITULO VII

### LA REVERSIÓN y EXPROPIACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Con las modificaciones a la Ley No. 1715, mediante la promulgación de Ley No. 3545 (Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria) en fecha 28 de de noviembre de 2006 y la nuevas disposiciones Reglamentaria en materia agraria mediante la promulgación del Decreto Supremo No. 29215 de fecha 3 de agosto de 2007, estas dos figuras jurídicas pasan a jugar un rol importante dentro del proceso de saneamiento, siendo su procedimiento el siguiente:

#### **1. Reversión de la Propiedad Agraria.-**

Es un procedimiento administrativo que tiene por objeto revertir la propiedad agraria por incumplimiento total o parcial de la función económico – social, la misma que se sustancia por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Son susceptibles del procedimiento de reversión las *propiedades medianas y empresas agropecuarias*, sus futuras divisiones como efecto de contratos o 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 Comunarias o Colectivas.

El presente procedimiento se aplica en cualquier momento **después de los dos (2) años** de 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 (2) años desde la última verificación de la función económico – social.

## **1.2. Inicio del procedimiento.-**

El procedimiento de reversión se inicia a denuncia efectuada, ante las Direcciones Departamentales o Jefaturas Regionales, por las entidades o las organizaciones sociales 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.

Con los antecedentes descritos, el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en el plazo máximo de veinticuatro horas dispone que se elabore un informe preliminar con el objeto de valorar la denuncia y sugiera el curso de acción a seguir, este informe preliminar deberá ser elaborado en el plazo máximo de tres días calendario y contiene:

- a) Identificación de los titulares del derecho de propiedad o subadquirentes.
- 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,

El Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el mismo día dicta el correspondiente Auto de inicio de procedimiento y con base en el informe preliminar, dispone:

- 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.
- 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.
- d) Orden de citación por Edicto,
- 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.

Asimismo, dentro los cinco días calendario de dictado el Auto de Inicio del procedimiento de reversión, a efectos del control social, se pondrá en conocimiento del Presidente de la Comisión Agraria Departamental, de la Superintendencia Agraria, de la Superintendencia Forestal o del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y del denunciante particular, si corresponde.

### **1.3. Audiencia de producción de prueba y de verificación de la Función Económico – Social.-**

Se realiza 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.

Constituidos en el predio objeto de la denuncia, los funcionarios asignados instalan el acto dando cuenta de las citaciones efectuadas, haciendo constar la presencia de los citados. Seguidamente se procede a la recepción y producción de la prueba.

Posteriormente se procede a la verificación de la función económico – social, 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 aprobadas por el INRA.

Se labrará el Acta de la audiencia, constando en la misma las observaciones que las partes puedan realizar respaldándolas con sus respectivas firmas.

### **1.4. Informe circunstanciado.-**

Sobre la base de los antecedentes antes descritos, los funcionarios responsables, en el plazo de cinco días calendario, elaborarán un informe circunstanciado sugiriendo el curso de acción a seguir y adjuntarán el proyecto de resolución que correspondiere.

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 días calendario, emite la Resolución Final de Reversión.

### **1.5. 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.

### **1.6. 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 (30) días calendario a correr desde la fecha de su notificación.

## **2. La Expropiación de la propiedad agraria.-**

Es el procedimiento agrario administrativo que ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de acuerdo a las siguientes causales:

- 1. Por utilidad pública, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, 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. Por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años consecutivos.

## **2.1.- Monto indemnizatorio.**

El monto indemnizatorio es establecido tomando en cuenta el valor de mercado de la tierra a expropiarse y las mejoras o inversiones productivas o de conservación que existiesen sobre el predio.

## **2.2.- Resoluciones finales de expropiación.**

Como consecuencia de la ejecución de los procedimientos de expropiación, las Resoluciones a ser dictadas, pueden ser:

- a) De Expropiación, cuando se hayan cumplido todas las formalidades del procedimiento y se hayan establecido las causales determinadas por ley;
- b) De improcedencia de la expropiación, cuando no se hubiesen probado las causales de expropiación; o
- c) De conclusión del procedimiento, cuando el Director Nacional, por fundados motivos técnicos y legales decida apartarse de lo sugerido por la Dirección Departamental, al considerar que no se han establecido las causales determinadas por ley.

## **2.3.- Dotación de tierras expropiadas.**

Cuando la expropiación tenga como causa el reagrupamiento y redistribución, corresponderá previo informe técnico y legal si se considera pertinente, la emisión de la resolución de dotación a favor del pueblo indígena u originario beneficiario.

## **2.4.- Recursos administrativos.**

A los efectos del control de legalidad sólo se podrá impugnar la resolución final de expropiación mediante proceso contencioso administrativo exclusivamente por las siguientes causales:

- a) Lesión, cuando el monto indemnizatorio fijado fuese probadamente injusto e inferior en perjuicio del expropiado.
- b) Omisión total o parcial de etapas del procedimiento de expropiación que se hubiese aplicado.

### **3.- Procesos actuales de Reversión.-**

Actualmente estos dos tipos de procedimientos, recién fueron implementados dentro del nuevo proceso de saneamiento, actualmente se tienen los siguientes procesos de reversión en curso:

<b>Nº.</b>	<b>NOMBRE DEL PREDIO</b>	<b>ESTADO DEL PROCESO</b>	<b>UBICACION GEOGRÁFICA</b>	<b>SUPERFICIE A SER REVERTIDA</b>
1	ÑACAMIRICITO	Con Resolución de Reversión No. 001/2007 de fecha 26/11/2007	Canton:Huacareta Prov: H. Siles Dpto. Chuquisaca	601.0000 ha.
2	INTI PILCOMAYO Y NACAPUCU	Con Resolución de Reversión No. 002/2007 de fecha 26/11/2007	Canton:Huacareta Prov: H. Siles Dpto. Chuquisaca	1.020.0000 ha. (*)
3	ITANE	Con Resolución de Reversión No. 003/2007 de fecha 26/11/2007	Canton:Sta. Rosa del Ingre Prov: H. Siles Dpto. Chuquisaca	1.065.0000 ha. (*)
(*) Superficie sujeta a modificación según los recursos del TAN				

Por otra parte, El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) revirtió cerca de 110.000 hectáreas de 89 propiedades en Santa Cruz en lo que va del año. La mayoría son recortes parciales a predios que no han cumplido la Función Económica Social (FES).La zona más afectada fue la provincia Cordillera con cerca de 70.000 hectáreas de 31 haciendas.

Los procesos de expropiación y reversión se ejecutan en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Chuquisaca porque en Cochabamba y La Paz sólo hay “minifundios” de 300 ó 400 metros.

El Director del INRA, anuncio la recuperación de 2.914 hectáreas de Osvaldo Monasterio

Ni me en favor del Estado. Menciono también que están en proceso de verificación los predios “**La Encrucijada**” de José Eduardo Paz y “**El Encanto**” de María del Carmen Revollo. Asimismo se concretó la reversión de **12.500 hectáreas** del ex dirigente cívico de Santa Cruz, Branko Marinkovic, de los predios **Yasminka y Laguna Corazon**.

*dhpq/2008*

## CAPITULO VIII

### **FUNDAMENTOS PARA REGLAMENTAR LA FUNCION SOCIAL Y FUNCIÓN ECONOMICA SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA**

#### **1.- Generalidades.**

En los capítulos precedentes, se ha podido observar cuan importante es la tierra en la evolución del ser humano, en la transformación de sociedades y conformación de Estados.

En la actualidad, en Bolivia al igual que la reforma del año 1953, sigue existiendo desigualdad en la distribución de tierras existiendo, grandes y pequeños propietarios y por ende pobreza y descontento en la población rural, a pesar de existir hoy en día gobiernos democráticos socialistas, buenas intenciones de normar la distribución de tierras y deseos de mayor justicia social; sigue existiendo desigualdad en la tenencia de tierras, las mismas que siguen en pocas manos en desmedro de las mayorías que no pueden acceder a un pedazo de tierra para trabajarla, al menos para su autoconsumo, ejemplo claro la diferencia abismal en la distribución de tierras entre el oriente y occidente de nuestro país.

De lo se pudo advertir en la practica, al analizar los procesos de saneamiento ya concluidos y realizar la tarea de verificación del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social en propiedades agrarias, sean estas ganaderas, agrícolas o de otro uso distinto, en la etapa de pericias de campo, no se cumple a cabalidad con los lineamientos que norman esta tarea, ello debido a los siguientes factores:

- Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa agraria en actual vigencia,
- Falta de una normativa reglamentaria acorde a la realidad social.

Sumado a ello, la situación actual de las malas políticas de distribución de tierras y el surgimiento de movimientos sociales como el Movimiento Sin Tierra (M.S.T.) y el Movimiento Sin techo.



## **2.- Vacíos jurídicos y mala aplicación de la normativa existente referente a la F.S. y F.E.S.**

Con la promulgación de la Ley INRA, sus reformas legislativas posteriores, mediante la promulgación de la Ley No. 3545 (Ley de Reconduccion Comunitaria y de Reforma Agraria) y su nuevo Decreto Reglamentario aprobado por Decreto Supremo No. 29215 de 03 de agosto de 2007, se crea al saneamiento de la propiedad agraria como el procedimiento destinado a regularizar el derecho de propiedad agraria, siendo actualmente la piedra fundamental para poder otorgar, seguridad jurídica a determinada propiedad agraria, previo cumplimiento de la función social y Función Económica Social, conforme manda el texto constitucional de que **“la tierra es de quien la trabaja”**.

El saneamiento de la propiedad agraria como un procedimiento técnico - jurídico transitorio destinado a regularizar el derecho de propiedad agraria y subsanar vicios legales en su tramitación, para cumplir con una de sus finalidades dispuestas en el Art. 66 párrafo I numeral 1 de la Ley No. 1715, cual es **“ la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función social o función económico social ...”** para lo que el I.N.R.A. como ente ejecutor, tiene la facultad de verificar si una determinada propiedad ya sea pequeña o mediana propiedad cumple la función social o función económica social; valiéndose del el acceso directo al predio o parcela en al etapa de pericias de campo, dentro del proceso de saneamiento.

Según el actual Reglamento Agrario aprobado por D.S. 29215 de fecha 2 de agosto de 2007, la etapa de campo tiene las siguientes actividades: Mensura, Encuesta Catastral y Verificación de la función social y Función Económica Social, teniendo las siguientes finalidades:

- 1. Determinar 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;*
- 2. Obtención de actas de conformidad de linderos; y*
- 3. Identificación de tierras fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.*

Para este trabajo, que es una actividad técnica jurídica de gran importancia, tal vez a consideración del autor de la presentes tesis, la más importante, porque depende de una buena y real verificación del cumplimiento de la función económica social para posteriormente, mediante una Resolución Final de Saneamiento, consolidar determinado derecho propietario en una superficie determinada con exactitud, para lo cual el Instituto Nacional de Reforma Agraria cuenta con instrumentos normativos que dan la directriz para el cumplimiento de esta labor, nos referimos al actual Reglamento de la Ley 1715 aprobado por Decreto Supremo No. 29215 de fecha 2 de agosto de 2007 y a la Resolución Administrativa Nro. 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008, que aprueba el manual “Guía para la verificación del cumplimiento de la función social y función económico social” vigente y actualmente aplicado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Si bien se estableció un marco normativo vigente para la verificación y valoración de la Función Social y la Función Económico Social, como condición básica para el reconocimiento de derecho propietario, toda esta normativa en actual vigencia, presenta una serie de errores y vacíos jurídicos y acompañada a su mala aplicación y consecuente interpretación, hacen que tengamos como resultado *una mala verificación y valoración de la Función Social y la Función Económico Social, y por lo tanto una mala distribución de tierras*, sin desmerecer el esfuerzo del Instituto Nacional de Reforma Agraria por tratar de normar la actividad actual de la tierra, distribuir tierras y otorgar seguridad jurídica.

Entre los que se tiene los siguientes aspectos legales:

**a) Clasificación de la propiedad agraria.-**

Antes de aplicar cualquier normativa, primero se deberían tener bien definidas las superficies para cada tipo de propiedad agraria, pues hoy en día, al no contar con superficies establecidas para los diferentes tipos de propiedad, se incurre en el error de que hoy en día existan propiedades clasificadas como Pequeñas Propiedades donde se deberían realizar la verificación de la función económica social y no solo limitar a la función social, aunque el INRA nos instruye de que se lo efectuara siempre que **exista conflicto**.

En la actualidad, se aplicó dentro del saneamiento de la propiedad agraria los parámetros como la clasificación de propiedades y superficies que devienen de más de medio siglo de aplicación, nos referimos al DL 3464 de 2 de agosto de 1953, situación por demás equívoca; ya que la clasificación de la propiedad agraria de ese entonces correspondía a una realidad social diferente a la que ahora tenemos, donde políticamente predominaba el sistema político capitalista-feudal, donde en el agro solo existía una estructura agraria compuesta por 2 clases sociales los hacendados o terratenientes y los campesinos de comunidad.

Por otro lado querer, mantener en Pequeñas Propiedades Ganaderas el parámetro de 5.0000 ha. por cada cabeza de ganado es un error, pues a esta altura ya no existe tierra disponible para dotación o adjudicación nueva, la misma debería ser motivo de un estudio y análisis para su reformulación, donde acorde a la realidad rural actual, el máximo permitido para este tipo de propiedades debería ser medido de acuerdo a otros parámetros, como ser un máximo permitido de acuerdo a la extensión que se tenga, 1 ha. por cabeza de ganado. Ello en razón a que en comparación de la zona del occidente es todavía una gran superficie, pues el altiplano paceño un propietario solo se tiene metros cuadrados como máximo de la Pequeña Propiedad Agrícola, pues lo máximo de la Pequeña Propiedad agrícola, según el D.L. No. 3464, es solo de 10.0000 ha. y no se tiene parámetros para la actividad ganadera, pese a existir ganado.

De ahí que, hoy en día superficies comprendidas entre las 50.0000 ha. y 500.0000 ha. están comprendidas dentro de la pequeña propiedad, cuando el DL. 3464, solo disponía de 10.0000 como máximo de la pequeña propiedad; por ello realizar el saneamiento con normativas y parámetros del pasado, con realidades del pasado permite hoy en día legalizar y justificar el latifundio en Bolivia, pues no se mide la superficie trabajada, sino la superficie poseída a título de Título Ejecutorial, transferencia o detentada a título de Posesión legal, acorde al artículo 13 del D.L. No. 3464,

Lamentablemente, realizar el saneamiento con reglas del pasado, sigue permitiendo que se tenga en el oriente tierras ociosas y tierra en pocas manos, permitiendo de forma legal que siga existiendo el LATIFUNDIO, y se sigue permitiendo que exista el minifundio y surcufundio en el occidente, situación que no ha cambiado, solo han cambiado los beneficiarios. Por eso los beneficiarios de ese sector con gran dolor manifiestan que una cabeza de ganado vale más que un campesino del occidente.

En la actualidad la falta de una disposición que norme los diferentes tipos de propiedad de acuerdo a su actividad con superficies según las diferentes regiones, seguirá permitiendo que Pequeñas Propiedades se agarren del concepto del cumplimiento de la Función Social y seguirá permitiendo la ociosidad de la tierra, por que su parámetro de cumplimiento se limita a la **residencia y a la actividad productiva**, no importando la extensión.

Dentro del proceso de saneamiento ejecutado en zonas de colonización, nos referimos a los municipios de Caranavi, Palos Blancos, Ixiamas y San Buenaventura, se adjudico superficies de **50 hectáreas** por parcela dentro de colonias, por el solo pretexto de pequeñas propiedades. Por lo que no se debe conceptuar al **latifundio por la superficie del predio**, sino porque parte o total de esta superficie no se encuentra con actividad productiva, peor aun si se las protege dándoles el calificativo de **unidades económicas familiares** en propiedades situadas en zonas de colonización, en razón de las características de la pequeña propiedad (indivisibilidad, inenbargabilidad, y de sustento familiar).

Por esta razón, es que la pequeña propiedad debe someterse a la verificación de la Función Económica Social, por la falta de una clasificación adecuada del tipo de propiedad con relación a su extensión y a su actividad, ya que *la realidad del agro en la actualidad de nuestro país* presenta diversas zonas y diversos tipos de propiedades y por consiguiente con distintas actividades agrícolas y-o ganaderas, donde la **superficie** no es el parámetro de calificación sino por el contrario debe ser la **actividad productiva** dentro de determinada propiedad por su potencial agrícola o ganadero. Pues no es lo mismo una pequeña propiedad en el altiplano que una pequeña propiedad en el oriente o chaco boliviano.

#### **b) La existencia del latifundio en la normativa agraria vigente.**

Acá veremos que por más, reformas agrarias que se dieron en nuestro país, se modifiquen o deroguen Decretos, la realidad de la normativa agraria existente hoy en día, nos demuestra que se sigue permitiendo la existencia del latifundio improductivo en nuestra realidad social agraria:

### **b.1) Aplicación de tolerancias en superficies excedentes.**

El artículo 331 y siguientes del actual Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo No. 29215 de fecha 2 de agosto de 2007, dispone que para emitir una Resolución Suprema o Resolución Administrativa se valorará dentro del saneamiento lo siguiente:

- los vicios de nulidad absoluta o relativa que contenga determinado proceso agrario y
- el cumplimiento de función social y/o función económico social del beneficiario inicial y/o derivado.

En merito a esa valoración técnica-legal que se la realiza en campo y gabinete, se otorga un Título Ejecutorial; empero sucede que el Reglamento agrario en vigencia sigue siendo flexible y tolerable con aquellas propiedades que tienen superficies por demás del Título Ejecutorial o proceso agrario en tramite, pues su artículo 274 dispone que *“Cuando la superficie a reconocer en el saneamiento sea mayor a la consignada en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite, serán consideradas como tolerancias de superficie, y en consecuencia como parte del derecho propietario, en cualesquier tipo de resolución que así lo reconozca y no se aplicará la adjudicación o la dotación por ésta diferencia, de acuerdo a los parámetros establecidos en la siguiente tabla:*

<i>Superficie titulada o en trámite</i>	<i>Tolerancia</i>
<i>Hasta 80 ha</i>	<i>20%.</i>
<i>Hasta 500 ha</i>	<i>10%</i>
<i>Hasta 2500 ha</i>	<i>2%</i>
<i>Hasta 5000 ha</i>	<i>1%</i>
<i>De 5001 ha, adelante</i>	<i>0%</i>

Ejemplificando aquello, quiere decir que si una propiedad que tiene 2000.0000 ha. según su Trámite o Título Ejecutorial y en saneamiento se lo mesura 2100.0000, debería tener un excedente de 100.0000 ha. por las que debería pagar el precio de Adjudicación a valor de mercado por ser una Mediana Propiedad Agrícola; empero como el actual y los anteriores Reglamentos han permitido flexibilizaciones y tolerancias, a esa propiedad se le tolera 40. 0000 ha. y solo deberá pagar por las restantes 60.0000 ha.

## **b. 2) Áreas de Proyección y de Crecimiento.**

Acá nos debemos referir al artículo 166 párrafo II y 172 del mencionado Reglamento, cuando manifiesta que para determinar la superficie que se encuentra cumpliendo la función económico – social, considerará de manera integral las siguientes Areas:

- Áreas efectivamente aprovechadas;
- Áreas en descanso,
- Áreas de proyección de crecimiento; y
- Servidumbres ecológico legales.

En particular, en lo referente a **Áreas de proyección de crecimiento**, está debe ser calculada de la siguiente forma:

### En actividad Agrícola:

- En la **Mediana Propiedad** agrícola la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada y de las áreas en descanso, cuando existan; y
- En el caso de la **Empresa Agrícola**, el parámetro de la proyección de crecimiento consiste en otorgar mayor porcentaje de proyección de crecimiento a mayor superficie del área efectivamente aprovechada y en descanso, de acuerdo a :
  - 1.- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea igual o menor al treinta por ciento (30%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del treinta por ciento (30%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso;
  - 2.- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso sea más del treinta por ciento (30%) y menor o igual al cincuenta por ciento (50%) de lo mensurado, se asignará una proyección de crecimiento del cuarenta por ciento (40%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso;
  - 3.- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea mayor al cincuenta por ciento (50%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del cincuenta por ciento (50%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso.

En actividad Ganadera:

- En la Mediana Propiedad Ganadera la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada; y
- En la Empresa Ganadera la proyección de crecimiento es del treinta por ciento (30%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada.

En actividades agropecuarias:

Para calcular el área de proyección de crecimiento en actividades agropecuarias, se sumará las áreas efectiva y actualmente aprovechadas de ambas actividades y se aplicará el porcentaje de la proyección de crecimiento que corresponda *a la actividad mayor y aptitud de uso del suelo*.

En otras actividades:

En actividades distintas a las agropecuarias, como las forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo y otras, no se aplican los porcentajes de proyección de crecimiento.

Al respecto debemos manifestar que, las Áreas de Proyección de Crecimiento, si bien son superficies reconocidas en favor del propietario, destinada a la expansión de la actividad productiva, en la realidad significa reconocer una mitad mas de su superficie del total de su propiedad, es decir incrementar su superficie, situación con la no estamos de acuerdo ya que existen propiedades con superficies de mas 2.000.0000 hectáreas a las que añadiendo 1000 hectáreas mas, estaríamos creando una propiedad de 3.000.0000 hectáreas en las que difícilmente se cumpliría la función económico social en la totalidad de la propiedad y en consecuencia estuviéramos reconociendo el latifundio contrario a los postulados de inexistencia del Latifundio y por otro lado estaríamos negando el acceso a la tierra a otras personas que si lo necesitan con mayor prioridad como es el caso de pequeñas propiedades o comunidades; es algo que no se acomoda a nuestra realidad social.

Por estas razones y dado su carácter irracional e ilegítimo, debemos sugerir la anulación de los artículos referentes a la aplicación de Tolerancias y de Proyección de Crecimiento.

### **3.- La legislación actual contradice el principio de cumplimiento de la función social.**

Si bien se realizaron modificaciones en la legislación agraria a efectos de realizar un proceso de saneamiento mas ágil y transparente, a la vez efectivizar el cumplimiento de la función social y función económica social de la propiedad agraria, estas no se ajustan a la realidad social del agro y contradicen el principio de cumplimiento de función social, cual es “La tierra es de quien la trabaja”

Con la nueva normativa dispuesta, para determinar el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, se debe recurrir al PLUS (Planes de Uso del Suelo) y en áreas donde no se tenga respaldo en el PLUS se debe recurrir al CUMAT (Capacidad de Uso Mayor de la Tierra) para identificar la aptitud de uso de suelo y ver si determinada actividad productiva se acomoda a los parámetros de clasificación del uso del suelo o su Capacidad de Uso Mayor.

En los casos donde el interesado presente POP para respaldar la aptitud de uso de suelo y éste estará en contradicción con el PLUS se requerirá un informe a la Superintendencia Agraria. Para la valoración de la aptitud de uso de suelo se toma en cuenta la **clasificación de suelos** que admita el PLUS; sin perjuicio de considerar que actividad actualmente tienen determinada propiedad agraria.

Creemos que técnicamente hablando, tanto el P.O.P. como el C.U.M.A.T. y el P.L.U.S., son instrumentos valederos que de alguna forma permiten garantizar que determinada propiedad agraria cumple la Función Económica Social; y dado el contexto social donde vivimos el elaborar solamente el P.O.P. cuesta un precio muy alto y son pocas las propiedades que han podido llegar a obtener este instrumento técnico aprobado por la Superintendencia Agraria, que determina que una propiedad es potencialmente apta para determinadas actividad agrícolas o ganaderas.

Tampoco se puede pensar que determinada propiedad, antes de trabajar primero tiene que ajustarse al C.U.M.A.T. o al P.L.U.S.; cuando determinado propietario se acomoda solamente a los que sus recursos y medios le permiten. Sabemos que determinadas regiones geográficas por su topografía, clima y relieve son aptos para determinado tipo de actividad productiva en mayor



o en menor cantidad, empero, no se puede condicionar a que determinado propietario que ya cuenta con una gran cantidad de avance en la producción de determinada actividad, deje de producir de acuerdo a sus medios de producción y alcance económico, y producir algo acorde al C.U.M.A.T. al P.L.U.S., y no este de acuerdo a sus posibilidades técnicas y económicas.

Acá creemos que, primero debe haber una concientización de parte de las instituciones del Estado encargadas del Area, para realizar planes graduales de apoyo e incentivo económico mediante programas parecidos al de desarrollo alternativo donde se informe primero y se enseñe a cada uno de los propietarios sobre la importancia del C.U.M.A.T. al P.L.U.S. y tanto con ayuda técnico y económica se pueda ir modificando los tradicionales medios de producción y la producción misma a la que esta acostumbrado cada propietario, ello sin que signifique dejar de lado el P.O.P., que de ser un instrumento valioso es valioso, de acuerdo a la posibilidad económica de cada propietarios y la capacidad técnica de verificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, quien deber coadyuvar sus actividades de verificación del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social con otras instituciones como la Superintendencia Agraria y la Superintendencia Forestal.

#### **4.- Falta de una normativa acorde a la realidad social.**

Como podemos ver, el tema de distribución de tierras tiene mucha connotación y es un tema que lo conoce el propio Estado boliviano; la mala aplicación de normas y vacíos jurídicos existentes en la verificación de la Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria y por no contar en la actualidad con superficies acordes a la realidad agraria para ser distribuidas para gente que lo necesita, dan lugar al surgimiento del M.S.T. como una señal clara, real y actual, de que en Bolivia, ni el año 1953 con la Reforma Agraria y ni con la creación del Servicio Nacional de Reforma Agraria y por ende del INRA el año 1996, con las reformas legislativas que se vienen dando estos últimos tiempos con la Ley de Preconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 28 de noviembre de 2006, NO se han cumplido con uno de los objetivos básicos de todos estado: la distribución de tierras en forma equitativa, como uno de lo principios básicos de su promulgación.

Entrando al tema de nuestro interés como estudio social, pudimos apreciar que, para comprobar, medir y valorar la Función Social y Función Económica Social de una determinada propiedad agraria con exactitud, se deben tomar procedimientos técnicos-jurídicos basados en parámetros reales los cuales estén sustentados en un instrumento normativo.

Pues teniendo un instrumento normativo que mida la verdadera y real valoración de la Función Económica Social, se podrá establecer si la tierra cumple o no la Función Económica Social, ya sea en su totalidad o parcialmente, para así poder otorgar seguridad jurídica a determinada propiedad agraria mediante un Título Ejecutorial, logrando así un desarrollo verdadero en la actividad de la agricultura, ganadería u otras actividades de carácter productivo en el país.

Por otro lado, la Reglamentación de la Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria, no de la tierra, permitirá, la ubicación exacta de superficies sin cumplimiento de Función Social y Función Económica Social, las cuales podrán ser directamente distribuidas, revertidas, expropiadas o declaradas Áreas Fiscales para posteriores programas asentamientos humanos masivos.

El Plan de Ordenamiento Predial, comprende el estudio de suelos que facilitaría enormemente la valoración de la Función Social y de la función Económica Social de determinada propiedad, situación que fue abrogada en su aplicación en nuestro país por el D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007.

Por lo tanto, el latifundio aun existente en Bolivia, donde extensas superficies de tierras no cuentan con trabajos, las cuales deberían ser revertidas al Estado previa valoración de la F.S. y F.E.S., mediante una adecuada reglamentación y modificación de la actual normativa, la cual dará respuesta legal, no solo al creciente y masivo surgimiento de movimientos sociales, quienes demandan la distribución de tierras, sino también para el resguardo de futuras generaciones que así lo demanden.

## **CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS**

La tenencia de tierras, continua siendo en general para los países latinoamericanos, un tema de gran **importancia estratégica** en nuestro país, es la distribución equitativa de tierras y su seguridad jurídica.

Desde nuestro estudio realizado, planteamos una serie de temas que creemos deben ser motivo de estudio y análisis por parte del Estado y las Instituciones que están a cargo del manejo y distribución del recurso tierra, a efecto de poder coadyuvar con el proceso que se planteo el gobierno de turno, no solo en el saneamiento, sino en todo lo que involucra, los recursos naturales, su manejo, la estructura de tenencia de la tierra; en busca del bien social, en base a una distribución justa y un manejo adecuado de los recursos naturales.

A este efecto, a continuación planteamos los puntos más neurálgicos que deben merecer atención y análisis de parte de los involucrados en el tema que nos atinge, cual es, la distribución injusta de tierras, la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierras, debido a la incongruente normativa en materia agraria:

### **a) DEL MARCO NORMATIVO DE LA LEY No. 1715.**

La Ley No. 1715, modificada por Ley No. 3545, crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como la entidad pública descentralizada con jurisdicción nacional para dirigir y ejecutar las políticas del sector, involucrando así la regularización del derecho propietario rural y otorgar títulos ejecutoriales, a través del saneamiento de tierras, empero, el saneamiento siendo la piedra

*angular de la Ley No. 1715, no ha tenido sus resultados esperados, debido a diversos factores de toda índole; lo que respecta al estudio de la temática, nosotros comprobamos que las normativas existentes referentes al cumplimiento de la función social o función económico social fueron mal elaboradas y mal aplicadas, de ahí la desigualdad en la tenencia actual de tierras saneadas.*

*A lo largo del proceso de Reforma Agraria, los gobiernos de turno han ido dotando tierras de una forma no organizada ni controlada, generando un Sistema de Registro no confiable y esta situación desordenada lastimosamente ha dejado muchos tramites agrarios en estado pendiente de titulación. A la fecha en el INRA existen aun tramites agrarios de este tipo y de éstos muchos se iniciaron el año 1996.*

*Ante esta realidad, el desarrollo de las regiones e inversiones en las propiedades agrarias, queda limitada hasta que se establezca un orden técnico jurídico, es decir el Saneamiento, Titulación y Registro de la propiedad agraria enfocada a fortalecer la infraestructura productiva.*

*Un apoyo natural a la producción y un componente importante del desarrollo rural es la formación del Catastro Rural de nuestro país, a través del Saneamiento y Registro de la propiedad agraria ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para asegurar a la población rural el derecho propietario y consiguiente seguridad jurídica sobre sus propiedades.*

*La nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, establece el escenario para la situación actual de la tenencia de la tierra, en ella se define el “trabajo” como la fuente de adquisición y conservación de derechos sobre la tierra. La institucionalización de este concepto se encuentra en el Artículo 2 de las Leyes 1715 y 3545, con la obligación concreta de que la tierra debe cumplir con una Función Social y/o una Función Económico Social, mismas que solo son*

verificadas dentro del proceso de Saneamiento y después de dos años de su titulación.

La Ley N° 3464 de Reforma Agraria antecedente jurídico de las Leyes Nos. 1715 y 3545, tenía como uno de sus objetivos fundamentales el **de proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseían o que la poseían en forma escasa SIEMPRE QUE LA TRABAJEN vía expropiación**. Objetivo que se ha mantenido en la Ley No. 1715, bajo las figuras de adjudicación y dotación como formas de distribución de tierras fiscales identificadas, objetivo que no ha merecido la importancia que conlleva, generando el surgimiento de agrupaciones sociales como el Movimiento Sin Tierra, que al no encontrar respuesta a su necesidad de contar con tierras para trabajarlas, han procedido en forma arbitraria y vandálica ha despojar a otros de sus propiedades tomado posesión ilegal sobre áreas principalmente ya cultivadas, convirtiéndose en un punto neurálgico que convulsiona cualquier posible estabilidad en el país en relación al tema Tierra. Actualmente no se cuenta con un dato exacto que determine cuál la cantidad de personas que integran estas organizaciones, distribuidas por departamentos, situación que lleva a pensar que a momento de una posible distribución de tierras puede el INRA incurrir en un error involuntario adjudicando o dotando a una misma persona en diferentes lugares, vulnerando involuntariamente el derecho que tienen otras personas a acceder a un pedazo de tierra.

Otro de los objetivos de las Leyes 1715 y 3545, es garantizar el derecho propietario de la tierra. Es evidente que las pequeñas propiedades tierras comunitarias indígenas originarias y campesinas se encuentran protegidas desde la Constitución Política del Estado y su irreversibilidad esta protegida, sin embargo las experiencias tomadas de campo han mostrado una realidad diferente, **pues estas propiedades son objeto de abandono de parte de sus titulares**. Asimismo han sido declaradas Patrimonio Familiar inembargable, lo cual los hace imposibles de poder ser otorgadas como garantía hipotecaria por sus propietarios, quienes se ven limitados en su desarrollo económico-

*productivo al no contar, en la mayoría de los casos, con recursos monetarios, situación que incide negativamente en el desarrollo de su grupo social que se ha visto postergado por la desigualdad de oportunidades.*

*Este proteccionismo hacia la Pequeña Propiedad y las Tierras Comunitarias, Indígenas y Originarias, data desde la Constitución Bolivariana, cuyo espíritu se traduce en el concepto ideal que estas deben permitir al campesino y su familia una vida digna de ser humano, libre de miseria. Su fundamento socio-económico se inspira en la necesidad de precautelar a la familia que es la célula social más importante de cualquier sociedad. La realidad experimentada en estos años en cuanto a la ejecución del proceso de saneamiento, ha permitido advertir la necesidad, de los sectores que gozan de la protección constitucional de inembargabilidad, de acceder a créditos financieros que les permita reflejar esa vida digna de ser humano.*

#### **b) DIAGNOSTICO DEL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.**

*La **Propiedad Privada** en Bolivia, es la típica del modelo latinoamericano de organización agraria, está clasificada en las Leyes Nos. 1715 y 3545, de acuerdo a la superficie y actividad de la propiedad, no obstante del trabajado realizado hasta el momento, falta mucho por tratar con respecto a la seguridad de la tenencia de la tierra.*

*Existen muchos propietarios privados que se encuentran en situación irregular debido a distintas causas: expedientes de titulación con vicios de nulidad absoluta o relativa, trámites sin finalizar con diversas deficiencias administrativas, posesiones legales, sobreposición con otros títulos emitidos por las mismas administraciones públicas, falta de celeridad en el proceso de Saneamiento; todas estas irregularidades y problemas existentes son los generadores de la **falta de Títulos de Propiedad confiables y de su Registro en Derechos Reales y todo***

**esto nos conduce a la exclusión de los mercados formales de tierra y también el no acceso a créditos formales de instituciones financieras.**

Con referencia a la **Propiedad colectiva, la falta de un título confiable lleva a conflictos con presiones externas y dificultades para el manejo de los recursos al interior de estas organizaciones**, siendo un régimen de tenencia de tierras muy común en Bolivia, los derechos de propiedad mantenidos en común conforman una definición legal y precisa de un grupo particular. Este grupo se convierte en usuario autorizado de los recursos, con el derecho de excluir acciones de terceros sobre la tierra particular en la que ejercen su dominio.

En Bolivia, la propiedad colectiva, o comunitaria, está garantizada constitucionalmente y está sujeta a reglas guiadas por sus usos y costumbres. Por las políticas de Reformas Agrarias pasadas y por la tradición comunitaria, encontramos una terminología diversa en práctica para el régimen de propiedades colectivas, incluyendo comunidades, núcleos, sindicatos, cooperativas, colonias y ayllus.

La antigua Reforma Agraria, en muchos casos, tituló derechos individuales a favor de los miembros de las comunidades, dejando espacios comunes para el conjunto de la Comunidad como ente jurídico. Esta estructura doble o en realidad mixta ha causado conflictos en muchas comunidades y como resultado, la propiedad colectiva no siempre implica pertenencia global o un control común, y aun esta situación no fue regularizada y/o perfeccionada por el INRA, caso de los títulos ejecutoriales otorgados en lo **pro indiviso y colectivo**, que en la actualidad representa para sus beneficiarios un conflicto, pues no puede acceder a una Titulación individual y por ende a una seguridad jurídica individual contenida literariamente en la normativa existente, debiendo someterse a la normativa consuetudinaria de los usos y costumbres.

En el caso específico de **Tierras Comunitarias de Origen**, fue de necesidad social y nacional el reconocimiento, asignación y consolidación de áreas

*territoriales a favor de los pueblos indígenas bolivianos, ello para garantizar su sobrevivencia y desarrollo socioeconómico y cultural amenazado por flujos migratorios desordenados y ocupaciones permanentes de sus tierras tradicionales.*

*De tal forma se refleja en la actual Constitución Política del Estado, el pleno reconocimiento, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, que habitan en el territorio nacional, a las cuales se les debe brindar la seguridad Técnico Jurídica, por medio del Saneamiento, Titulación y Registro; además de la seguridad en el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en ellas, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.*

*Con referencia a la Propiedad Fiscal, la falta de títulos confiables sobre las tierras del Estado y el dominio o no que éste ejerce sobre ellas, pone a prueba la capacidad gubernamental de detectar y resistir invasiones de tierras desde afuera. Si bien, los regímenes de la propiedad fiscal no implican necesariamente que el Estado juegue un papel directo en su manejo, el gobierno tiene la necesidad imperiosa de inventariar todas las áreas fiscales que existan en el territorio boliviano, para defenderlas contra la especulación potencial y los atropellos de terceros. Una vez inventariadas y estudiadas las características de uso potencial de la tierra, estas áreas de interés público podrán ser dedicadas a los fines más adecuados: protección medioambiental, asentamientos humanos, aprovechamiento forestal mediante concesiones reguladas, etc. Bolivia debe también consolidar los límites legales de las áreas Declaradas como Areas Protegidas, Areas Clasificadas, Parques Naturales, etc. y reconocer los derechos legítimos de las comunidades u organizaciones afines y de propiedades individuales, que están asentados legalmente en ellas.*



Además, una vez que el soporte catastral haya sido construido, el gobierno estará mejor equipado para defender los intereses públicos frente a terceros invasores de estos espacios, tal como actualmente ocurre en algunas áreas fronterizas de nuestro país y el INRA, como institución encargada de la Administración del Recurso Tierra, aun no empezó a precautelar este interés nacional.

Actualmente, No existen en la normativa agraria dentro del proceso de saneamiento plazos perentorios e improrrogables, es por ello que sus etapas pueden durar meses. Dado el carácter social de la materia agraria esta se flexibiliza en el tiempo de manera excesiva, de ello que es que el proceso de saneamiento de determinada propiedad puede durar años.

Definitivamente debemos analizar toda la situación actual del proceso de saneamiento y proponer inmediatas soluciones, para lo cual se deberá reformular y proponer cambios en el actual normativa agraria.

### **c) DE LOS RECURSOS HUMANOS Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN.**

Las normas y disposiciones legales brindan una gran ayuda y coadyuvan a la eficiencia y disminución de la corrupción, por sus sistemas de control normadas en ellas, pero por si mismas no constituyen una herramienta de cambio inmediato, **son los recursos humanos quienes dinamizan el cambio y la transformación de las direcciones y por tanto de la institución**, dependiendo de su idoneidad y eficiencia, de ahí el logro de los pocos objetivos programáticos alcanzados hasta ahora por el INRA.

Por el tipo de contradicciones encontradas en los informes de los Directores que han tenido en sus manos el manejo de esta Institución, así como la falta de capacidad interpretativa de la norma, que pudo permitir lograr mejores resultados en lo que compete al Proceso de Saneamiento, podemos concluir

que gran parte del personal que actualmente forma parte del INRA que si bien ha sido capacitado en su oportunidad, ha centralizado sus conocimientos a un solo tipo de procedimiento y no ha dejado desarrollar una perspectiva dinámica frente a los diversos tipos de necesidades del sector que pudieron ser resueltos con procedimientos más sencillos y legítimos; llegando al extremo de aprobar las nuevas Normas Técnicas que en lugar de innovar en base a un análisis exhaustivo de todo lo avanzado y logrado, o simplemente abreviar el procedimiento, le han agregado una serie de formalismos que lo único que consiguen es pérdida de tiempo y de dinero, en desmedro de los intereses del Estado y del sector campesino.

Conociendo la gran importancia que tiene la institucionalización en el INRA, y su alto costo, es importante partir si fuese necesario con una **institucionalización gradual**, desde la Dirección Nacional hasta las Direcciones Departamentales. Este tema podría ser tratado con algún financiador en apoyo contra la corrupción, debido a que desde la promulgación de la ley No. 1715, existen actualmente funcionarios que ya vienen trabajando dentro de esa institución por más de 10 años, que gracias los contratos civiles que se celebran en su interior, dentro esa institución solo existen actualmente personal eventual, dejando de lado la carrera administrativa.

Por otro lado se debería realizar una selección del **personal técnico y operativo** sin entorpecer las actividades fijadas o comprometidas de cada funcionario y sus responsabilidades, la capacitación de todo el personal de estos niveles deberá fortalecer las expectativas de quienes tienen el objetivo personal e institucional de superación y servicio a la comunidad rural en general, como entorno de la institución y ubicarla en una posición mucho más favorable para el logro de sus objetivos.

Ello conlleva a conocer de cerca nuestra realidad y aplicar las normas a la realidad social sin vulnerar derechos adquiridos por terceros, sino aplicar las

normas consuetudinarias y las escritas de forma mixta y así poder convencer a la gente del agro de que el saneamiento no es una imposición normativa, sino una necesidad a nivel social en función a los intereses y conflictos internos de cada sector social.

**d) LA POSIBILIDAD DE UN PROCEDIMIENTO SIN MAS TRÁMITE.**

Viendo la realidad social de cada grupo humano, Comunidad, Colonia, etc. aplicando de cerca lo que es el verdadero Saneamiento Interno se puede llegar a realizar un saneamiento **Sin más Trámite**. Lo que se necesita es concientizar a la gente sobre la importancia del saneamiento desde el punto de vista social y desde el primer contacto con la gente se debe mostrar la transparencia en el proceso; de ello es que terminado la fase de Pericias de Campo se puedan tener resultados definitivos inequívocos que permitan emitir una Resolución Final de Saneamiento a corto plazo.

El INRA no ha evaluado la experiencia del saneamiento en los primeros 10 años, por lo cual no existen lecciones aprendidas, lo que no le ha permitido generar un procedimiento **más ágil y flexible**. No ha tomado en cuenta que este es un proceso en el que interactúan diversos factores sociales de acuerdo a las diferentes zonas Geográficas, de los cuales dependen los resultados del Saneamiento. Asimismo se ha ensimismado en un procedimiento común y no ha dado paso a la **Titulación sin más Trámite**, ni al **Saneamiento Interno**, instrumento de conciliación ya aprobado mediante D.S. 26559 de fecha 26 de marzo de 2002 y Resolución Administrativa No. 090/2003 de fecha 9 de mayo de 2003. Al efecto deberá gestionarse como prioridad institucional financiamiento para proceder a la identificación geográfica y actualización de las nominas de beneficiarios de las propiedades agrarias que se han quedado en trámite para su titulación inmediata. Asimismo dar mayor aplicabilidad a la conciliación y al Saneamiento Interno bajo principio de

*economía y celeridad. Ambos procedimientos pueden dar lugar a una Titulación más rápida sin perder legalidad.*

*El procedimiento común de Saneamiento, que ha sido el que se ha venido ejecutando a lo largo de estos 13 años, debe ser objeto de algunas modificaciones en cuanto a términos y formalismos innecesarios que lo hacen moroso; la implementación de nuevos y mayores modelos de formularios e informes establecidos en las nuevas Normas Técnicas, debe ser revisada porque definitivamente, algunos pasos son innecesarios.*

**e) TERCIARIZACIÓN DEL PROCESO DE SANEAMIENTO.**

*El INRA en la actualidad ha deshabilitado a las empresas legalmente constituidas en Bolivia, como ejecutores del Saneamiento, las cuales han participado también en licitaciones financiadas por organismo internacionales y siendo evidente que muchas de estas han realizado inversiones fuertes para su fortalecimiento, se debería considerar como deber del INRA direccionar y apoyar a las empresas bolivianas, y aprovechar la gran experiencia de estas, en la ejecución de las etapas de Saneamiento, con ello se logrará la efectivización del proceso de Saneamiento en términos de transparencia y celeridad, siempre bajo un control social.*

*Actualmente dentro de la Dirección Departamental La Paz existen un centenar de trámites de saneamiento a pedido de parte parados, por que no existe capacidad institucional, programas y políticas de saneamientos masivos, perjudicando a sus interesados, quienes demandan mediante el saneamiento solución a sus conflictos de sobreposición o perfeccionar su derecho propietario.*

**f) ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

*Esta es una atribución que debe merecer mayor atención ante los conflictos que suscitan a consecuencia de la toma de tierras por agrupaciones foráneas.*

*Como prioridad nacional, la Unidad de Asentamientos Humanos conjuntamente las Direcciones Departamentales del INRA, deberán proceder a la identificación de Áreas Fiscales y ser sometidas a confirmación inmediata para su posterior distribución.*

*Se debe priorizar el Saneamiento de Áreas Fiscales, para verificar la existencia o no dentro de las mismas de asentamientos legales o ilegales, que a la fecha es un de los problemas latentes de difícil solución por la toma de tierras existentes por los loteadores y traficantes de tierras. Las organizaciones sociales lo que tratan es de apoderarse de las tierras fiscales sin ningún asesoramiento técnico, porque aun no existen programas ni políticas para el tratamiento y protección de las propiedades rurales, existiendo una inseguridad jurídica de las tierras fiscales, recayendo las mismas en posesiones ilegales por el abuso de poder sindicalista y por el abuso de las organizaciones sociales.*

**PARA CONCLUIR.**

*No se puede pensar, al iniciar un nuevo milenio, en un proceso de Titulación, de Catastro y de Registro de Tierras exclusivamente técnico y jurídico. Primero es necesario definir procesos que permitan a nuestras comunidades apropiarse de su propio desarrollo en forma Participativa, Equitativa, Sostenible e Integral, que contribuyan a rescatar los principios fundamentales de la democracia y conduzcan al Estado a lograr efectivamente gobernabilidad en su territorio.*

*Cada país tiene su propia realidad, idiosincrasia y estado de desarrollo, lo mismo ocurre a niveles de organización menores y de acuerdo a ello cada uno de los proyectos se realiza de manera diferente, única y original.*

*Una característica genérica en Bolivia, es que somos un país pluri-étnico, pluricultural, y ello hasta el momento, quizás nos ha dificultado, en mayor o menor grado, al encontrar claro, dentro del mismo estado una identidad y una idiosincrasia propia de cada región. Pero estas son precisamente las características que deben constituir nuestra ventaja competitiva al ingresar a una participación social. De ahí nuestra obligación de rescatar el valor de lo local en cada uno de los extremos de nuestro territorio, rescatar, al hombre, a la mujer y devolverles su estrecha relación con el espacio que habitan.*

*Al haber realizado análisis e investigaciones sobre la información generada por el INRA, no es el objeto perjudicar o menospreciar su tarea, si no por el contrario adherirse a este tiempo de cambio en las direcciones de nuestro País, y que se brinde oportunidad a nuevos profesionales con experiencia no únicamente en el ramo agrario, por el contrario con amplios conocimientos en Administración de Recursos y Proyectos, Planificación Gerencial, Gestión de Financiamientos y en el ramo social, Desarrollo Rural, Políticas Económicas Agrarias, Proyectos Agropecuarios, etc. Necesitamos especialistas que promuevan la realización de proyectos estratégicos, con visión a mediano y largo plazo, fundamentados técnicamente, con conciencia moral y mucha sensibilidad hacia el prójimo y al país en donde vive, su conocimiento acerca de la realidad y acerca de los problemas sociales rurales actuales.*

*Solo de esta forma lograremos encontrar el camino hacia un Desarrollo Sostenible y Sustentable, desde una perspectiva humana, lograremos un balance entre las necesidades reales y la tecnología que se nos ofrece. Nuestro reto es lograr que el sector rural logre regularizar su situación jurídica en cuanto **a la tierra que ocupa o trabaja legalmente conforme a derecho**, que*

quienes no tienen el privilegio de contar con ella, la adquieran y que la sociedad en general acceda a la información acerca de su territorio; que a través de esta seguridad y conocimiento consigan ser mejores ciudadanos bolivianos que conozca sus deberes y derechos.

Es en este sentido que presento, un proyecto de un nuevo instrumento normativo que modifique y reglamente la verificación de la Función Social y Función Económica social de la propiedad agraria dentro del proceso de saneamiento, la cual permitirá agilizar el proceso de saneamiento y de forma practica revelar y revertir **TIERRAS SIN CUMPLIMIENTO DE FUNCION SOCIAL O FUNCIÓN ECONOMICA SOCIAL**, distribuir las mismas, bajo un procedimiento jurídico mas justo; acorde a las necesidades y la realidad actual, que el nuevo Estado Boliviano vive actualmente en materia agraria, en pro del beneficio de todos y no de pocos; y que se cumpla a cabalidad la premisa constitucional **“La tierra es de quien la trabaja”**.

dhpq/2008