

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ÁNDRES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO



TESIS DE GRADO

“NECESIDAD DE COMPLEMENTAR Y MODIFICAR EL REGIMEN LEGAL DE REVISIÓN DE TÍTULOS EJECUTORIALES Y PROCESOS AGRARIOS EN TRÁMITE INMERSO, DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO”

Postulante : Lourdes Roxana Aguirre V.
Tutor : Dr. Ramiro Barrenechea Zambrana

GESTIÓN 2006

Dedicatoria:

Con mucho amor, y agradecimiento.

A mi madre, Deisy Villalba de Aguirre, que ha sido la principal fuente de inspiración en mi vida y mis actos, ayudándome en el logro de mis metas.

A mi padre, Dr. Alfredo Aguirre Siles quien con su ejemplo de vida me ha inculcado la dedicación al trabajo, los libros y la noble profesión de la Abogacía.

Agradecimientos:

A Dios por sus inmensas bendiciones que también se expresan en la culminación de la presente tesis.

Al Dr. Ramiro Barrenechea Zambrana, Asesor de Tesis, quien ha fortalecido este trabajo con sus conocimientos, orientación guía y valiosos aportes.

A todos los docentes de la Facultad de Derecho, que me formaron y transmitieron sus conocimientos durante el tiempo de estudio.

Al Dr. Roddy Sapiencia Pomier, y a la Dra. Judith Lema Fernández, que me dieron la oportunidad de fortalecer mis conocimientos en el campo del Derecho Agrario.

NECESIDAD DE COMPLEMENTAR Y MODIFICAR EL REGIMEN LEGAL DE REVISIÓN DE TITULOS EJECUTORIALES Y PROCESOS AGRARIOS EN TRAMITE INMERSO, DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

INTRODUCCIÓN

IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Durante la vida independiente del país e incluso antes de las transformaciones, producto de los movimientos independentista en el Alto Perú, se han observado cambios en la vida política, social y económica de Bolivia siendo uno de los temas más trascendentes en la agenda de todos los Gobiernos pre y post independentistas, el vinculado con el tema de la **TIERRA**. Atendiendo esta preocupación se fueron creando un sin número de normas legales destinadas a regular las formas del manejo y tenencia de la Propiedad Agraria, respondiendo cada legislación, al momento histórico que nos tocaba vivir, en busca de alternativas de desarrollo para todo el país y especialmente para los productores agrícolas en el Altiplano, Valles y Llanos, productores que representan a una Bolivia, que Constitucionalmente ha sido reconocida por la norma máxima de su ordenamiento jurídico, como “Multi étnica y Pluri cultural”.

Lo anteriormente expuesto se expresa como una conquista, alcanzada por el sector agrícola, principalmente en los ámbitos social y cultural, puesto que este hecho, importa el reconocimiento de la diversidad de grupos humanos existentes en la República así como la riqueza de culturas, que engloban las tradiciones, costumbres, credo, vestimenta, e idioma. De la misma manera y a través de nuestra historia se ha dado lugar a la aparición de políticas y estrategias que podrían ser entendidas como beneficiosas para el área rural, empero, la crisis económica en la cual nos vemos inmersos, nos hace pensar que estas medidas legales, que alcanzaron su máxima expresión el año 1953 y siguientes, con la Ley de Reforma Agraria, pese al gran

adelanto que representaron, en cuanto a Justicia Social se refiere, carecieron de dos componentes esenciales para el desarrollo agrícola; la dotación de maquinaria para la labranza de la tierra y la extensión de documentos de propiedad agraria, imbuidos esencialmente de: **“LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA PARA LA PROPIEDAD RURAL”**, ambos factores preponderantes para el desarrollo económico, social, político y cultural del sector y para la puesta en marcha de actividades productivas que mejoren significativamente su nivel de vida, cuyos rasgos se explicitan en los siguientes párrafos:

- El Desarrollo de la actividad agrícola mediante la implementación de maquinaria adecuada a la realidad del agro boliviano y de sus sectores más deprimidos , permite mejorar el nivel de vida de los beneficiarios., conservando sus usos y costumbres y preservando el medio ambiente. En la actualidad existen muchos planes de Desarrollo rural, pero pocos de ellos han trascendido el ámbito documental para efectivizarse en mejoras agrícolas, y aunque la labor de la cooperación internacional ha sido importante no alcanza a cubrir la demanda del sector y no engloba tareas de preservación de los Recursos Naturales Renovables que son patrimonio de todos los bolivianos.
- Junto al Desarrollo productivo del agro, una de las medidas de mayor importancia para alcanzar este objetivo en cuestión es el acceso a créditos de diversa naturaleza, individuales o colectivos, que permitan la compra de maquinaria, semilla y otros, dotando al efecto, a todos los beneficiarios de títulos ejecutoriales que son los **ELEMENTOS JURÍDICOS IDÓNEOS** que les permitan acceder a los mismos, puesto que no existe ningún organismo de cooperación internacional, que este dispuesto a invertir el capital sin contar con cierto tipo de garantías que aseguren su inversión.

Dentro de este marco de referencia, y sintetizando todos los aspectos legales que regularon las relaciones agrarias en el país, se puede hablar de dos procesos claramente marcados: el primero la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, mediante Decreto Ley N° 3464 del 2 de Agosto de 1953 y la Promulgación de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, con su respectivo Reglamento.

Previa promulgación y publicación de la ley 1715 del 18 de Octubre de 1996 , debido a las irregularidades presentadas, tanto en el Consejo Nacional de Reforma Agraria como en el Instituto Nacional de Colonización, se resuelve la intervención de ambas instancias y se reemplazan ambos organismos por el *INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA* con sus correspondientes Direcciones Departamentales.

En primer término la intervención se centró en mecanismos que permitan la consecución de los objetivos planteados mediante la Ley de Reforma Agraria de 1953, proponiendo, en este entendido, la reformulación del Proceso de obtención de Títulos Ejecutoriales, reemplazando el trámite seguido ante los Juzgados Móviles de la República, Juntas Rurales, y otras instancias legales, por el Proceso de “Saneamiento de la Propiedad Agraria”, formulado en la Ley 1715, que tiene como objetivo, regularizar la situación de tenencia de la tierra.

Ante esta figura legislada en materia agraria, surge el siguiente cuestionamiento: ¿Cuál la necesidad de revisar la documentación de personas que a la fecha cuentan con títulos ejecutoriales expedidos por diferentes Gobiernos, considerando que la Constitución Política del Estado en su Art. 175, establece que los Títulos ejecutoriales, son *IRREVISABLES*, inamovibles y causan estado?.

Los tratadistas del Derecho puntualizan una situación que es ampliamente comprobable. En la estructura de los Estados existen necesidades emergentes en las sociedades que se diversifican a medida que los periodos históricos evolucionan y se

transforman, razón por la cual las ***NORMAS LEGALES DEBEN ADOPTARSE SIEMPRE A LAS NECESIDADES SOCIALES DE LOS PUEBLOS***, por lo que las Leyes, representan verdades convenidas y no estáticas sin relación con realidades, y realidades en movimiento y evolución, y precisamente es a partir de movimientos sociales como la “Marcha por la Tierra y Territorio” de 1996, y la “Mesa por la Tierra y el Territorio del 2003 y 2004 que se han dado las modificaciones a la Ley 1715 y su Reglamento y se plantean nuevas modificaciones en el actual Gobierno.

En cuanto a las necesidades agrarias del país, todavía existen una serie de problemas identificables y publicitados cotidianamente en medios de comunicación masiva: que en el último periodo se han ido agravando e incurriendo en la ilegalidad. Aquellos propietarios que si bien poseen títulos ejecutoriales no cuentan con planos fidedignos que determinen de manera exacta, la extensión superficial con la cual han sido beneficiados; el país no cuenta con un sistema completo de registro de las propiedades agrarias, acorde que con las necesidades de los titulares de tierras y con los avances científicos y tecnológicos del nuevo siglo, que permita determinar en que partes del territorio hay tierra vacante, en la cual podrían establecerse nuevos asentamientos humanos, para los grupos sociales desposeídos de tierra y que tengan capacidad e intención de producirla.

Por otro lado, está la situación de los descendientes de beneficiarios de títulos Ejecutoriales, que, generalmente, realizan ventas ficticias entre sí y no cuentan con ningún documento que los legitime como propietarios, situación que provoca la excesiva fragmentación de suelo y la acentuación del minifundio como antítesis al latifundio.

Existen poseedores de buena fe, asentados en el territorio Boliviano, que no cuentan con ningún documento que les otorgue seguridad sobre la propiedad que detentan, salvo

la certificación que pueden otorgarle los representantes de la Comunidad Indígena de la cual son parte.

El Saneamiento de la Propiedad Agraria, cuando se encuentra en etapa de conclusión, efectúa la revisión de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en trámite, para encontrar en los antecedentes que dieron lugar al título Ejecutorial o al Proceso, *VICIOS DE NULIDAD O ANULABILIDAD*, que deban ser subsanados para darle legalidad al documento extendido o a extenderse. En este proceso se determina el Criterio Legal a seguir en cada caso particular, vale decir, el tratamiento es distinto para propietarios, poseedores y comunidades campesinas.

La *EVALUACIÓN TÉCNICO – JURÍDICA* permite la conclusión satisfactoria del Trámite de Saneamiento, no obstante se vulneran algunos principios legales importantes, entre ellos, el *PRINCIO DE IGUALDAD DE LA LEY*, y, en algún caso, y a raíz de este proceso, *SE LIMITA DE TAL MANERA EL DERECHO PROPIETARIO*, que no se puede considerar al titular del derecho agrario como dueño, tal vez solo como arrendatario.

En este sentido, surge la necesidad de revisar algunos postulados contenidos en la Ley 1715 y su reglamento respectivo, para subsanar las contradicciones en las que incurren ambos cuerpos legales en varios aspectos. En esta revisión se debe analizar el tratamiento de las *COMUNIDADES CAMPESINAS*, donde se evita hablar de nulidad o anulabilidad de títulos ejecutoriales, aunque ninguna de estas figuras jurídicas importa el desconocimiento de los derechos de los beneficiarios, mucho menos en el caso de las *COMUNIDADES CAMPESINAS* y *PUEBLOS ORIGINARIOS*. El propósito del saneamiento de la propiedad agraria es regularizar la situación de los documentos, estableciendo el vicio más antiguo para subsanarlo y extender un nuevo Título, exento de irregularidades, que servirá para generaciones posteriores.

Esta figura legal bien empleada y entendida en su verdadera magnitud, podría traducirse en beneficio para las comunidades campesinas y pueblos originarios, interesados en el micro crédito o la asociación productiva que impulse su desarrollo. Este análisis reviste importancia porque permite establecer hasta que punto ambas normas cumplen con el principio de *IGUALDAD DE LA LEY*.

MARCO HISTORICO

Haciendo un recuento histórico de la realidad agraria Boliviana desde el Incario hasta nuestros días, además de tomar en cuenta dos momentos claramente definidos por cambios estructurales notorios como la Creación del Estado Nacionalista que abarca desde 1953 hasta 1985 y el Nacimiento del Decreto Supremo N° 21060 que da lugar a la transformación de la República al Estado Neoliberal, estableceremos el régimen de tenencia y producción de la tierra, conoceremos la realidad agraria y encontraremos el origen de los problemas actuales.

La Ley INRA N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, del 18 de octubre de 1996, Reglamentada por Decreto Supremo del 31 de Julio de 1997, modificado mediante Decreto Supremo del 5 de Mayo del 2000, fue consensuada con sectores campesinos, como la ***CSUTCB, CPILAP, CIDOB*** . Sin embargo, estas organizaciones que no se encontraban conformes con las disposiciones legales en vigencia, presentaron a su vez , tres proyectos alternativos de Ley : INTI, INKA e INDIO de reciente elaboración.

Sin embargo en estos proyectos, se observaron algunas deficiencias que las hicieron inaplicables , más aún en este periodo en el que nuestro país esta siendo objeto de un exacerbado regionalismo. La Ley no es una cuestión de carácter regional, rige en todo el territorio boliviano, en consecuencia, estos cuerpos legales plantean el retroceso de los sistemas legales del país, plantean modificaciones, incluso en la denominación de la Institución encargada del tratamiento de las tierras en el país, proponiendo, por

ejemplo la creación del **“INSTITUTO NACIONAL KOLLASUYO ANDINO”**. Lamentablemente el tema de la tierra no puede adquirir un matiz sectorial o político. Se plantea una nueva división territorial: Ayllus y Marcas, que, por ejemplo, no corresponden a la realidad del Oriente Boliviano y con estos planteamientos se ha discriminado a otros sectores de la población boliviana.

Es cierto que Bolivia tiene profundas raíces en las culturas quechua y aymara. En el transcurso de la historia incluso , territorialmente, el Incario y el Collasuyo abarcaron gran parte del continente americano, pero hay que hacer eco de un concepto muy manejado que es el de **“UNIDAD EN LA DIVERSIDAD”**. Todos nosotros de una manera u otra nos identificamos con diversas corrientes culturales que podrían ser quechuas, aymaras, occidentales, afro boliviana, chiriguana, moseten y todos tenemos derechos y obligaciones en cuanto a tierra, tributos, empleos, etc., escenarios en los que a todos corresponde velar por el interés de la colectividad. Es bueno ser aymara, quechua, guaraní, neoliberal, occidental, nacionalista, pero es mejor y mucho más importante **SER ANTE TODO Y SOBRE TODO BOLIVIANO**. Por lo tanto el tema de la tierra debe ser resuelto en favor de todos. Resultaría perjudicial sustituir la **ERA DEL LATIFUNDIO**, para comenzar con la **ERA DE LA DICTADURA DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS**.

Se deben revisar los planteamientos de la Ley 1715 para buscar soluciones equitativas que beneficien al sector campesino en su conjunto. En el Altiplano, los Valles y los Llanos, se debe difundir la Ley 1715 en los idiomas nativos de cada región y buscar un tratamiento justo para todas las modalidades de propiedad agraria: El Solar Campesino, La Pequeña Propiedad, Las Comunidades Campesinas, la Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria, así como solucionar mediante la aplicación de la Ley el problema de los campesinos sin tierra., procurando y promoviendo una dotación productiva, pacífica y organizada.

MARCO TEORICO - CONCEPTUAL

El Constitucionalismo Social, señala el Norte para el avance de las doctrinas sociales en América Latina, abordando múltiples problemáticas entre ellas el tema de la tierra.

El orden democrático – liberal que surgió de las revoluciones Norteamericana y Francesa a fines del siglo XVIII, exaltaba derechos individuales otorgándoles preeminencia sobre lo social, limitando las Facultades del Estado y los Gobernantes, puesto que solo así podían protegerse estos derechos proclamados en la mayoría de las constituciones.

Además del reconocimiento de los atributos de la persona el liberalismo individualista condujo a una serie de excesos que fueron en desmedro del cuerpo social, puesto que se permitía, a unos pocos, la acumulación del poder, dejando a una gran mayoría librada a su suerte, sin contar con recursos económicos o derechos que pudieran ser reconocidos como efectivos.

Esta situación produjo un grave malestar en el grueso de la población por lo que, el Siglo XIX, estuvo marcado en Europa por una serie de conmociones sociales, a comienzos del Siglo XX sobrevino la Primera Guerra Mundial, a consecuencia las injusticias del viejo orden, que dio como resultado el nacimiento de las concepciones del Constitucionalismo Social, gestado durante un siglo de crisis del individualismo.

Este sistema, en claro antagonismo con el anterior, privilegió los derechos sociales y colectivos sin abolir los derechos individuales que siguen gozando de la protección del Estado, pero subordinados al bien común. De esta manera se centró en el alcance de la Justicia Social y la Economía de Orden Público.

Entre las primeras Constituciones Sociales podemos mencionar la Constitución de Querétaro en México. Cuando se consolidó la Revolución Mexicana, el Congreso

Constituyente, en 1917, introdujo disposiciones avanzadas en una época en la que el liberalismo era todavía una doctrina dominante. En cuanto a la materia agraria dicha Constitución estableció el dominio originario del Estado sobre la tierra y los recursos naturales; creó los ejidos en el campo; protegió los derechos de los trabajadores, garantizando la asociación Sindical, disponiendo al mismo tiempo, que la educación fuese laica y democrática.

Similares disposiciones se encontraban contenidas en las Constituciones de Weimar en 1919, Estonia en 1920, Polonia en 1921, Yugoslavia y Rumania en 1923 y la Española Republicana en 1931.

En la Constitución Boliviana de 1938 se adoptó esta corriente y se dispuso la inserción del Régimen Agrario y Campesino que reconoce y garantiza la existencia de las comunidades indígenas, la Educación del campesinado en todos los ciclos. En la adopción de estas concepciones también influyó para la toma de estas determinaciones el pensamiento de la Iglesia Católica.

MARCO CONCEPTUAL

Para una mejor comprensión de la hipótesis de la presente tesis, requiere un marco conceptual referido a los siguientes temas:

NACIÓN: Se entiende como Nación a la idea de un pueblo con unidad de histórica en el pasado, cohesión en el presente y comunidad de aspiraciones para lo futuro, unidad de lengua y raza y coincidencia religiosa y cultural. Posada delinea este difícil concepto expresando *“La nación extraña siempre un problema histórico y concreto; es un gran núcleo social que aspira a constituirse como unidad geográfica, con expresión étnica y que puede definirse como una forma de agrupación social, total y completa en cuanto abarca, en sus límites la finalidad humana entera, indistinta...Políticamente, la Nación se define mediante la conciencia colectiva en la idea de patria, en la afirmación de la*

autonomía o en su logro como aspiración ideal, y en la constitución de una propia personalidad jurídica.”¹

ESTADO : Según la definición de del tratadista romano Ulpiano “El Estado es la sociedad jurídica y políticamente organizada”, complementando el concepto mencionaremos que el estado cuenta con tres componentes esenciales : **TERRITORIO**, Población y Poder Público. Guillermo Cabanellas define al Estado como “La sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la Ley en el interior y de afirmar su personalidad y responsabilidad frente a similares exteriores”.

TIERRA: Según la definición contenida en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas “La tierra es la principal de las materias orgánicas, blanda y productiva por lo general que componen el suelo”.²

TERRITORIO : Superficie terrestre sometida a la jurisdicción de un Estado, provincia, región o municipio. El territorio es la base física del Estado, y hasta su mismo cuerpo, cuya defensa se procura a todo trance y cuya enajenación está vedada .

REFORMA AGRARIA: El término Reforma Agraria ampliamente utilizado en nuestro medio, tiene un contenido social, político y económico que se encuentra inserto en el D.L N° 3464, Ley de Reforma Agraria. En su acepción más amplia entraña todo cambio y cualquier cambio en las estructuras económico - sociales del campo, débase a iniciativa privada, a presión colectiva o a decisión de los Poderes Públicos, cambio que ha de afectar profundamente la estructura de explotación del campo. La Reforma Agraria de nuestro país, a decir de Servando Serrano Torrico “*tuvo proyección de grandeza y liberación del campesino, como productor, consumidor y tributario*”.

^{1,2} **CABANELLAS**, Guillermo “**Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**” Editorial Heliasta. Buenos Aires.Argentina. 20ª Edición.1981 Tomos V-VII Pags. 506, 507, 90.

LATIFUNDIO: Se entiende al latifundio como una propiedad rural de gran extensión, poco o nada cultivada y perteneciente a un solo propietario. Esta definición se encuentra inmersa también en la parte considerativa del Decreto Ley 3464 del 2 de Agosto de 1953.

Para determinar si en un país o comarca existen latifundios, hay que calibrarlos en proporción al territorio zonal o Nacional, a la densidad demográfica y al sistema manual o mecanizado que predomine en lo concerniente a la explotación de la tierra. Así en Europa suele tildarse de latifundio a una finca de más de 50 Has., en América y sobre todo en las explotaciones ganaderas, una finca de 1000 Has., no llama la atención por su cabida desde el punto de vista económico y social.

En algunos países como en la mayoría de los americanos, el fenómeno de los latifundios obedece de modo fundamental a la despoblación de los territorios alejados de las capitales, este fenómeno constituye en factor negativo para la economía de los países.

MINIFUNDIO: Finca rústica de dimensiones tan reducidas, que su explotación no solo resulta antieconómica, sino que no basta para la subsistencia de su propietario. El origen de esta figura podría encontrarse en las cesiones precarias de algunos latifundistas y en ocupaciones abusivas pero explicables de algunas fincas descuidadas por sus dueños, cuya residencia es muy distante de los dominios.

En la Ley 1715 se entiende también como minifundio al excesivo parcelamiento de un terreno. Esta figura generalmente se presenta entre los descendientes de un beneficiario de Título Ejecutorial, en este entendido, el Art.48 del cuerpo Legal de referencia prohíbe parcelar un terreno en superficies menores a la pequeña propiedad la cual asciende a 10 Has.

SANEAMIENTO: De acuerdo a la definición contenida en el Art. 64 de la Ley 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria “El Saneamiento es el procedimiento técnico,

jurídico y transitorio destinado a perfeccionar y regularizar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.”

En cuanto al término **SANEAR**, el diccionario enciclopédico Mentor, presenta las siguientes definiciones:”Garantizar el reparo del daño que puede sobrevenir. *Remediar o enmendar una cosa.* Dar condiciones de salubridad a un terreno, edificio, etc.

FUNCION SOCIAL: Este concepto se apoya en la dualidad de fines o de beneficiarios, por una parte no se arrebatada al dueño, todas las utilidades de los predios rústicos, al grado de convertirlo en un asalariado estatal, pero por otra parte se le asignan obligaciones sociales que debe cumplir para compensar de esta forma la protección que para su derecho le brinda precisamente la sociedad en cuyo nombre actúa el Estado. Entre esos deberes para con la comunidad se encuentra la productividad.

El Art. 237 del Reglamento de la Ley 1715 señala: "*Se entenderá que el Solar Campesino, la Pequeña Propiedad y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestren 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.*”⁴

FUNCION ECONOMICO – SOCIAL: De acuerdo a lo establecido en el Art. 238 del Decreto Supremo N° 25763 se establece que: “*La función económico social es un concepto integral que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y servidumbres ecológicas(...)*Se entenderá que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, cumplen la función económico social, cuando sus

⁴ *Decreto Supremo N° 25763 . “Reglamento del Servicio Nacional de Reforma Agraria” Art.237. 5 de mayo 2000. Pag. 169.*

*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.”*⁵

A decir de Guillermo Cabanellas la función económico social de la tierra se expresa en la productividad masiva, calificada y acorde con planes económicos generales y según la tecnología recomendada para cada región y cultivo de acuerdo a los progresos en la materia.

COMUNIDAD ORIGINARIA: Según manuales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y definiciones implícitas dentro de la propia Ley 1715, se entiende como comunidad originaria a *“aquel conjunto de personas con identidad cultural ,tradiciones y creencias propias, establecidas en el territorio de la República incluso antes de la llegada de los conquistadores españoles”*, pertenecen a este grupo 16 pueblos originarios entre los cuales podemos mencionar a los Lecos, Araonas, Callaguayas, Urus, Chipayas, Chimanes, Mosetenes, Yuracares, Laimes, Yuquis, Laipis, Maticos y otros.

COMUNIDAD CAMPESINA: La comunidad campesina es aquel conjunto humano proveniente de las ex haciendas que se encontraban asentadas a lo largo de la República, todos los pongos, mitanis, hilacatas, etc., que se ocupaban de cultivar la tierra del patrón en la época del latifundio, constituyen la comunidad campesina.

TITULO EJECUTORIAL: De acuerdo a la definición contenida en el Art. 135 del Decreto Supremo N° 25763, Reglamentario de la Ley 1715 *“Los Títulos Ejecutoriales son documentos públicos que constituyen el derecho de propiedad agraria en favor de sus titulares, cumplidas las formalidades exigidas por Ley”*. Estos documentos deben

⁵ *Decreto Supremo N° 25763 . “Reglamento del Servicio Nacional de Reforma Agraria”* Art.238. 5 de mayo 2000. Pag. 169.

ser emitidos por escrito, en idioma castellano y consignarán: el Escudo Nacional, Código alfanumérico de individualización y sello de seguridad, nombre cargo, firma y sello de las autoridades otorgantes y refrendatarias y lugar y fecha de emisión.

PROPIETARIO : El propietario es el titular del derecho de propiedad, quien puede **DISPONER LIBREMENTE** del bien que esta a su cargo, puede enajenar, gravar, limitar, transformar y destruir el bien del que es dueño, siempre y cuando no contravenga las limitaciones establecidas para el derecho de propiedad.

POSEEDOR: Quien posee o tiene algo en su poder con gradación jurídica que se extiende del simple tenedor al propietario, aún cuando sea a este último al que se contraponga más especialmente el término; porque el poseedor constituye un propietario en potencia, por apariencia de dominio de la cosa.

SUB – ADQUIRENTE: Persona que sucede al beneficiario original de un Título Ejecutorial, aquel que adquiere la propiedad de la tierra mediante la venta o la sucesión hereditaria , del que obtuvo el beneficio de primera fuente, vale decir del dotado o adjudicado.

PROCESO EN TRAMITE: De acuerdo a la definición implícita en la Ley 1715, se entienden como **Procesos Agrarios en Trámite**, a aquellos que fueron substanciados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, mismos que por diversos motivos no concluyeron en la Titulación del Predio.

NULIDAD: Carencia de valor. Falta de eficacia. Ilegalidad absoluta de un acto. Inexistencia. Dentro de la técnica jurídica la nulidad constituye tanto el estado de un acto que se considera no sucedido como el vicio que impide a ese acto la producción de sus efectos. La nulidad puede resultar de la falta de las condiciones necesarias o relativas, sea a las cualidades personales de las partes o sea a la esencia del acto, lo cual

comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto.

ANULABILIDAD: Naturaleza insegura de un acto jurídico cuando sus efectos propios pueden cesar en virtud de acción judicial de quien alega motivos o defectos que lo vician. Como efecto de la anulabilidad, las relaciones o cosas se restablecen en el estado anterior al defecto jurídico; o no originan obligación ni responsabilidad alguna por la abstención o incumplimiento.

PROMULGACION: Autorización formal de un código, ley o Reglamento por el Jefe del Estado, para su total conocimiento y cumplimiento. Para que la Ley tenga fuerza obligatoria que es su carácter propio, es preciso que se aplique a los hombres que deben regirse por ella ; y esta aplicación se hace en virtud del conocimiento que de ella se les transmite por la *promulgación*; luego este proceso es necesario para que la Ley tenga su virtualidad propia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿ Cuáles son las razones y por consiguiente, cuáles las alternativa legales, por las que el régimen de nulidad y anulabilidad, que importa la revisión de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en Trámite; en cuanto se refiere a propietarios, poseedores, sub – adquirentes, y tierras Comunitarias de Origen, mismo que se encuentra inmerso dentro del proceso de saneamiento, incurre en contradicciones en lo que respecta a sus planteamientos y viola el precepto de igualdad de la Ley, además de conducir a una dualidad de funciones en cuanto a su aplicación?

FORMULACION DE LA HIPOTESIS

Existen contradicciones normativas en el Proceso de Saneamiento entre las que podemos mencionar:

1. *Inmovilización del Territorio perteneciente a la Tierra Comunitaria de origen (TCO), como una limitación al derecho propietario de estos territorios.*
2. *Incumplimiento del Principio de Igualdad de La Ley.*
3. *La Irrevisabilidad de los títulos Ejecutoriales determinada por la CPE, no exime del cumplimiento de los requisitos para ejercitar el derecho propietario.*

VARIABLES INDEPENDIENTE Y DEPENDIENTE

VARIABLE INDEPENDIENTE: “Las normas legales que regulan el Campo Agrario y se encuentran en vigencia presentan contradicciones en los que se refiere a la **NULIDAD Y ANULABILIDAD**, inmersa dentro del proceso de **SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.**”

Como habíamos desarrollado en párrafos anteriores, el Trámite de Saneamiento en sus tres modalidades, presenta una etapa que es casi la última y la de mayor importancia, en la cual el funcionario encargado del Proceso, tiene como tarea hacer una especie de auditoria jurídica, que en la Sección III del Decreto Supremo 25763, recibe el nombre de **EVALUACIÓN TÉCNICO JURIDICA** que le permita establecer, si dentro del expediente que ha originado el título a su cargo, o los derechos invocados por poseedores y sub - adquirentes, se encuentran presentes vicios de Nulidad o Anulabilidad, absoluta o relativa que de alguna manera, hayan entorpecido el Proceso en algún punto de su elaboración, con el objetivo de subsanar dichas observaciones, ya que el Saneamiento como tal, fue creado a fin de corregir todos los errores de tramitación que se hayan podido cometer dentro de lo que fue el Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización, a fin de dotar a los propietarios y otros de instrumentos fidedignos que aseguren la legalidad de

su propiedad y la extensión de la misma de por vida. Ahora para llevar adelante este Procedimiento, existen una serie de Regulaciones que van desde la Anterior Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, hasta la Ley 1715 y sus respectivos Decretos Supremos, además de las Guías de Procedimiento contempladas y creadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Lamentablemente en este conjunto de normas existen una serie de contradicciones poco entendibles para el sector al que van destinadas lo que ocasiona cierto nivel de ineficacia.

VARIABLE DEPENDIENTE: “Modificar los artículos que presenten problemas de contradicción, tanto en la Ley como en el Reglamento en vigencia, además de analizar el concepto de *IGUALDAD DE LA LEY*, de ambos cuerpos legales.”

Para poner un ejemplo del problema descrito tomaremos en cuenta un ejemplo de Jurisdicción y Competencia la Ley 1715, que por un lado contempla en su Art.50, párrafo VIII, que “*La declaración de nulidad absoluta y la convalidación de títulos ejecutoriales será de competencia del Tribunal Agrario Nacional, de acuerdo al Procedimiento que se establezca en el Procedimiento de la presente Ley*”, pero por otro lado en la Sección V, Art. 218 incs. d) y e) del Decreto Supremo 25763, del 5 de Mayo del 2000, Reglamentario del cuerpo legal de referencia dispone que “*El Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo sostenible y Planificación, recibidos los actuados, dictará para cada Título Ejecutorial revisado Resolución Suprema: (...) d) ANULATORIA y e) ANULATORIA Y DE CONVERSIÓN*”, por lo tanto es necesario determinar a cual de las dos Autoridades corresponde la Resolución del punto expuesto, y hay otros problemas similares a este contemplados en los documentos de referencia.

OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

OBJETIVOS GENERALES

1. Establecer hasta que punto el Proceso de Saneamiento como lo conocemos, coadyuva al sector campesino para el desarrollo productivo.
2. Investigar el Estado de los Actuales Procesos de Saneamiento de la Provincia Murillo del Departamento de La Paz, a fin de determinar la celeridad que se ha impreso a los mismos y el grado de burocracia existente en la Institución a cargo.
3. Establecer criterios sociales, económicos y políticos, que justifiquen la existencia del proceso de ***SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA*** , como manera de ***REVISAR Y CERTIFICAR***, los Títulos Ejecutoriales, concluir con la titulación de los Procesos Agrarios en trámite y definir la situación de los poseedores legales.
4. Investigar sobre los costos del Proceso en lo referente a la mensura de los predios sujetos a este, y la verdadera accesibilidad de los mismos, así como su adecuación a la realidad del sector campesino, de la misma manera, plantear alternativas sobre la propuesta.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Revisar el ***SISTEMA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA*** inmerso dentro del Proceso de Saneamiento de la propiedad agraria, que prácticamente define, la situación de los tenedores de la tierra, a fin de tomar conocimiento de este y proponer mejoras o modificaciones al mismo, siempre y cuando fueran necesarias.

2. Modificar los artículos que tengan directa relación con el proceso descrito, que se encuentren en la Ley 1715 y el Decreto Supremo 25763, en los cuales se puedan apreciar contradicciones que entorpezcan la aplicación de los cuerpos legales de referencia.
3. Analizar la situación del *PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LA LEY*, y ver de que manera se maneja dentro de las normas citadas.

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL

El presente trabajo, plantea principalmente la modificación de Artículos comprendidos tanto en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, como en el Decreto Reglamentario N° 25763, entre los cuales exista contradicción, ya que esta situación entorpece la aplicación eficiente de los cuerpos legales de referencia, para el efecto se debe llevar a cabo una minuciosa revisión de todo el Proceso de Saneamiento que conduce a la Evaluación Técnico Jurídica que es el punto central de nuestra investigación, además se pretende establecer hasta que punto el *PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LA LEY*, es tomado en cuenta en ambas disposiciones.

Dentro de este contexto y tomando en cuenta el libro, escrito por Santiago Zorilla (2)et. al., es necesario, primero, establecer que ***"la clave para acercarnos a la verdad o llegar al conocimiento es el método. Este se logra en base a la relación existente entre nuestros pensamientos y los objetos"***.

Considerando la naturaleza de la investigación y por el trabajo desarrollado hemos llegado al convencimiento que el método más adecuado para lograr resultados satisfactorios es el ***METODO CIENTÍFICO***, ya que este, sigue el camino de la duda sistemática y aprovecha el análisis, la síntesis, la deducción e inducción para llegar a conclusiones que reflejen de la mejor manera, la realidad que nos rodea. Este sistema nos ayuda a descubrir las propiedades del objeto u objetos de estudio. Es el conjunto de

formas que se utilizan para la adquisición y formación de nuevos conocimientos, comprende el uso de conceptos, definiciones, hipótesis y variables que coadyuvan a la construcción del sistema teórico de la ciencia. El método de referencia hace que los conocimientos no sean entendidos como últimos y definitivos, por el contrario trata de perfeccionarlos. El conocimiento científico está sujeto a duda, aspecto que permite conocer nuevos parámetros que de otra manera no habría sido posible captar.

El método científico engloba el ciclo o las etapas de la investigación que comienza con el planteamiento de un problema, la formulación de una hipótesis, la comprobación de la hipótesis y, por último, la interpretación de los resultados y conclusiones.

En cuanto a los **MÉTODOS GENERALES** a los cuales hacíamos referencia podemos mencionar las siguientes características:

- **DEDUCCIÓN:** Aquel que parte de datos generales aceptados como válidos para llegar a particularizaciones.
- **INDUCCIÓN:** El que va de lo particular a lo general.
- **ANÁLISIS:** Es la descomposición de un todo en sus elementos, en cuantas partes sea posible para tener un buen conocimiento del fenómeno.
- **SÍNTESIS:** Recomposición de los elementos primarios o principales del fenómeno, vale decir de los más importantes.

Estas son pues las características metodológicas del tema sujeto a investigación.

INDICE

* Dedicatoria

* Agradecimientos

INTRODUCCIÓN	Pag. I
CAPITULO I : ANTECEDENTES	Pag. 1
I.1 El problema de la tenencia de la tierra en Bolivia	Pag. 2
I.2 Las Leyes Agrarias del País	Pag. 8
I.3 El Proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria	Pag.24
CAPITULO II: REGIMEN DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS PROCESOS SUJETOS A SANEAMIENTO	Pag. 36
II.1 Análisis del Proceso de Evaluación Técnico Jurídica	Pag. 37
II.1.1. Aspectos Importantes tomados en cuenta de la Ley de Reforma Agraria de 1953, para llevar a cabo el proceso	Pag. 51
II.1.1.1. Las Juntas Rurales	Pag. 51
II.1.1.2. Los Juzgados Agrarios Móviles	Pag. 60
II.1.1.3. Importancia de ambos procedimientos en la determinación de la Nulidad y Anulabilidad del Régimen descrito	Pag. 64
II.1.2. La Función Social y la Función Económico Social Los criterios para dterminar su cumplimiento	Pag. 66
II.2. Reglas sobre nulidades	Pag. 76
II.2.1. Nulidad y Anulabilidad	Pag. 77
II.2.1.1. Características	Pag. 79
II.2.1.2. Diferencias	Pag. 80
II.2.1.3. Aspectos Comunes	Pag. 81
II.2.1.4. Causales Generales de Nulidad y Anulabilidad	Pag. 81
II.2.1.5. Nulidad Absoluta y Relativa, criterios para la aplicación de ambas figuras legales.	Pag. 82
II.3. El Código Civil y el tratamiento de la Nulidad y Anulabilidad	Pag. 86
II.3.1. Doctrina	Pag. 88
II.3.2. Legislación	Pag. 91
II.4 Resoluciones emergentes del Proceso de Saneamiento	Pag. 93

II.4.1 Resoluciones Supremas	Pag. 93
II.4.2 Resoluciones Administrativas	Pag. 95
II.4.3 Resoluciones de Dotación y Adjudicación Simple	Pag. 97

CAPITULO III: NECESIDAD DE COMPLEMENTAR Y MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO

<i>DESCRITO</i>	Pag. 98
III.1 Observaciones de carácter formal sobre los cuerpos legales descritos	Pag. 99
III.2 Observaciones de Fondo de los Preceptos Contenidos en la Ley 1715	Pag. 102
III.2.1. En cuanto a las Modalidades de Saneamiento de la Propiedad Agraria	Pag. 103
III.2.2. Participación de los Sujetos Sociales en la Jurisdicción y Competencia	Pag. 104
III.2.3 Impuestos Hipotecas y Gravámenes	Pag. 106
III.3. El Decreto Supremo N° 25763. Modificaciones, Reformas	Pag. 111
III.4 Revisión de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en Trámite, en base a los principios de Nulidad y Anulabilidad establecidos en la Ley N° 1715 y su Decreto Reglamentario	Pag. 123
III.5 Tratamiento de las Comunidades Campesinas el SAN - TCO como una limitación al Derecho Propietario	Pag. 129
* Conclusiones	Pag. XXIV
* Bibliografía	Pag. XXV
* Anexos	Pag. XXIX

CAPITULO I
ANTECEDENTES

CAPITULO I

ANTECEDENTES

Durante siglos, el problema de la tenencia de la tierra en Bolivia, ha sido abordado desde diferentes puntos de vista, que respondían al momento histórico e ideológico que se estaba desarrollando. Las normas promulgadas en cada uno de estos momentos, tendían en algunos casos a mejorar las condiciones del sector, otras marcaban el retroceso y sometimiento de los productores agrícolas hacia el Gobierno de turno, a través del elemento tierra, y los procesos de las últimas décadas que, viéndose obligados a tomar conciencia de la situación de los pueblos indígenas y originarios y de la realidad social y económica de nuestro país, por los constantes conflictos sociales, se inclinan sin mucho éxito, al acceso de la tierra para los productores agrícolas a través del cultivo y la tenencia legal de la tierra. Tomando en cuenta estos aspectos, en este capítulo analizaremos el problema agrario de nuestro país a partir de la legislación desde sus inicios hasta el contexto histórico actual.

1.1. EL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN BOLIVIA

Las civilizaciones Quechua y Aymara para la formación de su cultura en el ámbito, político económico y social, tuvieron como predecesores a un conjunto de grupos sociales de diversa índole con un conglomerado de costumbres, tradiciones e ideologías de gran versatilidad. Durante el segundo milenio, previo al inicio de la era de Cristo, aparecen dentro de nuestro territorio, las primeras aldeas rústicas, y sobre la base de ellas empiezan a definirse las que posteriormente se denominarían “Altas Culturas”, que abarca hasta el siglo segundo antes de nuestra era.

El espacio físico donde actualmente se encuentran : Ecuador, Perú y Bolivia, se presentaron dos zonas geográficas bien determinadas: La Costa y la Sierra. Las culturas de la Costa adoptan una economía sustentada en la pesca y el maíz, mientras las civilizaciones de la Sierra y Altiplano sustentan su economía en la producción de papa y crianza de camélidos.

En la parte sur del país que ahora corresponde al departamento de Oruro, se encontraban asentadas las Culturas Wankarani y Chiripa, que posteriormente, en la meseta altiplánica, darían origen a lo que se denominó la cultura Tiahuanacota, que ha decir de historiadores como Carlos Mesa G., ha sido dividida en tres grandes periodos de evolución: Aldeano, Urbano e Imperial.

Durante el periodo Aldeano, su economía se basaba en el cultivo de la papa que se convertiría en chuño para almacenarse en épocas de sequía, y la oca. En el periodo Urbano, se observa la aparición del *EXCEDENTE AGRARIO*, aquel valor de producción que supera lo consumido por el productor para su sustento natural. Este se utilizaba para sostener a la aristocracia dominante de ese tiempo. Las tierras se cultivaban por medio de camellones o zanjas transversales que permitían retener el agua de las lluvias para asegurar el cultivo en tiempo seco. Esta modalidad de cultivo, recibía el nombre aymara de “suka – kollus”, misma que aún persiste hasta la actualidad.

En el periodo imperial no existen cambios sustanciales en cuanto al manejo de la tierra y los factores determinantes a los que se atribuye el colapso de Tiahuanaco son los cambios climáticos de gran intensidad y drásticas consecuencias observados en esta época. Se sabe que hacia el año 950 de nuestra era el régimen de lluvias comenzó a decrecer, llegándose a producir una larga e intensa sequía que trajo como consecuencia la total escasez de cosechas y la desaparición de los campos de cultivo, incluyendo los “suka -. Kollus”.

A esta situación se suma la aparición en el Altiplano, de diferentes pueblos de pastores de habla Aymara que se ubicaron en las zonas altas, formando lo que conocemos con el nombre de “Señoríos Aymaras”.

El modelo por el cual se regulaban estas etnias es el de la **VERTICALIDAD O CONTROL DE LOS DIVERSOS PISOS ECOLÓGICOS** de los que dependían su economía y sistema de subsistencia.

Ningún grupo humano necesitaba tanto de sus relaciones con la costa y con los valles como los pueblos aymaras del Altiplano, carentes de muchos productos vitales de subsistencia, por esta razón, cada señorío Colla, controlaba a través de la colonización, zonas periféricas situadas a diferentes alturas que contaban con gran variedad de climas. Se trataba de verdaderas fuentes de producción, creadas por motivos económicos, que permitían, mediante el control de diversos pisos ecológicos, equilibrar y compensar las deficiencias de la magra y empobrecida producción de la puna.

Este sistema de control de los recursos naturales es uno de los más originales dentro de la historia humana, pues permite, sin necesidad de una conquista, el aprovechamiento máximo de las posibilidades agrícolas que brindan las diversas regiones.

Además de los señoríos Collas , existían en el este periodo, asentados en el Cuzco, los pueblos Incas, de origen quechua, con un idioma y costumbres diferentes y afanes expansionistas que se asentaron exitosamente en el Collasuyo. La organización del Collao, se vio severamente dañada con la muerte de sus líderes. La conquista y dominación de los Incas, que pese a sus esfuerzos no pudo desarraigar su idioma nativo, y tampoco pudo imponer del todo su régimen administrativo.

Dentro y fuera de lo que había sido el Collasuyo se encontraban; **los Carangas; los Yanparas, los Mollos; los Chipayas**, etc., cada uno de estos grupos humanos tenía sus propias costumbres, habilidades y formas de cultivo, por lo que resultaba sumamente difícil el ejercicio del control, que tenía que acudir a métodos bárbaros como el despeñamiento para mantener el orden y castigar delitos.

La economía del Imperio Incaico tenía una fuerte base en la producción agraria, lo cual suponía el dominio de los valles y el control de aguas. Los incas, fueron especialistas en la construcción de canales y depósitos de agua para el regadío de los campos, de esta manera que idearon el cultivo por terrazas o pisos ecológicos, sistema que les permitió aprovechar las laderas de las montañas con fines de cultivo.

Idearon, organizaron y aplicaron normas para la **REDISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA**, aunque el estado controlaba la fuerza de trabajo y la producción y redistribución de insumos, no se pretendió el dominio absoluto de la tierra. La organización de la sociedad respondía a un régimen de clases muy marcado, realidad que influía en la distribución de la fuerza de trabajo y la producción agrícola. En este periodo existía explotación del campesino desposeído que tenía que trabajar para el Dios Sol, El Inca, sus descendientes y los Guerreros.

En los sectores en los que la tierra era abundante, no se cultivaba más que una parte de ellas cada año a fin de que la otra descansa, absorbiendo nutrientes por un largo periodo de tiempo. Este procedimiento permitía recuperar la fertilidad de los suelos que habían sido usados y hoy en día se conoce y práctica con el nombre de cultivo rotatorio.

La descripción de la realidad anterior es la imagen del desarrollo social, político, económico y cultural que se dio en el país, en su primer periodo. Todas estas culturas, ayudaron a conformar lo que era el Imperio Incaico que abarcó una gran extensión territorial, en varios países sudamericanos, las costumbre de la región Altiplánica en

cuanto a medios de cultivo, cantidad y calidad de producción, no han sufrido variaciones importantes y mantienen su tradición y aplicación en la actualidad.

La llegada de Colón a América, produjo un cambio radical en la historia de la humanidad, así como en la realidad de los pueblos que habitaban en el continente Americano. Si bien las diferencias entre la cultura europea y las altas culturas americanas (aztecas, mayas e incas) eran importantes en su estructura social, su visión religiosa y su conformación material, hay muchos elementos entre ambas que tenían un gran valor. Los americanos, por ejemplo, tenían un manejo de la agricultura muy bien balanceado con su entorno natural y abastecían con éxito grandes poblaciones muy dispersas entre sí.

Con la conquista española, surgió la institución de la “encomienda”, con su correlativo el “repartimiento”. La encomienda consistía en la entrega de un número determinado de nativos americanos a un conquistador o a un colonizador, para que este, alimentándolos, proporcionándoles vestido y habitación, les instruyese, fundamentalmente, en los principios de la religión católica.

Mientras tanto, como a los "encomendados" se les consideraba en situación de menores incapaces, sus bienes debían ser “repartidos”, entre los mismos encomenderos para ser administrados por estos. El hecho de la “encomienda”, que debía durar “una vida” o generación, se amplió por dos o tres vidas o generaciones y después, por la ley de “composición”, se consolidó como “LA HACIENDA COLONIAL”, de esta manera el productor agrícola por la ENCOMIENDA, perdió su libertad personal y se convirtió en siervo del encomendero o señor y por el “repartimiento”, perdió su propiedad que pasó también a dominio del mismo encomendero.

Para América, este hecho fue altamente perjudicial, porque lo que España implantó en el nuevo mundo fue la economía de carácter feudal. La encomienda fue la

institución mediante la cual se estableció el régimen social de la servidumbre para los americanos. La agricultura y la ganadería, como actividades productivas, fueron limitadas con técnica atrasada y sin otros métodos científicos que los de la Precolonia.

A lo largo de este periodo se dieron una serie de levantamiento indígenas que expresaban el descontento de este estrato social, por las condiciones a las que fueron sometidos y aunque estos movimientos campesinos no lograron sus objetivos, tuvieron importantes repercusiones, demostraron a criollos, mestizos y a ellos mismos que no eran inferiores a los españoles, por el contrario, su capacidad era tan eficiente y eficaz, que pudieron defender las colonias desempeñando las funciones administrativas y asumiendo el desarrollo de la campaña militar con mucho mayor acierto que los españoles.

Junto a la tesis que sostiene que las relaciones del campesinado y los Colonizadores españoles eran feudales, existe otra ponencia que establece que estas relaciones eran monetarias y existía un alto porcentaje de mano de obra campesina a la cual se pagaba por su trabajo.

Como producto de convulsiones sociales y movimientos libertarios de la época tanto en Europa como en América, empezó a gestarse el movimiento independentista hispanoamericano que fue una lucha larga y cruenta, porque los españoles no aceptaron el acaparamiento del gobierno colonial criollo mestizo, por eso la revolución de la independencia comenzó prácticamente con la necesidad de asegurar estabilidad al gobierno propio, dejando para después la emancipación total.

En 1825 quedó rubricada la emancipación de las colonias españolas del nuevo mundo. El Libertador Simón Bolívar deseaba y se proponía lograr la unidad de todas las colonias emancipadas, pero las ex colonias en

lugar de unirse en un solo conglomerado político, se dividieron en varios estados de acuerdo a sus peculiaridades regionales.

La monarquía española no creó las condiciones para la transferencia de la economía feudal establecida en sus colonias de América, a la economía manufacturera capitalista que habría sido la fuerza impulsiva para que la independencia fuese la creación política hispanoamericana. La economía agropecuaria y artesana era diminuta, apta cuantitativamente para satisfacer las necesidades de una región pequeña la cual por eso no se articulaba con otras regiones inmediatas ni se compenetraba con ellas.

En la América Española, durante los tres siglos de dominación de la monarquía absoluta, se sentó una base estructural económica de carácter feudal. En el ASPECTO AGRARIO, el sistema de la encomienda se consolidó con las leyes de composición, rubricando la afirmación del SISTEMA FEUDAL DE LA EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA.

La propiedad de la tierra todavía correspondía al ENCOMENDERERO que era el señor feudal; el trabajo y el cultivo debían hacerlo los siervos campesinos, que no eran personas de derecho, sino que eran verdaderos instrumentos vivientes del trabajo, complementarios de los aperos de labranza, y que no gozaban de libertad ni de propiedad de ninguna clase; eran de propiedad del Señor juntamente con la tierra. La técnica y ciencia de la explotación de la tierra eran atrasadas e insuficientes.

Gracias a la intervención Indígena, en la lucha Revolucionaria, los resultados que se obtuvieron fueron significativos y desembocaron en la fundación de la República de Bolivia el 6 de Agosto de 1825, teniendo como cabeza de la nueva República a Simón Bolívar y Antonio José de Sucre.

II.2. LAS LEYES AGRARIAS DEL PAÍS

En atención a la realidad histórica descrita, los levantamientos indígenas contra las crecientes desigualdades en cuanto a la tenencia y el cultivo de la tierra dieron paso a la promulgación y creación de normas sobre el particular. Algunas disposiciones, respondiendo al periodo histórico en el que fueron dictadas, marcaron el comienzo de una nueva era para el sector campesino de Bolivia, otras significaron un franco retroceso.

Simón Bolívar de manera inmediata se ocupó de redactar y publicar mediadas agrarias durante los años 1824 y 1825, que fueron muy favorables para el sector campesino, considerando el periodo histórico que se vivía de las cuales hablaremos a continuación.

Decreto Bolivariano del 4 de Julio de 1825

- **Art. 1º** .- El título y la autoridad de los caciques quedan extinguidos. (Los caciques era aquellas Autoridades indígenas nombradas por los españoles que atendidos al poder político con el cual contaban, cometían una serie de abusos en contra de los menos privilegiados).
- **Art. 2º**.- Las tierras usurpadas o adquiridas ilícitamente por los caciques serian objeto de distribución entre los indígenas.

Sin embargo, y en contraposición al anterior punto, el Art. 4 de este Decreto, establecía que aquellos caciques que contaban con documentos IDÓNEOS, que reconocían su propiedad sobre al tierra deberían ser reconocidos.

El segundo Decreto del Libertados Simón Bolívar ordenaba el pago de los jornales de los trabajadores del agro: "deberán satisfacerse en dinero, sin obligarlos a recibir especies en contra de su voluntad".

“Según la exégesis de este Decreto, queda establecido que no se reconoció la servidumbre indígena a favor del Estado ni de los hacendados particulares. Todo lo

contrario, se estableció la libertad contractual en el régimen laboral. Los indígenas por su trabajo debían ser pagados en dinero, sin ser obligados a recibir pagos en especie. Aunque se les otorgó a los “indígenas” igualdad jurídica en el trato con el Estado y la Iglesia, según los principios liberales de la autonomía de la voluntad, que fueron el sustento ideológico de la revolución independista, aquellos podrían ser empleados en pongueajes y otros servicios domésticos.”⁶

El tercer Decreto Bolivariano, presenta los siguientes contenidos:

1.- La venta de tierras del Estado. Las tierras adquiridas durante la época colonial ya sea por indígenas, mestizos o españoles a título de remate, composición o adjudicación, con títulos perfectos eran de propiedad del particular y el Estado no tenía ningún derecho sobre ellas, siguiendo en la línea del individualismo y el derecho a la propiedad privada.

El estado se reservaba el dominio directo de la propiedad absoluta sobre el resto de las tierras, es decir, sobre las tierras sobrantes (aquellas no reclamadas ni cultivadas, incluyendo las tierras baldías o fiscales) y las que siendo de propiedad privada se encontraban poseídas, cultivadas, habitadas y arrendadas por particulares, pero existía otro conglomerado de personas que carecían de títulos, es decir tenían tierras en posesión precaria o arrendamiento.

2.- El reconocimiento de la propiedad de los indígenas en posesión precaria de las tierras. En este decreto se establece también que no se incluyen en la venta de tierras, aquellas que tienen en posesión los naturales del lugar, antes bien, se los declara propietarios de ellas para que puedan venderlas o enajenarlas de cualquier modo.

⁶ ANTEZANA , Alejandro “Estructura Agraria en el Siglo XIX”. Centro de Información para el Desarrollo. La Paz – Bolivia. 1992. Pag. 29

Se determina que las tierras pertenecientes al Estado se repartirán entre los naturales del país, bajo mensura y amojonamiento, adjudicándoseles en propiedad y que serían preferidos en este repartimiento los indígenas que hayan acreditado “mayor decisión por causa de la independencia”.

3.- Entrega de tierras a los indígenas desposeídos. El derecho de propiedad declarado a favor de los indígenas poseedores se extendió a favor de los indígenas sin tierras a quienes Bolívar ordenó que se les distribuyesen. La distribución, entonces, regía para los indígenas sin tierras o sea, forasteros, agregados y yanaconas, que no gozaban de ninguna clase de terrenos o que los usufructuaban arrendando tierras a los originarios, a los caciques o a los propios hacendados.

Estos forasteros aparecen generalmente con el aditamento de sin tierras, que define claramente su posición social, sin comunidad, ni tierras de origen. La meta de todo forastero era agregarse al ayllu para obtener una fracción de tierra común.

Datos de esta naturaleza ponen en evidencia muchos aspectos objetivos de la realidad socio – económica del indígena alto peruano. Por ejemplo, la existencia de originarios empobrecidos; fuerte descomposición social en las comunidades; y nativos sin tierra en calidad de proletarios que se mantenían vendiendo su fuerza de trabajo a otros indígenas originarios o hacendados criollos, ricos en ambos casos.

A pesar de las Leyes antiguas, nunca se había verificado una repartición de tierras con la debida proporción, por lo tanto se buscaba un equilibrio en la distribución de la tierra , se trataba de democratizar la propiedad agraria entre la masa de productores agrícolas.

En general, las normas del ordenamiento jurídico que regulaban las relaciones agrarias, al iniciarse la República, se orientaban a favorecer a los indígenas de este

suelo, haciendo los primeros esfuerzos por otorgarles libertad económica, igualdad jurídica y propiedad sobre la tierra. La ejecución de este Decreto en lo referente a la repartición de tierras entre los indígenas, quedo suspensa, en tanto los prefectos de los departamentos informen sobre el número de ellos y la porción de terrenos sobrantes.

Durante la administración de Sucre, se contribuyó notablemente a la organización institucional del Estado Republicano, y de modo particular, en la consolidación de la nueva Estructura Agraria, afirmando los Decretos Agrarios de Bolívar y dictando otras medidas sobre la materia. Algunas disposiciones protegían la persona y propiedad de los indígenas (estimulando así el desarrollo de las fuerzas productivas del agro) y otras fomentando la gran producción agrícola al autorizar y facilitar la transferencia de propiedades estatales a los particulares.

En cuanto a la propiedad de la tierra, Sucre estableció las normas procedimentales que debían cumplir los indígenas para solicitar la dotación o consolidación de tierras, se estableció además una prohibición que establecía que los indígenas no podían enajenar las tierras que les repartan hasta el año 50, posteriormente se disminuye esta prohibición hasta 25 años y Sucre disminuye esta interdicción a diez años. Esta misma prohibición se encuentra ratificada en la Legislación del Mariscal Andrés de Santa Cruz.

“Como una de las medidas agrarias más importantes de la Administración de Sucre, merece citarse aquella que autorizó la transferencia de propiedades del Estado a particulares. Esta operación se realizaría por medio de bonos y billetes de crédito.”⁷

Durante el gobierno de Santa Cruz y en acto solemne, se había declarado a los indígenas originarios propietarios de las tierras que poseían por mas de diez años. El

⁷ ANTEZANA , Alejandro “Estructura Agraria en el Siglo XIX”. Centro de Información para el Desarrollo. La Paz – Bolivia. 1992. Pag. 49

texto de esta Ley, en forma terminante, otorgaba la propiedad a los productores agrícolas que hubieran cumplido con la usucapión decenal.

Santa Cruz, ratificó, la propiedad de los indígenas, que había sido reconocida en los Decretos Bolivarianos a los cuales hemos hecho referencia. No obstante las medidas descritas, se dio un periodo de retroceso en la legislación agraria, porque se determinó que: “Gobernadores y curas, podrán tener un pongo, un mulero y una mitani que no podrán ser empleados en otros servicios, dándoles de comer y la gratificación correspondiente”.

Aunque en el fondo el interés del Gobierno de Santa Cruz era favorecer el desarrollo de las relaciones agrarias de producción, por la vía democrática, basándose en el trabajo voluntariamente contratado y pagado en dinero: limitando de alguna manera el número de colonos que los terratenientes tenían a su servicio, es innegable que durante el último tercio del Siglo XIX, el problema del pongueaje, realmente se agudizó, debido a la objetiva presencia del colonato expansivo o trabajo forzado de los colonos en las haciendas, puesto que contradictoriamente y con anterioridad, se reglamentaron las prestaciones personales emergentes del pongueaje.

En el Gobierno de José Ballivián, se establece la competencia para resolver los conflictos suscitados sobre terrenos en la comunidad, a través de los gobernadores de provincias. Los conflictos de comunidades indígenas, debían tramitarse por el fuero de la jurisdicción ordinaria.

En esta administración se promulgaron varias disposiciones legales que en esencia reconocían que las tierras de los indígenas originarios no pertenecían al estado. La diferencia que hace esta disposición es bien clara: las tierras fiscales son una cosa y las tierras de originarios son otra. Tal como dispone este decreto, las tierras de los originarios, las de las comunidades, no se reconocían como pertenecientes al Estado.

Las medidas económicas administrativas adoptadas por la Presidencia del General Isidoro Belzu se orientaron, fundamentalmente a proteger la producción y el intercambio de productos nacionales contra la penetración de productos extranjeros. Este gobierno también fomentó una participación más activa del sector campesino en el mercado interno.

Debido a la ausencia de normas agrarias y considerando el carácter popular de la política en vigencia, se respetaron las leyes agrarias promulgadas en la primera etapa republicana, es decir, aquellas que reconocían a los indígenas la propiedad sobre sus tierras, y que ordenaban el libre contrato y pago asalariado en las labores agrícolas.

Los conflictos sobre límites y usurpación de las tierras entre las comunidades indígenas se agudizaron durante el Gobierno de Belzu. Como resultado de la usurpación de tierras entre indígenas comunarios, unos quedaban desposeídos de sus terrenos y otros acrecentaban los suyos. Aquellos indígenas que fueron privados de la propiedad rural, se vieron separados de su principal medio de producción; la tierra y para subsistir, tenían que trabajar para aquellos originarios que disponían más tierras.

En el gobierno de Linares, quedaron en suspenso todas las disposiciones legales de cualquier naturaleza, por las que se permitía adjudicar gratuitamente terrenos del Estado, esta medida afectó a la población rural y provocó malestar en el sector indígena que tenía acceso a la adjudicación de tierras nacionales.

Se autorizaron las prestaciones personales de los productores agrícolas a favor del Estado, de esta manera quedo establecido el carácter feudal del régimen de Linares contrario al espíritu democrático de otras medidas agrarias republicanas, debido a que los indígenas eran nuevamente obligados a la prestación de Servicios personales.

Durante el Gobierno de Mariano Melgarejo, la situación descrita en el párrafo anterior se agudizó. José Vicente Dorado, publicó en Sucre el folleto Titulado “Proyecto de Repartición de tierras y venta entre ellas de los indígenas” documento en el cual planteó cambios radicales en la estructura agraria de Bolivia, formuló la necesidad de arrebatar la tierra a los indígenas y convertir a los comunarios libres en colonos de hacienda. Las ideas de este singular teórico del siglo pasado enseguida fueron llevadas a la práctica por el Gobierno del General Mariano Melgarejo.

Dorado llegó a la conclusión que el indígena originario acrecentaba su patrimonio usurpando la tierra a otros indígenas, logrando en su favor una desmedida acumulación de tierras que lo convertían en un acaudalado propietario. La desmedida concentración de terrenos en manos de un sector indígena, evidentemente determinaba el enriquecimiento de unos campesinos y el empobrecimiento de otros y marcaba una desigualdad patrimonial entre el “indígena pobre y el originario opulento”. Las causas de esta descomposición se debían principalmente, a la usurpación de tierras, a la monetización de la economía indígena y a la vigencia de disposiciones legales que ordenaban la retribución asalariada en las relaciones de producción en el campo.

*"Aquí se advierte que las relaciones de producción en el medio rural de Bolivia eran mucho más adelantadas de lo que son en la actualidad, puesto que, para entonces ya conformaban las bases primordiales de un temprano proceso capitalista. Lo que no puede ser de otra manera cuando existía la presencia de una auténtica burguesía nacional de indígenas originarios y un emergente proletariado de indígenas sin tierras."*⁸ Ante esta situación, el Dr. Dorado, simplemente planteó quitarles toda la tierra a los indígenas asegurando que con este acto terminarían las usurpaciones y desigualdades entre ellos. Dorado remarcó la idea dominante de su proyecto anticampesino diciendo “sobre todo, lo que conviene es sacar las tierras de su poder”.

⁸ ANTEZANA , Alejandro “Estructura Agraria en el Siglo XIX”. Centro de Información para el Desarrollo. La Paz – Bolivia. 1992. Pag. 78

Nace una propuesta que consiste en que los indígenas propietarios de las tierras, sean convertidos en colonos, o sea simples usufructuarios que luego de ser desapropiados, trabajarían para un patrón en calidad de siervos. A pesar de conocer la importancia del salario en las relaciones de producción, este autor, planteaba el trabajo gratuito del colono y no el trabajo asalariado del proletario agrícola.

La administración gubernamental de Melgarejo, que tuvo su asidero en el pensamiento de este jurista, desconoció el ordenamiento agrario que durante cuarenta años habían establecido en Bolivia los anteriores gobernantes y legisladores.

La dictadura de Melgarejo, estatizó la tierra que los indígenas habían heredado de sus antepasados y ordenó la venta de ella en pública subasta, de esta manera liquidó el profundo vínculo propietario que unía a los indígenas con la tierra. Con la destrucción de esa relación de propiedad se conmovió la base fundamental que permitía a las comunidades indígenas su libre desarrollo económico, social y cultural. Es más, esta política agraria, paralizó el desarrollo de las fuerzas productivas del campo.

Con la venta de comunidades por cuenta del estado se expandió en gran escala el régimen de haciendas. Nuevos titulares resultaron propietarios de las tierras de origen. Los indígenas comunarios fueron absorbidos por nuevos patrones y de un estado de libertad fueron sometidos a un estado de permanente servidumbre. Las relaciones de propiedad y de producción fueron drásticamente trastocadas. Las comunidades indígenas se convirtieron en haciendas y los comunarios libres, en colonos que trabajaban gratuitamente para el nuevo patrón.

Con las medidas agrarias del régimen Melgarejista, empezó a consolidarse la nueva estructura agraria feudal en reemplazo de estructura agraria campesina. El derecho

agrario producido en este periodo no tenía por finalidad mejorar la condición de los indígenas si no empeorarla, pues con la venta de comunidades se esclavizó al productor agrícola.

Este proceso provocó, una creciente oposición por parte de los indígenas comunitarios de manera que llegó a constituirse en un organizado movimiento revolucionario campesino, la reacción frente al despojo y la servidumbre forzada no solo se manifestó en los hechos, también se manifestó en las ideas, no escasearon los intelectuales que interpretando correctamente la realidad agraria feudal, y oponiéndose decididamente a ella, difundieron su pensamiento por medios clandestinos. Estos revolucionarios se vincularon a la masa indígena para orientarla y combatir a su lado con el pensamiento de que el movimiento campesino sea consecuente con la revolución democrática que fue monopolizada por un grupo de políticos e intelectuales revolucionarios, encabezados por el general Agustín Morales y el Abogado Casimiro Corral.

Durante el gobierno de ambos ideólogos se dictó una legislación agraria democrática campesina. A través de la cual se declararon nulos los actos de la administración de Melgarejo declarando, a los indígenas, propietarios absolutos de las tierras; se ordenó la nulidad de la venta de comunidades, mandándose a restituir las tierras a los indígenas y se estableció que estos entrasen de hecho en posesión de sus tierras, sin necesidad de ningún trámite judicial.

La legislación de Hilarión Daza se orientó a proteger los derechos de propiedad de los indígenas para evitar la venta y usurpación de las tierras de comunidad e incrementar el desarrollo de las fuerzas productivas del espacio rural boliviano, fue el único gobierno que durante el siglo XIX ordenó la redacción de un Código Rural. Este fue el último intento oficial en el siglo pasado, por llevar el ordenamiento agrario de Bolivia.

El gobierno de Narciso Campero reglamento las leyes exvinculatorias y estableció la organización de la revisita general de las tierras de origen de todas las provincias de la República. No promovió la gran propiedad, basada en la empresa agrícola ni mucho menos el trabajo asalariado de los indígenas desposeídos de tierras.

A partir del gobierno de Narciso Campero, y durante todo el proceso de exvinculación de las comunidades, la venta de las tierras, se realizó en dos formas: pública subasta ordenada por las mesas revisitadoras, y segundo venta directa de los indígenas, con las formalidades de Ley, debido a que ellos ostentaban el título de propiedad absoluta sobre sus tierras.

Hasta finales del siglo XIX los gobiernos que dirigieron la República de Bolivia, continuaron con la política agraria feudal basada en el ordenamiento jurídico del Gral. Narciso Campero que en esencia, regulaba la exvinculación de las comunidades, el intercambio de tierras de origen y la transformación de las comunidades en haciendas y a los comunitarios, en colonos.

Este periodo histórico de confusión, propio de una República en proceso de formación, no consiguió establecer la interdependencia que debía existir entre el hombre y su territorio. Las relaciones agrarias se mantuvieron en un continuo proceso de avance y retroceso, que desestabilizó a las comunidades campesinas, cuyos levantamientos fueron aplacados rápidamente. En este marco los gobernantes se volcaron hacia la explotación de la goma y el estaño, confinando a los productores agrícolas, a un estancamiento total.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA

La postergación de la clase campesina, que dio lugar a los de levantamientos indígenas también genera el surgimiento de nuevos planteamientos por parte de los

ideólogos de la época. Es en este contexto que se afianza el Movimiento Nacionalista Revolucionario, cuya ideología nacional revolucionaria cubrió más de 50 años de la vida Boliviana, propugnando un esquema político sin extremos de riqueza ni miseria para todos los sectores del país.

El sector campesino no era considerado parte activa del estado o la nación, su tarea fundamental era mantener al sistema de los partidos mediante su trabajo, por el cual recibían un salario irreal que apenas le alcanzaba para cubrir sus necesidades más elementales y mantener a sus familias de manera infrahumana. Esta situación se mantuvo hasta la época del Nacionalismo y la llegada del Doctor Víctor Paz Estenssoro, quien a lo largo de estas décadas, ha recibido opiniones diversas y palabras de apoyo y reprobación.

Después de la Guerra del Chaco y con la muerte de Gualberto Villarroel en la Plaza Murillo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, alcanza su máxima expresión en cuanto a ideología y organización. Este movimiento adopto un sentimiento Nacionalista, expresando que la tierra tenía que ser el sustento del nuevo espíritu boliviano, como de su auténtica originalidad cultural.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno Revolucionario, probablemente la Reforma Agraria sea la más significativa, para integrar el país y conformar una verdadera Nación. La Reforma significó, entre otras cosas, la incorporación de casi dos millones de habitantes al mercado nacional, como productores y consumidores (sobre una población total de tres millones de habitantes). Eliminó un sistema de explotación y una estructura económica muy próxima al feudalismo. Los grandes propietarios, particularmente en el altiplano y el Valle, controlaban más del 95% de las tierras cultivables del país.

*"El decreto de la Reforma Agraria se firmó en Ucureña, (Cochabamba) el 2 de agosto de 1953. El principio básico sustentado fue: La tierra es de quien la trabaja. La liquidación total del latifundio en el altiplano y valles se hizo definitiva y aunque con lentitud, se realizaron las entregas de títulos de propiedad de los campesinos"*⁹

Sin embargo, la consecuencia de la reforma a lo largo de los años fue la creación del minifundio, es decir la pequeña parcela minimamente productiva que continua fragmentándose al pasar por herencia de padres e hijos. Al no haberse planteado mecanismos para un explotación racional y colectiva, el nivel de productividad fue muy bajo y no existió una política de cultivos de acuerdo a necesidades y prioridades.

Quizás, uno de los temas claves para entender sus deficiencias es que no reflejo la realidad de las tierras de comunidad, ni de las experiencias productivas y el sistema de trabajo colectivo de tradición quechua - aymara. Ante esta realidad se pensó en sistemas cooperativos que tampoco se aplicaron salvo en pequeña escala y un concepto de propiedad privada e individual sobre la tierra. Otro elemento fundamental fue la prohibición de negociar la tierra, ni a través de la venta, ni como garantía para prestamos de ningún tipo, el objetivo fue garantizar que los campesinos no perdieran la tierra, ni fuera posible la reinstauración del latifundio.

En aquel tiempo la idea de reconocer territorios indígenas en el oriente simplemente no existía. Las etnias de los llanos estaban olvidadas y no formaban parte real de la sociedad del país, La Reforma no concibió, por inexperiencia y limitaciones económicas, un nivel de mecanización adecuado y tampoco se hizo real el respeto a propiedades grandes, mecanizadas y eficientes. En los primeros meses, tras el decreto, se cometieron arbitrariedades y abusos con espíritu revanchista explicable, pero no

⁹ TRIGO O'CONNOR DARLACH, Eduardo. "CONVERSACIONES CON VICTOR PAZ ESTENSORO" Comunicaciones el País. Primera Edición. Diciembre 1999. Capítulo V. "La Post Guerra".Pag.55

justificable, deteriorando propiedades y destruyendo ganado de raza que podía ser de utilidad en el propio proceso.

El campesino había pasado de ser un colono siervo, dependiente del patrón a ser propietario. En la práctica esto implicó una nueva mentalidad y una nueva conciencia, pero no logró totalmente una integración entre campo y ciudad. El proceso de emigración del agro a la ciudad se incrementó considerablemente en la últimas dos décadas del siglo XX, como resultado del bajo nivel Económico del sector.

Se inició también un proceso de colonización de las tierras bajas con la idea de un desarrollo productivo alternativo y diversificador. Tierras gratuitas a quienes se asentaron en estos sectores; se pensó que la fertilidad de los llanos era poco menos que infinita, la realidad demostró que este planteamiento conlleva problemas ambientales, económicos y de productividad.

A pesar de ello no se puede negar que el este proceso significó un importante impulso a la economía nacional y el comienzo de un proceso masivo de migración que comenzó a revertir severamente la proporción de densidad de población entre los andes y el oriente.

La Reforma Agraria acompañó su objetivo principal con otros concomitantes con los siguientes propósitos:

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseían o la poseían muy escasa, siempre que la trabajen, expropiando para ello de los latifundistas que las detentaban en exceso o disfrutaban de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo.

- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y **COOPERAR CON LA MODERNIZACIÓN DE SUS CULTIVOS**, respetando y aprovechando en lo posible, sus tradiciones colectivas.
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos.
- d) **ESTIMULAR LA MAYOR PRODUCTIVIDAD** y comercialización de la **INDUSTRIA AGROPECUARIA**, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.
- e) Conservar los recursos naturales de territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables.
- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmando la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano.

La Ley de Reforma Agraria de 1953, reconoce 6 tipos de propiedad agraria:

- El solar campesino
- La pequeña propiedad
- La propiedad mediana.
- La propiedad de la comunidad indígena
- La propiedad agraria cooperativa
- La empresa agrícola

El mismo cuerpo legal, prevé en el Art. 13 la extensión máxima de la propiedad agraria estableciendo esta en atención a la ubicación geográfica del terreno, incluyendo dentro de esta definición solo las extensiones económicamente cultivables.

Las áreas excesivamente fragmentadas son clasificadas en dos categorías: áreas rurales de residencia y áreas de minifundio predominante. Las primeras se fueron subdividiendo, en atención a los asentamientos humanos rurales, en el propósito de asegurar su vivienda o su propio solar y parcela. El minifundio predominante se entendió como aquella propiedad de tamaño insuficiente para asegurar la subsistencia de sus propietarios.

El concepto de comunidad campesina, se entiende como el grupo de población con viviendas próximas, usos, costumbres e intereses comunes, grupo humano con relaciones frecuentes, que satisfacen sus necesidades esenciales y de convivencia. Al respecto el Art. 122 de la Ley de 1953 textualmente establece “*EL ESTADO RECONOCE Y GARANTIZA LA EXISTENCIA DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS. EL RECONOCIMIENTO DE SU PERSONALIDAD JURÍDICA SERÁ REGLAMENTADO PER LEY*”.

Para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Reforma Agraria, se establece la Composición del Servicio Nacional de Reforma Agraria, definido de la siguiente manera en el Art. 2 del Decreto Supremo 3471 del 27 de Agosto de 1953:

- a) El Presidente de la República
- b) El Consejo Nacional de Reforma Agraria
- c) Los Jueces Agrarios
- d) Las Juntas Rurales de Reforma Agraria
- e) Los Inspectores Rurales

En el marco de la mencionada Ley se establecen dos instancias operativas, encargadas del manejo y compilación de todos los expedientes agrarios del país que darían lugar a la Titulación de tierras a favor de sus beneficiarios.

- El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)
- El Instituto Nacional de Colonización (INC)

Mediante Ley N° 1715 de 1996, producto del consenso son los sectores sociales involucrados, y debido a una serie de irregularidades, dadas en estos dos órganos de ejecución, como la pérdida de expedientes, emisión de títulos falsos, retardación de justicia y otros se reformula la Ley y se crea el *INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA*, con el propósito de completar los objetivos inconclusos de la Reforma de 1953, especialmente en lo concerniente a la tecnificación del agro y la revisión del Proceso de obtención de Títulos Ejecutoriales, remplazando el trámite seguido ante los Juzgados Móviles de la República y otras modalidades como las Juntas Rurales, por el Proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria, contemplado en la Ley 1715 en tres modalidades: "Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN – SIM), Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN – TCO) y Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT – SAN)"

Frente a este cuerpo de Ley, que fue consensuado con los sectores involucrados, nacen otras opciones en oposición, como la planteada por los proyectos de Ley INTI, INKA e INDIO. El proyecto más difundido es el de la Ley INDIO, elaborado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, que plantea como idea fundamental la sobre valoración de las comunidades indígenas y pueblos originarios, desconociendo el derecho de propiedad individual e introduciendo conceptos como "genoma indígena originario" y la expropiación de las propiedades individuales que se encuentren dentro de la Comunidad Originaria o que se encuentren en sobre posición con esta.

En este anteproyecto, se habla de un concepto de función bio – socio económica, que de manera general engloba las relaciones que deben existir entre el hombre, la tierra y la sociedad. Podría entenderse dicho enunciado como un concepto totalizador de la realidad agraria, lo cual representa un aporte a la Legislación Agraria del País.

II.3. EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

La Reforma Agraria de 1953, marcó el diseño y aplicación de políticas y lineamientos en cuanto a la redistribución de la tierra, la reducción del latifundio y la mejor ocupación del espacio al interior del territorio nacional, implementando al efecto programas de colonización y asentamientos humanos integrales e implementando reparticiones que se ocupen del desarrollo de Procesos legales que concluirían con la titulación de tierras a favor de sus legítimos dueños.

Desde 1953 hasta la fecha en todo el territorio boliviano se consolidaron las estructuras planteadas por la Ley de Reforma Agraria, pero el sector campesino, debido a la evolución natural de las sociedad, se enfrentó a nuevas necesidades, planteando otros desafíos en cuanto al manejo y distribución de tierras. En este sentido, la aplicación de la Ley de 1952, ha generado limitaciones que afectaron a la estructura de la tenencia de la tierra, al crecimiento agropecuario y al manejo de los recursos naturales del país, limitaciones que pueden resumirse en los siguientes párrafos.

- El marco legal vigente hasta octubre de 1996, se constituyó en un elemento importante en la eliminación del latifundio y la redistribución de las tierras a quienes las trabajaban en zonas andinas. No obstante las distintas realidades sociales, económicas y culturales sobre la tenencia de la tierra en el país, no encontraban su eco en este cuerpo legal. La legislación de 1953, no

reconocía la dotación o adjudicación de tierras para programas de asentamientos humanos.

- El papel de las organizaciones campesinas se encontraba muy limitado, a pesar del tratamiento preferencial que se les daba. En este enfoque, no se vislumbró la necesidad de hacer efectiva la participación de las organizaciones campesinas, en cuanto a la definición, preservación y protección de los derechos de la propiedad agraria, aspectos que presentan un avance gradual en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) y otros cuerpos legales conexos.
- El tema de la tierra es un aspecto totalizador de las pueblos y naciones, razón por la cual, en la Ley 1715, también se hace un tratamiento de la realidad del Oriente del país, especialmente en lo que se refiere a las tierras baldías que están bajo dominio del Estado y a los derechos históricos sobre ocupación y uso de tierras por parte de las poblaciones indígenas de la Amazonía y el Chaco Boliviano.
- Otro problema que debe enfrentar la nueva legislación agraria es el de las sobre posiciones de terreno que impiden consolidar e identificar de manera definitiva, a los propietarios del país, generando inseguridad, en cuanto a la tenencia de la tierra, tanto para los derechos existentes como para los nuevos programas de asentamientos humanos rurales.
- A través de los procesos de Saneamiento, se pretende implementar una política de ordenamiento territorial basada en el concepto de Desarrollo Sostenible, aspecto que en 1953 no tenía mayor relevancia, porque la necesidad prioritaria identificada en el agro, estaba relacionada con la dotación de tierras a los naturales del país que se encontraban desposeídos, tampoco se manejaban conceptos tales como “capacidad de uso de la tierra”

y de otros recursos naturales. Así la distribución de tierras, se realizó muchas veces en sitios no aptos o sin capacidad productiva para desarrollarse.

- En relación al punto anterior es necesario tomar en cuenta que la política en la distribución de tierras a título individual dio lugar a una excesiva parcelación o minifundio, que produce la pérdida gradual de la capacidad productiva de los ecosistemas.

A raíz de la situación descrita en el párrafo anterior se produjeron profundas distorsiones en el mercado de tierras; fomentando las ventas ilegales, limitando el acceso al crédito, reduciendo la inversión y, en general, constituyendo un freno al crecimiento económico sostenido de la región y de los colonizadores.

- La excesiva burocracia en los procedimientos de adjudicación de tierras y de administración de justicia agraria, ocasionaron una corrupción generalizada en el Consejo Nacional de Reforma Agraria “CNRA”, el Instituto Nacional de Colonización “INC”; así como la retardación en la distribución de tierras. La ausencia de adecuados mecanismos de control institucional originó la intervención al CNRA e INC, estableciendo una moratoria en los trámites agrarios iniciándose un proceso profundo de reformas legales e institucionales, en la administración del recurso tierra.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA es una institución pública y descentralizada con jurisdicción nacional. Es el órgano técnico - ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, (Art. 17 de la Ley No 1715), responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país

Uno de los objetivos principales de este órgano, es el de regularizar y perfeccionar el derecho propietario en cuanto a la propiedad agraria en todo el país, además de llevar adelante las políticas de distribución, redistribución y reagrupamiento de tierras.

Al efecto y para consolidar este objetivo de manera eficaz se ha implementado el **PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA** , que se encuentra definido en el Art. 64 de la Ley 1715 con el siguiente texto:

- *“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte”¹⁰.*

Esta definición debe analizarse entendiendo que el procedimiento es **TÉCNICO**, porque para su aplicación se requiere de la medición del terreno a sanearse, determinación de límites, implantado de mojones y otros.

Es **JURÍDICO**, porque para cada propiedad debe realizarse un análisis legal minucioso revisando las disposiciones de la ley de 1953 y aquellas que se encuentren contenidas en la Ley 1715, así como los expedientes que dieron origen a la titulación de predios, a objeto de identificar cualquier vicio de nulidad o anulabilidad que pudiera existir.

Es **TRANSITORIO**, puesto que el saneamiento de la propiedad agraria debería concluir en un plazo máximo de 10 años, computables a partir de la promulgación de la Ley No.1715 del 18 de octubre de 1996. El plazo para la conclusión del Proceso de Saneamiento ha concluido en la gestión 2006, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la Memoria Anual 2005 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el 47% de tierras del país ha sido saneado hasta la fecha, y para la conclusión del proceso se requieren 5 años más.

¹⁰ Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria del 18 de Octubre de 1996. Art. 64. Pag. 43

La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, resultante del saneamiento, beneficia y promueve la inversión de capitales nacionales y extranjeros en el área rural, otorgándoles, tanto a propietarios como a inversores la certeza legal del derecho propietario sobre aquellas propiedades sujetas a proyectos de desarrollo e inversión. Toda inversión en sectores nacionales de relevancia, reditúa beneficios para Bolivia a largo plazo a través de un proceso gradual que comienza a beneficiar primero a los municipios recaudadores de tasas impositiva a invertirse en la misma región.

Es necesario puntualizar en este aspecto, que la falta de pago del impuesto sobre la propiedad agraria, por dos o más gestiones consecutivas, es presunción de abandono de la misma, caso en el que el INRA está facultado para proceder a su reversión de tierras en favor del Estado, aunque el pago de impuestos no es garantía del cumplimiento de la función social y económica de la tierra. Otro aspecto a considerar es que de manera sistemática, en este cuerpo legal se atenta contra el principio de IGUALDAD DE LA LEY. Por ejemplo, en el caso de los impuestos, el Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, las Tierras Comunitarias de Origen y la Propiedad Comunitaria, se encuentran exentas del pago, mientras que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, si deben tributar, al respecto se argumenta: *“El ejercicio de esta atribución por parte del INRA (refiriéndose a la verificación de pago de impuestos) constituye un elemento importante a ser tomado en cuenta por los propietarios de tierras rurales, quienes se verán obligados a realizar mayores esfuerzos para hacer de su propiedad un instrumento productivo”*.

Otro aspecto estudiado y reglamentado que se deriva de la conclusión exitosa del saneamiento y consiguiente seguridad jurídica sobre la propiedad agraria, es que éste permite, a los productores agropecuarios, un fácil acceso al crédito o a la conformación de sociedades productivas. Las comunidades campesinas, que son las más indicadas para el acceso a estos sistemas y a la asociación tienen el territorio **INMOVILIZADO**, sin posibilidades de acceso a la tecnificación, tal como implícitamente, lo dispone el Art. 41, parágrafo 4 y 5 de la Ley 1715 que transcribimos a continuación.

ARTICULO 41º (Clasificación y Extensiones de la Propiedad Agraria).

La propiedad agraria se clasifica en: Solar Campesino Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

- i. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el habitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. *Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles;* y,
 - ii. Las Propiedades Comunitarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. ***Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.***
- II. Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria, sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agro ecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico.¹¹

¹¹ Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria del 18 de Octubre de 1996. Art. 41. Pag. 31,32

El Saneamiento de la Propiedad Agraria comprende tres modalidades:

- El Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN – SIM) que puede ser ejecutado DE OFICIO, por Autoridad competente o a PEDIDO DE PARTE, siempre y cuando las áreas objeto de saneamiento no sean catastrales, es decir que no se encuentren comprendidas dentro del CAT - SAN.

Es Saneamiento Simple a Pedido de Parte es solicitado por el interesado, en forma escrita, acompañando documentos que acrediten la legitimidad de su derecho propietario y lo identifique de manera clara como el solicitante del derecho impetrado, el trámite puede también ser efectuado por un tercero, siempre y cuando se encuentre debidamente acreditado y autorizado por el interesado. En la solicitud de saneamiento simple, debe también individualizarse, la propiedad , especificando los límites, nombres, superficie y otras referencias aproximadas, además de acompañar un plano de la propiedad si se tuviere, fijando un domicilio conocido en el asiento de la Dirección Departamental competente.

Procede cuando se trata de propiedades cuya extensión sea igual o menor a la pequeña propiedad (10 Has) o en pueblos originarios o comunidades indígenas que cuenten con Resolución Suprema o Minuta de Compraventa Protocolizada, anterior a la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria o el Instituto Nacional de Colonización.

El SANEAMIENTO SIMPLE DE OFICIO, opera cuando existen conflictos de derechos en propiedades agrarias, en el caso de presentarse áreas protegidas (como el Parque Nacional Madidi, Isiboro Sécuré etc.) reservas fiscales y otras categorías determinadas de manera expresa por las normas en vigencia.

También procede esta modalidad en los casos de Utilidad Pública, vale decir:

- 1.- En caso de Reagrupamiento y redistribución de la tierra.

2.-Para la conservación y protección de la biodiversidad.

3.-Para la realización de obras de interés público

El Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN – TCO); esta puede también ser efectuado DE OFICIO o a PEDIDO DE PARTE. Esta modalidad incluye y reconoce la participación de los pueblos indígenas y originarios dentro del proceso de Saneamiento. La Ley 1715 reconoce dos grupos de comunidades campesinas y por lo tanto dos tipos de propiedades que devienen de ellos:

1.- Los Pueblos originarios, aquellos que se encuentran en el territorio nacional, incluso antes de la fundación de República que cuentan con los mismos usos, costumbres, tradiciones ideología e idioma a quienes se les reconocer la propiedad Comunal.

2.- Las comunidades indígenas, que surgieron como consecuencia de la erradicación del latifundio, en las extensiones territoriales denominadas haciendas.

Ambas figuras gozan de preferencia dentro del tratamiento que se hace de ellas dentro de Ley 1715, con el espíritu de conservar los valores culturales de estos grupos sociales. La forma de tramitarse en cuanto a instancias y resoluciones, es similar a la del Saneamiento Simple a pedido de parte.

El Saneamiento Integrado Al Catastro Legal (CAT – SAN); se efectúa de oficio en áreas denominadas Catastrales. El catastro legal es un sistema público de registro de información, en la cual constan datos relativos a la propiedad agraria y los derechos que recaen sobre esta, consignando la superficie, ubicación, colindancias y límites.

El Saneamiento Integrado al Catastro Legal, es una modalidad que opera mayormente en aquellas tierras que fueron Procesadas en el Instituto Nacional de Colonización, en el Departamento de La Paz, Nor y Sud Yungas. Se determinó esta modalidad de Saneamiento por los siguientes criterios legales:

- 1.- Irregularidades técnicas y/o jurídicas en trámites agrarios;
- 2.- Conflictos de derechos en propiedades agrarias;
- 3.- Indicios de incumplimiento de la función económico - social de la tierra;
- 4.- Posesiones de tierras sin título
- 5.- Ejecución de proyectos de interés público

La Ley 1715 , determina también la extensión de certificaciones, que determinen la existencia de derechos en tierras destinadas al uso forestal, esta certificación es útil puesto que permite la formación de Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL's), la determinación de Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM's) y la determinación de Áreas Forestales a ser licitadas.

Con la creación del INRA, promulgación y publicación de la Ley 1715, el Estado Boliviano ha tenido la intención de emprender la tarea de reconocer, respetar y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relacionados con sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el derecho a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones propias.

No obstante cabe señalar que no todas las personas que son propietarias o poseedoras de la tierra, forman parte de la Comunidad Campesina u Originaria, de hecho, y en algunos casos, aun siendo miembros de la comunidad, prefieren acceder al saneamiento simple a pedido de parte, respondiendo solo por su parcela.

En la determinación de tierras fiscales con capacidad de uso mayor agropecuario y de libre disponibilidad para la ejecución de asentamientos humanos se siembra el germen que permitirá la solución del denominado movimiento "sin tierra". Sin embargo la falta de celeridad de estos mecanismos dificulta la búsqueda de soluciones inmediatas para el sector. Los indígenas "sin tierra" deben esperar a que concluya el proceso de

saneamiento para aspirar a la dotación de terrenos o la reubicación mediante programas de asentamientos humanos.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, es el órgano rector para la aplicación de la Ley de Reforma Agraria; y cuenta entre sus funciones principales las de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de Reforma Agraria en el país, con las innovaciones procedimentales a las cuales se ha hecho referencia. Orgánicamente, la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A), es la siguiente:

1. El Presidente de la República
2. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (hoy Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación)
3. La Comisión Agraria Nacional; y,
4. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

El brazo ejecutor de la políticas agrarias establecidas por el Servicio Nacional de Reforma es el Instituto Nacional de Reforma Agraria "INRA", que además de las funciones descritas en párrafos anteriores, tiene determinados los siguientes objetivos a cumplir, establecidos en el Art. 18 de la Ley N° 1715:

1. Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra;
2. Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunitarios, con pobladores nacionales;
3. Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras fiscales incluyendo las

expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes;

4. Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas o privadas;
5. Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general;
6. Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general;
7. Revertir tierras de oficio o a denuncia de las entidades recaudadoras o beneficiarias de impuestos, de las comisiones agrarias departamentales y de la Comisión Agraria Nacional, por la causal de abandono establecida en esta ley;
8. Determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socio-económicas del país, previo dictamen de las comisiones agrarias departamentales;
9. Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria;
10. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales. Esta información tendrá carácter público;

11.Coordinar sus actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia técnica a zonas de asentamientos humanos;

12.Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal.¹²

¹² **Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria** del 18 de Octubre de 1996. Art. 18. Pag. 19,20

CAPITULO II
REGIMEN DE NULIDAD Y ANULABILIDAD
DE LOS PROCESOS AGRARIOS SUJETOS A
SANEAMIENTO

CAPITULO II

***REGIMEN DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE
LOS PROCESOS AGRARIOS SUJETOS A
SANEAMIENTO***

***II.1 ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN
TÉCNICO JURÍDICA***

El Saneamiento de la Propiedad Agraria, antes de alcanzar la fase de Evaluación Técnico Jurídica que es la final del proceso, cumple una serie de procedimientos previos. A partir de esta, y estudiando la Ley y el Reglamento del Servicio Nacional de Reforma Agraria, se evidencia que son simplemente requisitos de forma los que falta cubrir en cuanto a la titulación de predios.

La Evaluación Técnico Jurídica, cumple además la función de identificar todas las modalidades de propietarios de tierras, que pudieran existir, hállese de : titulados, subadquirentes, causahabientes, poseedores, etc.

Con posterioridad a la presentación de la DEMANDA, cuyos requisitos han sido desarrollados en párrafos anteriores, se elaboran informes técnicos y legales, a objeto de individualizar el predio para dictar la RESOLUCIÓN DETERMINATIVA DE

ÁREA DE SANEAMIENTO, documento con el que se da inicio al proceso. En este, se especifica la ubicación del predio, límites y colindancias, documentos idóneos para la determinación de la propiedad y posesión, para sugerir un criterio legal a seguir en el caso específico.

Una vez alcanzada la fase de Resolución Determinativa, el o los interesados identifican a una Empresa habilitada por el INRA para encargarse de llevar a cabo el reconocimiento de campo, considerando que el INRA no dispone de medios técnicos legales suficientes para cubrir la demanda del saneamiento de predios en todo el país.

Una vez realizada la medición del predio, e identificados los propietarios, poseedores, colindantes y la extensión del predio, los Directores Departamentales de Reforma Agraria emiten la RESOLUCIÓN INSTRUCTORIA DE SANEAMIENTO y el EDICTO, documentos con los cuales se notifica, instruye y comunica a los terceros interesados que se procederá a sanear el área determinada, para que estos puedan apersonarse dentro del proceso.

La contratación de empresas especializadas para la recolección de información en el área de trabajo representa una limitante y estancamiento en el cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 1715, puesto que se trata de un proceso oneroso que no condice con la realidad rural y debe ser cubierto con los propios recursos de los interesados que encuentran en este procedimiento una barrera para legalizar, de manera individual o colectiva la situación de sus tierras.

Durante la fase de PERICIAS DE CAMPO, que consiste en la identificación y reconocimiento del terreno de trabajo, se presentan los documentos que identifican a propietarios, poseedores, sub – adquirentes y otros, procediendo simultáneamente a la identificación del predio en gabinete. Se efectúa el cotejo de los datos proporcionados

por el o los interesados en el saneamiento, con la información contenida en los expedientes del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Una vez finalizadas estas etapas se da inicio a la Evaluación Técnico – Jurídica, que comprende el análisis y valoración de la situación técnico jurídica de un predio, resultante de la fase de recolección de información en gabinete y en campo.

El resultado de esta valoración, debe plasmarse en un informe técnico - jurídico sujeto a un formato predefinido establecido en los manuales y guías de procedimiento, elaborados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que contendrá los parámetros para la definición del derecho de propiedad agraria, y toda la información relevante sobre el predio objeto de saneamiento. Podría decirse que esta parte del proceso de saneamiento, sintetiza todas las etapas del saneamiento de la propiedad agraria en sus distintas modalidades, para compilarlas en un solo instrumento legal final.

La Evaluación Técnico – Jurídica (ETJ), para llevar a cabo el análisis y valoración de los datos propuestos, cuenta con un Marco Legal que debe aplicarse, profundizando el conocimiento Jurídico y efectuando una revisión detallada de las normas jurídicas como la Constitución Política del Estado, en lo concerniente al régimen agrario y campesino y el resto de normas que regulan la tenencia de la tierra desde 1953 hasta la fecha, puesto que cada expediente merece un tratamiento individualizado que garantiza la imparcialidad del proceso.

Además del Marco Legal descrito, la Evaluación Técnico Jurídica debe regirse a un conjunto de criterios básicos, relativos a la identificación de la propiedad y posesión de la tierra, así como con aquellos expedientes agrarios que dieron origen a la titulación si los hubiere. En este trabajo, se toma en cuenta, tanto los procesos agrarios titulados, como aquellos que aún se encuentran en trámite y que hasta 1992 no pudieron concluirse.

El saneamiento de la propiedad agraria, presume la buena fe en los actos relacionados con el derecho de propiedad o posesión, tomando siempre en cuenta que el individuo o conjunto de personas que lo invocan, realmente se encuentran investidos del título que alegan, por ejemplo, en el caso de los poseedores asentados antes de la intervención del CNRA e INC en 1992, se los acredita mediante una certificación emitida por las Autoridades de sus comunidades de origen, quines reconocen su posesión legal, no obstante el documento que da lugar al inicio del trámite, como prueba preconstituida es muy discutible puesto que podría ser fraguado. Es decir, los poseedores se reconocen como tales a la sola presentación de una certificación emitida por los Sindicatos Agrarios del lugar.

El Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, la Comunidad Campesina y los Pueblos Indígenas y Originarios gozan de una “protección legal privilegiada”, esto obedece al contexto social, político en el que fue promulgada la Ley, (Marcha por la Tierra, el Territorio y la Dignidad.

El proceso de Evaluación Técnico – Jurídica no es la excepción, por lo tanto se hace una diferenciación al respecto de los predios cuya superficie corresponda a propiedades medianas y empresas agropecuarias, lamentablemente esta limitación impide la consolidación total de aquellos propietarios o poseedores que se encuentren comprendidos dentro de las primeras 4 categorías, vale decir reduce el ejercicio pleno y absoluto del derecho propietario. Probablemente esta situación se presenta porque la Ley N° 1715, es un sistema mixto que conjuncióna el ámbito del Derecho Público y del Privado en un mismo cuerpo legal.

Por otro lado, cuando se consensuaba el proyecto de la Ley 1715 con los sectores interesados, estos, al conocer los términos de nulidad y anulabilidad, entendieron que el espíritu de la Ley era el de despojar a los legítimos propietarios de

sus tierras, sin embargo lo que el Saneamiento, en todas sus modalidades persigue, es precisamente subsanar errores de fondo y forma en la tramitación y titulación de tierras, de otra manera, ni siquiera el término “SANEAMIENTO”, tendría razón de ser.

Dentro del proceso de evaluación Técnico – Jurídica, tiene gran importancia la identificación de la función social que cumple el predio, entendida como aquella actividad productiva que permite la supervivencia del dueño de la propiedad agraria y su familia en base a su producción, es el empleo de la tierra en actividades productivas, agrícolas, ganaderas o mixtas.

La ***FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL***, es el ***EMPLEO SOSTENIBLE*** de la tierra en actividades productivas, que se ocupan además de la conservación de la biodiversidad. La evaluación técnico - jurídica, determina el cumplimiento de ambos parámetros de referencia en base al relevamiento de información en campo. Se establece además una proporción determinada de tierra en la cual se lleva a cabo el cumplimiento de ambos factores, tomando en cuenta la capacidad de uso mayor de la tierra (CUMAT), además de efectuar una relación sobre el uso actual que se da al predio y la actividad principal que se desarrolla en este, pero la situación del área rural, en el momento actual, se adecua más al concepto de ***FUNCIÓN SOCIAL***.

Es precisamente en este aspecto de análisis cuando se ponen de manifiesto las limitaciones geográficas, tecnológicas y productivas del sector agrícola, pecuario o forestal, salvo contadas excepciones, que se encuentran más en el oriente que el Altiplano, resulta vano hablar de Mediana Propiedad o Empresa Agropecuaria, principalmente en el Altiplano, no por falta de riqueza, sino por la adversidad climatológica y la falta de herramientas, medios de producción y asociaciones productivas.

Dentro de la ETJ, no solamente se toman en cuenta las investigaciones en campo, se revisa también la documentación con la que cuentan todos aquellos ciudadanos que invoquen derechos de propiedad o posesión legal sobre la tierra, se determina incluso el valor legal de las copias fotostáticas simples y de aquellas que se encuentran debidamente legalizadas.

Se determina por ejemplo, que las copias fotostáticas simples que se encuentran respaldadas por documentos originales, tienen el mismo valor que estos últimos. Si solo se tratará de copias simples, son consideradas como prueba pero deben ser cotejadas de oficio por el funcionario evaluador, en base al Principio de Verdad Material, establecido dentro de la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, revisando los registros propios que se encuentren a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria o facultativamente de otras oficinas públicas, en las que puedan encontrarse resguardados los originales.

Se procede también al reconocimiento del derecho propietario de los causahabientes debidamente identificados e investidos de los documentos que acrediten su derecho propietario rural. Se evalúan los documentos de identidad, copias de originales y aún las fotostáticas simples, que obtendrán valor legal al igual que el documento original cuando la solicitud del reconocimiento del derecho, no sea desconocida u objetada por la persona contra quien se pretende hacer valer el documento; aspecto, que quedará validado y definido durante la Exposición Pública de Resultados. Los casos de sucesión hereditaria, podrán ser avalados por el dirigente sindical o autoridad natural.

Existen también documentos idóneos y secundarios de identificación de propietarios y poseedores que pasamos a detallar:

IDONEOS:

- Cédula de Identidad o Registro Único Nacional.

- Libreta de Servicio Militar.
- Licencia de Conducir.
- Pasaporte.

SECUNDARIOS:

- Certificado de Nacimiento.
- Certificado de Matrimonio.
- Certificado de Bautismo.
- Certificado de Declaración Testifical sobre la identidad de la persona, ante autoridad administrativa, sindical o natural.

El evaluador necesariamente debe considerar estos últimos, a fin de imprimir mayor celeridad al proceso y viabilizar el proceso de Evaluación Técnico - Jurídica.

Existen situaciones en las que el interesado manifiesta que el predio sujeto a saneamiento se encuentra titulado, pero el titular del derecho, se encuentra imposibilitado de exhibir el título, en este caso, el evaluador, de oficio solicitará el certificado de emisión del título a la sección correspondiente del I.N.R.A., documento que solamente surte efectos legales para proseguir con el saneamiento y no importa reconocimiento de derecho propietario alguno.

En el caso de los subadquirentes, cuyo derecho propietario presenta sus antecedentes en más de una transferencia, cuando se trata de comunidades o colonias, la tradición de la propiedad (sucesivas transferencias) se establece mediante la Certificación de las Autoridades originarias de cada región. Para el tratamiento de pequeñas propiedades, medianas o empresas agropecuarias se procede a exhibir los documentos necesarios que avalen las transferencias sucesivas (pago de impuestos, registro en derechos reales u otros) de la propiedad.

En caso de existir títulos ejecutoriales, ***PERO NO ASÍ EL EXPEDIENTE QUE LES DIO ORIGEN***, es necesario contar con una Certificación de la no-existencia del expediente, documento que debe ser solicitado en la Unidad de Archivo del I.N.R.A.

Puede presentarse también la situación en la que los procesos agrarios en trámite no se ubicaran físicamente, sin embargo existen indicios de su tramitación (por información recogida en la encuesta catastral). En esta situación y previa certificación de la unidad competente, respecto a la tenencia de registros o expedientes, se optará, según el caso corresponda, por las siguientes alternativas:

- Si la Certificación determina que no ha sido posible ubicar físicamente el expediente y que tampoco existen registros sobre el mismo, se reconocerá en el interesado la calidad de poseedor legal del predio.
- Si la Certificación establece que, efectivamente no se ha ubicado físicamente el expediente, pero se ha podido verificar su existencia a través de registros de la Institución, se requerirá; para los trámites seguidos ante el ex Servicio Nacional de Reforma Agraria: testimonio de las piezas principales del proceso y/o copia de Resolución Suprema; y, para aquellos derivados del ex Instituto Nacional de Colonización, minuta de Transferencia Protocolizada y/o copia de Resolución Suprema, o en su defecto, reposición de obrados.

Al interior de las comunidades campesinas, existen áreas ***DE SUPERFICIE E INFRAESTRUCTURA DE USO COMÚN***, entendidas como áreas escolares, postas u hospitales públicos que deberán ser consolidadas dentro de los límites reconocidos a las propiedades de referencia.

Respecto al **RÉGIMEN DE COLONIAS**, vale decir, aquellos trámites seguidos ante el ex INC, se han determinado los siguientes criterios, en consideración a las tres categorías de beneficiarios reconocidos por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria:

- ❖ Cuando las Colonias reconozcan el derecho propietario de áreas escolares a favor del Ministerio de Educación en base a **TITULOS**, se sugerirá la emisión de los Certificados de Saneamiento a favor de las Alcaldías Municipales, conforme al procedimiento de revisión y certificación de títulos ejecutoriales.
- ❖ Existen títulos ejecutoriales que reconocen derecho propietario a las áreas escolares, emitidos con esa denominación a favor de las colonias, sin que hubiere existido la presentación previa de la personalidad jurídica respectiva. En estos casos el Instituto Nacional de Reforma Agraria previa acreditación de la misma, deberá considerar el otorgamiento de los certificados de saneamiento a favor de las colonias, conforme al procedimiento de revisión y certificación de títulos ejecutoriales, considerándose estas áreas como privadas al haber sido compradas y debidamente pagadas por los interesados, ante el órgano competente reconocido por Ley.
- ❖ En algunos casos la titulación de las áreas escolares se presenta como un proceso en trámite, en estos casos el INRA, primeramente efectúa la verificación del pago efectuado al ex – Instituto Nacional de Colonización, sobre las áreas para extender los respectivos títulos ejecutoriales a favor de la colonia interesada, estableciéndose siempre como requisito la presentación de su personalidad jurídica.

Cuando la extensión correspondiente a un área escolar no fue pagada por los beneficiarios, que cuentan con el trámite respectivo, el Instituto Nacional de Reforma

Agraria expedirá el Título Ejecutorial a favor de las Alcaldías, considerándose éstas áreas como públicas.

Las superficies que hayan sido establecidas como áreas comunales, en las zonas de colonización o comunidades campesinas serán tituladas a favor de estas, siempre y cuando puedan acreditar la personalidad jurídica correspondiente.

Con relación a los **LIMITES** de la propiedad agraria en áreas de colonización, a efectos del análisis comprendido en los informes de Evaluación Técnico Jurídica de procesos titulados y en trámite, dicho proceso se tendrá a las siguientes normas:

Se reconoce y maneja el concepto de Unidad Económico Familiar (U.E.F.) que, en las áreas de colonización constituye **LA PEQUEÑA PROPIEDAD**, en razón de las características que le asisten por ser una propiedad agrícola, indivisible, inembargable, de sustento familiar, basada en objetivos de orden social .

La dimensión o límites de las Unidades Económico Familiares de acuerdo a las peculiaridades de las áreas de colonización (zonas de llanos y trópico), no ofrecen una delimitación estricta, puesto que intervienen condiciones ambientales y socio económicas al momento de delimitar superficies.

En predios individuales que no forman parte de las colonias, corresponde, para efectos del trámite de saneamiento, tomar por límite máximo de la pequeña propiedad 50,0000 Ha; teniendo en cuenta los argumentos y singularidades que hacen a las áreas de colonización.

Las dimensiones de la **MEDIANA PROPIEDAD Y EMPRESA AGRÍCOLA** al interior de áreas de colonización, se han establecido en las siguientes extensiones máximas:

- Mediana propiedad: de 50 a 500 hectáreas.
- Empresa agrícola: de 500 a 2.000 hectáreas.

Datos establecidos en la normativa legal en vigencia. En ambos casos y para delimitar el cumplimiento de la función social de la tierra, se toma por actividad principal la agrícola, considerando posibles cambios en el uso actual de la tierra.

Para la adquisición del derecho propietario o ser sujeto de titulación, los poseedores legales, podrán sujetarse a la modalidad de distribución de tierras que les correspondan a la edad de 18 años si son parte de una **colonia y si no lo son**, adquirirán el derecho propietario a la edad de 21 años si son solteros , a los 16 años en varones y 14 en mujeres, si son casados.

Para establecer la competencia del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria, respecto a la norma legal que reconozca un área clasificada o de protección, deberá tomarse en cuenta la fecha de admisión de la demanda para contrastarla, con la fecha de vigencia de la disposición específica. En los procesos del ex Instituto Nacional de Colonización, y ante la ausencia de admisión de la demanda, deberá ubicarse la fecha de la Resolución Interna como parámetro de verificación.

El tratamiento de poseedores, en cuanto se refiere a su calificación, límites de propiedad y otras características relacionadas con su situación legal, se sujetará a las disposiciones agrarias anteriores a la vigencia de la Ley 1715, siempre que estas no fueren incompatibles con las normas contenidas en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

Los extranjeros, que fueran beneficiarios de un proceso en trámite o fueran poseedores legales, tendrán derecho a la titulación directa, considerando que su derecho

espectacioso, se origina con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715. En ambos casos, se condiciona la titulación al cumplimiento de los requisitos previstos en el saneamiento de la propiedad agraria y la Constitución Política del Estado. Similar criterio se aplicará en el caso de funcionarios públicos, salvando restricciones dispuestas en oportunidad de la substanciación del trámite o ejercicio de la posesión.

En el caso de predios cuyas superficies mensuradas en pericias de campo, excedieran a la contenida en el título ejecutorial o proceso agrario en trámite, se procederá respecto al excedente, a su identificación (ubicación, superficie y límites) en gabinete para sujetarla al trámite de adquisición del derecho propietario por posesión legal, previa acreditación de este extremo y de acuerdo a las directrices institucionales formuladas al efecto

Una vez establecidas las directrices generales necesarias para efectuar el análisis y valoración en la Evaluación Técnico – Jurídica de cada predio, previamente se debe tener acceso a los siguientes documentos:

- Expediente identificado
- Informe de la oficina de certificaciones y títulos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, sobre títulos ejecutoriales emitidos por el Servicio Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización.
- Fichas Catastrales e informes jurídicos de las pericias de campo
- Datos técnicos, resultantes de las pericias de campo que establezcan, superficie, colindancias, sobre posiciones con otros predios o áreas clasificadas y la ubicación geográfica del predio.
- Certificado de título ejecutorial y de inexistencia de expediente, cuando corresponda.

Dentro de la evaluación técnico jurídica se hace un análisis individualizado de todos los tipos de propiedades presentes en la realidad agraria boliviana, teniendo en

cuenta, los parámetros utilizados para la evaluación técnico - jurídica de pequeñas propiedades, solares campesinos y propiedades comunarias que no presenten conflictos de sobreposición de tierras u otros. Estas categorías de tierras, gozan de una protección legal privilegiada y en atención a estos principios, en la evaluación jurídica, se deberán identificar los siguientes aspectos:

Se debe efectuar la verificación de la existencia física del expediente y del título ejecutorial, si existiere, estableciendo la identificación del titular del derecho actual y del primer beneficiario con el Título Ejecutorial, en caso de que el predio hubiera sido objeto de transferencias.

Es necesario además, determinar el cumplimiento de la función social de acuerdo a los parámetros de valoración contenidos en las normas agrarias en vigencia y las directrices institucionales que se establezcan para su valoración. Los datos técnicos de ubicación geográfica, colindancias y superficie son determinados por el informe técnico y los planos correspondientes.

Durante las pericias de campo, siempre que existieren conflictos de sobre posición, colindancias u otros, los interesados, con la presencia de personal calificado podrán efectuar actos de conciliación para su homologación, siempre y cuando el acto conciliatorio no sea contrario a las normas agrarias y no afecte derechos de terceros legalmente constituidos. En el caso de no cumplir con los requisitos mencionados, el predio será evaluado en el grupo de predios con conflicto.

Es necesario identificar, en todos estos casos, errores materiales que pudieran estar contenidos en el título ejecutorial, relacionados al nombre del titular, ubicación del predio dentro de la división política administrativa u otros, a ser subsanados mediante Resolución emergente de la Evaluación Técnico – Jurídica.

En el caso del análisis de las parcelas organizadas en una colonia, se efectuará un solo informe de Evaluación Jurídica, haciendo un breve análisis de cada título emitido e identificando a los poseedores de parcelas abandonadas al interior de la colonia.

Si existiere abandono de la propiedad, se deberá verificar la existencia de vicios de anulabilidad por vulneración de normas procedimentales en vigencia, durante el periodo de titulación o asentamiento.

En el caso de *PROCESOS AGRARIOS EN TRÁMITE*, se debe verificar la existencia física del expediente, estableciendo la ejecutoria de la sentencia o la protocolización de la minuta de transferencia al 24 de noviembre de 1992, además de determinar el apersonamiento dentro del proceso de los beneficiarios, acreditando su personalidad jurídica o identidad, según el caso proceda, a objeto de cotejar los datos del expediente con aquellos contenidos en la encuesta catastral.

Si los interesados no se hubieren apersonado dentro del proceso, una vez que se haya corroborado la información contenida en la encuesta catastral sobre la posesión en el predio, se determinará la caducidad del trámite con relación a dicha persona y al mismo tiempo quedará calificada la legalidad del nuevo poseedor del predio, si lo hubiera.

Si los beneficiarios hubieran fallecido y este extremo quedara demostrado mediante documento idóneo, es necesario establecer la existencia de sucesión sobre la parcela determinada o establecer la existencia del derecho de sub-adquirentes.

Cuando los interesados acrediten su identidad en base a los documentos secundarios referidos, así como la calidad de causa habientes de la cual se hallan investidos, el informe de evaluación establece que a la entrega del certificado de

Saneamiento de la Propiedad Agraria, el interesado necesariamente debe acreditar su derecho, mediante documento idóneo.

Cuando se trata de tierras ubicadas por **POSEEDORES**, se establece la identidad de estos, mediante los datos recogidos en las pericias de campo, verificando y estableciendo la legalidad de la posesión, anterior a la promulgación de la Ley 1715, del poseedor por sucesión hereditaria o la posesión por sucesión inter vivos, ambas figuras establecidas en el código civil, que permiten establecer la antigüedad del asentamiento del interesado.

Por los mecanismos utilizados en este proceso, se puede determinar que la burocracia prima al momento de efectuar el Saneamiento y el sector campesino, hasta la fecha y por la complejidad de los pasos a seguir, los gastos a efectuar y la falta de información, no puede regularizar la situación del derecho propietario, debido a la falta de funcionalidad de la Ley 1715, la cual además de ser simplificada debiera ser explicada o traducida a los idiomas nativos de cada región del país.

II.1.1 Aspectos importantes tomados en cuenta de la Ley de Reforma Agraria de 1953, para llevar a cabo el Proceso.

El Decreto Ley Nro.3464 del 2 de Agosto de 1953, sienta las bases tendientes al cumplimiento de los objetivos de la Ley de Reforma Agraria, entre ellos la erradicación del latifundio, estableciendo las figuras jurídicas de AFECTACIÓN y DOTACIÓN de tierras, creando las instancias pertinentes para la puesta en marcha de estos procesos.

Los datos aportados por los expedientes que fueron tramitados durante este periodo, son utilizados de manera referencial para la EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA, inmersa dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para verificar el cumplimiento de la normativa vigente al momento de la emisión de títulos ejecutoriales.

La EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA en la recopilación de datos de gabinete y campo, que permite verificar el cumplimiento del procedimiento establecido en las leyes de 1953 y posteriores, en los expedientes tramitados en el Consejo Nacional de Reforma Agraria y en Instituto Nacional de Colonización.

Los procesos de AFECTACIÓN de la propiedad agraria buscaban la democratización económica y política en el área rural, extinguiendo el latifundio y evitando la concentración de grandes extensiones de terreno, en manos de particulares o instituciones que no trabajaban la tierra.

II.1.1.1. Las Juntas Rurales.

La revisión de esta instancia , establecida en la Ley de Reforma Agraria de 1953, es importante, porque la ETJ de la actual Ley N° 1715, toma en cuenta este parámetro y revisa el procedimiento seguido para declarar la nulidad o anulabilidad de los procesos que dieron origen a los títulos y expedientes.

Con la promulgación del Decreto Supremo 3471 del 27 de agosto de 1953, se establecen la composición y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que se encontraba constituido de la siguiente manera.

- a) El Presidente de la República.
- b) En Consejo Nacional de Reforma Agraria

- c) Los Jueces Agrarios
- d) Las Juntas Rurales de Reforma Agraria
- e) Los Inspectores Rurales.

Por Ley se determinó que el Consejo Nacional de Reforma Agraria, Los Jueces Agrarios y las Juntas Rurales, debían encontrarse bajo la tuición del Presidente de la República, quien de acuerdo a este Decreto y hasta la fecha, ejerce la Autoridad Superior de la Reforma Agraria.

Las Juntas Rurales eran la instancia en la que se iniciaban los trámites para la afectación de las tierras a petición verbal o escrita del propietario, de los personeros de los sindicatos agrarios o de los trabajadores campesinos de la hacienda cuya afectación era solicitada, en su defecto, el proceso se instauraba a denuncia de los inspectores rurales.

Al iniciar el proceso, el Presidente de la Junta, procedía a instruir el levantamiento de un acta circunstanciada de la petición o denuncia, fundamentada y firmada por el solicitante previa inscripción en el libro de registro. Una copia de la petición se fijaba en la puerta de la Alcaldía o Sub Prefectura, a la que correspondía la demanda.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 33, del Decreto Supremo 3471 *“La petición o denuncia debía contener los siguientes actos:*

- a) Nombre, apellido y nacionalidad del actor o actores.*
- b) Nombre y apellido del demandado o demandados,*
- c) Nombre y situación de la propiedad*
- d) Extensión y superficie aproximada de la propiedad en la mediada usual en la región.*
- e) Límites con indicación de los colindantes*

- f) *Número de colonos y familias que habitan en el fundo.*
- g) *Nombre del Secretario general del Sindicato Agrario de la hacienda”*¹³

La Junta organizaba el proceso formando un expediente para cada hacienda, en el cual se arrimaban todos los actuados realizados. Se efectuaba la citación del Secretario del Sindicato de la Hacienda si existía, caso contrario, los lugareños interesados en la afectación se hacían cargo procediendo a elegir entre ellos un miembro de carácter transitorio encargado del trámite en representación de los demás interesados.

La Junta fijaba el día y hora de audiencia a realizarse en la casa de hacienda, previa citación y emplazamiento del demandado o demandados para que pudieran a responder a la demanda por si o mediante apoderado, de la misma manera se notificaba a los colindantes para que concurran .

La citación debía hacerse al propietario, si se encontraba en su hacienda o en el asiento de la Junta Rural, caso contrario se citaba a su administrador o encargado, entregando copia de la petición o denuncia en presencia de dos testigos. Si las personas descritas no se encontraban presentes, la notificación se practicará validamente mediante cédula en la puerta de la casa de hacienda, siempre en presencia de dos testigos.

En la fecha fijada para la Audiencia comparecían tanto los actores como los demandados, cuando las personas que fungían como demandantes o demandados no comparecían, era nombrado un representante entre las personas asistentes, y si no comparecía ninguno, el Inspector Rural, asumía la representación de cualquiera de las partes.

¹³ **Decreto Supremo N° 3471 del 27 de Agosto de 1956**, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Gaceta Oficial de la República. Art.33. Pag. 25

Los representantes nombrados de oficio para los campesinos, participaban en los trámites de afectación, pero no en los de dotación que requerían de la concurrencia personal de los mismos productores agrícolas en gran número.

En la Audiencia, La Junta, de conformidad al Art. 42 del Decreto Supremo 3471, disponía:

- a) Establecer los datos indicados en la petición o denuncia.*
- b) Comprobar la lista completa de los colonos o trabajadores, agregando la de sus hijos mayores de 18 años, siendo solteros y 14 años siendo casados, así como de las viudas con hijos menores que viven en la finca.*
- c) Verificar la superficie cultivada por cuenta del propietario con especificación de cultivo.*
- d) Establecer el número y superficie de las parcelas poseídas por cada trabajador.*
- e) Recibir información sobre el número de fundos rústicos que poseía el propietario o propietarios demandados y, en caso de ser factible verificar la extensión y clase de terrenos.*
- f) Estimar la producción anual de los terrenos de la hacienda (cosechas).*
- g) Comprobar el número de sayañeros, arrenderos, pejugaleros, aparceros, enfiteutas, etc. así como el número de asalariados y el monto del salario medio que perciben.*
- h) Registrar la clase y cantidad de ganado, tanto de hacienda como de cada uno de los colonos.*
- i) Enumerar en forma circunstanciada las maquinarias, herramientas y demás implementos de trabajo, sistema de riego, fertilizantes, semillas seleccionadas y todos los datos que fueren necesarios para la ulterior fijación del tipo de propiedad.*
- j) Verificar la extensión de los campos de pastoreo, naturales y cultivados.*

- k) *Recibir información sobre la forma en que intervienen en la producción agrícola, el propietario y sus familiares.*
- l) *Determinar si la propiedad es agrícola, ganadera o mixta teniendo en cuenta la importancia de una u otra de estas actividades en el trabajo de la hacienda.*¹⁴

Cuando se daban por terminadas estas actuaciones, la Junta Rural fijaba una nueva audiencia, para que propietarios y demandantes puedan llegar a un acuerdo en la vía conciliatoria. Si se daba la conciliación, se levantaba un acta sobre los puntos en acuerdo, indicando especialmente la zona y extensión afectable, establecimiento o traslado de áreas de residencia, área escolar, caminos, etc. El documento suscrito por la Junta y las partes, era anexado al expediente y registrado en el libro correspondiente.

Los acuerdos conciliatorios, debían estar estrechamente sujetos a las disposiciones de la Ley de Agraria de 1953 (Decreto Supremo N° 3464), cuando existían infracciones u omisiones que atentaban contra los principios establecidos en este cuerpo legal, se procedía a la revisión del acuerdo, ante los Jueces Agrarios. Se aplicaba el mismo procedimiento cuando había oposición o disconformidad de una de las partes, elevando un informe en conclusiones, cuya redacción debía contener una relación de la controversia, la opinión de la Junta sobre el tipo de propiedad, la extensión susceptible de afectación, la nómina de los colonos, clase y extensión de los terrenos y todos los datos que se estimen necesarios para continuar con el proceso.

Una vez concluido el trámite de conciliación con o sin acuerdo de las partes, el expediente era puesto en conocimiento del Juez Agrario.

Las Juntas Rurales debían contar con tres libros de registro:

¹⁴ ¹³ **Decreto Supremo N° 3471 del 27 de Agosto de 1956**, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Gaceta Oficial de la República. Art.33. Pag. 25

- a) Demandas y denuncias
- b) De acuerdo e informes en conclusiones
- c) De listas de trabajadores campesinos, en que se inscribirá los nombres de los no dotados o dotados insuficientemente, para tenerlos en cuenta en futuras adjudicaciones. Una copia de estas listas, en cada caso particular, se adjuntara a los respectivos expedientes.

En los expedientes que contaban con un acuerdo conciliatorio en el que no existían apersonamiento de las partes, el Juez efectuaba la revisión de oficio, homologando el acuerdo u ordenando la reposición si no se habían cumplido con los preceptos determinados por Ley, para que las observaciones sean subsanadas ante el inferior.

Una vez que el Juez había conocido de la causa y se cerraba el término para la citación y emplazamiento de las partes, el actor debía formalizar su demanda en el plazo de cinco días, y una vez que la otra parte conocía de la demanda debía responderla en tres días.

En atención al objetivo de democratizar la situación social y económica del campesino, cuando los colonos demandantes o demandados no se apersonaban al proceso, los trámites eran atendidos por los defensores de los campesinos o los inspectores rurales pero si era el propietario es el que no se apersonaba en la causa, el proceso continuaba en su rebeldía.

Dentro del proceso solo podía oponerse tres excepciones previas:

- a) Falta de personería.
- b) Causa conexa
- c) Falta de jurisdicción

Estas debían proponerse al momento de la contestación de la demanda y eran resueltas de inmediato.

Con todos los trámites cumplidos y una vez agotado el término de prueba, el Juez Agrario dentro de los cinco días siguientes, expedía la resolución de primer grado, declarando procedente o improcedente – en todo o en parte – la expropiación estableciendo, entre las medidas más importantes, la superficie susceptible de afectación, además del valor de la indemnización, la forma y extensión de las dotaciones. Esta Sentencia, podía ser apelada dentro de los tres días posteriores a la notificación. En este caso, el Juez Agrario, remitía al Consejo Nacional de Reforma, el expediente original para la revisión en efecto devolutivo.

En el caso de terceros que vieran afectados sus derechos, ponían apersonarse en la causa en el estado en que se encontraba de esta manera las tercerías y los gravámenes de la propiedad afectada eran resueltas conjuntamente a la causa principal.

Aquellos propietarios que asumían defensa de sus derechos debían, necesariamente presentar ante el Juez de la causa, sus Títulos ejecutoriales y las certificaciones que entonces emitía el Catastro Rural.

En el caso de la pequeña propiedad, establecida en el Art. 15 del Decreto Ley N°. 3464, de acuerdo a las condiciones climáticas y ubicación geográfica; los requisitos establecidos se detallan en el cuadro siguiente:

ZONA DEL ALTIPLANO Y PUNA	ZONA DE LOS VALLES	ZONA SUB-TROPICAL
<u>Subzona Norte ribereña del Lago Titicaca</u> 10 Hectáreas	<u>Subzona de Valles Abiertos</u> 6 Has. de Riego 12 Has. de Secano 3 Has. de Vitícola	<u>Subzona Yungas</u> 10 Hectáreas
<u>Subzona Norte con influencia del Lago Titicaca</u> 10 Hectáreas	<u>Subzona de Valles cerrados</u> 4 Has. de Riego 8 Has. de Secano 3 Has. de Vitícola	<u>Subzona Santa Cruz</u> 50 Hectáreas
<u>Subzona Central con influencia del Lago Poopó</u> 15 Hectáreas	<u>Subzona de Cabeceras</u> 20 Has. de Secano	<u>Subzona Chaco</u> 80 Hectáreas
<u>Subzona Sur</u> 35 Hectáreas		

El Juez Agrario en cada caso, debía posesionar en ella a su propietario y tomar en cuenta a los trabajadores y colonos para que sean dotados de tierras en aquellos lugares donde existan sobrantes, en la forma establecida por el Art. 83 del Decreto de Reforma Agraria N° 3464, en la que se establece que:

Art. 83: (...), para determinar el derecho a las extensiones adjudicables, se procederá de la siguiente manera:

- a) *Si hubiera tierra suficiente, la dotación de cada familia, se hará a razón de una unidad de dotación. Si quedara en excedente de tierra cultivable, se considerará tierra vacante destinada a la dotación de los campesinos de las propiedades medianas y pequeñas que carezcan de tierra, que habiten en el mismo cantón o en el vecino, hasta seis kilómetros de latifundio afectado. Si hechas las dotaciones previstas en el inciso anterior aún quedare tierra disponible, la comunidad podrá ampliar la extensión de las tierras de cultivo colectivo.*
- b) *Si las tierra no fueran suficientes para dotar a cada familia de una unidad de dotación, las extensiones adjudicables se reducirán en una proporción necesaria,*

para dar cabida a todos los que, por ley, tengan derecho preferente a esta tierra. Los campesinos insuficientemente dotados de tierra, tienen derecho a nuevas dotaciones en otras áreas disponibles.

Como principio general, contenido en el Art. 33 del Decreto de Reforma Agraria N° 3464, la mediana propiedad era inafectable, pero excepcionalmente, podía afectársela en las extensiones poseídas por los sayañeros pegujaleros y otros. En este caso, los que reclamaban el derecho, eran, provisionalmente, declarados propietarios mientras se expedían los respectivos títulos, salvo que las propiedades se encontraran, en áreas tropicales o subtropicales, reglamentadas el Art. 39 del mismo Decreto.

En las medianas propiedades con trabajadores asalariados sin tierra, los Jueces Agrarios los tomaban en cuenta para ser dotados en propiedades vecinas, de acuerdo a los preceptos contenidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953. De la misma manera, se efectuaba el registro de aquellos que resultaron dotados de manera insuficiente para considerarlos en dotaciones complementarias en tierras sobrantes próximas.

En el caso de aquellos propietarios que eran dotados con extensiones inferiores a la propiedad mediana, se registraba para su confiscación hasta los límites fijados para la mediana propiedad, con tierras sobrantes adyacentes. La compensación tenía lugar cuando no perjudicaba la dotación de los campesinos sin tierra o de los campesinos insuficientemente dotados.

En Empresas Agrícolas de régimen mixto (colonato y asalariado), se efectuaba una delimitación, por mandato del Juez y a costa del propietario, a objeto de dotar a los trabajadores, con el excedente. Cuando este excedente no abastecía para la dotación, era afectada, hasta el límite establecido por Ley, el terreno de la empresa.

Posteriormente, mediante Ley del 22 de Diciembre de 1956, fueron suprimidas las Juntas Rurales. Sin embargo todas las actuaciones de este periodo, sirvieron de base para organizar los expediente agrarios, y el proceso es tomado en cuenta para la Evaluación Técnico Jurídica y para determinar la Nulidad o Anulabilidad de Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite.

II.1.1.2 Los Juzgados Agrarios Móviles

Paralelamente a la figura de los Juzgados Agrarios, en reemplazo de las Juntas Rurales, mediante Ley del 22 de Diciembre de 1956, son creados los Juzgados Agrarios Móviles en busca de celeridad y eficacia para la Reforma Agraria, a fin de hacerla ejecutable de manera planificada dentro del escenario nacional.

El Art. 3 de la Ley de referencia dispone : *“Los Juzgados Agrarios móviles estarán compuestos de :*

- a) Un Juez que será abogado o Licenciado en Derecho, designado por el Presidente de la República a propuesta en Terna del Consejo Nacional de Reforma Agraria;*
- b) Un secretario del Juzgado designado por el Consejo Nacional de Reforma Agraria;*
- c) Uno o más peritos a prácticos en topografía.”*

La central Campesina de la Jurisdicción respectiva se encontraba facultada para designar un promotor que solicitase lo que fuere del Ley, al Juez Agrario, de igual manera intervenía, un representante del Sindicato agrario de la hacienda en materia del trámite.

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 5 de la Ley del 22 de Diciembre de 1956, los juzgados agrarios móviles tenían un procedimiento establecido que operaba de la siguiente manera:

- a) *A indicación del Consejo Nacional de Reforma Agraria se hará cargo de un grupo determinado de propiedades que abarque la jurisdicción de una central o subcentral campesina o de un cantón o provincia cualquiera, de tal modo que el trabajo se oriente del límite del radio urbano rural y sin solución de continuidad, salvo casos de fuerza mayor o de una necesidad imperiosa y de pronta solución, que motive una alteración ocasional.*
- b) *Con quince días de anticipación darán a conocer por prensa o cartelones fijados en lugar público la lista de las propiedades rurales en las que deben actuar los juzgados móviles, con indicación de fecha. Dicha publicación tendrá el carácter de una citación con la demanda, y surtirá su valor legal para propietarios y campesinos; sin perjuicio, el juez móvil ratificará esta notificación mediante memorando (...)*
- c) *Constituido el personal del Juzgado móvil en la hacienda, haya o no demanda de afectación o inafectabilidad, fijará día y hora para la audiencia y dispondrá la notificación de los colindates con 24 horas de anticipación, cuando menos. Cumplida esta diligencia e instalada la audiencia se recibirá el juramento del topógrafo mediante diligencia de las partes, dará cumplimiento a lo dispuesto por el artículo (...), concluidas estas actuaciones recibirán informaciones que estime necesarias de parte de propietarios y campesinos.*
- d) *Con elementos de juicio acumulados, el topógrafo zonificará y calificará la propiedad litigada (...)*
- e) *Luego de solucionar la controversia jurídica que podría suscitarse y con la opinión técnica del topógrafo, podría proponer a las partes un acuerdo directo para que arreglen sus derechos discutidos en vía conciliatoria, siempre que las partes se hagan presentes y que no importe disminución de los derechos consagrados el favor de los campesinos por la Ley de Reforma Agraria. En caso de inasistencia, imprimirá el trámite contencioso.*
- Si es posible la conciliación, hará levantar enseguida acta pormenorizada (...) y ordenará al topógrafo tomar nota para que se contemple en el plano de la*

parcelación, sin perjuicio de ejecutarse un levantamiento general del fundo y su informe técnico detallado sobre las características rurales. Esa actuación se cumplirá indefectiblemente con objeto de dar una relación más cabal y exacta a los tribunales de revisión.

- f) *Finalizado el trámite conciliatorio, el juez dictará sentencia al día siguiente de que se presente el plano topográfico para lo que no podrá exceder el término de diez días. En casos en que a juicio del juez resultare necesario prorrogar este término debiendo a dificultades técnicas y del terreno, este término podrá ser prorrogable mediante auto motivado, hasta treinta días, siendo luego exigible el levantamiento y plano topográfico mediante apremio sin perjuicio de la imposición de una multa de 10 a 50 mil bolivianos en beneficio del servicio de Reforma Agraria.*

Cuando se podía arribar a cuerdos entre los habitantes de un fundo, la causa era sustanciada en la vía contenciosa, manteniendo el peticionario o denunciante la calidad de actor frente al demandado. La causa presentada era sujeta a un término de prueba de diez días comunes a ambas partes. El plazo comenzaba a correr a partir de la última notificación practicada.

Una vez agotado el término de prueba y aportadas todas las pruebas pertinentes, el Juez debía dictar sentencia dentro del tercer día de cumplido el plazo, declarando la procedencia o improcedencia la afectación total o parcial o la inafectabilidad del fundo, procediendo a la calificación del tipo de propiedad litigada, fijando la forma y extensión de las dotaciones individuales, colectivas, área escolar, efectuando además la especificación de nombres, el valor de la indemnización, traslados e instalaciones de acuerdo a las disposiciones vigentes.

Las notificaciones con el término de prueba, para los tramites agrarios en la vía contenciosa, debían llevarse a cabo todas en un mismo día con diferencia de hora, esto

en función de que los días fijados para la presentación de pruebas debían ser comunes para el grupo de fundos con procedimiento contencioso.

Los juzgados agrarios continuaron funcionando en aquellos distritos en los cuales no se habían establecido juzgados agrarios móviles, sus funciones se delimitaban de la siguiente manera:

Cuando era instaurada la demanda de afectación o de inafectabilidad de un fundo, o cuando el proceso se llevaba de oficio, se admitía la demanda mediante Decreto, disponiéndose la notificación personal del demandado. Cuando no era encontrado, se practicaba la notificación mediante cedula en la puerta de la casa de hacienda y en la respectiva Alcaldía Municipal, se señalaba día y hora para la audiencia, con la correspondiente notificación para los colindantes, que debía hacerse con 24 horas de anticipación. En el caso de los demandados ausentes que se hubieran visto imposibilitados de responder a la demanda debido a la distancia podían modificarse los plazos y términos.

En aquellos distritos donde funcionaban los juzgados agrarios móviles, los jueces agrarios se limitaban a tramitar y dictar sentencia en todas las causas pendientes en su juzgado, siempre que no fuesen suprimidos por mejor servicio.

Los expedientes que se encontraban en trámite en las juntas rurales que habían sido suprimidas por ley, se ponían en conocimiento de los Juzgados y quedaban pendientes hasta que el Consejo Nacional de Reforma Agraria disponía su prosecución planificada a cargo de uno de los juzgados en función.

Los jueces agrarios que dejaban vencer los plazos y términos señalados en los procedimientos agrarios sin poder alegar a su favor ninguna causal justificada, eran pasibles a sanciones pecuniarias y, en caso de reincidencia, destituidos de su cargo.

Los jueces agrarios móviles gozaban de la facultad de control, inspección y supervigilancia de los juzgados creados por Decreto Supremo 3471, y siendo parte de su labor el hacer conocer al Consejo aquellas irregularidades comprobadas para las consiguientes sanciones.

Podemos observar una serie de requisitos de fondo y forma que eran exigidos para la tramitación de expedientes ante los Juzgados Agrarios Móviles. Al momento de manifestar un Criterio Legal en la Evaluación Técnico Jurídica, se realiza una revisión exhaustiva de estos para identificar vulneraciones a la norma, a ser subsanadas.

II.1.1.3. Importancia de ambos procedimientos en la determinación de la Nulidad y Anulabilidad del Régimen descrito.

Es importante conocer los regímenes descritos, porque a través del análisis de estos se establece el cumplimiento de los requisitos de fondo y forma en los expedientes agrarios. El incumplimiento de los requisitos descritos podría ocasionar la Nulidad o anulabilidad que dieron origen a los Títulos Ejecutoriales y expedientes. Se pueden además establecer comparaciones entre los procedimientos de 1953 y el actual Proceso de Saneamiento, tendiente a subsanar aquellas observaciones para dar seguridad jurídica y legalidad a los propietarios y poseedores de tierras, sin embargo el procedimiento es complejo y dilatorio porque son muchos aspectos los que deben ser tomados en cuenta.

En la etapa de evaluación técnico jurídica, durante la fase de identificación de gabinete, se procede a verificar la existencia de todos los datos y actuados que deben constar en los expedientes agrarios, puesto que todos los procesos anteriormente descritos, se hallan debidamente documentados en los expedientes respectivos. El trabajo de gabinete, sirve también para verificar la existencia de expedientes para

aquellos casos en los que no exista Títulos expedidos y tener una base para trabajar el proceso de Saneamiento.

Los datos de medición y colindancias establecidos en la Ley de 1953, levantados por topógrafos, sirven como primeras fuentes al momento de llevar a cabo la Evaluación Técnico Jurídica para posteriormente, cotejarlos con aquellos que son aportados durante la fase de pericias de campo, dado que en aquel entonces no se tenía a disposición los medios tecnológicos con los que hoy contamos.

En esta fase del proceso se hace también una calificación de la propiedad, en cuanto a extensión, zona y tipo de actividad, agrícola ganadera y mixta, calificación que con algunas variantes a la fecha subsiste en la actual Ley de Reforma Agraria. Se maneja también el concepto de **CAPACIDAD DE USO MAYOR DE LA TIERRA** que esta relacionado a las actividades de conservación de los recursos naturales renovables y de la biodiversidad, además del uso de la tierra en actividades productivas.

En la Ley de 1953, se habla de figuras como la dotación, adjudicación, afectación e inafectabilidad de la mediana propiedad, estos procedimientos en atención a otro tipo de intereses que dieron lugar a la intervención de 1992, no se llevaron a cabo de manera transparente y pensando en los intereses de las grandes mayorías. Incluso con el Saneamiento existe mucha disconformidad de las clases campesinas, pero las Leyes planteadas por estos sectores, tampoco aportan soluciones reales a los problemas actuales. En este estado, corresponde desburocratizar las relaciones en el agro y adaptar los medios con los que contamos, a las necesidades campesinas sin descuidar al resto de la población del país.

El Saneamiento debe estar orientado a dar seguridad jurídica a todos los poseedores de tierras en el país, no se puede permitir la subsistencia del latifundio, pero el minifundio tampoco es una alternativa viable. Es importante reconocer los derechos

de los pueblos originarios y comunidades campesinas, pero se debe respetar el derecho de las medianas propiedades y de la empresa agropecuaria, el Derecho a la Propiedad Privada que es precautelado por la Constitución Política del Estado. En estos tiempos de crisis económica y social, los bolivianos deben trabajar unidos por la solución de sus problemas.

Las Leyes han sido creadas para permitir la convivencia armónica de la sociedad, por lo tanto no son verdades inamovibles que subsisten a las personas y los pueblos, todo lo contrario se encuentran en constante proceso de cambio, transformación e innovación para satisfacer las necesidades de todos los grupos sociales. La realidad agraria aunque presente un cúmulo de contradicciones sociales no es diferente, es la aplicación adecuada y transparente de las normas la que otorgará de una manera pacífica y ordenada a los campesinos las reivindicaciones por las que han luchado durante siglos.

II.1.2. La Función Social y la Función Económico Social. Los Criterios para determinar su cumplimiento.

La Ley 1715, reconoce y determina los siguientes tipos de propiedad agraria: el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, las tierras comunitarias de origen, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria. En los primeros 4 casos, se verifica, solamente el cumplimiento de la ***FUNCIÓN SOCIAL***, que se reconoce cuando los propietarios o poseedores de los predios, 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, expresando estas mejoras en términos económicos, sociales o culturales.

La evaluación sobre el cumplimiento de la ***FUNCIÓN SOCIAL***, esta reglamentada por los principios de la normativa agraria en vigencia. Frecuentemente se

utiliza este concepto para investir al poseedor de su derecho propietario. Son consideradas también aquellas disposiciones agrarias que se encuentran vigentes y que son compatibles con el actual proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria.

La ***FUNCIÓN ECONÓMICO - SOCIAL*** es un concepto integral que además de los planteamientos descritos comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento, servidumbres ecológicas y reservas privadas de patrimonio natural, que no deben exceder las superficies consignadas en el título o trámite .

La calificación de la función económico social de la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, se determina por el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo en el área, estudiándose además, las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

En cuanto a las actividades forestales, de investigación, conservación y protección de la biodiversidad y ecoturismo, se verifica si se han otorgado las concesiones de manera regular y pertinente, si existen las autorizaciones necesarias, de acuerdo a normas especiales aplicables, además de observar el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en las autorizaciones descritas.

Para puntualizar el empleo de los parámetros de medición de la función social o función económico social de un predio, es necesario tomar en cuenta la calificación de la propiedad a partir de la superficie obtenida en la fase de pericias de campo (agrícola, ganadera, mixta), tomando en cuenta la actividad mayor de la tierra. Para efectuar la verificación de la FS o la FES, son tomadas en cuenta un conjunto de normas, que son las que definen las actividades de los encargados de efectuar el proceso de saneamiento y la Evaluación Técnico Jurídica.

En base al reconocimiento físico del área a ser saneada, se identifican aquellas superficies comprendidas en la calificación de pequeña propiedad agrícola o ganadera, y de acuerdo a la zona geográfica donde se hallen ubicadas las tierras las superficies fluctúan: **De 0,0001 Has. A 500 Has.** Una vez identificadas las actividades productivas o la residencia del propietario, beneficiario o poseedor del predio, debe procederse al reconocimiento del cumplimiento de la función social en la totalidad del predio mensurado.

Durante el reconocimiento de la actividad principal del predio, sea esta agrícola, ganadera, forestal u otras de índole productiva, se establece de manera paralela el uso distinto de la tierra si lo hubiere, puesto que esta puede estar empleada en actividades de conservación y protección de la biodiversidad, reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo. También se incluyen dentro de la actividad productiva, las superficies en descanso (salvo conflicto u ocupación de tercero).

La verificación del cumplimiento de la función social o económica social es determinante en aquellas áreas donde se encuentran conflictos de derecho propietario, para su definición se toma en cuenta el principio establecido en el Art. 166 de la Constitución Política del Estado, *“el trabajo es la fuente fundamental para la conservación y adquisición de la propiedad agraria ...”*, concordante con lo dispuesto en el Art. 3º de la Ley de Reforma Agraria que establece que la tierra es para quien la trabaja.

La verificación del cumplimiento de la FS o FES, implica la constatación de la residencia habitual de quien invoca el derecho propietario, quien ejercita una posesión pacífica y continuada del predio, anterior a la vigencia de la Ley 1715. Los asentamientos verificados luego de la publicación de la nueva Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, son consideradas ilegales.

Los instrumentos, aplicables para la verificación de la **FUNCIÓN SOCIAL**, son transcritos a continuación, pudiendo utilizarse indistintamente de acuerdo a la disponibilidad que se tenga de estos. Sin embargo debe tomarse en cuenta que los datos disponibles, deben aportar al proceso, el mayor grado de veracidad y confiabilidad requeridos, para garantizar la transparencia del trámite y de las personas que llevan a cabo.

PARAMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACIÓN
<p align="center">Residencia o Actividad productiva</p>	<p>DE GABINETE</p> <p>Instrumentos técnicos (imágenes satelitales, aerofotogrametría y otros)</p> <p>DE CAMPO</p> <p>Ficha Catastral</p> <p>Documentación aportada.</p>

Cuando se lleva a cabo la verificación del cumplimiento de la **FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL** constatando la existencia de la actividad productiva o el empleo de la tierra en actividades de Investigación, Ecoturismo, Conservación y Protección de la Biodiversidad o Reserva del Patrimonio Natural, estas deben abarcar no menos del cincuenta por ciento de la totalidad de la propiedad. De esta manera se trata de evitar el latifundio, la concentración de grandes extensiones de terreno que no importan utilidad alguna ni para el propietario, ni para la comunidad porque no están siendo trabajadas.

Tratando siempre de consolidar el objetivo principal de la Ley de Reforma Agraria de 1953, que era el de erradicar el latifundio, cuando se efectúe la valoración de

predios, con una extensión superficial mayor a las 500 Ha, y una vez constatada la existencia de actividad productiva u otras enumeradas en los párrafos precedentes, se procederá a la identificación de tareas discriminándolas de manera aproximada de las superficies que se encuentren improductivas o no cumplan con la FES.

Tratándose de Tierras Comunitarias de Origen, las actividades productivas, de uso o aprovechamiento realizadas vulnerando las normas administrativas dictadas por autoridades competentes, no se tendrán como válidas a tiempo de establecer el cumplimiento de la función económico social.

Además de las actividades descritas que permiten identificar el uso o aprovechamiento de la tierra en actividades productivas, en las medianas propiedades, debe constatarse la explotación de recursos con el concurso de trabajadores asalariados (eventuales o permanentes) del empleo de medios técnico-mecánicos, considerando que la producción es destinada al mercado. En las propiedades ganaderas, se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca.

En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, debe constatarse el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en las autorizaciones mencionadas.

En resumen el cuadro siguiente permite enumerar los instrumentos que deben ser utilizados para la verificación de la función económico social, garantizando la eficacia y transparencia del proceso:

PARAMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACION
	DE GABINETE Instrumentos técnicos (Imágenes satelitales, aerofotogrametría y otros)

<p>ACTIVIDAD PRODUCTIVA U OTRO USO SOCIAL</p>	<p>DE CAMPO</p> <ul style="list-style-type: none"> Ficha Catastral Registro de marca de ganado Certificaciones Documentación aportada por el interesado Documentación aportada por los demandantes (SAN-TCO) Declaración jurada de mejoras Plan de Ordenamiento Predial Resoluciones Administrativas de la Superintendencia Forestal para el caso de aprovechamiento forestal o actividades de conservación o protección de la biodiversidad.
--	--

Cuando se efectúa la valoración del cumplimiento de la función económica social, debe hacerse utilizando los instrumentos contenidos en este cuadro. Esta información es recogida durante la fase de pericias de campo y, en su defecto, son obtenidos en la Exposición Pública de Resultados.

Existen **PARÁMETROS DE MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA**, entendida como el empleo de la tierra para fines agropecuarios, forestales y otras actividades de este carácter, precautelando el interés público, en beneficio de la sociedad y el de su propietario; identificando como parte de la actividad productiva la superficie aprovechada en actividades agrícolas, pecuarias y las ocupadas para efectuar mejoras introducidas por el propietario o poseedor, además de las superficies en descanso, que fueran destinadas a actividad agropecuaria.

Dentro de estos parámetros se consignan las **ÁREA DE PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO**, referidas a las superficies reconocidas en favor del propietario actual o del poseedor legal, que son destinadas a la expansión de la actividad productiva, promoviendo el desarrollo económico del beneficiario o su región.

Las **SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS** son limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad, en razón de conservación y sostenibilidad de los recursos renovables.

Dentro de esta categoría, debemos destacar la probable existencia de **RESERVAS DEL PATRIMONIO NATURAL**, constituidas por Servidumbres Ecológicas Voluntarias, establecidas por el propietario, para conservar valores ecológicos o bellezas escénicas y paisajísticas sobresalientes en su propiedad. Estas deben ser delimitadas tomando en cuenta la extensión y límites cartográficos, bajo normas establecidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Además de las actividades productivas agrícola y pecuaria, existes otras que sirven para identificar y verificar el cumplimiento de la **FUNCIÓN SOCIAL** o **FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL**, respecto al uso de la tierra, tales como:

Las Actividades **FORESTALES**, que son aquellas relativas a la forestación, explotación racional de áreas boscosas, reforestación, y otras, cuyo desarrollo se halla regulado por la Superintendencia Forestal.

Las Actividades relacionadas al **ECOTURISMO, INVESTIGACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**, orientadas al uso de la tierra en actividades medio ambientales, orientadas a la preservación, protección y manutención del equilibrio en el ecosistema.

EL PRINCIPAL RECURSO PARA LA COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO-SOCIAL, ES LA VERIFICACIÓN DIRECTA, EN TERRENO, durante la ejecución de las pericias de campo, aunque eventualmente pueden hacerse uso de otros recursos como Planes de Ordenamiento Predial, fotografías aéreas, imágenes de satélite, u otro medio técnico, veraz que no implique necesariamente el uso de instrumentos de alta precisión, así como cualquier información técnica y/o jurídica que resulte idónea. Toda esta información debe ser recopilada asta la finalización de la evaluación técnico-jurídica del área o polígono respectivo.

Para determinar el cumplimiento total o parcial de la función económico social, deben calcularse porcentajes del terreno evaluado para posteriormente convertir estos en una superficie final, procediendo a la sumatoria de los siguientes parámetros, previamente verificados conforme a procedimiento:

- Determinar aproximadamente la superficie con actividad productiva.
- Superficie con uso distinto.
- Servidumbre ecológica legal si existiere.
- Añadiendo con el cálculo global la Superficie de Proyección de Crecimiento.

De no constatar actividad productiva alguna o el desarrollo de actividades de Conservación y Protección de la Biodiversidad, Reserva del Patrimonio Natural, Ecoturismo o Investigación en un predio, conforme los procedimientos, corresponderá determinar el incumplimiento parcial o absoluto de la Función Social y Económico Social, según corresponda.

Aquellas superficies que incumplen la FES, son identificadas como tierras fiscal disponible y se dispondrá en la etapa correspondiente a su inscripción en Derechos Reales,

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.

En esta parte del proceso es necesario puntualizar que las tierras fiscales disponibles, una vez identificadas deben, ser dotadas a los propietarios que no la poseen o a aquellos que la poseen insuficientemente y no registrase en derechos reales a nombre del INRA.

La Ley 1715 determina que para efectuar la Dotación o Adjudicación de la Tierra debe esperarse que el Saneamiento de la propiedad Agraria se encuentre concluido, pero debido a los crecientes problemas que requieren de urgente soluciones mucho más viable, optar por este procedimiento.

También Existen directrices generales que sirven para identificar el incumplimiento, tanto de la Función Social como de la función económico social, estos parámetros, y se encuentran establecidos en el siguiente cuadro:

PARAMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACIÓN
Falta de Residencia y/o Falta de actividad productiva	DE GABINETE Instrumentos técnicos (Fotos satelitales y/o aerofotogrametría) DE CAMPO Ficha Catastral o informe técnico jurídico Certificaciones

Para determinar el incumplimiento total de la función económico- social, debe tomarse en cuenta el siguiente procedimiento:

- Establecer la mensura total del predio siguiendo las normas técnicas establecidas por el INRA.

- Determinar la ausencia del interesado dentro del proceso de saneamiento, durante la vigencia de Pericias de Campo o al término establecido mediante la Resolución Instructoria, que servirá para presumir la falta de posesión o residencia en el predio, para esto se efectúa el llenado de la Ficha Catastral anexa al presente trabajo. Igualmente constatar la falta de trabajo, actividad productiva u otra actividad diversa en el predio.

- Debe efectuarse un informe de campo en el que se consigne la ausencia de actividad productiva en el predio, haciendo uso de las fotos satelitales y de la información recogida en el lugar. Este informe, debe contener: la superficie total con la que cuenta el predio; debe establecerse la inexistencia de trabajos o actividades productivas o identificar la inexistencia de autorizaciones para actividades forestales, conservación y protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, asimismo el incumplimiento de lo determinado en las autorizaciones para ejecutar las actividades antes mencionadas.

- Tratándose del SAN-TCO, la tramitación de autorizaciones descritas, que se hayan efectuado con posterioridad a la resolución de inmovilización o en violación de las normas cautelares emitidas por autoridades competentes, no se considerarán como válidas para la verificación del cumplimiento de la FES.

En caso de constatarse la situación de desastres naturales, que impidan la verificación de la FES o FS se deberá identificar existencia de las actividades productivas, antes de producirse el desastre, de acuerdo a la superficie y clasificación de

la propiedad, según sea el caso, al siniestro o desastre natural del que haya sido objeto la propiedad.

La valoración e identificación del incumplimiento parcial o absoluto de la función social y de la función económico social debe ser realizada en fase de Evaluación Técnico Jurídica, siendo esta la instancia en la cual se define la situación del predio sujeto a Proceso de Saneamiento.

Sin duda y como se había mencionado en párrafos anteriores la verificación de la FS o FES, respecto a los propietarios, poseedores, subadquirentes de tierras pretende el cumplimiento del principio de que **“LA TIERRA ES PARA QUIEN LA TRABAJA”**, no obstante el proceso presenta limitaciones que se encuentran principalmente relacionadas con la calidad de la tierra y la forma de vida en el área rural, lo cual incide de manera directa en el desarrollo de Bolivia en su conjunto.

Aunque los términos de **FUNCIÓN SOCIAL** o **FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL** manejados en la Ley resultan muy útiles al momento de determinar la situación de los propietarios de la tierra, probablemente la esencia se haya politizado. Consideramos que la tenencia total y productiva de la tierra es un proceso paulatino y el productor agrícola antes de entender y compartir conceptos como **ECOSISTEMA Y BIODIVERSIDAD**, precisa de instrumentos y medios para producir la tierra en óptimas circunstancias, primero para su subsistencia y la de su familia en condiciones dignas, luego para la producción y la inserción competitiva de sus productos en los mercados locales e internacionales y paralelamente dedicarse a la conservación y protección de los recursos renovables que son suyos, aunque en la actualidad probablemente el no lo considera así.

Las disposiciones legales en materia agraria manejan conceptos como **ECOTURISMO, BIODIVERSIDAD, CAPACIDAD DE USO MAYOR DE LA TIERRA** y otros que no condicen con las condiciones de vivienda y trabajo establecidas en el

campo, donde la mayoría de los propietarios de tierras, apenas producen lo necesario para la subsistencia de sus familias y la mediana propiedad y empresa agropecuaria con trabajadores asalariados y tecnología de punta son casi inexistentes.

El concepto de **FUNCIÓN SOCIAL** y **FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL**, son importantes y de hecho, solamente deberían tomarse en cuenta estos parámetros en el proceso de evaluación técnico jurídica para determinar la Nulidad o anulabilidad de los Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en trámite y probablemente los trámites burocráticos deberían ser desterrados del INRA para invertir estos recursos en la producción de los terrenos o atraer capitales dispuestos a invertir en la tierra y en mejorar las condiciones de vida del sector rural.

La producción trae consigo progreso, no solamente para los grupos dedicados a actividades productivas, sino también para el país en su conjunto y la tierra es una fuente inagotable de riqueza que si es explotada en forma comunitaria y bien planificada, si los recursos destinados al agro, efectivamente benefician a los campesinos probablemente la realidad de todos los bolivianos sería diferente.

II.2 REGLAS SOBRE NULIDADES

Las Reglas establecidas para la figura jurídica de la Nulidad en el Saneamiento de la propiedad agraria, contenidas tanto en la Ley N° 1715 como en su Decreto Reglamentario, proporcionan las normas básicas de orientación para el análisis e identificación de los vicios de Nulidad y Anulabilidad, en títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite, substanciados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización respectivamente, que se encuentren en proceso de saneamiento al momento de ejecutarse la evaluación técnico jurídica.

Las Leyes agrarias disponen que el régimen de Nulidad es aplicable a todo tipo de propiedad y el de Anulabilidad a Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias en

casos específicos, este puede aplicarse excepcionalmente a pequeñas propiedades, solares campesinos, comunidades indígenas y campesinas, en caso de existir conflicto de derechos, a petición expresa de la parte interesada o por abandono de la propiedad.

La declaración de Nulidad de Títulos Ejecutoriales determina el archivo definitivo de obrados, aunque podría darse el caso de que el vicio no afecte la validez del expediente que le dio origen. La declaración de Nulidad en procesos agrarios en trámite, determina el archivo definitivo de obrados si el vicio afecta la validez de la sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1992, caso contrario mantiene su calidad de proceso agrario en trámite.

II.2.1. Nulidad y Anulabilidad.

Se define a la Nulidad como la ineficiencia o ineficacia de un acto jurídico, puesto que carece de las condiciones necesarias para considerarlo como válido. Es aquel acto jurídico que no nace a la vida del derecho. Un acto de esta naturaleza no puede ser confirmado, en consideración a la gravedad del vicio del que adolece. En materia civil, son considerados vicios de Nulidad el error, la violencia y el dolo, que recaen sobre la voluntad del que compromete el acto jurídico.

En el caso de la Nulidad en materia agraria, resulta muy difícil establecerla, dado que los elementos aportados por los expedientes agrarios datan de mucho tiempo atrás por lo que no se pueden identificar vicios como el dolo que es una figura jurídica muy subjetiva, además los primeros propietarios de los títulos ejecutoriales ni siquiera se encuentran con vida, sino sus herederos o en su defecto la propiedad agraria ha seguido una tradición (transferencias sucesivas).

Lo que debería buscar el Saneamiento de la propiedad Agraria es resolver los problemas de las clases campesinas no empeorarlos. No son siempre las comunidades campesinas u originarias las que se apersonan a efectuar el saneamiento, que dicho sea de

paso y debido a su número de componentes, tienen sus derechos propietarios relativamente resguardados, sino los pequeños propietarios, los dueños de solares campesinos que tienen la intención honesta de regularizar la situación de sus terrenos o los de sus padres.

Se piensa que la mayoría de los productores agrícolas, se encuentran adscritos a las comunidades campesinas, a las federaciones de campesinos o de colonizadores, pero no siempre es así y es para estas personas para las que debe hacerse una ley más justa e igualitaria, que por supuesto también beneficiará a los grupos rurales. La propiedad común de la tierra no es mala, de hecho es un concepto muy valorable, pero es indiscutible que el entorno social, cultural, económico ha cambiado a nivel mundial desde hace 500 e incluso en el campo los propietarios y trabajadores agrícolas quieren “su propia parcela de terreno”, dentro de la comunidad, y se asocian en pequeños grupos para compartir los gastos emergentes del saneamiento como comunidades campesinas aunque no tengan un conocimiento cabal de lo que es una TCO, entonces ¿Cómo decirles que sus títulos presentan vicios de nulidad o anulabilidad, títulos que pertenecían a sus padres, abuelos o tatarabuelos?

Como habíamos descrito en párrafos anteriores la Anulabilidad es subsanable, siempre y cuando se verifique el cumplimiento de la FS o FES, lo que no sucede con la nulidad, resulta poco admisible que un campesino o una comunidad pierdan porción de su terreno por consideraciones burocráticas o errores de fondo o forma en los que seguramente ni ellos, ni sus padres o abuelos tuvieron nada que ver.

La Ley N° 1715 plantea la titulación sin más trámite de los solares campesinos y la pequeña propiedad, sin embargo su Decreto Reglamentario en ninguna forma prevé la ejecución de esta titulación y este procedimiento, hasta la fecha simplemente no se ha hecho, todos los expedientes sin importar sus condiciones o extensión concluyen con la Evaluación Técnico Jurídica y la identificación de vicios de Nulidad o anulabilidad.

La Anulabilidad es la condición del acto jurídico que puede ser declarado nulo e ineficaz por existir en la constitución del mismo un vicio o defecto capaz de producir tal resultado. Se dice que el acto jurídico nace a la vida del derecho, pero con defectos de forma que son subsanables. Este acto puede ser confirmado o subsanado, si la tierra se encontrase cumpliendo la función económico social.

Las Nulidades se Clasifican en : Nulidad y Anulabilidad y en materia agraria se emplean ambos términos para referirse a la Nulidad Absoluta y la Nulidad Relativa respectivamente.

II.2.1.1 Características.

La Nulidad se caracteriza porque:

- Requiere ser declarada por autoridad competente.
- No es susceptible de confirmación.
- Debe ser expresamente establecida por una disposición legal.
- Es imprescriptible
- Tiene carácter retroactivo

La Anulabilidad se caracteriza porque:

- Es susceptible de confirmación o subsanación de irregularidades.
- No incide sobre la esencia del acto y es retroactiva.
- Debe ser subsanada por Autoridad competente.

II.2.1.2 Diferencias

Se han identificado las siguientes diferencias entre ambas figuras:

<i>NULIDAD</i>	<i>ANULABILIDAD</i>
Insubsanable	Subsanable
Vicio de Fondo o grave	Vicio de forma o leve

Se consideran vicios de fondo insubsanables o graves en materia agraria:

- La falta de Jurisdicción y competencia.
- Incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales en perjuicio de la causa pública o de un tercero interesado de acuerdo al siguiente detalle:
 - En trámites seguidos ante el Ex CNRA: demanda, audiencia de inspección, sentencia, Auto de Vista Resolución Suprema cuando corresponde.
 - En trámites seguidos ante el Ex INC: Solicitud, resolución interna de adjudicación, minuta protocolizada y Resolución Suprema.
 - Dotaciones o adjudicaciones realizadas en áreas de conservación o protegidas, contraviniendo disposiciones legales que establecen su declaratoria.

En el caso de constatarse en el expediente la inexistencia de las piezas principales de los procesos agrarios, los interesados podrán evidenciar el cumplimiento de todas las actuaciones señaladas, con todos los medios de prueba que tengan a disposición.

En el caso de asentamientos en áreas protegidas se reconocen aquellos Títulos Ejecutoriales que fueron expedidos antes de la declaratoria de área protegida y de la misma manera se reconocen los procesos agrarios en trámite, iniciados antes del 1992, según las normas en actual vigencia.

Los vicios de anulabilidad son todas aquellas infracciones a la norma que son identificadas al momento de la evaluación Técnico Jurídica que no se encuentren contemplados dentro de la Nulidad Absoluta, que da lugar a la Nulidad de Títulos y Procesos, siempre y cuando estas no se refieran al incumplimiento de plazos y términos que no son tomados en cuenta en estos casos.

II.2.1.3. Aspectos Comunes

Como se evidencia en párrafos anteriores, tanto la Nulidad como la Anulabilidad, requieren de una Resolución emitida por autoridad competente, aunque en el caso de la anulabilidad opera previa comprobación del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) o Función Social (FS).

De acuerdo a la normativa actual, ambas figuras presentan carácter retroactivo y pueden ser declaradas de oficio y deben existir al momento de producido el acto o inobservancia legal.

II.2.1.4. Causales Generales de Nulidad y Anulabilidad

La Nulidad y Anulabilidad de Títulos Ejecutoriales, sometidos a proceso de saneamiento, se resuelven tomando en cuenta los requisitos contenidos en las disposiciones vigentes a tiempo de otorgarse estos, particularmente en lo referido a Jurisdicción y Competencia.

En el caso de la Jurisdicción y Competencia debe revisarse todo el procedimiento seguido ante las **JUNTAS RURALES** y **LOS JUZGADOS AGRARIOS MOVILES**, pero resulta poco efectivo revisar conflictos de esta naturaleza que se dieron años atrás, en todo caso solamente deberían revisarse aquellos procesos recientes, por ejemplo aquellos que fueron iniciados diez años antes de la intervención del CNRA y el INC, salvando el caso

de aquellas dotaciones o adjudicaciones que vulneren los principios contenidos en el Art. 25 de la Constitución Política del Estado.

Se aplican ambas figuras legales por haber efectuado actos que las disposiciones legales prohíben terminantemente o cuando se ha dejado de hacer lo que estas ordenaban del mismo modo, cuando se actúa en perjuicio de la causa pública o de un tercero interesado. Proceden también cuando se ha efectuado Dotación o Adjudicación en áreas de conservación o protegidas, posteriores a la declaratoria.

La vulneración u omisión de disposiciones contenidas en las normas adjetivas, que desarrollaremos posteriormente, causarán vicio de Anulabilidad, solamente cuando se evidencie abandono de comunidades campesinas o indígenas, solares campesinos, propiedades pequeñas, medianas y empresas.

Es necesario puntualizar que la suma de vicios de anulabilidad no dan lugar a un vicio de nulidad ya que ambas figuras son tratadas de manera individual y tienen un origen independiente.

II.2.1.5. Nulidad Absoluta y Relativa y Criterios para la aplicación de ambas figuras legales

En el caso de la falta de Jurisdicción y Competencia, se tiene el caso de Dotaciones o Adjudicaciones en las que se evidencia la inobservancia del Art. 25 de la Constitución Política del Estado, que establece.... *“Dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo la pena de perder, en beneficio del Estado la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por Ley expresa”.*

Se considera causal de Nulidad Absoluta, las dotaciones realizadas por el S.N.R.A., en áreas declaradas de reserva para planes de Colonización, en trasgresión del artículo 1ero. de la Ley del 6 de noviembre de 1958, que a la letra dice: *"Todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los trámites de ley, CON EXCEPCIÓN de aquellas zonas que mediante Ley o Decreto Supremo fueron declaradas en RESERVA PARA PLANES DE COLONIZACIÓN, las mismas que quedarán bajo la jurisdicción, del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respectivas."*

Procede en aquellas Dotaciones o Adjudicaciones, en áreas clasificadas cuya norma de creación prohíba el asentamiento con fines agropecuarios, su distribución o expresamente deje sin efecto un proceso agrario en Trámite o Título Ejecutorial.

Dotación o adjudicación en superficie de propiedad agraria privada, por inobservancia del Art. 22 de la Constitución Política del Estado, que garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo, este artículo dispone también la expropiación que procede por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple con la función social, ambos extremos deben ser calificado y efectuarse la indemnización si procede. El Art. 5 del Decreto Ley de Reforma Agraria del N° 3464 del 2 de Agosto de 1953, reconoce la propiedad agraria privada como aquella que se otorga en favor de personas naturales o jurídicas, para ejercitar derechos en sujeción a las leyes civiles.

Dotación o adjudicación en áreas urbanas, que pertenecen al dominio patrimonial del Estado, como son las tierras baldías, las que se revierten por caducidad de concesión, tierras vacantes que se hallan fuera del radio urbano de las poblaciones, las pertenecientes a organismos y autarquías dependientes del Estado, las tierras forestales de carácter fiscal y demás bienes reconocidos con este carácter por las Leyes vigentes.

En el caso de la vulneración de la Norma Sustantiva, se debe verificar (en el caso de la Empresa Agrícola) el capital que se invirtió o que se pensaba invertir en la explotación y que las dotaciones hayan sido efectuadas en favor de mayores de 18 años si son solteros y de mayores de 14 años si son casados.

En el caso de las tierras sujetas al régimen de colonización, se debe verificar el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 del Decreto Supremo 7765 del 31 de Julio de 1966, modificado por el Decreto Supremo 8481 del 18 de septiembre de 1968, en cuanto a los requisitos que deben cumplir las sociedades y empresas para acceder a la adjudicación.

Por inobservancia de los requisitos para ser admitido como colonizador, dispuestos en el Art. 25 inc.f) del Decreto Ley 7765 del 31 de Junio de 1966 se debe exigir el certificado de solvencia tributaria a medianas propiedades y empresas agropecuarias, de acuerdo a lo establecido por el Art. 2 del Decreto Supremo 11121.

El Artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria que establece que el límite para la adjudicación de las tierras por familia, se hará en razón de una unidad de dotación, equivalente a la extensión de la pequeña propiedad.

También tenemos el caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 33 del Decreto Supremo No 3471 del 27 de agosto de 1956. La falta de notificación a interesados y o colindantes en inobservancia a lo dispuesto por el Art. 37 del Decreto Supremo 3471 y Art. 5 de la Ley del 22 de diciembre de 1956.

La Inexistencia de juramento de topógrafo habilitado para el proceso de dotación por trasgresión del Art. 29 del Decreto Supremo 3471, en concordancia con el Art. 5 inc. C) de la Ley del 22 de diciembre de 1956.

La realización de la Audiencia de Inspección ocular , sin que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 5 inc.c) de la Ley del 22 de diciembre de 1956, concordante con el Art.42 del Decreto Supremo 3471.

Si de los datos o antecedentes cursantes en el expediente, se establece la inexistencia o falta de constancia de levantamiento y plano topográfico; se observará el incumplimiento del artículo 5 inc. f) de la Ley del 22 de diciembre de 1956; considerando a su vez que la substanciación del proceso carecería de precisión en su objeto, afectando la validez sustancial del derecho otorgado.

Por incumplimiento del Art. 8 de la Ley del 22 de diciembre de 1956, que determina la obligatoriedad de la calificación de la propiedad en la sentencia, salvo que sea subsanada en resolución superior, caso en el que no ameritará observación.

Por incumplimiento del Art. 57 del Decreto supremo 3471, que dispone la notificación con la sentencia (aplicable a los procesos que cuenten con Auto de Vista). Tratándose de un proceso titulado o en trámite y dispuesta la prohibición de venta u otro tipo de condicionamiento, por Resolución Suprema o Auto de Vista; será observable evidenciada que fuera su trasgresión.

En el caso de los expedientes tramitados ante el Ex Instituto Nacional de Colonización, si existe inobservancia de los requisitos que debe contener la solicitud o petición de acuerdo a lo previsto en el Art. 1 del manual de procedimiento de adjudicación de tierras, en los procesos sustanciados a partir del 26 de enero de 1979.

El incumplimiento de los requisitos de apersonamiento en sujetos individuales y sociedades, previsto por los artículos 2 y 3 del Manual de Procedimiento de Adjudicación de Tierras.

La inexistencia del informe en conclusiones del abogado de Titulación sugiriendo la procedencia y o rechazo de la demanda, o la omisión de algunos de sus contenidos previstos en el Art. 7 del manual de procedimiento de Adjudicación de Tierras.

La falta de aprobación del croquis de ubicación, por el Departamento de Ingeniería vulnerando lo dispuesto en el Art.9 del Manual de Procedimiento de Adjudicación de Tierras. La falta de firmas en el contrato de compraventa del Director del Instituto Nacional de Colonización, adjudicatario, Fiscal de Gobierno o del Contralor de la República, por vulneración de lo determinado el Art. 15 del manual de procedimiento de Adjudicación de Tierras.

Tratándose de un proceso titulado o en trámite y dispuesta la prohibición de venta u otro tipo de condicionamiento, por Resolución Suprema o en minuta de transferencia protocolizada; será observable, evidenciada que fuera su trasgresión.

La falta de cumplimiento de plazos y términos, no determina la existencia de vicios de Nulidad o Anulabilidad, sean en trámites sustanciados ante el S.N.R.A. o I.N.C. e independientemente del tipo de propiedad que se trate.

Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer directrices para el trabajo de revisión y análisis de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en Trámite, mismas que deberán ser aplicadas conforme las disposiciones agrarias vigentes al momento de la sustanciación de los trámites agrarios y según el caso presentado, salvo norma expresa que disponga lo contrario.

II.3 EL CÓDIGO CIVIL Y EL TRATAMIENTO DE LA NULIDAD Y ANULABILIDAD

Se conoce como fuentes de las obligaciones a aquellas circunstancias que propician su nacimiento. Actualmente se distinguen, según la doctrina del Derecho Civil,

dos categorías de fuentes. Las denominadas voluntarias, que requieren una manifestación de la voluntad de las personas, como por ejemplo los contratos ; y aquellas no voluntarias sin la participación de la voluntad, por ejemplo los hechos ilícitos o las disposiciones de la Ley , como lo mencionaba Mazeaud. En derecho civil el contrato (acuerdo de voluntades generados de obligaciones) se considera la fuente principal de las obligaciones.

El concepto de contrato nace de la diferenciación de **ACTO JURÍDICO** y **HECHO JURÍDICO**. En el código civil abrogado , se incluye implícitamente la teoría del acto jurídico en la reglamentación del contrato en general, y se incluye además la teoría de la obligación del contrato, no obstante el acto jurídico y el contrato no son lo mismo, el contrato es una clase de Acto Jurídico, puesto que para suscribirlo interviene la voluntad de el hombre.

El código civil vigente tampoco contempla una reglamentación particular al acto jurídico, simplemente aplica la teoría del acto jurídico respecto a cada uno de los actos jurídicos que son reglamentados bajo las normas generales de los contratos. La **NULIDAD** en los contratos, procede al haberse encontrado vicios en el consentimiento como el **ERROR, LA VIOLENCIA O EL DOLO**.

Tampoco se aplican los términos de nulidad y rescisión como sinónimos. La nulidad y la anulabilidad tienen lugar cuando se violado un mandato o la prohibición legal, o cuando existe un vicio o defecto legal del acto jurídico que puede dar lugar a la anulabilidad; en cambio la rescisión se da como consecuencia de una lesión o perjuicio ocasionado a la parte afectada.

LA ACCIÓN DE NULIDAD se funda en algún vicio o defecto de los elementos esenciales del contrato, mientras que la rescisión se produce a causa de la existencia de algún perjuicio económico.

II.3.1. Doctrina

Aunque el tema de las nulidades ha sido bastante abordado ampliamente por los tratadistas de Derecho Civil todavía genera muchas controversias. Cuando se habla de la validez de un negocio o acto jurídico, es necesario abordar otros extremos que se le contraponen, y así lo expresa Carlos Morales Guillén al decir: *“(...) mientras la validez no admite grados, la invalidez si los admite, porque se dan diferentes formas de ella (R. Villegas)”*. La invalidez da lugar a la ineficacia del acto jurídico por falta de algún elemento esencial, o al hecho de que aún cuando el acto exista no puede surtir efectos en todo o en parte.

La inobservancia de las normas legales o la infracción de sus preceptos, contrariando el orden público o los fundamentos esenciales de la contratación, conlleva la idea de la ineficacia del acto celebrado, este concepto es el que se encuentra inmerso en la Nulidad Absoluta y Relativa en materia agraria, vale decir que las relaciones en el área rural se encuentran reglamentadas también por el derecho privado.

Diremos entonces que los actos jurídicos pueden ser existentes o inexistentes, válidos o nulos. En base a esta diferenciación se efectúa la clasificación que distingue, la nulidad absoluta de la nulidad relativa o anulabilidad, diferenciación de la que participaron Aubry y Rau, Planiol y Ripet, mientras Bonnetcase hace una diferenciación bipartita entre inexistencia y nulidades.

Los autores que se han inclinado por la inexistencia del acto, señalan como signos característicos los siguientes:

- a) no existe, independientemente de toda declaración judicial;
- b) puede alegarla cualquier persona;
- c) jamás produce efectos de derecho;
- d) su confirmación es imposible y;
- e) la prescripción no la subsana, porque no se puede subsanar lo que no existe.

En las disposiciones del código abrogado el tema de las nulidades se encontraba dispersamente tratado. En el código vigente se ha sistematizado la formulación de ambos puntos, donde se expresa que aunque el negocio existe materialmente, en la Nulidad y desde el punto de vista del derecho es como si no existiese.

En la doctrina clásica del Derecho Civil, que orientaba el anterior código, *"nulidad era la ineficacia de un acto jurídico, proveniente de la ausencia de una de las condiciones de fondo o de forma requeridas para su validez"* (Capitant). Este mismo autor, señala que la noción de acto inexistente, es teóricamente distinta de la del acto nulo, aunque en la práctica ambos términos se usen como uno solo. Señala que la inexistencia de un acto jurídico resulta de la ausencia de uno de los elementos constitutivos esenciales para su conformación.

Pueden resumirse brevemente las causas y características de la nulidad absoluta y relativa según el código de la siguiente manera: En la nulidad la causa es la violación de un precepto legal, es decir, un acto ilícito. En la anulabilidad, la causa es un vicio interno como la incapacidad, los vicios del consentimiento como el error, la violencia el dolo la lesión.

Quiere esto decir, en concepto de Messineo, que la anulabilidad del contrato es, respecto de la nulidad, un grado menos grave de invalidez, por eso el código civil italiano también llama a la anulabilidad impugnabilidad.

De las explicaciones precedentes puede aceptarse como concepto de la nulidad por su precisión la de Buteler Cáceres que considera dicha figura como: *" la sanción de invalidez dispuesta por la Ley para el acto jurídico que adolece de algún efecto constitutivo"*. Este concepto es un adecuado precepto del ordenamiento jurídico frente a la violación de sus normas, que revisten carácter expreso y no tiene más fuente que el mandato imperativo de la ley porque toda nulidad debe estar expresamente determinada o

formalmente prevista por la Ley, conforme al axioma de la doctrina francesa, no hay nulidad sin texto.

La nulidad afecta el interés general, es de orden público; por eso puede ser declarada aún de oficio, es imprescriptible e inconfirmable. La anulabilidad, toca el interés privado; no puede ser declarada de oficio, es prescriptible, excepto como excepción y confirmable.

La nulidad implica la inexistencia, porque hace como si no existiera el contrato, esto es, lo considera no celebrado o no formado, por lo que puede surtir algún efecto. En cambio la anulabilidad no desconoce la existencia del contrato, ya que este puede surtir efectos. La nulidad puede ser demandada por todo interesado y aún puede ser declarada de oficio, en los contratos celebrados para perpetrar un delito mediante la asociación delictuosa, o para violar prohibiciones legales o para declarar nulo un matrimonio. La anulabilidad sólo puede ser intentada por aquel en cuyo interés o protección ha sido establecida.

Nulo es lo que no existe, lo que carece de personalidad y de presentación, y por lo tanto no es objeto de consideración legal, aquello que contradice al orden público o los fundamentos esenciales de la contratación; lo anulable atenta contra derechos personales, que no interesan a la sociedad, pero cuyo mantenimiento y conservación esta obligada a procurar la ley.

La ley determina que la nulidad y la anulabilidad deben ser declaradas judicialmente, esto es, no producen efectos de pleno derecho. En el Derecho Romano los actos nulos lo eran de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial, mientras que los anulables, están sometidos a la necesidad de una declaración judicial para quedar sin efecto. Este criterio ya no es considerado así y la tendencia del Derecho moderno, es adoptada por el código civil.

La ineficacia de actos jurídicos opera de pleno derecho y no es necesario reclamarla ni por vía de acción ni por vía de excepción, puesto que no es necesaria la existencia de una declaración judicial y el juez puede conocerla en cualquier momento sin necesidad de fallo.

La necesidad de la declaración judicial de nulidad se justifica porque las partes no pueden hacerse justicia por sí mismas cuando se presenta un conflicto de derechos sobre la validez o invalidez del contrato, caso en que debe buscarse, mediante el correspondiente proceso, la declaración judicial sobre si existe o no la causa de nulidad que se discute. Por regla general, la nulidad no impide que el acto o contrato produzca efectos (así se los llame o considere provisionales) estos deben ser destruidos por la sentencia del juez.

Las acciones que se fundan en la nulidad de un acto o contrato no pueden ejercitarse sin que primero se obtenga la declaración judicial de dicha nulidad. Cuando una nulidad no se funda en la nulidad de un acto u obligación, no hay necesidad de solicitar previamente la declaración de esta nulidad. Las nulidades son de declaración estricta. Únicamente puede hablarse de nulidad de los actos jurídicos. Los hechos jurídicos simplemente existen y no cabe determinar grados respecto a una mayor o menor existencia. Carece por eso de sentido decir que los hechos son nulos, porque la nulidad es una noción esencialmente técnica elaborada por el derecho tomando en cuenta los elementos del acto jurídico como manifestación de la voluntad animada de la intención de producir consecuencias de derecho.

II.3.2 Legislación

El código civil, dispone que tanto la Nulidad como la anulabilidad deben ser declaradas judicialmente. La nulidad y la anulabilidad que hayan sido declaradas surten efectos de carácter retroactivo, igual que en materia agraria, vale decir:

- Las obligaciones incumplidas se extinguen pero si el contrato ha sido cumplido total o parcialmente, las partes deben restituirse mutuamente lo que recibieron, salvo que el contrato sea anulado por incapacidad de una de las partes, en cuyo caso, la parte impedida no esta obligada a restitución alguna. En el caso de Declaratoria de nulidad en materia agraria, se extinguen las hipotecas y gravámenes .

El Art. 549 del Código civil dispone: *"El contrato será nulo:*

- 2) Por faltar en el contrato objeto o la forma prevista por la Ley como requisito de validez.*
- 3) Por faltar en el objeto del contrato los requisitos señalados por ley.*
- 4) Por ilicitud de la causa y por ilicitud del motivo que impulsó a las partes a celebrar el contrato.*
- 5) Por error esencial sobre la naturaleza o sobre el objeto del contrato.*
- 6) En los demás casos determinados por ley.*

Se determina que la Nulidad de algunas de las cláusulas del contrato no determina la nulidad total de este y la acción de nulidad puede ser interpuesta por cualquier persona que invoque un interés legítimo. La acción de nulidad no prescribe y un contrato declarado nulo no puede ser confirmado.

De acuerdo a lo dispuesto por el Art. 554 del Código Civil : *"El contrato es anulable:*

- 1) Por falta de consentimiento para su formación.*
- 2) Por incapacidad de una de las partes contratantes. En este caso la persona capaz no podrá reclamar la incapacidad del prohibido con el que ha contratado.*
- 3) Por que una de las partes, aún sin haber sido declarada interdicta , era incapaz de querer o entender al momento de celebrarse el contrato, siempre que resulte mala fe en la otra parte, apreciada por el perjuicio que se ocasione a la primera según la naturaleza del acto o por la circunstancia.*
- 4) Por violencia, dolo o error sustancial sobre la materia o sobre las cualidades de la cosa.*
- 5) Por error sustancial sobre la identidad o las cualidades de la persona cuando ellas hayan sido la razón o motivo principal para la celebración del contrato.*

6) En los demás casos determinados por la ley.

La excepción de anulación puede ser interpuesta en cualquier tiempo, y el contrato anulable puede ser confirmado. La anulabilidad no perjudica aquellos derechos que pudieran haber adquirido terceros involucrados en el acto de buena fe y a título oneroso.

II.4. RESOLUCIONES EMERGENTES DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Un proceso de Evaluación Técnico Jurídico concluye cuando se proponen soluciones a un conflicto de tenencia de tierras, la legitimación de un poseedor, la corrección de requisitos de fondo y forma que permitan a la persona que invoca el derecho, contar con la seguridad jurídica que necesita para hacer de su terreno realmente productivo.

Estas alternativas de solución son precisamente sugeridas por el Jurista a cargo del expediente, quien luego de haber revisado todos los aspectos del expediente técnicos, legales, e históricos emite un criterio que debe ser plasmado en una resolución que resuelva el problema .

Las Resoluciones de las que se hace mención pueden ser las siguientes:

- Resoluciones Supremas
- Resoluciones Administrativas.
- Resolución de Dotación y Adjudicación Simple

II.4.1. Resoluciones Supremas

El Presidente de la República, conjuntamente al Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, recibido los actuados y las sugerencias efectuadas por el

INRA, dictará por cada Título Ejecutorial revisado una Resolución Suprema que puede ser:

- a) **Confirmatoria**, cuando el Título Ejecutorial esté exento de vicios, esta resolución declara la validez de los Títulos Ejecutoriales, disponiendo la elaboración de planos de los predios comprendidos en las superficies de los Títulos Ejecutoriales y en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), acompañada de su registro en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro legal. Debe disponer además la emisión de certificados de saneamiento que adjunten los planos que les correspondan y su entrega a cada uno de los titulares de predios existentes al interior de la superficie comprendida en los Títulos Ejecutoriales.
- b) **Convalidatoria**, cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra se encuentre cumpliendo la FS o la FES en toda su extensión, en relación a sus titulares; primeramente deben subsanarse los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales, para proceder a elaborar los planos y emitir las certificaciones de saneamiento a las que se refiere el párrafo anterior.
- c) **Modificatoria**, cuando el Título Ejecutorial, se encuentra afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y la tierra se encuentra cumpliendo en forma parcial la FES, en relación a los titulares del predio. En este caso también se subsanan los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales, se elaborándose los planos y se emiten las certificaciones, en relación a la superficie que se encuentre, cumpliendo la función económico-social.

- d) **Anulatorias**, cuando el Título Ejecutorial, se encuentra afectado de vicios manifiestos de Nulidad Absoluta, o cuando se encuentra afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y no exista cumplimiento de la FS o la FES, procede la nulidad de Títulos Ejecutoriales además de la cancelación de las partidas de propiedad que tengan como antecedente el Título Ejecutorial anulado. Se cancelan también los gravámenes e hipotecas de las superficies comprendidas en los Títulos Ejecutoriales anulados.

- e) **Anulatoria y de Conversión**, cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo la función social o parcialmente la función económico-social en relación al subadquirente. Esta resolución esta destinada a otorgar Títulos Ejecutoriales en favor del subadquirente, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social.

II.4.2. Resoluciones Administrativas

Son aquellas a dictarse por el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, una vez que ha recibido los antecedentes del proceso, con las respectivas consideraciones de carácter previo, dictamen técnico y legal , a solicitud de parte. Estas resoluciones deben dictarse dentro de un plazo improrrogable de veinte (20) días calendario, computables a partir de la recepción de antecedentes y pueden ser:

- a) **Confirmatoria**, se confirman las resoluciones ejecutoriadas del expediente o minutas de compraventa protocolizadas exentas de vicios, para proceder a la titulación en favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido. Se declara la validez de las

resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y de las minutas de compraventa protocolizadas. Los Títulos Ejecutoriales se otorgan , sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social. En las áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), se entregan los Títulos, previo registro de sus planos en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro legal.

- b) ***Convalidatoria*** , procede en caso de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas, afectadas de vicios manifiestos de nulidad relativa, para proceder a la titulación en favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido, cuando la tierra se encuentre cumpliendo la función social o función económico-social en toda su extensión.
- c) ***Modificatoria*** , la Resolución Modificatoria subsana los vicios manifiestos de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas. Se procede a la titulación , en relación a las superficies que se encuentren cumpliendo la función económico-social.
- d) ***Anulatoria***, procede cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad absoluta, o cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y no exista cumplimiento de la función social o económico-social de la tierra, por lo tanto se dispone la nulidad de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas. Deben cancelarse las partidas e inscripciones preventivas de propiedad cuyo antecedente se halle en estas resoluciones ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas. Se dispone también la cancelación de gravámenes e hipotecas.

- e) ***Improcedencia y Caducidad*** disponen la conclusión del procedimiento sin derecho a titulación. Se declara la improcedencia de la titulación cuando la tierra no cumpla la función social o la función económico-social. Puede declararse la caducidad del procedimiento, determinando la calidad disponible de la tierra, cuando el beneficiario o subadquirente no se hubiere apersonado para continuar el trámite.

II.4.3 Resoluciones de Dotación y Adjudicación Simple

Estas se dictan para los poseedores legales que se hayan apersonado dentro del proceso de Saneamiento y pueden ser:

- a) ***Resoluciones Constitutivas***, a fin de constituir el derecho propietario en favor de poseedores legales y beneficiarios de Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite anulados, que se encuentren cumpliendo la función social o función económico-social. Esta resolución dispone la dotación y titulación, o la adjudicación y titulación según el caso corresponda.
- b) ***Resolución de Dotación y Titulación***, en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), se entregan los Títulos previo registro de planos en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro legal.
- c) ***Resolución de Adjudicación y Titulación***, debe especificarse el precio de adjudicación de la tierra y estará sujeta a la condición suspensiva de su pago en el lugar, tiempo y forma que se determine. Para el pago al contado, se establecerá un plazo que no podrá ser menor a ciento cincuenta (150) días calendario a partir de la Resolución Ejecutoriada. Si los interesados acreditaren legalmente, pago total o parcial, del precio de la tierra, fijado por el Ex-Instituto Nacional de Colonización, dichos pagos se imputarán como cancelación total, o porcentual, según sea el caso, en relación al nuevo valor fijado por la Superintendencia Agraria. La falta de pago del precio de adjudicación, en las condiciones señaladas, dejará sin efecto la adjudicación y

habilitará a las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a distribuir la tierra, bajo la modalidad que se determine.

CAPÍTULO III
NECESIDAD DE COMPLEMENTAR Y
MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO
DESCRITO

CAPÍTULO III

NECESIDAD DE COMPLEMENTAR Y MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO DESCRITO

3.1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER FORMAL SOBRE LOS CUERPOS LEGALES DESCRITOS

Existen varios aspectos que impiden a la Ley 1715, darse a conocer entre los productores agrícolas y culminar con sus objetivos más importantes una de las condicionantes que impiden a la Ley INRA, cumplir con sus metas más inmediatas, es la FALTA DE TRADUCCIÓN DE ESTE CUERPO LEGAL, a los lenguajes de los pueblos originarios.

El manejo de la tierra es una de las políticas sociales de todos los gobiernos y quizá la que más necesita la participación y concurso de los directamente involucrados y una de las formas efectivas para el entendimiento de esta norma es que pueda llegar a conocimiento de los involucrados, no solamente a través de seminarios de capacitación sino por la cabal comprensión de este cuerpo legal, esto considerando que la Constitución Política del Estado, establece, que Bolivia es un país multilingüe y pluricultural, este reconocimiento debe plasmarse también en el acceso a las normas, tomando en cuenta que y también la Reforma Educativa, prevé la necesidad de educar a los niños y niñas en los idiomas de origen nativos en los que se han comunicado hasta el

momento de ingresar a la escuela, rescatando de esta manera, los valores culturales de cada región de Bolivia, lo cual ha dado muy buenos resultados y si vamos más allá está el Decreto Supremo 28737, dictado en el Gobierno de Evo Morales Ayma, que determina en su Artículo 3 inciso d, que es requisito indispensable para el personal que ejecute trabajo de campo en el INRA, el conocimiento de un idioma nativo, especialmente en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Chuquisaca.

Sin embargo, aunque el personal que se encuentra desempeñando funciones en la Direcciones Departamentales de Reforma Agraria, fuera bilingüe, los productores agrícolas tienen sus miramientos respecto a aquello que no puede ser verificado personalmente por ellos y esto se da en la práctica cotidiana, aunque la legislación determina que uno de los principios de la Administración pública es la buena fe entre el administrado y el administrador, por ello siempre hay duda respecto a lo que los funcionarios transmiten verbalmente, pero si la Ley fuera comprensible para los administrados incluso se garantizaría una mayor capacidad de defenderse si sus derechos son vulnerados.

Esta falencia, se hacía también tangible en los seminarios de capacitación que eran dictados durante los primeros años de promulgación de la Ley, para darla a conocer en las comunidades campesinas y pueblos originarios, no existía una comunicación directa entre el funcionario encargado de la capacitación y los interesados que tenían inquietudes acerca de los preceptos contenidos en la Ley 1715 y disposiciones conexas, siempre era necesaria la presencia de un intérprete y es una realidad comprobada que las traducciones casi siempre distorsionan sin proponérselo de manera premeditada, la esencia de las cosas.

Ahora para lograr que la Ley surta efectos entre los beneficiarios hay que evitar los excesivos tecnicismos que integran nuestras disposiciones agrarias, lo cual dificultan la comprensión de lo que se quiere expresar. En materia agraria se ha trabajado tanto en la

legislación hay tantas normas dispersas que se incurre en contradicciones y vacíos como los que a continuación mencionaremos:

Art. 4.- (Base Imponible y Exenciones). Ley 1715

1. La Base imponible para la liquidación de Impuesto que GRAVA la propiedad INMUEBLE agraria, será la que establezca el propietario, de acuerdo al valor que este le atribuya a su inmueble. EN LO DEMÁS SE APLICARÁN LAS NORMAS COMUNES DE DICHO IMPUESTO.

Solamente efectuando la lectura de este artículo, encontramos una serie de categorías legales, que seguramente los productores agrícolas desconocen, como es el caso de las exenciones, gravámenes, bienes inmueble agrarios, que deberían estar más desarrolladas, o contar con una glosa de términos para simplificar los alcances de los dispuesto en cada uno de los artículos de la Ley y el Reglamento en materia agraria, esto sin mencionar que posteriormente desarrollaremos que lo que se grava en la propiedad agraria son en realidad los bienes inmuebles, el ganado, las mejoras del predio.

Es una realidad en nuestro país que no todos los productores agrícolas, han tenido la oportunidad de educarse hasta el bachillerato especialmente las mujeres que de acuerdo al Decreto Supremo N° 28736 dictado en el 2006 de participar de manera prioritaria en el proceso de saneamiento y su titulación de manera que para que las leyes les sean útiles deben ser redactadas de tal manera que sean comprendidas por todos, además de tener a disposición, abundante material impreso, gráfico, trípticos, afiches que colaboren en la tarea de la difusión de la norma en los idiomas originarios de cada región.

También cabe mencionar a manera de ejemplo, otros dos conceptos de importancia trascendental para todo el devenir de la Ley 1715 y su respectivo reglamento, son la Función Social (FS) y la Función Económico Social (FES), que son y han sido objeto de numerosos análisis y discusiones, son conceptos abstractos, de difícil aplicación, que

contemplan diversidad de categorías amplias, especialmente la Función Económico Social, que es el criterio que se aplica en las Tierras Comunitarias de Origen y desarrolla conceptos como la conservación de la biodiversidad, y el desarrollo sostenible, que tal vez deberían ser más ampliados y simplificados y esto no porque la vocación agraria sea solamente agrícola sino todo lo contrario, de acuerdo a los saberes locales la tierra es un concepto integral con varias categorías que en la norma no se encuentran bien establecidas.

Concluiremos entonces diciendo, que este trabajo ha apuntado a tres falencias de forma detectadas que de subsanarse tal vez cooperarían a la mayor eficiencia y eficacia de la aplicación de la Ley 1715 y por lo tanto de la política agraria en el país:

- Carencia de traducción de la Ley 1715 y su respectivo Decreto Reglamentario, a los idiomas de origen de los productores agrícolas, (aymará, quechua, guaraní) y si no es posible traducirla, al menos se debería intentar con el material de apoyo que colabora a la difusión y describe las categorías básicas de interés para los beneficiarios (clases de saneamiento, requisitos para interponer la demanda, impuestos y gravámenes, resoluciones emergentes del proceso de saneamiento, autoridades a las que se puede recurrir)
- Ausencia de personal en el Servicio Nacional de Reforma Agraria que DOMINE, los idiomas originarios de los productores agrícolas, para poder ayudar en la comprensión y difusión de la Ley N°1715, sus reglamentos y herramientas auxiliares de apoyo.
- Tanto la Ley 1715 como el Decreto Reglamentario, presentan un lenguaje, técnico, manejando una serie de categorías jurídicas de difícil comprensión e incluso explicación que deberían ser simplificados para una mejor aplicación.

- Suprimir las contradicciones y los conceptos jurídicos indeterminados que invitan a la confusión de beneficiarios y administradores en el primer caso y permiten el uso de la discrecionalidad para resolver controversias en el segundo caso.

3.2. Observaciones de Fondo a los Preceptos Contenidos en la Ley 1715.

Hay varias observaciones que se encuentran centralizadas en los preceptos fundamentales que la Ley ha creado para regular el derecho de la tenencia de la tierra, completar los objetivos de la Reforma Agraria de 1953, y subsanar los errores y vicios que se hayan presentado al momento de la titulación de los predios, entre los cuales, podemos mencionar los siguientes:

3.2.1. En cuanto a las Modalidades de Saneamiento de la Propiedad Agraria

Existen , tres modalidades de Saneamiento de la Propiedad Agraria , que desarrollamos en el capítulo anterior y que mencionaremos a manera de recordatorio:

- El Saneamiento Simple a pedido de parte (SAN - SIM)
- El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT - SAN)
- EL Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN - TCO)

En el caso del Saneamiento Simple a pedido de parte, el Procedimiento representa un alto costo para el beneficiario, especialmente en lo referido a la mensura de un predio para la evaluación técnica que se hace dos veces: una empresa particular habilitada por

el INRA, hace una medición y por su parte las Direcciones Departamentales del INRA hacen otra para verificarlos datos a portados por los beneficiarios.

Existen Empresas calificadas para efectuar el trabajo de **PERICIAS DE CAMPO**, en los predios, sujetos a saneamiento, este proceso comprende varias etapas, que abarcan desde la identificación satelital del fundo hasta la medición de cada uno de los puntos del terreno. Generalmente los precios para efectuar el trabajo de referencia son fijados de acuerdo a los puntos de medición que existan en los terrenos.

Cada empresa habilitada para efectuar estas mediciones tiene a disposición un equipo de abogados y topógrafos que corroboran los datos aportados por el productor agrícola sobre su terreno. Los datos aportados por estas empresas habilitadas, son corroborados a su vez de oficio, por los abogados y topógrafos del INRA.

Estos procedimientos establecidos para Saneamiento Simple a pedido de parte, presentan costos elevados para los productores del agro, de manera que estos, a fin de cubrirlos, se asocian en grupos de dos, tres o más, generalmente vecinos, para abaratar los costos y de esta manera regularizar su situación respecto a la tierra.

El Artículo 50 del Reglamento de la Ley 1715 dispone sobre las Resoluciones emergentes del Proceso de Saneamiento indica que son impugnables las que impidan la prosecución del trámite sin resolver el fondo de la cuestión planteada y aquellas que dentro del proceso de saneamiento no definan ni afecten derechos y de igual forma las Resoluciones definitivas emergentes del proceso, es decir que un Resolución Determinativa o un Auto Administrativo, puede ser impugnado por la vía del recurso Revocatorio, el Jerárquico y en caso de Resoluciones definitivas por la vía Contencioso Administrativa, ante el Tribunal Agrario Nacional, es decir que el saneamiento, que en la práctica en el mejor de los casos se resuelve en 7 u 8 meses puede aun tener impugnaciones al interior que duplique este tiempo siendo que la Ley N° 1715

solamente prevé la interposición del Recurso Contencioso Administrativo en las resoluciones finales emergentes del saneamiento.

El Art. 165 inciso c) apartado c.1) habla del rechazo de las solicitudes de saneamiento presentadas por las personas no legitimadas, sin embargo no las define y este es un concepto jurídico indeterminado que deja libertad de acción al administrador.

3.2.2. Participación de los Sujetos Sociales en la Jurisdicción y Competencia

Existen varias observaciones, efectuadas especialmente por las instituciones componentes del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre el cual recae la Jurisdicción y competencia en cuanto al manejo de la tierra, distribución y redistribución, resolución de conflictos, clasificación de la tierra, etc.

Una de las más importantes de estos últimos decenios, ha sido la falta de participación en estas instancias de los verdaderos actores y dueños de la tierra que son los productores agrícolas, que ni siquiera tienen la potestad de elegir a los funcionarios que se harán cargo de elaborar políticas de producción y en muy raras oportunidades participan en los niveles de decisión. Como ejemplo tomaremos los siguientes artículos de la Ley 1715:

ART. 20 (Dirección Nacional)

II. El DIRECTOR NACIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, será designado por el Presidente de la República de terna aprobada por el Honorable Cámara de Diputados por dos tercios de votos de sus miembros presentes.

En ningún momento se hace mención a las organizaciones campesinas que son las más interesadas en elegir a Autoridades que se ocupen del tema de la tierra y que sean sugeridas y propuestas por sus propias bases, por supuesto en atención a sus conocimientos del tema y aptitudes profesionales. En realidad la terna no debería ser presentada por la Cámara de Diputados, sino por las comisiones agrarias departamentales a la Comisión Agraria Nacional y la Comisión Agraria Nacional debería presentar la Terna para el Director Nacional de Reforma Agraria al Presidente de la República.

Como en el caso precedente, podemos mencionar, varios ejemplos que detallamos a continuación:

ART. 21 (Jefaturas Regionales)

II. Los Jefes Regionales serán designados por el Director Departamental

ART. 25 (Requisitos y Designación)

El SUPERINTENDENTE AGRARIO, deberá informar a la Contraloría General de la República, al Presidente de la República y al Congreso Nacional (sobre sus actividades)

Considerando la difícil coyuntura política que atraviesa el país hace varios años, las instituciones que se encuentran directamente involucradas con el tema de la tierra deberían ser las encargadas de fiscalizar, el manejo de este elemento, considerando además que la Superintendencia Agraria es la encargada de fijar el precio de la tierra, es decir la comisión que recibe el Informe del Superintendente Agrario no solamente debería estar compuesta por estas tres instancias sino también por los directos beneficiarios.

Actualmente el Decreto Supremo N° 28737, dictado por el Gobierno de Evo Morales Ayma en cierta forma prevé esta participación, pero solamente para el personal operativo del INRA Nacional y las Instancias Departamentales, pero no toca el tema del Nivel Ejecutivo que es el que operativiza las políticas de tierra en base a la misión y visión del Gobierno en funciones.

3.2.3. Impuestos, Hipotecas y Gravámenes

A continuación, transcribiremos las disposiciones existentes en cuanto a territorios gravados en caso de tener acreedores.

ART. 55 (Hipotecas y Gravámenes)

- I. Los acreedores hipotecarios podrán pagar los impuestos de la propiedad inmueble agraria a cuenta de sus titulares, antes de que se produzca la causal de reversión por abandono de la tierra.
Los acreedores hipotecarios a fin de preservar sus derechos podrán intervenir en los procedimientos de reversión ejerciendo los derechos de sus deudores en base de la acción oblicua prevista en los artículos 1445 de Código Civil. (ejercer judicialmente los derechos que figuren en el patrimonio de un deudor negligente) Al efecto los acreedores hipotecarios serán citados por edictos con la resolución que disponga el inicio del procedimiento.*
- II. Las hipotecas y gravámenes constituidos sobre tierras que sean revertidas al Estado, se extinguen de pleno derecho.*
- III. Los créditos garantizados por hipotecas extinguidas por reversión, conservando su orden de preferencia gozaran de hipoteca legal suplementaria sobre los demás bienes inmuebles y muebles sujetos a registro de propiedad del deudor, oponible a terceros desde la inscripción de la resolución de reversión en el Registro de Derechos*

Reales, y de privilegio especial sobre las mejoras que puedan ser separadas del fundo.

Para comenzar diremos que las figuras de la reversión y expropiación de tierras, solamente se aplican a la mediana empresa y la empresa agropecuaria que son definidas en la Ley 1715, a partir de estas figuras, se puede apreciar la falta de cumplimiento del precepto de igualdad de la Ley, no obstante el carácter social que se ha querido imprimir a la Ley 1715 y a su Decreto Reglamentario, lo cual no significa que debería expropiarse o revertirse tierras a los pequeños propietarios y solares campesinos, al contrario deberían ser dotados de tierras fiscales sin embargo el principio de igualdad, en íntima relación con el principio de legalidad garantiza los derechos de todas las personas, de todos los habitantes del territorio Boliviano y es de obligatorio cumplimiento en los cuerpos legales en vigencia.

El no pago de impuestos de la tierra es entendido como medida para la reversión y expropiación de tierras, fijándose un tiempo de gracia de dos años, pasado el cual si no se han pagado los impuestos de la tierra, se puede proceder a la expropiación de la tierra o reversión al dominio del Estado, es decir el que paga impuestos es el dueño de la tierra y el que no lo hace no ¿y que han sobre la verificación del cumplimiento de la función social y la función económico social?, esto conduce a interpretaciones ambiguas de la norma.

Otra causa de expropiación o reversión es la utilidad pública, y nuevamente en ninguno de ambos casos se menciona la necesidad de verificar el cumplimiento de la función económico social o de la función social para proceder. El pago de impuestos simplemente se establece en relación a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria.

En este apartado de las hipotecas y gravámenes, se beneficia enormemente al **ACREEDOR HIPOTECARIO**, lo cual no presenta ninguna alternativa de desarrollo ni para el sector agropecuario ni para el país. En caso de contraer una deuda con garantía hipotecaria y no haber podido asumirla en el momento oportuno, el acreedor, puede ejercer de propietario, a nombre de sus deudores, pagando impuesto, evitando la reversión, y finalmente quedándose con la tierra. Esta es una figura importada del Código Civil pero la tierra es un ámbito inminente de ejercicio del Derecho Público porque es de todos los bolivianos

Sin embargo, cuando se ha dado el proceso de reversión, sobre una tierra sujeta a hipotecas y gravámenes, **PARA EL ESTADO** el **ACREEDOR HIPOTECARIO**, no tiene derecho alguno a defensa, Estado que por un lado obliga al productor agrícola a asumir una serie de deudas y pago de impuestos, y por otro lado se exime de asumir obligación alguna cuando se encuentra en la posición del deudor agrícola.

Por otro lado, la hipoteca se extingue en cuanto al terreno revertido por el Estado, pero se mantiene para los bienes muebles y mejoras del productor agrícola, y se extiende a todos los bienes, muebles e inmuebles sujetos a registro de propiedad del deudor. Es decir la Ley INRA busca dejar totalmente desprotegido, tanto al productor agrícola dueño de la mediana propiedad y de la Empresa Agropecuaria, como al acreedor que de cierta manera ha invertido en las mejoras de esta propiedad.

Ahora, la situación en cuanto al pago de impuestos, no es mejor, aunque aparentemente la Ley y el respectivo reglamento se muestren más proteccionista y con un contenido más social en lo tocante a la a las restantes categorías de propietarios definidos en la Ley. Al efecto, tomaremos en cuenta el siguiente artículo:

ART. 4 (Base Imponible y Exenciones)

III. *El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, están exentos del pago de impuestos que graba la PROPIEDAD INMUEBLE , de acuerdo a las normas tributarias en vigencia.*

Como se puede apreciar, **SOLAMENTE** se libera del pago de impuestos en estas tres categorías, respecto a la propiedad inmueble que es la tierra, en cuanto a la propiedad mueble, ganado, mejoras, maquinarias y otros elementos que pudieran existir dentro de estas tierras, no se hace mención y tampoco existe una reglamentación al respecto.

Es importante analizar lo que plantean los tratadistas del Derecho Agrario respecto al pago de tributos. A continuación, extractaremos, algunas opiniones respecto al pago del impuesto sobre la tierra:

"En el tiempo del Incario, el tributo se cobraba a las comunidades, en especie, y se gravaba solamente a la producción y no a la tierra. (...) En su esencia, este tributo no se hacía a la tierra ni a los bienes muebles agrarios sino a la renta que producía la tierra(...) La Ley INRA, ha establecido un sistema impositivo especial para la tierra, que en el fondo, esta dirigido a dar muerte a la Agricultura Nacional"

"Trampas y Mentiras de la Ley INRA"; Luis Antezana E.Segunda Parte. Capítulo I. Pag. 73, 88

"Se debe ratificar que el trabajo conserva el Derecho de la Propiedad agraria, como prueba del cumplimiento de la función económico social de la tierra y no así el incumplimiento del pago de impuestos a la propiedad inmueble"

" La Ley INRA en el reflejo de la historia"; Irene Hernaiz y Diego Pacheco. Capítulo &. Propuestas Básicas de ajuste a la Ley 1715. Pag. 207

En el caso de Luis Antezana, apreciamos, que no es importante el pago de impuestos sobre la tierra misma o sobre los bienes muebles que en ella se encuentran, que en todo caso contribuyen a la producción, es importante grabar el impuesto a la renta de la tierra, vale decir a la producción de esta. Es importante también puntualizar, que el tema de los tributos, es una antigua práctica de los pueblos indígenas y originarios, pero de una manera distinta a la que trata de implementarse.

En la práctica se puede apreciar que muchos productores agrícolas, poseedores de solares campesinos y pequeñas propiedades aunque no sea una imposición legal, insisten en tributar, tanto sobre sus extensiones de terrenos como sobre sus bienes muebles, porque a decir de ellos mismos, el pago de impuestos representa la certeza de que el territorio en el que se encuentran asentados es de su propiedad.

Es cierto que el régimen impositivo, tal como se encuentra planteado, obliga a los productores del agro a vivir en una situación de pobreza preocupante, porque prácticamente se les han cerrado todas las puertas. La situación impositiva no está clara, puesto que no se tributa sobre la tierra pero sí sobre los bienes muebles.

Existen gravámenes e hipotecas que permiten a los acreedores apropiarse de las tierras. No existe un plan de créditos para el sector agrario que le permita acceder a la tecnología para incrementar la producción. Las comunidades campesinas son dueñas de la tierra solo nominalmente, porque existen una serie de limitaciones sobre su derecho propietario.

El Libro, "La Ley INRA, en el espejo de la historia", refiriéndose específicamente al tema de la reversión plantea la necesidad de tomar en cuenta la función social o la función económico social para los procedimientos de reversión, no solamente el pago de impuestos, ya que el proceder solo en atención a la figura impositiva, nos haría olvidar

el principal motivo de las reformas tanto de 1952 como las que dieron origen a la Ley 1715 "La tierra es para quien la trabaja", no para quien paga impuestos sobre ella.

3.3. El Decreto Supremo Nro. 25763 . Modificaciones, Reformas

A raíz de los profundos vacíos y contradicciones en las que incurre la Ley 1715 en varios aspectos, a partir de su promulgación y, debido a los constantes reclamos de los sectores sociales involucrados, se ha visto la necesidad de efectuar una serie de modificaciones, correcciones y enmiendas en el Decreto Reglamentario para su aplicación en el ámbito del Agrario .

Es así que han existido dos publicaciones centrales:

- Decreto Supremo Nro. 24784 del 31 de Julio de 1997
- Decreto Supremo Nro. 25763 del 5 de Mayo del 2000.

En el caso de algunos artículos, todavía se fueron introduciendo reformas y mejoras posteriores a Mayo del 2000. La Revista de Debate Jurídico y Social del CEJIS , en su Artículo Primero Separata, se refiere al Reglamento de la Ley INRA, análisis, evolución y normas vigentes, en un artículo correspondiente a Alejandro Almaráz Cossio, presenta un cuadro esquemático de las correcciones efectuadas al Reglamento de 1997, que presentamos a continuación :

**COMPARACIÓN DEL REGLAMENTO ANTIGUO Y EL NUEVO
REVISTA DE DEBATE JURÍDICO Y SOCIAL
CEJIS – 1995**

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Falta de plazos procesales y en algunos casos plazos excesivamente largos, fomentando el aumento de la burocracia	Establecimiento de plazos breves (no tanto), para el cumplimiento de actos procesales y reducción de plazos excesivos (algunas resoluciones de puro trámite se dictan en 15 días)

Aunque el tema de los plazos procesales ha sido estudiado y revisado en el Reglamento del 2000, de todas maneras tropezamos con términos muy largos que entorpecen el desarrollo del proceso de Saneamiento, por ejemplo para la Notificación de Predios para ser mensurados, se tiene un plazo de 15 días o más .

Es el caso del *Art. 214 (Exposición Pública de Resultados), que dispone: "(...) la ejecución de la exposición pública de resultados en la zona donde se ejecuta el Saneamiento por un plazo perentorio e improrrogable fijado para el efecto, no MENOR A QUINCE DÍAS CALENDARIO (15) (...)"*

Como podemos ver, no se establece que los quince días calendario, sean el termino máximo para proceder a la publicación de resultados, más al contrario este es el plazo mínimo a utilizar, vale decir, no se pueden publicar los resultados finales emergentes de un proceso de saneamiento, antes de 15 días.

Este tipo de consideraciones, le ha restado celeridad al saneamiento, considerando que la exposición pública de resultados el solo un trámite que ya ha seguido un proceso previo, y este y otros ejemplos, además de la carencia de medios técnicos y el personal insuficiente en el INRA ha evitado concluir el saneamiento de tierras en Bolivia en el periodo establecido por la misma Ley, que no debe exceder los 10 años. El plazo ha concluido plazo y no se encuentran saneadas ni el 50% de las tierras del país, y a raíz de la lentitud del proceso, han surgido problemas y mecanismos de presión por el descontento social, respecto al tratamiento del tema tierra, traducido en uno de los ejemplos más tangibles que es el "El movimiento sin tierra".

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Peligro de suplantación de las representaciones sociales integrantes de las Comisiones Agrarias Departamentales y Nacional por falta de personalidad jurídica. En este caso el INRA recomienda a las	Las organizaciones sectoriales participantes de las comisiones departamentales serán avaladas en todos los casos por sus organizaciones nacionales matrices. Se crea una vía expedita para la acreditación

organizaciones sectoriales que considera representativas.	de los comisionados para prevenir la obstrucción por parte del INRA.
---	--

No obstante las autoridades importantes no son elegidas por las organizaciones de base, por la CAN o CAD, sino por el parlamento, ejemplo el SUPERINTENDENTE AGRARIO, que, cuenta entre sus atribuciones fijar el valor de mercado de la tierras, y determinar el precio de las adjudicaciones simples en los casos previstos por Ley.

Precisamente lo que se ha buscado en años de reestructuraciones agrarias el evitar convertir a la tierra en un elemento de uso y consumo, la producción es la que debe comerciarse, no la tierra, y a través de la creación de Superintendencia Agraria, nuevamente se ha aperturado la posibilidad de negociaciones con la tierra, considerando que Superintendente Agrario, informa sobre sus actividades al Congreso Nacional, ala Contraloría y al presidente de la República.

No debemos olvidar, que este último periodo, se ha devaluado la imagen tanto de los políticos como del Congreso Nacional, tanto a nivel Nacional como Internacional, en este contexto, deben ser las propias organizaciones, representantes de los productores del agro, que forman parte de la Comisión Agraria Nacional (CAN) y Comisiones Agrarias Departamentales (CAD), las llamadas a elegir al Superintendente Agrario, o mínimamente presentar la terna para la elección de la Autoridad.

En ambas comisiones CAN y CAD, deben participar todos los representantes de todas las organizaciones de productores agrícolas, tanto del Oriente como del Occidente, puesto que todo aquel que trabaja la tierra y produce en pequeña o gran escala, tiene derecho a emitir opinión respecto a los funcionarios que delimitan políticas productivas para la tierra o para su venta.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000	MODIFICACIONES JULIO DEL 2000
---------------------------	------------------------------------	--------------------------------------

<p>Se establece la figura de las “Tierras Fiscales presuntamente disponibles”, las cuales son identificadas por el INRA fuera del proceso de saneamiento.</p>	<p>El Reglamento de Mayo del 2000 mantuvo la disposición para que el INRA antes, durante y después de la ejecución del saneamiento pudiera declarar saneadas, fiscales y disponibles, tierras sobre las cuales se presume la inexistencia de derechos agrarios, siempre y cuando no se presente reclamos ni apersonamiento en un plazo de diez días calendarios. Una vez declaradas fiscales, el INRA podría distribuir las o certificarlas para concesiones. Esta situación cambió en el reglamento de julio del 2000</p>	<p>Se dispone que en INRA, podrá certificar como fiscales y disponibles para su otorgación, en concesión las tierras, solamente si:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La tierra de que se trate ha sido declarada tierra fiscal disponible como resultado de la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. b) La comisión Agraria Departamental CAD ha emitido dictamen sobre la modalidad de distribución. c) Y la tierra objeto de la certificación ha sido solicitada en dotación.
---	--	---

Probablemente en esta enmienda, se encuentre el origen del nacimiento del movimiento sin tierra, que son grupos de productores agrícolas, que no disponen de una extensión de terreno para cultivar o poseen tierra excesivamente fraccionada, que ni siquiera les da para sobrevivir condicionándoles al atraso permanente, efectivamente la dotación de tierras fiscales debería hacerse a la par del proceso de saneamiento.

En todo el texto, tanto de la Ley INRA como del Decreto Reglamentario se ha establecido un sentido de proteccionismo para las Comunidades indígenas y Pueblos Originarios, que al mismo tiempo, limita enormemente el Derecho Propietario de estos grupos humanos y en razón a este proteccionismo, les impide desarrollarse

Con estos antecedentes podríamos afirmar que antes concentraban grandes cantidades de tierra improductiva en manos de Terratenientes ahora se concentran en manos de COMUNIDADES, a las que no se brindan alternativas de desarrollo productivo,

solamente la tierra es incapaz de generar ingresos por si misma. (sin semilla, sin herramientas, sin ganado, sin mejoras)

Los procesos de Adjudicación o Dotación, deberían darse de manera simultánea al saneamiento de la propiedad agraria, puesto que de esta manera estamos regularizando la situación jurídica de los poseedores y propietarios de la tierra y al mismo tiempo, estamos dando la posibilidad de asentarse en un territorio determinado a los que no poseen tierra o la poseen insuficientemente.

Debería existir preferencia y también en cuanto a la dotación, no solamente para las comunidades campesinas y pueblos originarios, sino también para los poseedores de solares campesino y pequeña propiedad, tal vez de esta manera sería posible darle el sentido social que se pretende, a la Ley 1715 y a su Decreto Reglamentario.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Directores Nacional y Departamentales del INRA tienen la exclusividad de decisión para la determinación de las Unidades Básicas de Adjudicación.	Se establece la obligatoriedad de un dictamen de las comisiones agrarias Departamentales sobre los Proyectos de Resolución Determinativa de Área de adjudicación elaborados por los directores Departamentales del INRA. El dictamen de las comisiones incluye la fijación de los precios base y tope.
La Superintendencia Agraria tiene la atribución de fijar el precio base para la adjudicación de tierras.	
	Se elimina la participación de la superintendencia agraria en la fijación de precios.

Esta Alternativa ofrecida por el Reglamento, da la posibilidad a las Comisiones Agrarias Departamentales de participar en el proceso de fijar el precio de la tierra para la adjudicación, sin embargo, esta modificación debería ser incluida también en la Ley 1715 no solamente en el Reglamento.

Aunque se ha reconocido este derecho a las Comisiones Agrarias Departamentales, no se establecido ningún mecanismo ni criterios que se puedan utilizar para fijar el precio de la tierra y en la actualidad continua siendo la Superintendencia Agraria la que fija el precio de la tierra en base a lineamientos técnicos y legales, y la mayoría de los Recursos Jerárquicos que se interponen ante la Superintendencia General del SIRENARE, en materia agraria tienen relación con este tema.

Ahora el precio de la tierra se establece en razón a las mejoras efectuadas en el terreno ?, en atención a la productividad?. Se debe recordar que las tierras destinadas a la dotación y adjudicación son aquellas que han sido declaradas presuntamente fiscales o han sido objeto de un proceso de reversión o expropiación, sumamente largo y difícil.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000	MODIFICACIÓN JULIO 2002
Limita el valor consecional de la adjudicación al solar campesino, estableciendo, para las pequeñas propiedades la obligatoriedad de pagar el valor del mercado, fijado por la Superintendencia Agraria.	Se introduce una definición de colonizador individual, estableciendo que se considera como tal a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra igual o menor a la pequeña propiedad. Se establece que en ningún caso, el valor consecional fijado por la Superintendencia Agraria para la adjudicación Simple a favor de colonizadores será superior al 5% del valor del mercado de la tierra.	Se establece que el precio máximo del valor consecional será de 0.10 Ctvs. Por Hectárea .

Nuevamente nos encontramos frente a la figura de la adjudicación y la fijación del valor de la tierra, aspecto sobre el que teoriza mucho el Decreto Reglamentario del la Ley 1715, sin embargo, como ya lo habíamos descrito, este aspecto no se encuentra debidamente reglamentado y desarrollado, ni en la Ley ni en el Decreto, y se resulta preocupante ver el valor que se le atribuye por hectárea, por igual, en cualquier zona del país, sin tomar en cuenta ningún aspecto de valoración.

Es rescatable la apertura que se ha dado a través de esta medida, principalmente a los pequeños propietarios y dueños de solares campesinos, sin embargo, no solamente se van a beneficiar estos con estos precios de la tierra en el mercado, sino otros sectores, y, modestamente, nos atrevemos a suponer que no es solamente la carencia de dotación o adjudicación de tierras, la que ocasiona problemas en el ámbito del Derecho Agrario, es más bien la ausencia del cultivo racional y tecnificado de la tierra en base a los ciclos naturales de producción de sector.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Dispone que la pequeña propiedad tiene como límite la extensión de 50 Has. Y como límite de valor 5000 dólares americanos.	Se elimina esta disposición, manteniéndose las categorías y límites de la propiedad establecidos en la Ley de Reforma agraria.

Afortunadamente ha sido eliminada esta disposición, pero tampoco es muy acertado hablar de una limitación de hectáreas para la propiedad agraria, puesto que este es el origen del minifundio que no permite a los productores agrícolas ni siquiera contar con una extensión de terreno que garantice las condiciones mínimas de subsistencia, ya que al interior de estos límites deben comprar y vender los que tienen la posibilidad de hacerlo, suceder a sus descendientes, etc.

El libro de Derecho Agrario Ramiro Barrenechea Zambrana, al referirse al Derecho Agrario dice *"Se trata de una visión que rompe con las viejas escuelas subsidiarias del Derecho Romano y nos presenta una disciplina científica y un ámbito normativo que amplía su objeto y un espectro regulatorio, hacia la totalidad"*.

"Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre".Primera Parte. Deslinde Epistemológico. Carácter y Contenido del Derecho Agrario. Pag. 24.

De manera que las leyes agrarias, deben estructurarse de tal manera que contribuyan al proceso de producción agrícola, pecuario, medioambiente, agua y biodiversidad puesto que todos los pasos que conforman ambas actividades se encuentran interrelacionadas

entre sí, se encuentran a su vez relacionadas con la tierra y con el entorno, social, político y económico en el que se desenvuelven los productores agrícolas y pecuarios.

Es precisamente en atención a toda esta realidad que deben establecerse los límites de la propiedad agrícola, estableciendo, cual es la extensión mínima de tierra que permite al productor realizar una actividad que reditúe ingresos, que sustente a su familia y le permita suceder a sus hijos y nietos, sin incurrir en la excesiva parcelación y el minifundio.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Para solicitar saneamiento simple se deben presentar documentos que acrediten su legitimación, especificar la ubicación geográfica, superficie y límites de tierra objeto de solicitud.	Se establece que las comunidades pueden presentar sus solicitudes por medio de las organizaciones sociales o sindicales acompañando simplemente documentos que acrediten la existencia de la organización, la decisión de solicitar el saneamiento y elección de representantes. Los documentos pueden ser simplemente copia del libro de actas de la respectiva organización. La presentación de plano no es obligatoria para la ubicación geográfica del área de la solicitud.

Probablemente en el texto del Decreto Reglamentario, en cuanto a las comunidades se establece que no es necesario presentar un plano para la ubicación geográfica de las áreas que van a ser sujetas al proceso de Saneamiento, pero en la práctica, en la Direcciones Departamentales, en las guías y procedimientos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se podrá evidenciar, que la presentación de un plano, aun cuando este sea la copia fotostática de los expedientes que se encuentran en los archivos de las Direcciones Departamentales del INRA, es necesario para iniciar el trámite, de no ser así, ¿cómo establecer los límites de las propiedades de las comunidades campesinas? ¿cuáles serían los datos a ser presentados en las evaluaciones técnicas que son parte del proceso de saneamiento?.

Aunque cuando lo dispuesto en cuanto a planos para las comunidades campesinas y pueblos originarios, se cumpliera a cabalidad, ¿en que situación queda el pequeño propietario o el dueño de un solar campesino que desea acceder al proceso de Saneamiento Simple a pedido de parte?.

Precisamente son estos pequeños propietarios, los que tropiezan con mayores problemas al momento de presentar planos para el saneamiento, o de realizar las pericias de campo que son parte del proceso. Como se había mencionado anteriormente, los costos corren por su cuenta de ellos, y en ocasiones el proceso se interrumpe, pese a las buenas intenciones, por falta de recursos.

No obstante, es necesario en la mayoría de los casos establecer los límites de las propiedades agrarias, puesto que, aquellos que fueron establecidos en la Reforma Agraria de 1952, no son reales, no se efectuaron mediciones con equipos calificados, sino en base al criterio empírico de las autoridades de ese entonces, esta es una de las razones por las que, en la actualidad, existen una serie de problemas de sobreposición de tierras.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
El reglamento no prevé nada respecto a la necesidad de normas técnicas flexibles que den viabilidad económica a las mensuras en el marco de las pericias de campo.	Permitir la utilización de medios técnicos, accesibles y baratos.

Los medios técnicos accesibles y baratos, continúan siendo las empresas habilitadas por el INRA, para efectuar las pericias de campo, que como se había mencionado anteriormente cobran por punto de medición.

Deberían pensarse en otras alternativas para los trabajos de medición de las pericias de campo, que realmente abaraten los precios al mínimo, o en todo caso debería dotarse a cada Dirección Departamental de todos los medios técnicos necesarios para efectuar este trabajo en todos los terrenos que se requiera, de manera que se lleve a cabo la medición y verificación de límites en un solo tiempo.

En la actualidad el proceso de Saneamiento trabaja verificando los datos aportados por la empresas en las pericias de campo, tanto en el área técnica como jurídica. Se lleva a cabo el mismo trabajo por doble partida, el productor agrícola por su cuenta con la empresa habilitada y el INRA de oficio por su lado, con su equipo de trabajo.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
-----	No se efectuará la revisión de títulos ejecutoriales de pequeñas propiedades y comunidades indígenas y campesinas salvo en caso de conflicto, a pedido expreso de parte o por vicios manifiestos de nulidad. La evaluación jurídica técnica de estas se limitará a la verificación de la otorgación regular del título y la ocupación del predio por los titulares.

Como se ha podido verificar en toda la Ley, en el Reglamento también se puede evidenciar el trato "preferencial " a las comunidades indígenas y pueblos originarios , la cual se hace extensiva a las pequeñas propiedades agrícolas, sin embargo este aspecto no debería mencionares puesto que existen las siguientes salvedades:

- En caso de conflicto
- A Pedido expreso de la parte
- Por vicios manifiestos de nulidad

Lamentablemente una gran mayoría de los títulos agrarios, han sido otorgados de manera que se ven involucrados en alguna de esta categorías. Hay muchos títulos que

han sido otorgados en calidad de PROINDIVISO y ocasionan conflictos, tanto a los propietarios originarios como a sus descendientes, de manera que también las comunidades entran dentro de lo que es la evaluación técnico jurídica aunque la norma trate de denotar lo contrario y es que la Nulidad y Anulabilidad de los procesos agrarios en trámite no importa la expropiación de la tierra porque también se verifica el cumplimiento de la Función Social o la Función Económico Social, en realidad apunta a perfeccionar los documentos que dan origen al Derecho Propietario.

A raíz de esto conflictos y manera de regularizar sus documentos de propiedad, la mayoría de los productores agrícolas , ya sea en comunidad o de manera individual, opta por el saneamiento.

Por otra parte, como podemos detectar vicios de nulidad manifiestos, sin revisar necesariamente el título ejecutorial y el expediente que les dio origen dentro de esta categoría.

Se establece que la evaluación técnico jurídica en estos casos se limita a verificar la emisión regular del título ejecutorial, que no es otra cosa que, como ya habíamos mencionado, verificar la legitimidad del título otorgado, además del expediente que le dio origen en caso de que este exista.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000	MODIFICACIÓN DE JULIO 2002
No existen criterios o parámetros para la apreciación y medición de la función económico social	Para la evaluación y verificación del cumplimiento de la función económico social, se determinará la superficie en la que se desarrollan las actividades agropecuarias, forestales, de conservación, ecoturismo, verificándose la existencia de trabajo asalariado, medios técnico mecánicos y destino de la producción para el mercado.	Se dispone que para consolidar la totalidad de las superficies consignadas en los títulos o trámites, las pequeñas propiedades deben cumplir la FES, en por lo menos el 50% de estas superficies.

	<p>En el caso de empresas agropecuarias, se determinará adicionalmente el empleo del capital suplementario y medios técnicos modernos.</p> <p>En el caso de propiedades ganaderas se verificará la cantidad de ganado constatando el registro de las marcas.</p> <p>En el caso de actividades forestales, de conservación ecoturismo e investigación, se verificará la existencia de autorizaciones y el cumplimiento de las mismas.</p> <p>Para la determinación de la superficie total, con cumplimiento de la FES, se suma la superficie aprovechada, la que se encuentra ocupada por servidumbres ecológicas y las áreas de descanso, agregándose, por proyecto de crecimiento, un máximo de 50% en caso de propiedades medianas y 30% en caso de empresas agropecuarias, siempre y cuando exista tierra disponible.</p>	
--	--	--

De acuerdo a estas consideraciones, parecería francamente un problema ser propietario de medianas propiedades agrarias y pero aún empresas agropecuaria o tierras comunitarias de origen. Dentro de los parámetros establecidos para apreciar el cumplimiento de la función económico social, se han establecido categorías, que si bien no son antagónicas son demasiado extensas como ser:

- La conservación de la biodiversidad
- El ecoturismo

Como parte del cumplimiento de la función económico social, siendo más bien estas tareas propias del estado boliviano, a través de la creación de planes programas y estrategias para todo nuestro territorio, no solamente para determinadas porciones de tierra, de manera consensuada con los sectores involucrados y apoyándolos en el logro de objetivos sobre ambos temas.

Por otra parte, existe un término muy importante que se menciona en esta parte y sin embargo ha sido totalmente descuidado, que es el de la proyección de crecimiento de las propiedades agrarias, en las que se menciona un máximo del 50% en caso de medianas propiedades y 30%, en caso de empresas agropecuarias, pero ¿qué pasaría si el crecimiento excediera este mínimo aceptable y permisible?.

En el caso de las comunidades indígenas y pueblos originarios, ni siquiera se considera como una posibilidad la proyección de crecimiento, de hecho, solamente se verifica en cumplimiento de la función económico social, descartando la posibilidad de considerarlos como sectores productivos. Son los mismos criterios los que se aplican a los solares campesinos y pequeños propietarios.

3.4. Revisión de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en Trámite, en base a los principios de nulidad y anulabilidad establecidos en la Ley 1715 y su Decreto Reglamentario.

Tanto en la Ley 1715 como en su Decreto Reglamentario, se establece un mecanismo de revisión de títulos ejecutoriales, para detectar vicios de nulidad o anulabilidad que pudieran dar lugar a la enmienda o sirvan para determinar la inexistencia del título ejecutorial. Por los vicios que contiene no ha nacido a la vida del derecho o ha nacido con errores de forma subsanables y corregibles.

De acuerdo a la Ley 1715 son vicios de nulidad absoluta:

- El error esencial que destruye la voluntad del administrador
- La violencia física o moral ejercida sobre la voluntad del administrador para otorgar el título.
- Simulación absoluta, cuando se hace aparecer lo verdadero como falso.

Pero la realidad de la práctica agraria encuentra dificultades al tratar de aplicar las normas contenidas en esta parte en la evaluación técnico jurídica que se da al concluir con el Proceso de Saneamiento.

En primer término el error y la violencia son elementos muy subjetivos, que resultan difíciles de probar incluso en el ámbito del derecho civil. En el caso de los títulos ejecutoriales, estamos hablando de documentos que fueron emitidos en 1952 e incluso anteriores, ¿cómo podemos probar el error que destruye la voluntad del administrador?, salvo en el caso de que el nombre del propietario no coincida con el del título, y ni aún esto es un elemento determinante, puesto que pueden haberse dado una serie de transferencias, caso en el cual incluso deberíamos revisar la tradición de la propiedad agraria.

Estamos en una situación en el caso de la violencia física o moral, ¿cómo podemos probar la concurrencia de este elemento? ¿utilizaremos testigos o fotografía que nos cuenten la historia de lo ocurrido en ese entonces?.

Los casos más recientes objeto de análisis son aquellas posesiones que se hayan dado con dos años de anterioridad a la promulgación de la Ley 1715.

La simulación absoluta también es un aspecto muy abstracto, no obstante, luego de un arduo proceso de acumulación de pruebas que implica tiempo, probablemente se podrían demostrar algunos aspectos extremos como por ejemplo, la identidad de las personas titulares del predio o la extensión de este.

Tenemos otros tres aspectos importantes en el momento de determinar la nulidad de los títulos:

- Incompetencia en razón de materia, tiempo, territorio o jerarquía
- Ausencia de causa

- Violación de la norma, de sus formas esenciales o de la finalidad que inspiró el otorgamiento del título.

En el caso de la incompetencia, debería ser considerada una causal de anulabilidad, más atribuible a los encargados de otorgar los títulos ejecutoriales que a los beneficiarios de estos, puesto que el administrados de justicia tiene la obligación de conocer su jurisdicción y competencia y los límites de esta.

La violación de las normas agrarias vigentes al momento de la emisión de los títulos ejecutoriales descritos debería si ser tomada en cuenta como una causal de nulidad, en lo tocante por ejemplo a los elementos procesales que son exigidos como mínimo, para determinar la existencia de una causa.

En el caso de converger elementos que pudieran dar lugar a la declaratoria de nulidad, las medidas contempladas por la ley son extremas, complicadas, incluso en algunos casos para adquirir el derecho propietario se da lugar al trámite de adjudicación previo, dejando nuevamente al productor agrícola, en una situación de total abandono y desventaja, estableciendo además que aunque la revisión de títulos sea parte del saneamiento, son los tribunales agrarios los encargados de "declarar la nulidad absoluta y la convalidación de títulos ejecutoriales lo mismo que la nulidad relativa", es decir adicionamos un trámite más al saneamiento, que en si mismo ya importa bastante inversión en tiempo y recursos económicos.

En cuanto a los criterios de anulabilidad, la ley no fija procedimiento alguno o parámetros para establecerla, son los manuales y guías del Instituto Nacional de Reforma Agraria los que amplían el concepto, no solamente en lo referente a la nulidad relativa, sino otros aspectos importantes como la Función Económico Social. Estos manuales han sido trabajados en base a los parámetros fijados por la Ley y el presente trabajo en el capítulo II expone los lineamientos explicados en estos.

El Decreto Reglamentario 25736 amplia y aclara la forma de proceder en caso de Nulidades Absoluta y Relativa estableciendo los siguientes lineamientos:

- No existen los Títulos Ejecutoriales, cuando no se exhiben los originales, no existe constancia de su otorgamiento ni del expediente que les dio origen, no obstante, tampoco se establece, en que calidad quedan los ocupantes de estas tierras que presenten esta figura, que evidentemente existen, ya que de no ser así no se habría dado lugar ni al saneamiento ni a la evaluación técnico jurídica. No se establece su calidad de poseedores, legales o ilegales, no se habla de verificar el cumplimiento de la función social o económico social, de las extensiones de terreno del asentamiento, etc.

- De la misma manera cuando se exhiben los originales de los títulos pero no existe el expediente que les dio origen o registro de la titulación, se dispone "proseguir con las acciones que correspondan", sin especificar cuales son.

- En el Decreto Reglamentario, en ningún momento se habla del error o violencia para justificar la nulidad absoluta de un título ejecutorial, en todo caso la nulidad surge de la contrastación de los datos aportados por el interesado o de los extractados de su expediente con las normas vigentes al momento de la titulación. Se precisan más algunas figuras como la falta de jurisdicción y competencia.

- En cuanto a los demás aspectos (hipotecas, gravámenes, archivo de obrados), se mantiene el mismo criterio fijado en la Ley 1715.

Es importante el aporte, hecho al respecto, por la la Revista de Debate Jurídico y Social del CEJIS , en su Artículo Primero Separata, se refiere al Reglamento de la Ley INRA, análisis, evolución y normas vigentes, en un artículo correspondiente a Alejandro Almaráz Cossio, en el que se hace una clara explicación de los puntos trabajados en el Reglamento actual, comparando además este con su similar de 1997:

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Carencia de disposiciones específicas y claras sobre nulidades	Se establece un régimen especial de nulidades con las siguientes definiciones. Se entiende por vicios de nulidad absoluta la falta de jurisdicción y competencia, el incumplimiento y acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales y la dotación o adjudicación en áreas protegidas. Se entiende por vicios de nulidad relativa todas las demás infracciones a norma terminante, exceptuando plazos y términos procesales.

En cuanto a los Procesos Agrarios en Trámite, transcribiremos el Art. 75 de la Ley 1715, para su posterior análisis y contratación con el Decreto Reglamentario:

ART. 75 (Titulación de Procesos Agrarios en Trámite)

- I. Los procesos agrarios substanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, o que correspondan a comunidades indígenas o campesinas y que cuenten con sentencia ejecutoriada al 24 de Noviembre de 1992, serán TITULADOS SIN MÁS TRÁMITE Y GRATUITAMENTE, previa ubicación geográfica si correspondiere.*
- II. Los tramites administrativos de adjudicación de tierras efectuados ante el Instituto Nacional de Colonización sobre tierras cuya*

superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola y que cuenten con minuta de compra - venta protocolizada al 24 de Noviembre de 1992, serán TITULADOS SIN MÁS TRÁMITE Y GRATUITAMENTE, previa ubicación geográfica si correspondiere.

III. Los procesos agrarios substanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización, sobre tierras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola que cuenten con Sentencia Ejecutoriada o Minuta de compra - venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992, respectivamente, serán titulados gratuitamente, previa revisión del expediente e inspección técnico jurídica, para verificar su regularidad y el cumplimiento de la función económico social.

IV. Los Trámites agrarios sustanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización que no cuenten con sentencia ejecutoriada o minuta de compra - venta protocolizada, al 24 de noviembre de 1992, respectivamente, y los procesos agrarios señalados en el párrafo anterior que sean anulados por vicios insubsanables o que no se encuentren cumpliendo la función económico social se sustanciaran ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria como trámites nuevos, en el marco de la presente Ley.

En el caso de los párrafos I y II, la figura jurídica tal como se plantea sería de gran utilidad para los pequeños propietarios, sin embargo no existen propiedades que registren estas extensiones y características que hayan sido tituladas "**SIN MAS TRÁMITE**", debido a la carencia de una regulación específica al respecto en el Decreto Reglamentario, que identifique estos casos como procesos sumarísimos si se quiere, cuya tramitación no debería exceder los diez días.

Claramente en su artículo 183, el Decreto Supremo 25763, establece ***"La presente Subsección regula el régimen y procedimiento de revisión de los Procesos Agrarios en trámite señalados en el PARÁGRAFO III del artículo 75 de La Ley 1715"***

Fundamentalmente la intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización se debió, a la retardación en la aplicación de la Ley, con una cuota de corrupción que evitaba que los procesos agrarios avanzarán con celeridad hacia la conclusión de sus objetivos que era la titulación de tierras a favor de los propietarios.

La Ley INRA, fue creada en el espíritu de subsanar estas falencias e imprimir celeridad a la tramitación de los procesos, otorgándose incluso un plazo para la conclusión del saneamiento en el país, sin embargo con estos vacíos, lo que estamos logrando es probablemente estancar aún más los procesos y postergar a los sectores agrícola y pecuarios, indefinidamente.

3.5. Tratamiento de Las Comunidades Campesinas. El SAN TCO como una Limitación al Derecho Propietario.

La Figura del Saneamiento de Tierras Comunitarias de origen SAN - TCO, puede ser ejecutada de oficio a Instancias del Instituto Nacional de Reforma Agraria o a pedido de parte, con la nueva Ley de Reforma agraria se ha involucrado a los pueblos indígenas y comunidades originarias para ser actores dentro del proceso de saneamiento.

Como hemos visto en párrafos anteriores, están exentos del pago de impuestos solamente en lo referido al gravado sobre la tierra, pero los bienes muebles que poseen y las mejoras introducidas en sus predios, deben ser sujetas a una regulación impositiva.

Se ha establecido también la irrevisabilidad de los títulos ejecutoriales que dieron origen a su propiedad, sin embargo existen una serie de salvedades, que sutilmente los

impulsan a llevar a cabo el proceso de saneamiento, que implica la evaluación jurídica que necesariamente "verificará", los títulos ejecutoriales que poseen.

Sin embargo y pese a todas estas observaciones, son dos los conceptos que ameritan un profundo análisis de los sectores involucrados, que son:

- La declaratoria de **INMOBILIZACIÓN** , del territorio perteneciente a la TCO, que se encuentra asociada a las siguientes características; inalienables, imprescriptibles, irreversibles, colectivas, inembargables.
- En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, afecten significativamente el territorio de la TCO, pueden ser dotados en iguales superficies, per en lugares, donde existan **DISPONIBLES PARA LA DOTACIÓN**.

Antes de ahondar en la inconveniencia de ambos aspectos, profundicemos más en las disposiciones del Reglamento de la Ley 1715, en cuanto al tratamiento de las Tierras Comunitarias de Origen, tomando nuevamente como base de análisis, la Revista de Debate Jurídico y Social del CEJIS , en su Artículo Primero Separata, se refiere al Reglamento de la Ley INRA, análisis, evolución y normas vigentes, en un artículo correspondiente a Alejandro Almaráz Cossio, en el que se compara el Reglamento de 1997 y el vigente a partir del año 2000:

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
Desdoblamiento del procedimiento de dotación y titulación de acuerdo a las distintas situaciones de tramitación de TCOs	Unificación de los procedimientos haciéndose aplicable a las TCOs tituladas, a las que se encuentran en trámite de saneamiento y a las que son objeto de nuevas solicitudes.

En esta parte podemos apreciar un avance y mejora en cuanto a las disposiciones que regulan las TCO's puesto que al unificar se pretende imprimir mayor celeridad al proceso de saneamiento en esta modalidad, además de abaratar los costos.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
No existen medidas precautorias que preserven las áreas inmovilizadas del avasallamiento de terceros.	Se establece una regulación sobre las resoluciones de inmovilización.

Lo más preocupante respecto a la Resolución de Inmovilización de las TCO's, es que niega el progreso a estos grupos humanos, lo importante no es regular la resolución de inmovilización, sino anularla. Probablemente si no existiera esta salvedad, no existirían tantas solicitudes de Saneamiento Simple a pedido de parte.

REGLAMENTO DE 1997	REGLAMENTO DE MAYO DEL 2000
No existen regulaciones específicas que hagan efectiva la participación de pueblos y comunidades indígenas y originarias en el SAN – TCO.	Se establece la garantía del asesoramiento legal para las organizaciones indígenas y la obligación del VAIPO de ofrecer gratuitamente dicho asesoramiento. Las organizaciones indígenas pueden disponer de otro asesoramiento jurídico independiente.

Este apartado tiene que ver principalmente con lo establecido, que es el garantizar la participación de las comunidades indígenas y pueblos originarios, en lo que es el proceso de saneamiento, buscando incluso asesoramiento gratuito o particular al respecto. Lo extraño es que ninguna de estas organizaciones haya detectado estos problemas que han sido establecidos en innumerables ocasiones por varios tratadistas del Derecho Agrario.

Esta situación se debe quizás a que el tratamiento de las TCO's es manejado por los propios dirigentes campesinos, como una conquista y reivindicación para el sector, en sentido de que nadie puede quitarles su tierra, y no van a tener que pensar en convertirse

en deudores y quedar a merced de bancos y financieras, sin embargo, no solamente el crédito es una alternativa de desarrollo, existen otras alas que tampoco pueden acceder.

Debería ser aspiración de los pueblos originarios y comunidades indígenas el convertirse en verdaderos empresarios agrícolas y pecuarios, puesto que concurren la mayoría de las condiciones para dar paso a esta posibilidad, las extensiones de terreno que poseen es una de ellas, no obstante ¿se puede considerar a la tierra como un bien en si sin considerar el explorar todas sus potencialidades? ¿puede entenderse como cumplimiento de la función económico social el satisfacer solamente las necesidades de una comunidad, vale decir las básicas, las que solamente garantizan su subsistencia?

De todas las tierras comunitarias y comunidades campesinas que han sido identificadas dentro del territorio nacional no hay indicios de que se hayan conformado o estén en evolución empresas agropecuarias en la más amplia gama, y ni siquiera en la época del Incario se justificaba la existencia de ayllus, que solamente produjeran para su supervivencia, se producía para mantener a la clase gobernante, a los pobres y a las viudas e incluso para el culto a la divinidad, vale decir, tres veces más de lo que solamente se requería para la subsistencia.

CONCLUSIONES

- El saneamiento de la Propiedad Agraria en todas sus modalidades es un conjunto de normas y procedimientos sustantivos destinados a perfeccionar el derecho propietario que no está pudiendo operativizarse a cabalidad porque las normas referidas no son bien conocidas por los directos beneficiarios, además de ser este un proceso largo y oneroso.
- Los dos factores antes descritos (proceso largo y oneroso) no han permitido que el principal objetivo de la Ley N° 1715 que es el de sanear todas las tierras del territorio boliviano se cumpla hasta la actualidad y como se puede evidenciar por los datos extraídos de la Dirección Nacional del INRA, que se encuentran anexos al presente documento, existe un elevado porcentaje de tierra que todavía no ha sido saneada.
- La Nulidad y Anulabilidad de Títulos Ejecutoriales y Procesos Agrarios en trámite, inmersa dentro del Proceso de Saneamiento, se halla justificada porque este proceso tiende a perfeccionar el Derecho Propietario a través de la dotación de documentos idóneos que garanticen la seguridad jurídica de los predios y de los propietarios de estos, y en la práctica aunque los títulos ejecutoriales hayan sido extendidos, estos adolecen de vicios que nos ponen en la presencia de un documento imperfecto.
- Desde el Decreto de Reforma Agraria de 1953 y los consiguientes procesos de Titulación, las tierras han ido cambiando de propietarios de una generación a otra y los subadquirientes (ya sea por sucesión hereditaria u otra forma) tampoco cuentan con el documento idóneo que legitime su derecho.

- Pese a que el objetivo de otorgar seguridad jurídica a través de un documento idóneo a los propietarios de la tierra se está cumpliendo con el Proceso de Evaluación Técnico Jurídica que determina la Anulabilidad y nulidad de Títulos Ejecutoriales es necesario complementar y modificar el Régimen de Nulidad y Anulabilidad inmerso dentro del proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria porque presenta muchos vacíos, y contradicciones que hacen el proceso lento y costoso para el beneficiario.
- No es necesario excluir del tratamiento de la Nulidad y Anulabilidad a las Tierras Comunitarias de Origen porque el trabajo es la principal fuente de tenencia de la Tierra y así lo determina la Constitución Política del Estado y la Ley No 1715, anulabilidad o nulidad no significa en el caso de las TCO's el quitarles la tierra que poseen sino el perfeccionar el documento que los hace propietarios tal como lo prevén las Resoluciones que se tienen para el efecto.
- El principio de Igualdad de La Ley no se cumple en la Ley N° 1715, porque hay un trato preferente especialmente para las Tierras Comunitarias de Origen sin embargo esto es producto de las conquistas sociales de estos sectores, no obstante la condición efectiva para el acceso a la tierra de todos los bolivianos es el trabajo en ella como ya se había mencionado, por lo tanto el derecho de ambos sectores se encuentra salvaguardado de todas maneras aunque no se mencionara en la Ley ni en el Reglamento condiciones de "trato preferente".
- La Inmovilización del Territorio en el caso de las TCO's es una limitación para el ejercicio del derecho propietario, porque no les permite ejercitar todas las características de este sobre todo en cuanto a la transferencia y sucesión, y no les permite hacer asociaciones productivas para el desarrollo de la tierra que poseen.

- Además de los aquí descritos existen otros factores que deben ser modificados en la Ley N° 1715 para su mayor efectividad, uno de ellos es la necesidad de involucrar a los sectores interesados en la elección de las autoridades que ejecutan las políticas de tierra dadas a partir del Gobierno Central, este es el caso de los Directores Departamentales de Reforma Agraria.
- Otro aspecto que consideramos importante es el hecho de descentralizar la política de tierras a partir de la Municipalización de esta, el Saneamiento en cualquiera de sus modalidades, debería ejecutarse no solamente a través de las Direcciones Departamental, sino a través de Direcciones Municipales, porque esto nos permitiría estar más cerca de los beneficiarios y contar con más recursos para llevar a cabo el proceso.
- La Ley N° 1715 y su Reglamento hacen mención constante a las Tierras Comunitarias de Origen, sin embargo se ha olvidado el reglamentar específicamente el tratamiento a los Solares Campesinos y los Pequeños Propietarios que no siempre están dentro de la comunidad originaria, y en la práctica se ha demostrado que inician procesos de saneamiento de manera individual e incluso sus terrenos se superponen a los de las TCO's caso en el cual se da un conflicto de límites. Aunque la Ley N° 1715 dispone la Titulación sin más Trámite para estos casos, son muy pocos los predios titulados bajo esta modalidad debido al vacío en la normativa al respecto.
- Respecto a los Recursos Administrativos que la Ley N° 1715 prevé para la impugnación de Resoluciones Administrativas que vulneren los derechos legítimos de los administrados, se debe establecer expresamente que estos solamente podrán interponerse cuando el Saneamiento en cualquiera de sus modalidades se encuentran en la fase de conclusión, el no hacerlo da lugar a que se

interpongan estos Recursos en sede administrativa, tanto en la fase de Resolución Determinativa como Instructoria, lo que alarga el saneamiento todavía más.

- La fijación del precio de la tierra para Adjudicación no debe ser un factor determinado exclusivamente por la Superintendencia Agraria, este es uno de los aspectos en los que necesariamente debería participar el Control Social, o caso contrario ser verificado por las Comisiones Agrarias Departamentales en las que participan organizaciones como la CIDOB, CSUTCB, y otras.

- En todo caso el problema de la tierra es mucho más complejo que el de la modificación de una norma, no obstante las normas deben ayudar al logro de las políticas de tierra que se implanten y además buscar el beneficio de los propietarios y de la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- **ANTEZANA, ERGUETA LUÍS**
“Trampas y Mentiras de la ley INRA”
Editorial Jurídica Temis, La Paz, Bolivia, 1999.

- **ANTEZANA, SALVATIERRA ALEJANDRO**
“Estructura Agraria en el Siglo XIX. Legislación agraria y transformación de la realidad rural en Bolivia”
Edición Centro de Información para el Desarrollo CID, La Paz, Bolivia, 1992.

- **BARRENECHEA, ZAMBRANA RAMIRO**
“Derecho Agrario. Hacia un Derecho del Sistema Terrestre”
Latinpel Editores. La Paz – Bolivia. 2002 .

- **CABANELLAS, GUILLERMO.**
“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”
Ed. Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1986.

- **CAMPERO, PRUDENCIO FERNANDO et. al.**
“Bolivia en el Siglo XX. La Formación de la Bolivia Contemporánea”.
Ed. Offset Boliviana Ltda., La Paz – Bolivia, 1999.

- **CASAS, JUAN CARLOS**
“Nuevos Políticos y Nuevas Políticas en América Latina”.
Ed. Atlántida, Buenos Aires – Argentina, 1991.

- **DERMIZAKY, PEREDO PABLO**
“Derecho Constitucional”
 Ed. J.V., Cochabamba – Bolivia, 1998.

- **GISBERT , CARLOS D.; MESA, GISBERT TERESA, DE MESA, JOSÉ**
“Historia de Bolivia”
 Tercera Edición Actualizada, Editorial Gisbert y CIA S.A, La Paz, Bolivia
 1999.

- **HERNÁNDEZ, SAMPIERI ROBERTO et. al.**
“Metodología de la Investigación”
 Ed. panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia 1994.

- **HERNAIZ, IRENE; PACHECO, DIEGO**
“La Ley INRA en el Espejo de la Historia”
 Fundación Tierra Taller de iniciativas en Estudios Rurales y Reforma
 Agraria. Impreso en artes gráficas latinas. Diciembre 2000..

- **PAZ , BALLIVIÁN DANILO; ZEBALLOS, HURTADO HERNÁN**
“Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana”
 Instituto Nacional de Reforma Agraria , 2003

- **SANDOVAL , RODRÍGUEZ ISAAC**
“Nación y Estado en Bolivia”.
 Ed. Mundy Color S.R:L., La Paz – Bolivia, 1991.

- **URIOSTE, MIGUEL F de C; PACHECO, DIEGO B.**
“Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX”
 Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, Editorial FOCET Boliviana D.R. Fundación PIEB, 2001.

- **UNTOJA, FERNANDO CH.**
“Retorno al Ayllu”
 Fondo Editorial de los Diputados, La Paz, Bolivia. 2001

- **VARGAS, VEGA JHONN D., Editor**
“ La Reforma Agraria desde las Regiones”
50 años de Reforma Agraria en Bolivia
 CIDES, plural editores, 2004.

- **ZORRILLA, SANTIAGO y otros autores**
“Metodología de Investigación”
 Ed. Publi – Mex.S.A. de C.V. Distrito Federal – México, 1969.

- **REPÚBLICA DE BOLIVIA . Decreto de Reforma Agraria N°3464 del 2 de Agosto de 1953**, elevada a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz. Bolivia.

- **REPUBLICA DE BOLIVIA. Decreto Supremo N° 3471 del 27 de Agosto de 1956**, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz. Bolivia

- **REPUBLICA DE BOLIVIA Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, del 18 de Octubre de 1996.** Instituto Nacional de Reforma Agraria. El Impresor S.R.L., 2001

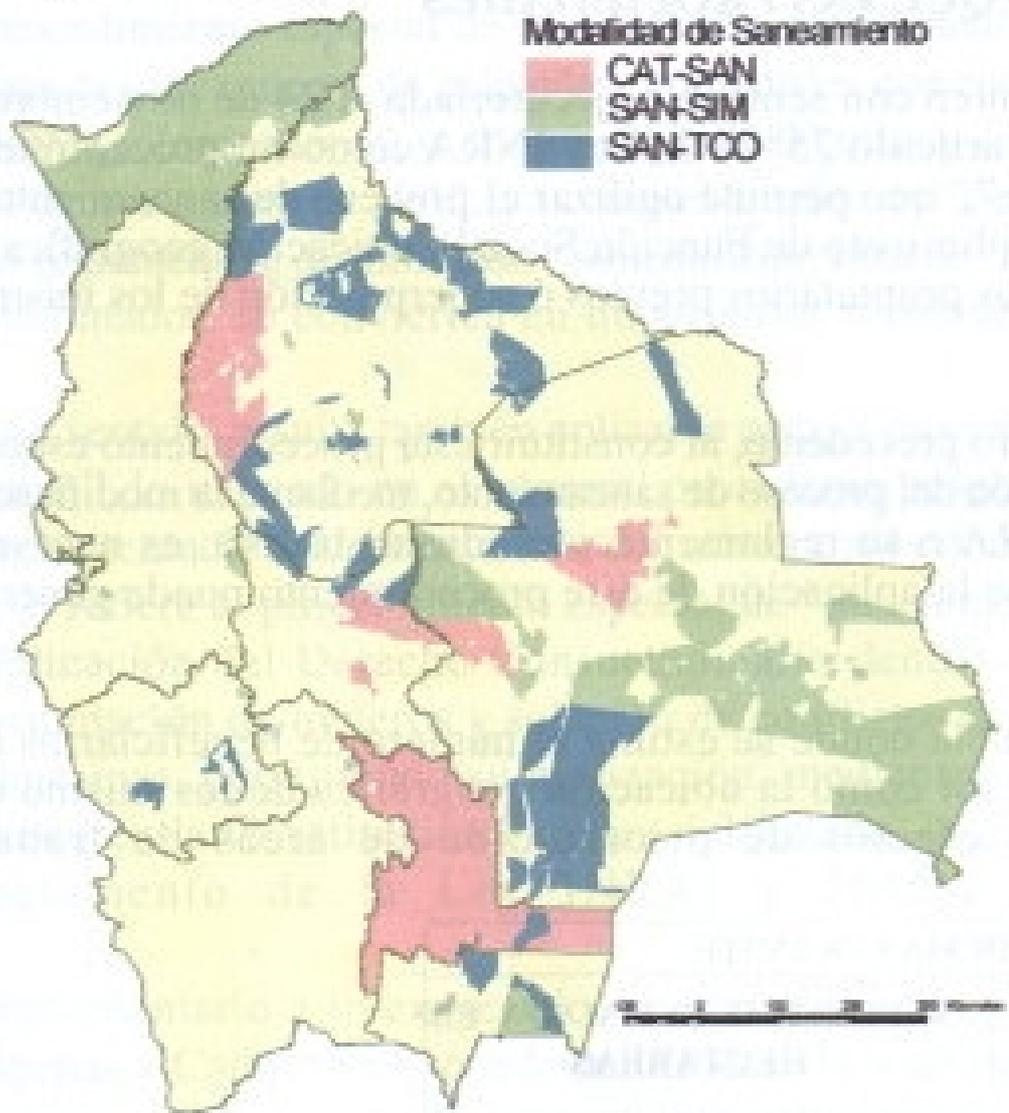
- **REPUBLICA DE BOLIVIA, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria**, aprobado mediante **Decreto Supremo N° 24784 del 31 de Julio de 1997**. Instituto Nacional de Reforma Agraria. El Impresor S.R.L., 2001.

- **MANUALES Y GUÍAS DE PROCEDIMIENTO**. Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2001.

ANEXOS

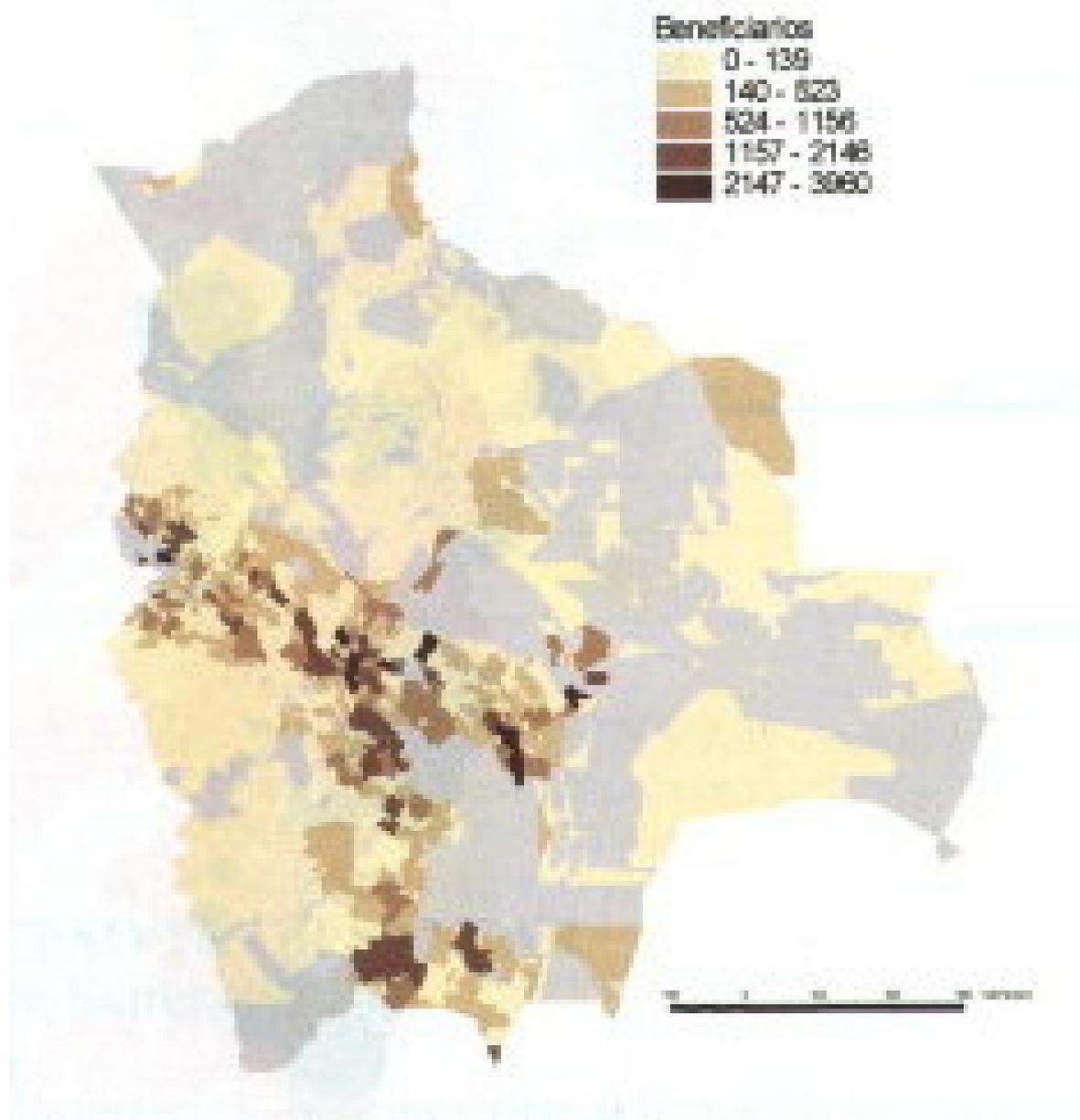
1. MAPA 1: Tierras en Proceso de Saneamiento por Modalidad. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
2. MAPA 2: Número de Beneficiarios bajo Saneamiento sin más trámite, tierra por sanear. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
3. MAPA 3: Tierras por Sanear por Modalidad. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
4. MAPA 4: Número de Beneficiarios bajo Saneamiento Interno. Tierra por Sanear. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
5. MAPA 5: Número de Poseedores Estimados tierra en Proceso de Saneamiento. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
6. MAPA 6: Áreas Candidatas para Tierras Fiscales. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
7. MAPA 7: Identificación de TCO's Nuevas Demandas TCO's, Concesiones Forestales y Áreas Protegidas. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
8. MAPA 8: Tierras en Proceso de Saneamiento por etapa del Proceso. (Fuente INRA Nacional . Gestión 2003)
9. Estado del Saneamiento en todas sus modalidades en el Departamento de La Paz (Fuente Memoria Anual INRA 2005)
10. Proyecto de Ley de Modificaciones a la Ley N° 1715 INRA Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Fuente Viceministerio de Tierras. Gestión 2006)
11. Varias Publicaciones de Prensa referidas al tema.

Tierras en proceso de Saneamiento por Modalidad

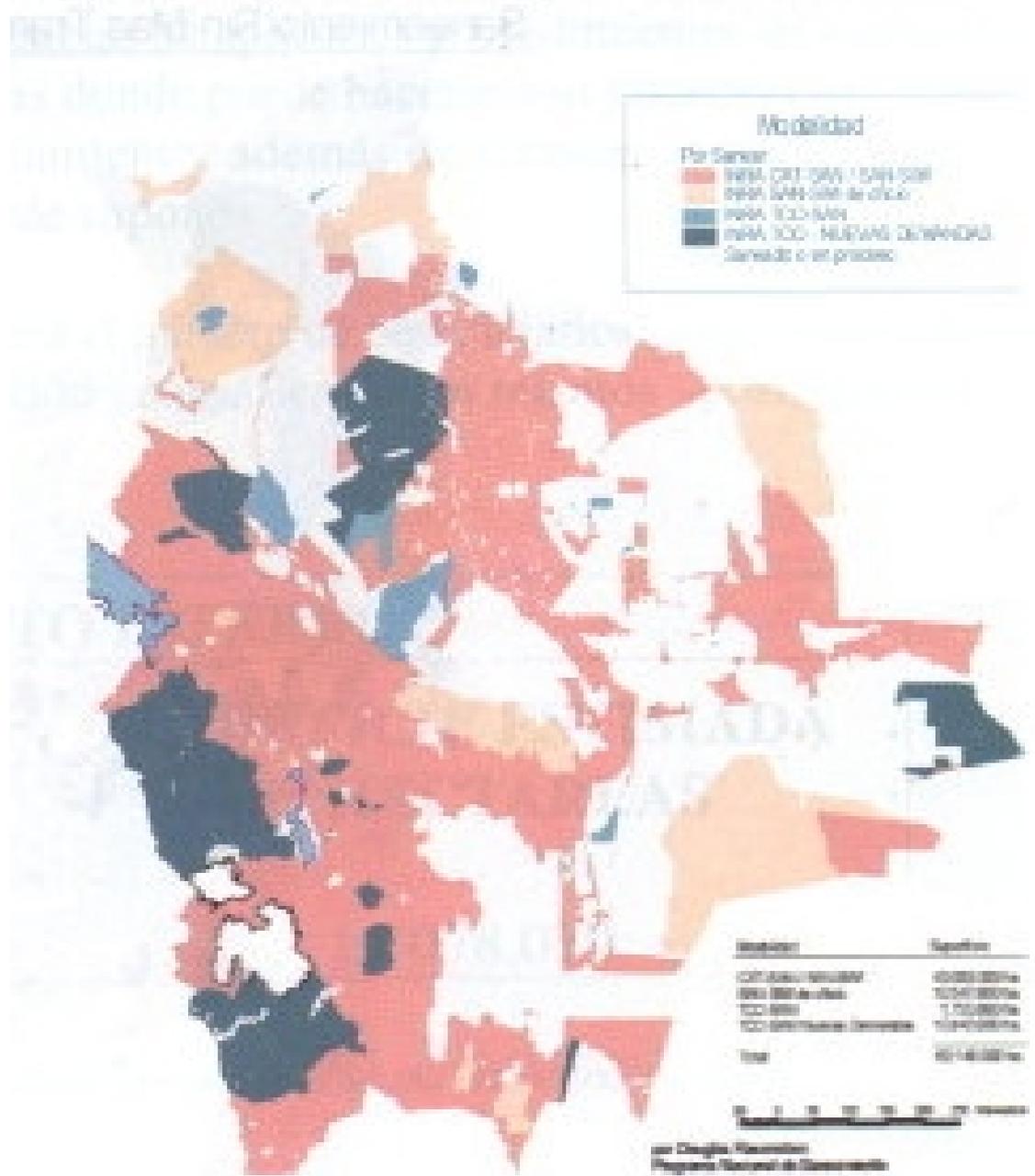


Por Douglas Rosenthal, ERM Mayo 2003

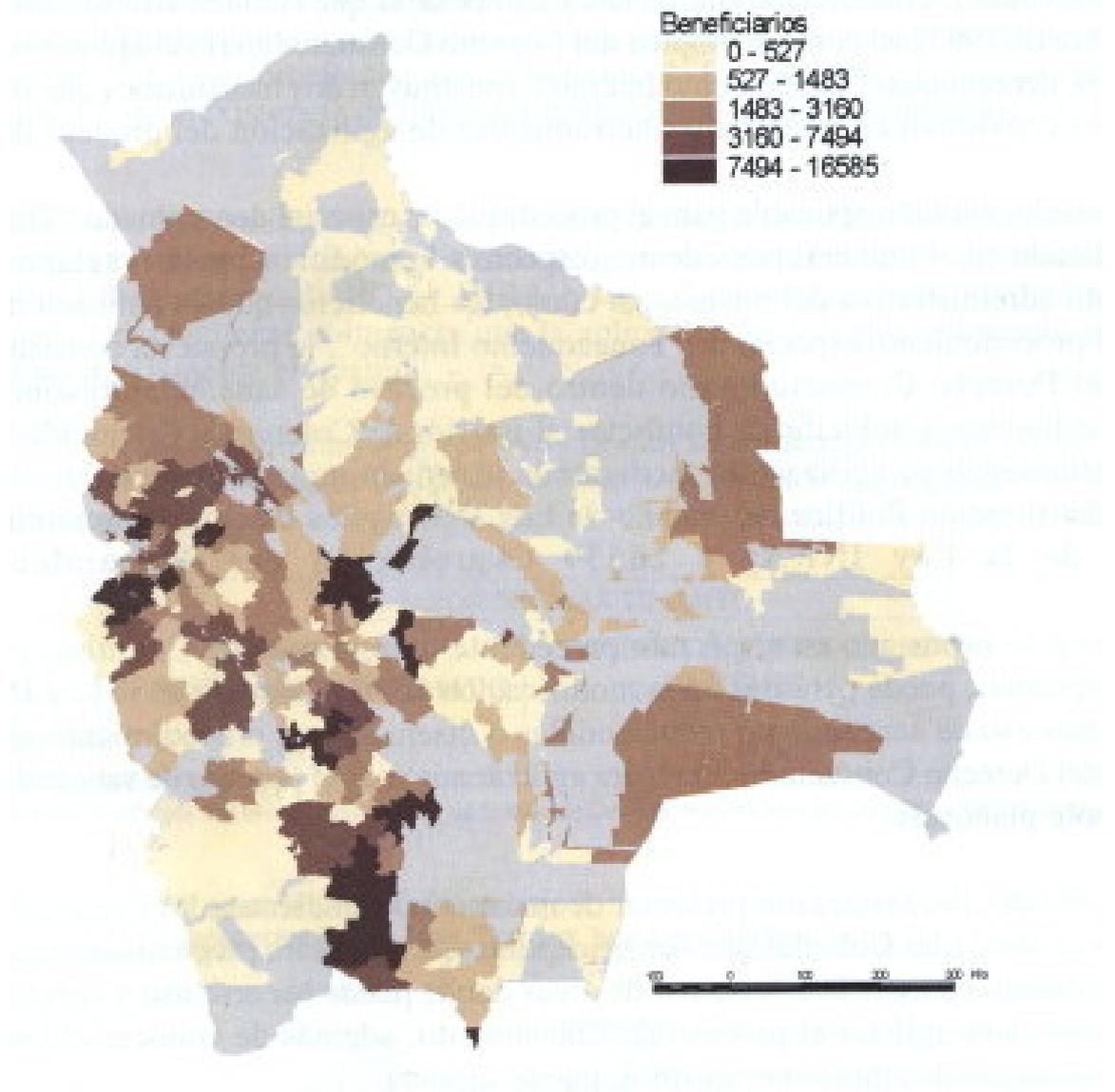
Numero de Beneficiarios bajo Saneamiento Sin Mas Trámite, tierra por sanear



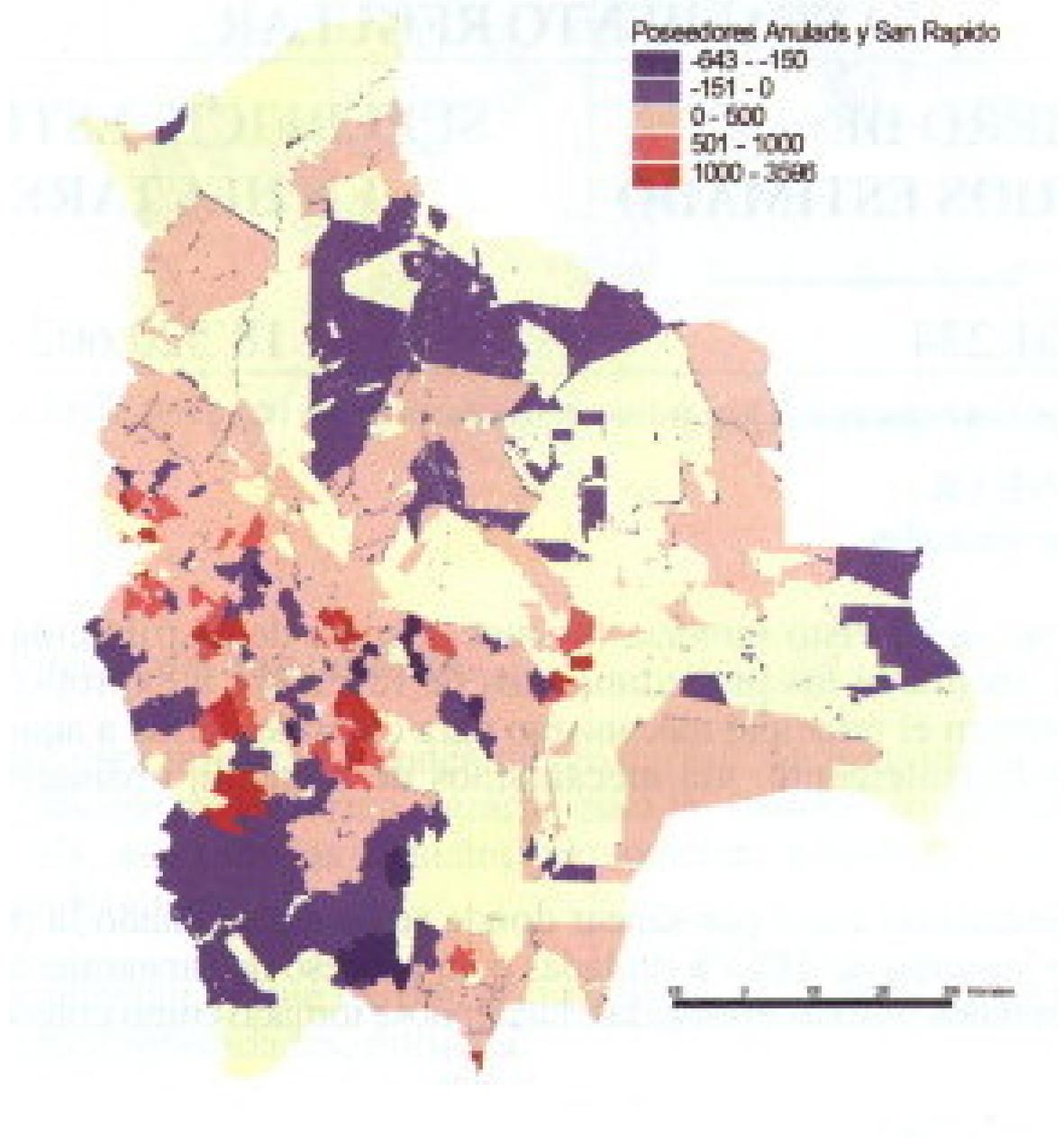
Tierras por Sanear por Modalidad



Número de Beneficiarios bajo Saneamiento Interno, Tierra por Sanear



Numero de Poseedores Estimados tierra en proceso de Saneamiento

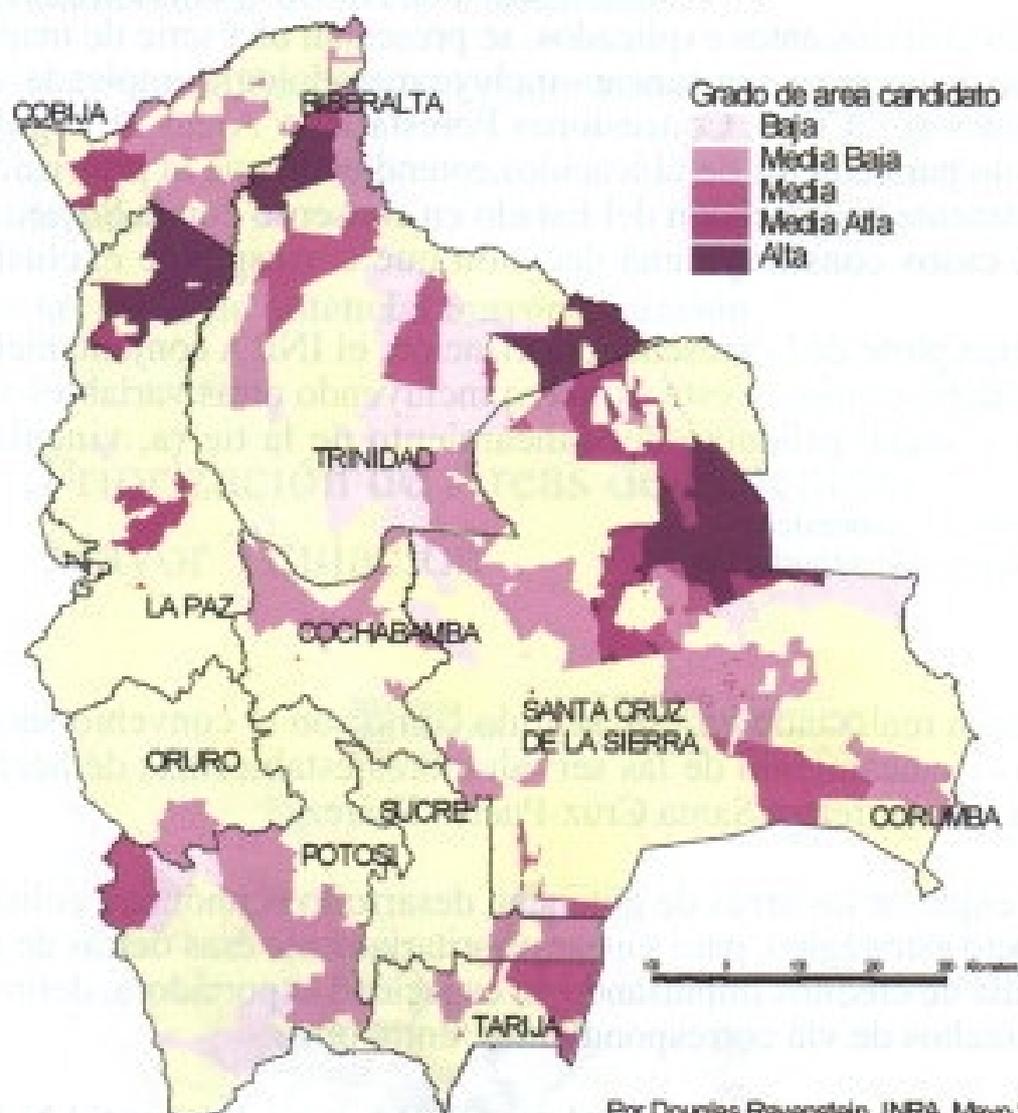


Áreas Candidatas para Tierras Fiscales

Método:

Tres insumos incorporados para calcular grado:

Proporción alta de Propiedades	> 10.000ha.	2 puntos
Bajo Densidad Demográfico	< .01 persona / ha.	1 punto
Superficie Disponible sin Títulos	< 400.000 ha.	1 punto
Superficie Disponible sin Títulos	> 400.000 ha.	2 puntos



Identificación de TCO's, Nuevas Demandas de TCO's, Concesiones Forestales y Áreas Protegidas

