

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



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN CEUB 1126/2002

**MONOGRAFÍA DE GRADO**

(PARA OPTAR AL TÍTULO ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO)

**“MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894,  
QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24  
DE LA LEY 1715 (INRA)”**

**INSTITUCIÓN : SUPERINTENDENCIA AGRARIA**

**POSTULANTE : CARMEN AYALA APAZA**

**TUTOR ACADÉMICO : Dr. JUAN RAMOS MAMANI**

**TUTOR INSTITUCIONAL : Dr. RAMIRO A. VIDAURRE LANDA**

**La Paz – Bolivia**  
**2011**

## **DEDICATORIA**

*El presente trabajo está dedicado a las personas más maravillosas de este mundo, a quienes respeto mucho: Mis padres Tiburcio y Marcelina; mis hermanos Blanca y Roby, por último a un gran amigo Antonio C.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco en primer lugar a Dios que me dio la oportunidad de vivir y de seguir la carrera de Derecho.*

*También quisiera expresar mi reconocimiento y gratitud a todas las personas que me apoyaron desinteresadamente, durante mi formación académica, en especial a mis padres, por sus buenos y sabios consejos ya que sin ellos no hubiese podido concluir mis estudios universitarios.*

*A un gran amigo, quien siempre ha estado a mi lado, sobre todo en los momentos más difíciles de mi vida, de quien rescato su cariño, paciencia y comprensión los cuales no tienen límites.*

*La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, en especial los docentes quienes compartieron generosamente sus conocimientos alimentando mi formación académica.*

*La Superintendencia Agraria, a todos los funcionarios de dicha Institución, por la gran amistad y el compañerismo que me brindaron.*

## ÍNDICE GENERAL

|                     |     |
|---------------------|-----|
| DEDICATORIA.....    | i   |
| AGRADECIMIENTO..... | ii  |
| ÍNDICE.....         | iii |
| PROLOGO.....        | Vii |
| INTRODUCCIÓN.....   | 1   |

### DISEÑO DE LA MONOGRAFÍA

#### MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894, QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 1715 (INRA)

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1. FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA..... | 4  |
| 2. DELIMITACIÓN DEL TEMA.....       | 8  |
| 2.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.....     | 8  |
| 2.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....     | 9  |
| 2.3 DELIMITACIÓN TEMPORAL.....      | 9  |
| 3. MARCO REFERENCIAL.....           | 9  |
| 3.1. MARCO TEÓRICO.....             | 9  |
| 3.2. MARCO HISTÓRICO.....           | 10 |
| 3.3. MARCO CONCEPTUAL.....          | 14 |
| 3.4. MARCO JURÍDICO.....            | 20 |
| 4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....  | 22 |

|   |    |
|---|----|
| 5. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS.....                     | 22 |
| 5.1. OBJETIVO GENERAL.....                              | 22 |
| 5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....                         | 22 |
| 6. ESTRATEGIA METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN |    |
| MONOGRÁFICA.....  | 23 |
| 6.1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....                       | 23 |
| 6.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....                     | 24 |

## CAPÍTULO I

### ORIENTACIONES GENERALES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN

|   |    |
|---|----|
| I.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....                     | 25 |
| I.2. DESREGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN O CAPITALIZACIÓN..... | 26 |
| I.2.1. LA FUNCIÓN PÚBLICA DE REGULACIÓN.....            | 27 |
| I.2.2. NOCIÓN DE REGULACIÓN.....                        | 28 |
| I.2.3. ORRIGEN DE LOS SUJETOS REGULADORES.....          | 28 |
| I.3. CLASIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES SEGÚN OCDE.....  | 30 |
| I.3.1. REGULACIONES ECONÓMICAS.....                     | 30 |
| I.3.2. REGULACIONES SOCIALES.....                       | 30 |
| I.3.3. REGULACIONES ADMINISTRATIVAS.....                | 31 |
| I.4. BREVE HISTORIA DE LA REGULACIÓN NACIONAL.....      | 31 |
| I.5. MODELOS Y SISTEMAS DE REGULACIÓN.....              | 33 |

## CAPÍTULO II

### SISTEMAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA

|   |    |
|---|----|
| II.1. CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA.....  | 35 |
| II.1.1. PRINCIPIOS.....   | 35 |
| II.1.2. OBJETIVOS.....  | 36 |
| II.1.3. ATRIBUCIONES.....   | 36 |
| II.2. SISTEMAS DE REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LA TIERRA.....  | 39 |
| II.2.1. SISTEMA DE APROBACIÓN DE PLANES DE<br>ORDENAMIENTO PREDIAL (S-POP).....                 | 39 |
| II.2.2. SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD DE<br>USO MAYOR DE LA TIERRA (S-CUMAT).....    | 42 |
| II.2.3. SISTEMA DE APROBACIÓN Y MONITOREO DE QUEMAS<br>CONTROLADAS DE PASTIZALES (S-QUEMA)..... | 45 |
| II.2.4. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL USO ACTUAL Y<br>POTENCIAL DE LA TIERRA (S-EUAPT).....         | 48 |
| II.2.5. SISTEMA DE INSPECCIÓN, MEDIDAS PRECAUTORIAS<br>Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....         | 49 |
| II.3. SISTEMA DE VALUACIÓN DE LA TIERRA (S-VT).....   | 50 |
| II.4. SISTEMAS DE SUPERVISIÓN DEL PROCESO AGRARIO.....  | 52 |
| II.4.1. SISTEMA NACIONAL DE TRAMITACIÓN DE<br>DENUNCIAS Y RECLAMOS, (S-DENUNCIA).....           | 52 |

|   |    |
|---|----|
| II.4.2. SISTEMA DE PROCURADURÍA AGRARIA (SI-JURÍDICA).. | 56 |
| II.4.3. SISTEMA DE INFORMACIÓN JURÍDICA (SIJ-SIA).....  | 57 |

### CAPÍTULO III

#### PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894, QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 1715 (INRA)

|  |    |
|--|----|
| III.1. DETALLE Y ANÁLISIS DEL DECRETO SUPREMO N° 29894.....  | 58 |
| III.1.1. ANÁLISIS.....   | 61 |
| III.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DEL<br>DECRETO SUPREMO N° 29894 DEL 07 DE FEBRERO DE 2009...63 |    |
| III.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO<br>N° 29894.....  | 69 |
| III.3.1. PARTE CONSIDERATIVA.....  | 69 |
| III.3.2. PARTE PROPOSITIVA.....  | 72 |
| CONCLUSIONES.....  | 75 |
| RECOMENDACIONES.....   | 77 |
| BIBLIOGRAFÍA.....  | 80 |
| ANEXOS.....  | 82 |

## PROLOGO

Para la gran mayoría de la población boliviana, la tierra determina el acceso a oportunidades económicas, un medio de trabajo para su seguridad alimentaria, las incongruencias de los derechos de propiedad y posesión afectan su capacidad de producción, de acceso a los beneficios económicos y a la integración de los circuitos de mercado.

Después de varios años de intensa discusión entre grupos empresariales, ambientalistas e indígenas, el 12 de julio de 1996 se aprobó la Ley Forestal, y el 18 de Octubre del mismo año, la del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como "Ley INRA". No se logró consenso en sus contenidos y su implementación sigue llena de obstáculos y omisiones. La tierra sigue siendo motivo de ambición desmedida para unos y de extrema necesidad para otros.

Ambas leyes parten del principio de que es necesario adoptar drásticas medidas en la gestión de los recursos naturales, encaminadas a promover la sostenibilidad y el acceso más equitativo a los mismos, en los cuales se pueden distinguir cuatro ejes fundamentales para lograr esas perspectivas: Garantizar la seguridad técnico-jurídico de la propiedad o concesión; estimular la formación de mercados de compraventa de tierras para generar así una utilización más eficiente de éstas y de sus recursos; modernizar los sistemas institucionales de planeación, administración y fiscalización del uso de los recursos; introducir modalidades diferenciadas de acceso para garantizar su mejor distribución.

Los objetivos formulados en la actual política de tierras han sido evaluados muchas veces como contradictorios; sin embargo, éstos constituyen

solamente las referencias generales para la formulación y ejecución de las disposiciones legales sobre tierras, en el entendido que uno u otro puede ser priorizado como producto de la definición, articulación y efectiva aplicación de los instrumentos previstos para su logro.

En este sentido todas las leyes sectoriales aprobadas sucesivamente han establecido dichas condiciones por las que cada recurso (renovable y no renovable) está sujeto a un régimen especial; tomando en cuenta además el artículo 170 de la antigua Constitución Política del Estado y el artículo 348 de la nueva Constitución Política del Estado, dirigido a establecer y regular el régimen de explotación de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación y mantenimiento, lo cual significa que cada recurso debe estar sujeto a un régimen especial. En el caso del recurso tierra, el régimen de distribución y/o asignación de las tierras fiscales se encontraban dividido entre el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como la instancia responsable de la dotación y adjudicación de tierras fiscales; la Superintendencia Agraria que tiene la facultad de otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo; y la Superintendencia Forestal que otorga las concesiones forestales.

La implantación del modelo de mercado, no trata la desaparición del Estado, como expresión institucional del poder, sino del cambio de sus funciones, de gestor se transforma en regulador de las actividades económicas y sociales, por lo que la creación de la Superintendencia agraria implica otra jurisdicción especial, regulatoria, diferente a los que se les atribuye a los órganos administrativos del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Comisión Agraria Nacional, que ejercen funciones jurisdiccionales como la dotación, adjudicación de tierras, en un sistema mixto y con primera instancia y hasta segunda, para dejar en manos de la Judicatura Agraria recursos como el Contencioso Administrativo y el de nulidad de títulos agrarios.

Por lo que el proceso agrario iniciado en octubre de 1996, con la promulgación de la Ley 1715, que tiene como uno de sus objetivos el manejo sostenible del recurso tierra, en cuyo marco institucional se crea la Superintendencia Agraria, que tiene como una de sus competencias la de regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra, bajo el principio de desarrollo sostenible, en armonía con los recursos agua, flora y fauna, considerando para ello instrumentos normativos orientados a mitigar el impacto de la intervención del hombre sobre la tierra.

En definitiva los legisladores y todos los actores sociales debemos de comprender que las leyes reflejan la realidad de todos los cambios existentes, y los mismos son quienes buscan soluciones a sus problemas en el marco jurídico que se aplica en cada situación, sin embargo le toca al Estado desempeñar un rol prioritario en la interpretación de las mismas, es necesario comprender que no es posible ingresar al vaivén de disposiciones antagónicas, que no hacen más que considerar a los actores rurales campesinos, indígenas y productores, como simples laboratorios temporales de experimentación de las visiones del país de los poderes políticos, para ello es de suma importancia políticas públicas estables y normas legales de larga permanencia.

## INTRODUCCIÓN

Bolivia, es una nación con gran diversidad de recursos naturales, con una población rural e indígena diversa, cuyo acceso al recurso tierra ha sido históricamente inequitativo. El país ha realizado estudios sobre la aptitud de sus suelos, con diversos grados de profundidad, hasta obtener en última instancia la capacidad de Uso Mayor de la Tierra. La mayor parte de los departamentos, entre ellos Santa Cruz, Beni, Pando, Chuquisaca, Potosí y Tarija, a partir de la elaboración de los Planes de Uso de Suelos (PLUS) departamentales han logrado la norma vigente con rango de Ley lo cual posibilita el logro del desarrollo de sus regiones de una forma organizada, articulada consensuada y sobre todo sustentada. Habiendo quedado La Paz, Cochabamba y Oruro a la saga de este esfuerzo colectivo.

Todos estos elementos legales tanto el CUMAT que se lo reedita, con los planes de uso de suelos (PLUS), han permitido a la Superintendencia Agraria ejercitar su tarea de fiscalización en el uso del recurso suelo con procesos transparentes ejerciendo el control del uso del recurso, además de un sistemático proceso de sistematización, concienciación y cuando ha sido necesario también se ha utilizado la persuasión para que los ciudadanos cumplan la norma en función del bien individual y colectivo. Este proceso se ha dinamizado en el último tiempo con un mayor número de inspecciones y la utilización de tecnología satelital acompañada de la constante evolución de sus Reglamentos operativos, para lograr un control más cercano al productor y así acompañar su desarrollo y garantizar el uso sustentable del suelo.

La constante actualización de los Reglamentos de la Superintendencia Agraria acompaña la nueva Legislación de Tierras, como ser la Ley 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria promulgada el 2007, asimismo tomando en cuenta los lineamientos de las propuestas contenidas

en la nueva Constitución Política del Estado. Según establece la Ley INRA N° 1715, tanto el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el ministerio correspondiente, como la Superintendencia Agraria, requieren de un instrumento técnico-normativo que permita la certificación de las tierras de acuerdo a su capacidad de uso mayor o según su aptitud de uso, con fines de dotación, adjudicación y concesión, para cuyo objetivo se cuenta con un Mapa de Aptitud de Uso elaborado por la Institución Agraria, con la finalidad de dar la Certificación de la Capacidad de uso Mayor de la Tierra, dotación de concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad.

Por otra parte se requiere ejercer mas facultades de inspección para una mejor fiscalización del uso adecuado y sostenible de la tierra y disponer medidas precautorias necesarias para evitar la degradación de la tierra debido a su utilización por encima de su capacidad de uso, para ello es fundamental el conocimiento cabal de la aptitud de uso de las tierras, los mismos contenidos en manuales e instrumentos técnicos desarrollados por profesionales a lo largo de varios años en todo el territorio nacional, acumulados para su fiscalización y resguardo en la Institución Agraria. Todo este proceso que se estableció con normativas adecuadas en materia agraria, se frena con la eliminación del artículo 24 de la Ley N° 1715 (INRA), la cual daba nacimiento a la Superintendencia Agraria.

Por eso nace la preocupación para lo venidero y para ello me planteo el presente trabajo monográfico, el cual consiste en la modificación del Decreto Supremo N° 29894 de fecha 07 de febrero de 2009, que en una primera parte hace referencia a las orientaciones generales del sistema de regulación, señalando el dilema de que si el Estado moderno debe ser un simple espectador de los problemas económicos y sociales o actuar positivamente adoptando modalidades técnicas de intervención en las actividades

económicas y de servicios, para encausar los problemas en un sentido determinado. A la vez se determina las características de la función pública de regulación, las denominaciones y el origen de los sujetos reguladores, desarrollando una breve historia de la regulación nacional, la clasificación de las regulaciones según la organización internacional instituida en 1960 que trata sobre la Cooperación de Desarrollo Económico, desarrollando en esta parte los conceptos de regulaciones sociales, regulaciones administrativas y regulaciones económicas; asimismo se hace hincapié en los modelos y sistemas de regulación, terminando esta parte con los sistemas de regulación sectoriales.

El segundo capítulo trata del sistema de regulación y supervisión de la Superintendencia Agraria, creación de la misma como una entidad reguladora del recurso tierra, señalando sus objetivos, principios y atribuciones, así como los Sistemas Nacionales de Regulación del Uso y Gestión de la Tierra, propios de la Institución Agraria, como ser: El sistema de aprobación de planes de ordenamiento predial (S-POP), el sistema de certificación de la capacidad de uso mayor de la tierra (S-CUMAT), el sistema de aprobación y monitoreo de quemas controladas de pastizales (S-QUEMA), el sistema de evaluación del uso actual y potencial de la tierra (S-EUAPT), el sistema nacional de tramitación de denuncias y reclamos (S-DENUNCIA), el sistema de inspección, medidas precautorias y sanciones administrativas, el sistema de valuación de la tierra (S-VT), el sistema de procuraduría agraria (SI-JURIDICA) y el sistema de información jurídica (SIJ-SIA), con lo cual se da un registro actualizado de normas administrativas, agrarias y medio ambientales.

El último capítulo contiene el proyecto de modificación del Decreto Supremo N° 29894, con un breve análisis del mismo, la exposición de motivos para su modificación, para concluir con la propuesta de modificación del Decreto Supremo N° 29894 de fecha 07 de febrero de 2009.

## **DISEÑO DE LA MONOGRAFÍA**

**“MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894, QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 1715 (INRA)”.**

### **1. FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA**

Si bien la revolución nacional del 52 constituyó un momento de poderosa capacidad transformadora e integradora en la perspectiva de la construcción del Estado nacional, orientó su esfuerzo de cambio ignorando las capacidades de una colectividad basada en la diversidad étnica y cultural, para reemplazarla por una visión generalizada uniforme. A pesar de ello, un año más tarde, el decreto 3464 que aprobó la norma jurídica, que luego sería elevada a rango de ley, dispuso el cambio estructural más importante de la historia republicana, la Reforma Agraria. Este proceso redistributivo, duró algo menos de una década, pero a principios de los años sesenta perdió fuerza y fue presa de una maraña de contradictorias normas reglamentarias, resoluciones administrativas y decretos amañados, en medio de una burocracia sin norte ni rumbo que navegó en medio de una corrupción generalizada.

Mientras en el occidente andino, la Reforma Agraria transcurría -durante la primera década- por los caminos del burocratismo, la dejadez, el papeleo y la corrupción menuda de los interminables trámites para obtener el título, abandonada y sin liderazgo político, arrinconada en oscuros y sucios despachos; otra cara de esta misma reforma tomaba cuerpo en las tierras bajas. En el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria, las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de doce millones de hectáreas de las mejores tierras del oriente boliviano fueron

dotadas gratuitamente a aquellos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundario se había creado. La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos se convirtió así en un negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento económico del departamento de Santa Cruz durante las últimas dos décadas. En muchísimos casos la propia ley de Reforma Agraria fue utilizada para obtener dotaciones gratuitas de hasta 50.000 hectáreas con el argumento de constituir haciendas ganaderas. Muchas de esas tierras nunca se trabajaron, pero si se subdividieron, se cambió el uso para el que habían sido originalmente solicitadas al Estado y se generalizó un extendido proceso de loteamiento de tierras rurales.

Por lo general en el occidente cuando parte de los propietarios ha abandonado el predio y ya no vuelve más a la comunidad, existen normas consuetudinarias que determinan procedimientos para utilizar esa tierra en beneficio de toda la comunidad que permanece en el lugar de origen. Si no hay acuerdo entre ellos, no es posible forzar programas de reagrupamiento de predios. Lo más que se puede hacer es promover el reagrupamiento a través de estímulos de diversa naturaleza, En todo caso, en el contexto de la cuestión agraria boliviana, es imperativo vincular el proceso del saneamiento al de reagrupamiento de predios. Ahora no existen programas que se encarguen de ello.

Relaciones de producción pre colonial se engarzan con formas de derecho propietario y de trabajo que continúan en la República. No hay cortes definitivos. La lucha por la tierra es permanente y el Estado es el árbitro que regula las formas de acceso de acuerdo a las correlaciones de fuerza sociales del momento. Diversos actores compiten por el control de los recursos naturales. El Estado norma, cede, corrige, manipula, regula, controla. Se escriben decenas de proyectos de ley, centenares de

reglamentos y disposiciones complementarias. Y cuando las leyes estorban y perjudican a los grupos de poder instalados en los centros de decisión, simplemente se las burla y no se las aplica. Nunca mejor usada la frase lapidaria de “se acata pero no se cumple”. Así ocurrió con muchas de las disposiciones de la ley del 53 y así está ocurriendo ahora con la ley INRA.

La Ley N° 1715 (INRA) de fecha 18 de octubre de 1996, crea el saneamiento de la propiedad agraria y a su vez en su artículo N° 24 crea a la Superintendencia Agraria como ente regulador del recurso tierra, teniendo como atribución controlar y regular el uso y gestión del recurso tierra<sup>1</sup>, Entre las principales atribuciones de la Superintendencia Agraria (SI-A), se encuentra la de regular y controlar el uso del recurso tierra con el objetivo final de promover su aprovechamiento sostenible, para conseguir este objetivo, precisa contar con los criterios técnicos que permita la clasificación de aptitud de uso de la tierra, según su “Capacidad de Uso Mayor”, para realizar labores de “certificación”, aprobación de “Planes de Ordenamiento Predial” (POPs), “valuación de tierras”, y “inspección y seguimiento”, entre otros.<sup>1-</sup>

Los criterios técnicos para clasificar la aptitud de uso de la tierra según su “Capacidad de Uso Mayor”, como establece la Ley INRA, por un lado son muy poco conocidos, y por otro al existir en esta una diversidad de conceptos, tales como “Capacidad de Uso”, “Uso Potencial”, “Vocación de Uso”, “Aptitud de Uso”, “Uso Mayor”, da lugar a una variedad de interpretaciones que resulta en una confusión alarmante para efectos de su aplicación.

Consecuentemente, con el fin de evitar estas limitaciones, la SI-A ha decidido utilizar un sistema metodológico para uso interno que permita determinar la

---

<sup>1</sup> Bolivia. LEY N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 26 numeral 1.

<sup>1-</sup> Memoria explicativa, superintendencia Agraria, Clasificación de Aptitud de la Tierra de Bolivia pag.5.

aptitud de Uso de La Tierra con una metodología que pretende subsanar las principales discrepancias que existen entre los sistemas utilizados en nuestro país.

Este sistema está orientado a viabilizar la participación ciudadana en la supervisión del proceso agrario (saneamiento), permitiendo al propietario de un predio o al ciudadano relacionado al tema agrario, acudir ante la Superintendencia Agraria para reclamar o denunciar lo que considera una incorrecta o inadecuada aplicación de la normativa agraria, misma que vulnera sus derechos, los de la comunidad o el Estado.

Sin embargo, si bien la Superintendencia Agraria cuenta con Reglamentos Administrativos internos, para la atención de irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento, este Sistema no tiene los medios y canales oficiales o jerárquicos para exigir la readecuación de la conducta del infractor, debido a que a pesar de contar con atribuciones de control y regulación de la gestión del recurso tierra, la Superintendencia Agraria orgánicamente no se encuentra inserta dentro del Servicio Nacional de Reforma Agraria como un ente de supervisión jerárquico al Instituto Nacional de Reforma Agraria, lo que limita normativamente la capacidad de fiscalización de esta entidad, otorgándole solo la facultad de requerir el cumplimiento de la normativa agraria<sup>2</sup>.

La necesidad de establecer normas para dinamizar la utilización sustentable de los recursos naturales de Bolivia, responde a la propuesta de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana contenida en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en el mes de octubre de 2008. La misma que en el artículo 302 inciso 6, establece que entre las

---

<sup>2</sup> Bolivia. LEY Nº 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 26 numeral 2.

<sup>2</sup> Bolivian Business pag. 19 de 15 de marzo de 2009

competencias exclusiva de los gobiernos municipales autónomos, esta “la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelos, en coordinación con los Planes de Nivel central del Estado, departamentales e indígenas”.

El 07 de febrero de 2009 el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 29894 que determina la extinción de casi todas las superintendencias en un plazo máximo de 60 días que concluye el 07 de abril de 2009. Con esto la eliminación concreta de todo el capítulo II, Título II de la Ley 1715 (INRA). Ya que el sistema regulatorio es el único que garantiza la transparencia en la prestación de un servicio por parte del agente privado y el debido control y fiscalización por parte del Estado, no existe un sistema mejor concebido que este, además que contó con la implementación en nuestro país no solo con el apoyo de organismos internacionales, y el concurso de una serie de instituciones que determinaron que Bolivia fuera un referente a nivel internacional en la aplicación de la regulación sectorial, al extremo de que en varios países de Centroamérica han emulado el sistema regulatorio nacional, por lo que eliminar la posibilidad de que el sistema regulatorio como ente autárquico del Estado represente a este de manera independiente, profesional e imparcial y cuide la prestación de servicios en materia agraria, de lo contrario sería un retroceso que nos coloca desde el punto de vista institucional en una postura que ya fue rebasada por el siglo pasado, por lo que es un error gravísimo que la Superintendencia agraria se transforme en un apéndice de los ministerios los que cumplan ese rol que evidentemente será una actividad política y no técnica, con lo que se retornará al Estado capitalista ejerciendo en todos los ámbitos de la economía perdiendo una gran parte de inversiones.

## **2. DELIMITACIÓN DEL TEMA**

### **2.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

El enfoque de esta problemática que atañe a nuestra sociedad se efectuara desde el punto de vista del Derecho Constitucional, Derecho Agrario y Derecho Administrativo, puesto que trata de la organización del Estado y sus poderes, a si como la declaración de los derechos y deberes individuales, colectivas e institucionales los cuales lo garantizan, asimismo a la regulación de las diversas fases de la explotación agraria con una justa distribución en beneficio del productor y la sociedad, precautelando de esta manera la imparcialidad entre los entes públicos y los particulares.

## **2.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL**

El presente trabajo investigativo se lo realizará en la ciudad de La Paz, que es la sede administrativa donde se concentran los dos poderes de deliberación de las diferentes disposiciones legales, como son el órgano Legislativo y el Ejecutivo.

## **2.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL**

El presente estudio se encontrará enmarcado en la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996, la que crea la Superintendencia Agraria en su artículo N° 24, hasta su eliminación mediante el Decreto Supremo N° 29894 del 2009.

# **3. MARCO REFERENCIAL**

## **3.1. MARCO TEÓRICO**

### **POSITIVISMO JURÍDICO.**

El termino Positivism Jurídico, por definición, es un conjunto de normas puestas por los seres humanos, a través del Estado, mediante

un procedimiento formalmente válido, con la intención o voluntad de someter la conducta humana al orden disciplinario por el acatamiento de esas normas<sup>3</sup>.

Y, siendo que se ve la necesidad de la modificación de un Decreto Supremo, el cual elimina varios artículos de la Ley N° 1715 instituidos mediante una Ley de la república, se ve la necesidad de su revisión y su posterior modificación, ya que de lo contrario se dejaría a los administrados, dentro de sus procesos administrativos que llevan en esa institución a merced de las disposiciones de la administración pública, vulnerando varios principios constitucionales, es que, se toma los lineamientos del positivismo jurídico para la elaboración del presente trabajo.

### **3.2. MARCO HISTÓRICO**

La ley del INRA formó parte de una acción gubernamental que impulsó un conjunto de reformas estructurales, las llamadas de segunda generación. El convenio de préstamo entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial que dio lugar al nacimiento del Proyecto Nacional de Administración de Tierras en 1995 estipulaba que la nueva ley a aprobarse debía estimular todas las formas posibles de mercados de tierras y que para ello se debían eliminar las barreras legales que perjudicaran la transparencia de ese mercado.

El convenio de préstamo se inscribía así en el denominado consenso de Washington que está inspirando hasta hoy el conjunto de las políticas públicas de los países de América Latina. La ley que

---

<sup>3</sup> Cisneros Farías Germán, Teoría del Derecho, Pág. 12

finalmente se aprobó en noviembre de 1996, con un quórum parlamentario mínimo, fue violentamente rechazada por el Comité pro Santa Cruz y las organizaciones matrices de los productores agrupados en la Cámara Agropecuaria del Oriente y las Federaciones de Ganaderos.

Esta violencia regional contraria a la ley del INRA surgió precisamente porque la ley que se aprobó no siguió las directrices de los funcionarios del Banco Mundial. Dos paros cívicos, huelgas de empresarios, protestas de grandes propietarios, y una vergonzosa repartija de chanchos vivos y alimentos en la plaza principal de Santa Cruz, no lograron frenar la aprobación de la ley INRA. Sin embargo estos sectores sí conquistaron la reducción del impuesto a la mitad de lo que ya estipulaba desde 1986 la ley tributaria 843, y en abril del año 2000 redujeron el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes mediante un artículo de la Ley de Reactivación. La relación vinculante, establecida en la ley del INRA, entre fortalecimiento del derecho propietario, valor del mercado de la tierra, autoevaluó, pago del impuesto, expropiación y/o reversión, como herramienta que elimine la intervención política en la administración de tierras. Los propietarios privados de tierras, especialmente medianos y grandes, no aceptan las reglas del mercado como regulador del acceso, tenencia y uso productivo y sostenible de la tierra.

El cambio de sistema en Bolivia se opero mediante el DS 21060, de 29 de agosto de 1985, que termino con el capitalismo de Estado que regía desde 1952, Este decreto libro a la competencia del mercado la fijación de los precios de bienes y servicios; dispuso la libre importación y exportación de los mismos; estableció un tipo de cambio monetario

“real y flexible”; “racionalizó” el personal de las empresas públicas; descentralizó algunas de estas empresas y disolvió otras.<sup>4</sup>

Este cambio se expresó inicialmente en la liberalización de los principales precios de la economía y posteriormente, en la transferencia de empresas públicas al sector privado bajo las modalidades de capitalización, privatización y concesión. Si bien las transferencias se realizaron a partir de 1992, la capitalización de las principales empresas públicas se concentró en el período 1995-1997.

El Estado continua ejerciendo la función fundamental de establecer las políticas y la normatividad, en tanto que la regulación ha sido delegado a entes autárquicas creadas por ley que se **denominan los órganos públicos de la actividad reguladora “superintendencias”** que tienen sus antecedentes, aunque no con las características actuales; en las primeras décadas del siglo XX, así en el sector financiero se creó la Superintendencia de Bancos que data de 1928, conjuntamente el Banco Central de Bolivia y Contraloría General de la Republica como resultado de las recomendaciones de la Misión Kemmerer; luego en 1975 se crea la Superintendencia de Seguros, con una estructura de la jerarquía común y recién después de la desregulación de la economía, el proceso de privatización o capitalización, hace emerger con claridad la necesidad de contar con políticas y mecanismos de regulación y supervisión de las actividades, particularmente de servicios públicos, económicos y financieros, que por su naturaleza pública, su carácter monopolístico o su sensibilidad dentro de la economía de los administrados, demandan una especial atención fiscalizadora del Estado, a través de los sistemas regulatorios.

---

<sup>4</sup> Dermizaky Peredo Pablo, Derecho Administrativo, Pág. 234

Entre estas Superintendencias del Sistema de Regulación se crean:

- Por Ley N° 1600 de SIRESE de fecha 28 de octubre de 1994 se crea las Superintendencias de: Telecomunicaciones, Electricidad, Hidrocarburos, Transportes y Aguas hoy de Saneamiento Básico. Con una Superintendencia General de SIRESE.

- Por Ley N° 1488 de Bancos y Entidades Financieras de fecha 16 de abril de 1993, se crea la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

- Por Ley N° 1732 de Pensiones de fecha 29 de noviembre de 1996 se crea la Superintendencia de Pensiones, que posteriormente es fusionada como la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros;

- Por Ley N° de Bonosol de fecha 28 de noviembre de 2002 se crea la Superintendencia de Empresas y la Superintendencia General del SIREFI, al que se encuentran integradas las Superintendencias de Bancos y Entidades Financieras; Pensiones, Valores y Seguros; como la de Empresas.

- Por Ley N° 1700 de Forestal de fecha 12 de julio de 1996 se crea la Superintendencia Forestal y el Sistema de Regulación del SIRENARE.

- Por Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) en cuyo capítulo II, **artículo 24 se crea la Superintendencia Agraria**<sup>5</sup>, como una entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

---

<sup>5</sup> Mostajo Machicado Máx, Derecho Administrativo Boliviano, Pág. 534 – 536.

- Decreto Supremo N° 29894 de fecha 07 de febrero de 2009, que determina la **eliminación del artículo 24 de la Ley 1715 (INRA)**, en un plazo máximo de 60 días.

### **3.3. MARCO CONCEPTUAL**

**APTITUD DE USO DE LA TIERRA.-** Según FAO, “tierra” es un área de la superficie terrestre cuyas características incluye todos los atributos de la biosfera razonablemente estables o predeciblemente cíclicos, ya sea encima o debajo de dicha área, incluyendo aquellos de la atmósfera, el suelo y geología subyacente, la hidrología, las poblaciones de plantas y animales y los resultados de la actividad humana pasada y presente, en la medida que estos atributos ejerzan una influencia significativa en su uso. La aptitud de la tierra se refiere a la capacidad de esta para su aprovechamiento bajo una categoría o tipo de utilización, desde el punto de vista de la producción agropecuaria y/o forestal, en condiciones naturales.

**CAPACIDAD DE USO MAYOR DE LA TIERRA.-** Aptitud natural de la tierra que no admite un uso por encima de la misma, sin poner en riesgo la sostenibilidad del recurso.

**CONFIABILIDAD.-** Esperanza firme que se tiene en una persona o cosa, a la vez ánimo, aliento y vigor para obrar en confianza fiado en la palabra de otro.

**DECRETO SUPREMO.-** Resolución del Poder Ejecutivo que va firmada por el rey en las monarquías constitucionales, o por el presidente en las

repúblicas, con el refrendo de un ministro, generalmente el del ramo a que la resolución se refiere, requisito sin el cual carece de validez.

**DERECHO ADMINISTRATIVO.-** Conjunto de normas, por lo general en constante modificación y cambio que versa sobre la organización, funcionamiento y limitación de los poderes públicos y asegura los derechos y libertades en una estructura social<sup>6</sup>.

**DERECHO AGRARIO.-** Es el conjunto de Normas, Leyes, Reglamentos y disposiciones en general que se refieren a la propiedad rústica y las explotaciones de carácter agrícola<sup>7</sup>.

**DERECHO CONSTITUCIONAL.-** Es el conjunto de normas jurídicas que rigen la estructura fundamental del Estado. Estas normas constitucionales, en primer término atienden a la organización del Estado, su régimen político y a la forma de su gobierno, determinan las atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos, dan reglas para la formación de normas generales e individualizadas, fijando las relaciones entre el Estado y los particulares fijando su Status de ambos.

**DESARROLLO SOSTENIBLE.-** Es un proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”. Proceso que interrelaciona todas las actividades de la sociedad, desde las productivas hasta las culturales, donde la tierra permanece

---

<sup>6</sup> Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Pág. 314.

<sup>7</sup> Barrenechea Zambrana Ramiro, Derecho Agrario, Pág. 24.

recubierta de vegetación por largos periodos de tiempo que permite la erosión hídrica y eólica con mayor intensidad<sup>8</sup>.

**ELIMINACIÓN.-** Poner fuera, apartar, hacer salir fuera del organismo, haciendo desaparecer lo que perjudica alguna situación.

**FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL.-** Es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en la de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario<sup>9</sup>.

**GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA.-** Aplicación de disposiciones sustantivas y procedimientos legales y administrativos establecidos por normas y disposiciones jurídicas a los fines previstos en el proceso de saneamiento y de distribución de tierras<sup>10</sup>.

**IMPARCIALIDAD.-** Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud.

**JERÁRQUICO.-** Orden de gradación determinada, como es la pirámide jurídica en cuya cúspide se hallan las de más alto rango, que se agrupan en la Constitución, en seguida están las Leyes, luego los Decretos y reglamentos.

**MODIFICACIÓN.-** Transformar una cosa mudando sus accidentes, reduciendo las cosas a los términos o límites justos y deseados.

---

<sup>8</sup> Superintendencia Agraria, "Clasificación de Aptitud de Uso de la Tierra de Bolivia", Memoria Explicativa

<sup>9</sup> Bolivia. Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 2 parágrafo II.

<sup>10</sup> Bolivia. Resolución Administrativa N° 145/2006, Procedimiento de Atención de Denuncias, Superintendencia Agraria. Artículo 5.

**NORMATIVO.-** Califica el contrato por el cual dos o más personas se ponen de acuerdo para contraer una obligación presente y establecer reglas a una serie de contratos subsiguientes, lo mismo que lo haría una Ley y en ese sentido son verdaderas *regulae agendi* que obligan a las partes a observar una determinada conducta en el futuro.

**PLAN DE ORDENAMIENTO PREDIAL.-** Instrumento de gestión en el ámbito predial, que organiza la utilización sostenible de un fundo o predio de acuerdo a la capacidad o aptitud de la tierra.

**REGULACIÓN.-** Toda la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas y los ciudadanos, son limitaciones impuestas por presumibles razones de interés público<sup>11</sup>.

**REGULACIÓN SECTORIAL.-** Es aquel conjunto de actividades del Estado tendientes a establecer las condiciones y asegurar el funcionamiento del orden de competencia<sup>12</sup>.

**RESPONSABILIDAD.-** Obligación que se asume cuando se acepta ejercer una función general o específica, que el funcionario público debe desempeñar con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y licitud<sup>13</sup>.

**RECURSOS RENOVABLES.-** Son medios de subsistencia sustituibles como son: el agua, aire, atmósfera, suelo, bosques, tierras forestales,

---

<sup>11</sup> Prats Catalá Joan, Derecho Administrativo y Sistemas de Regulación, Pág. 2

<sup>12</sup> San Miguel Walter, Recursos y Procedimientos Administrativos en el Sistema de Regulación, Pág. 6

<sup>13</sup> Bolivia. Decreto Supremo N° 23318 – A, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. Gaceta Oficial de Bolivia. Art. 3

flora, fauna silvestre, recursos hidrobiológicos, áreas protegidas, actividad agropecuaria.

**RECURSOS NO RENOVABLES.-** Son medios de subsistencia insustituibles como ser: los recursos minerales y energéticos.

**REVISIÓN.-** Nueva consideración o examen, recurso extraordinario, para rectificar una sentencia firme, ante pruebas que revelan el error padecido.

**SANCIÓN ADMINISTRATIVA.-** Medida Penal que impone el Poder ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Por lo general se reduce a multas, cuantiosas en ocasiones, como las represivas del contrabando y la especulación. En otros casos significa una inhabilitación, por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad. También de aplica arrestos o detenciones<sup>14</sup>.

**SANEAMIENTO.-** Es el procedimiento técnico – jurídico transitorio para regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria<sup>15</sup>.

**SISTEMA.-** Conjunto de principios y reglas entrelazados que ordenadamente relacionadas entre si contribuyen a formar un todo científico o un cuerpo de doctrina.

---

<sup>14</sup> Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Pág. 899.

<sup>15</sup> Bolivia. Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 64.

**SUPERINTENDENCIAS.-** Son órganos autárquicos, que desempeñan el control y fiscalización de los servicios públicos y económicos, al cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos asegurando la correcta aplicación de los principios, objetivos y políticas que forman parte de la actividad reguladora, que puede ser de carácter económica, ambiental, técnica, de calidad, de expansión, etc.<sup>16</sup>.

**SUPREMO.-** Doctrina según la cual las normas de la constitución prevalecen sobre todas las demás, de tal suerte y manera que, cualquier disposición de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, administrativas, sentencias, negocios jurídicos, que no esté de acuerdo a la disposición suprema carecen de validez y corresponde declarar su nulidad o más propiamente, hablando en el lenguaje de esta ciencia su inconstitucionalidad.

**TIERRAS FISCALES.-** Son aquellas tierras en las que en el término de saneamiento, no se hayan reconocido derechos de propiedad agraria y sean certificadas como tales<sup>17</sup>.

**TIERRAS DE PROTECCIÓN.-** Son aquellas tierras con cobertura vegetal o sin ella que por su grado de vulnerabilidad a la degradación y/o los servicios ecológicos que prestan a la cuenca hidrográfica o a fines específicos, o por interés social o iniciativa privada, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario, ni forestal, limitándose al aprovechamiento hidrogenético, fines recreacionales de investigación<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Mostajo Machicado Máx, Derecho Administrativo Boliviano, Pág. 34

<sup>17</sup> Bolivia. Ley N° 2650, Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 165.

<sup>18</sup> Bolivia. Ley N° 1700, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 13.

### 3.4. MARCO JURÍDICO

Es importante establecer el soporte jurídico de la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO** que vela los derechos fundamentales de la personas y claramente establece los principios y directrices para el manejo del recurso tierra, estableciendo la función del Presidente de la República el de dictar **Decretos Supremos** y resoluciones, como los lineamientos por los que el Servicio Nacional de Reforma Agraria debe guiarse en la distribución y redistribución, del recurso tierra<sup>19</sup>. Para que se realice una profunda revisión del decreto supremo cuestionado promulgando uno nuevo modificando el mismo, manteniendo el sistema regulatorio como lo es la Superintendencia Agraria, especificado en el artículo 24 de la Ley 1715.

- **DECRETO SUPREMO Nº 29894 DE FECHA 07 DE FEBRERO DE 2009.-** Cuyo Decreto Supremo determina la extinción del artículo 24 de la Ley 1715, dando un término de 60 días para tal objetivo.

- **LEY 1715 DE 18 DE OCTUBRE DE 1996, LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.-** misma que crea a la Superintendencia Agraria, otorgándole facultades de control y regulación del uso y gestión del recurso tierra bajo los principios del desarrollo sostenible<sup>20</sup>.

- **LEY Nº 1600 DE 28 DE OCTUBRE DE 1994 LEY DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL (SIRESE).-** Siendo que la superintendencia Agraria se encuentra dentro del Sistema de

---

<sup>19</sup>Bolivia. Ley Nº 2650, Constitución Política del Estad. Gaceta Oficial de Bolivia,., Artículos 96 numeral 24, 165, 168, 175,

<sup>20</sup>Bolivia. Ley Nº 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículos 24 y 26 numerales 1 y 2.

Regulación, es de mucha importancia las fundamentaciones de la Ley N° 1600 misma que establece la creación del Sistema Regulatorio del Estado Boliviano, creando a su vez las superintendencias, otorgando facultades a las autoridades encargadas de las mismas, y finalmente define los principios por los que se guiara el Sistema Regulatorio<sup>21</sup>.

- **LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA MODIFICATORIA DE LA LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.**- La que modifica e incorpora nuevas disposiciones a la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, así como la de adecuar y compatibilizar sus disposiciones a la Ley N° 3351 Ley de Organización del Poder Ejecutivo de fecha 21 de febrero de 2006.

- **LEY N° 2341 DEL 23 DE ABRIL DE 2002, LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**- La que establece las normas adecuadas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público, adecuando el derecho de petición del administrado ante la administración pública, asimismo regulando las impugnaciones de las actuaciones administrativas que afectan los derechos subjetivos o sus intereses legítimos de los administrados.

- **LEY N° 1700 DE 12 DE JULIO DE 1996 - LEY FORESTAL.**- que tiene por objeto normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales, señalando los objetivos del desarrollo forestal sostenible, y principalmente porque crea en su **artículo 21 del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables**

---

<sup>21</sup>Bolivia. Ley N° 1600 del SIRESE. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 1 incisos a) , b) y c)

**(SIRENARE),<sup>22</sup> en consecuencia tomando en cuenta el Decreto Supremo N° 26389 de fecha 8 de noviembre de 2001 - Reglamento de Procedimientos Administrativos del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE),<sup>23</sup> misma que define los lineamientos, principios y objetivos por los que se guiara la superintendencia Agraria.**

#### **4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿Porqué es importante la modificación del Decreto Supremo N° 29894, que determina la eliminación del artículo 24 de la Ley N° 1715 (INRA)?

#### **5. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS**

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

Demostrar la importancia de la modificación del Decreto Supremo N° 29894, que determina la eliminación del artículo 24 de la Ley N° 1715 (INRA, manteniendo la entidad pública autárquica dentro del sistema de regulación de recursos naturales renovables.

##### **5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar la modificación del Decreto Supremo N° 29894, dentro de nuestra normativa jurídica, así como la ventaja y desventajas de su aplicación por la eliminación del sistema regulatorio, como es la Superintendencia Agraria.

---

<sup>22</sup>Bolivia. Ley N° 1700, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 21.

<sup>23</sup> Bolivia. Decreto Supremo N° 26389, Reglamento de Procedimientos Administrativos del SIRENARE. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículos 1, 2 párrafo II y 10 inciso j).

- Explicar el porqué de la importancia de la modificación del Decreto Supremo N° 29894, ya que se deja al administrado a merced de las disposiciones de la administración pública.
- Proponer alternativas para la modificación del Decreto Supremo N° 29894, manteniendo la Superintendencia Agraria, por su confiabilidad y sobre todo por la imparcialidad del administrado frente a la administración pública.

## **6. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA**

### **6.1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

- **Tipo de estudio**

En el área jurídica el autor Witker, clasifica los tipos de investigación en histórico – jurídico, jurídico – comparativo, jurídico – descriptivo, jurídico exploratorio, jurídico – proyectivo y jurídico – propositivo<sup>23</sup>.

Según esta clasificación, este trabajo se enmarcará en el tipo jurídico – propositivo, ya que se cuestiona el Decreto Supremo N° 29894, el cual elimina el artículo 24 de la Ley N° 1715, luego de evaluar las fallas respectivas, proponer la modificación del mismo en forma concreta, con lo que se culmina con una proposición de reforma o una nueva Ley o Decreto Supremo sobre la materia.

---

<sup>23</sup> WITKER, Jorge (1986) como elaborar una tesis en Derecho, editorial Civitas México D.F.

- **Método**

El método que se utilizará será el **Inductivo**, al ser un método del conocimiento que nos conduce de lo particular a lo general, en este caso se cuestiona la modificación en forma particular de un Decreto Supremo, a la generalización de los hechos a la causa.

## **6.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

**ANÁLISIS DE CONTENIDO.-** Debido a que se revisara el Decreto Supremo cuestionado en el presente trabajo, se basara el mismo en la selección de ciertas categorías o indicadores que serán incorporados en una lista que resumirá la información con los datos más relevantes para el desarrollo del mismo<sup>24</sup>.

**MUESTREO.-** Con la técnica de la **Entrevista**, se podrá realizar la recolección de información, la cual se aplicará a nuestra población heterogénea. Además con esta técnica se recogerán las opiniones de especialistas en materia Constitucional, Agraria y Administrativa.

**TÉCNICA BIBLIOGRÁFICA:** Con esta técnica se registrara toda la información documental obtenida en las diferentes fichas bibliográficas.

---

<sup>24</sup> MOSTAJO, Machicado Max, "Los 14 temas del Seminario Taller de Grado". Pág. 170.

## **CAPÍTULO I**

### **ORIENTACIONES GENERALES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN**

#### **I.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

A lo largo de la historia del Estado moderno se ha planteado el dilema de si este debe ser un simple espectador de los problemas económicos y sociales, o si al contrario, debe actuar positivamente con el fin de encausar los problemas en cierto sentido, adoptando modalidades técnicas de intervención en las actividades económicas y de servicios. Pero a medida que los Estados desarrollaron más capacidad para proporcionar servicios, sus atenciones cambiaron a medida que se profesionalizaron sus instituciones.

Las organizaciones que ponen sus mayores energías al estar programadas para pensar en el gobierno como un dispensador de servicios a cargo de profesionales y burócratas, esperan hasta que un problema se convierta en una crisis, y luego ofrecen nuevos servicios a los afectados, descubriendo que cuando los proveedores de servicios deben competir, mantiene bajos los costes, responden rápidamente al cambio de la demanda y se esfuerzan en satisfacer a sus consumidores.

El problema no reside en la oposición entre lo público y lo privado, si no el problema esta en la competitividad en oposición al monopolio, cuando hay competencia, se obtienen mejores resultados, mayor conciencia del costo y la prestación de un bien o servicio de mejor calidad; para el Estado burocrático significa la liberación económica al mercado mediante la privatización y como no siempre funciona a

perfección; surge la función pública de la regulación de la economía y servicios públicos.

## **I.2. DESREGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN O CAPITALIZACIÓN**

La desregulación como la simplificación y la desburocratización del mercado; así en el ámbito de los servicios públicos el objetivo básico de la desregulación es aproximar el funcionamiento del servicio a la conducta del mercado; esa filosofía no es otra cosa que el principio de la libertad para el ejercicio del comercio, las industrias y las profesiones liberales que se hallaban trabadas de realizarse plenamente, dejando incólume el poder del Estado para regular ciertos intereses y bienes jurídicamente protegidos en beneficio de la comunidad<sup>25</sup>.

Cuestionando el rol del Estado intervencionista surge la ola de privatización en el occidente y se remonta a fines de la década del 70 cuando la primera ministra inglesa Margaret Thatcher puso en marcha un vasto plan de liberación del mercado y un desplazamiento del Estado en la injerencia económica. En Bolivia a partir de 1987 arranca el proceso privatizador y el 24 de abril de 1992 se sancionó la Ley N° 1330 de privatización que posteriormente mediante Ley N° 1544 de Capitalización del 21 de marzo de 1994, el Estado se desprende de las empresas económicas públicas. Sin embargo, la privatización es un concepto borroso que provoca marcadas reacciones políticas, cubre una vasta gama de ideas y de medidas políticas, que van desde lo eminentemente razonable hasta lo absurdamente impráctico.

Efectivamente la capitalización es una modalidad específica de privatización, porque la propiedad, administración pasaron a manos de los

---

<sup>25</sup> RODRIGUEZ Chirillo Eduardo "Privatización de la empresa pública y post privatización Pág. 110 – 111.

inversionistas que son ahora los únicos con poder económico suficiente para apropiarse de las actividades básicas y servicios esenciales, en desmedro de los empresarios nacionales que carecen de la capacidad financiera y tecnológica para hacerse cargo de las empresas estatales. Lo que sucede es que el ejercicio de la influencia dominante de los poderes públicos como manifestación de control en la empresa constituye una nota determinante para la noción de empresa pública; y esta influencia, es la que al momento de privatizarse constituye el objeto de transferencia al sector privado, tal como dice Eduardo Rodríguez.

### **I.2.1. LA FUNCIÓN PÚBLICA DE REGULACIÓN**

Esta función pública hasta 1994 ha sido desconocida en la función pública del Estado boliviano, que tiene un régimen de intervención e incidencia en las actividades económicas y de servicios, propios del sistema jurídico europeo continental, pero a raíz de la privatización de las empresa públicas y los servicios públicos, aparece como una necesidad constitucional de controlar y fiscalizar éstas empresas que son libradas al mercado y a los juegos de la competencia y correlativamente aparece el sistema de regulación, que por cierto es una actividad técnica propio de los países anglosajones. El tema de la regulación en Bolivia tiene su origen en los países del norte, en Estados Unidos, Inglaterra de cuyos países los adoptamos para la función pública de la regulación económica, financiera.

El tema de la regulación en Bolivia tiene su origen en los países del norte, en Estados Unidos, Inglaterra de cuyos países los adoptamos para la función pública de la regulación económica, financiera, calidad, medio ambiente, recursos naturales renovables, como una institución jurídica, para nuestro Estado social democrático de derecho.

## **I.2.2. NOCIÓN DE REGULACIÓN**

Las definiciones no son muy uniformes, sin embargo tomando en cuenta los criterios de nuestra doctrina nacional y la legislación administrativa existente en esta área, podemos decir que es, la actividad que desempeñan las superintendencias, respecto al control y fiscalización, al cumplir y hacer cumplir las leyes y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de los principios, objetivos y políticas que forman parte de la actividad reguladora, que puede ser económica, ambiental, técnica, de calidad, de expansión; en cierta forma por regulación debe entenderse las tres clásicas e indelegables funciones estatales, a través del cual se ejerce aquella actividad técnico jurídico y económico con el fin de satisfacer los intereses públicos<sup>26</sup>.

Según el profesor J.C. Cassagne la regulación económica constituye una de las funciones esenciales del Estado subsidiario que se configura básicamente, como una típica emanación del denominado poder de policía, mediante ella se comprime el ámbito de la libertad económica a través del establecimiento de límites a su ejercicio y la imposición de obligaciones y cargas con la finalidad de armonizar los derechos de los prestatarios de los servicios públicos con los intereses de la comunidad y del Estado.

## **I.2.3. ORIGEN DE LOS SUJETOS REGULADORES**

Los órganos públicos o reguladores, tiene su origen en estados Unidos de Norte América. Según Bernard Schwartz, la primera comisión surgida en Estados Unidos, en orden federal, fue la *Interstate Commerce Comisión* (I.C.C.), creada en 1887 por la necesidad existente

---

<sup>26</sup> MOSTAJO, Machicado Max, "Derecho Administrativo Boliviano". Pág. 526.

de una reglamentación gubernamental de la industria, frente a los monopolios ferroviarios, no obstante, ya una década antes varios Estados en forma independiente ya, habían creado sus propias comisiones reguladoras de servicios públicos con tales propósitos, fundando sus potestades en el poder de policía de la prosperidad, pero su utilidad para tal cometido fue puesta en duda cuando la Suprema Corte Federal Americana, señaló que el mencionado poder regulatorio solamente podía ejercerse respecto a los servicios públicos estrictamente locales; siendo ésta la principal causa por la cual fue creada la mencionada I.C.C., por lo que hoy en el orden federal con jurisdicción interestatal, existen diversas federal Regulatory Comissions, como ser: **Federal communications Comisión**, creada en 1934 que regula la radio y televisión; **Securities and Exchange Comisión**, creada en 1934 con la finalidad de regular las condiciones de venta de nuevos títulos, asignándole posteriormente el cometido de regular los aspectos financieros y la estructura corporativa de las compañías de electricidad y gas; **Federal Energy Regulatory Comision**, creada en 1977 como órgano independiente.

Esta función reguladora del Estado, en el ejercicio de las potestades públicas, no es una competencia para actuar fuera del marco de especialidad que les reconocen las normas atributivas de competencia, en fin la actividad reguladora supone ciertos límites al comportamiento de los agentes del mercado, siendo sus técnicas más conocidas la fijación de precios y de cuotas de producción, la necesidad de autorizaciones y licencias.

Estas agencias reguladoras están estructuradas al margen de la administración central, cuyos actos no se encuentran sujetos a revisión por parte del Poder Ejecutivo, ni se prolongan al legislativo o judicial y

que están dotados de poder que les permite ejercer la función de regulación sectorial en forma autónoma.

### **I.3. CLASIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES SEGÚN OCDE**

La Organización de cooperación y de Desarrollo Económico, es una organización económica internacional instituida en 1960, que esta conformado por países capitalistas, cuyos objetivos son: Asegurar el crecimiento de la economía y coordinar la política económica de los países participantes, así como contribuir al desarrollo del comercio mundial, el organismo superior es el Consejo con sede en París Francia, en cuyo informe de 1997 clasifica las regulaciones en tres categorías<sup>27</sup>:

#### **I.3.1. REGULACIONES ECONÓMICAS**

Las regulaciones económicas, con las que se interviene directamente en decisiones de mercado tales como la fijación de precios, la competencia, la entrada o salida en los mercados. La reforma reguladora trata en este sector de incrementar la eficiencia económica mediante la reducción de barreras a la competencia y a la innovación a menudo mediante la desregulación y el uso de regulaciones proveedoras de eficiencia y mediante el mejoramiento de los marcos reguladores para el funcionamiento y la supervisión prudente de los mercados.

#### **I.3.2. REGULACIONES SOCIALES**

Con las que se intenta proteger bienes públicos tales como salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social.

---

<sup>27</sup> Instituto Internacional de gobernabilidad, "Derecho Administrativo y Sistemas de regulación" Pág. 96 – 97.

La reforma reguladora trata aquí de verificar su genuina necesidad y de diseñar los instrumentos reguladores y otros que resulten más flexibles, simples y más efectivos al menor costo.

### **I.3.3. REGULACIONES ADMINISTRATIVAS**

Las regulaciones administrativas, son el papeleo y las formalidades administrativas mediante la que los gobiernos recogen información e intervienen en las decisiones económicas individuales. Pueden tener impactos substanciales en el desempeño del sector privado. La reforma reguladora intenta en este campo eliminar todo lo que ya no es estrictamente necesario, reduciendo y simplificando lo que siguen siendo y mejorando la transparencia de aplicación.

### **I.4. BREVE HISTORIA DE LA REGULACIÓN NACIONAL**

Desde 1952 Bolivia se constituyó en un Estado intervencionista empresario industrial y protector, prestador de servicios públicos, normador y regulador, con el fin de satisfacer las necesidades públicas, a partir de 1985 abandona los sistemas o modelos europeos tradicionales y tiende a enrolarse en un esquema regulatorio norteamericano, sustentado en la idea de que la intervención estatal o del gobierno, no debe llevar a la prestación del servicio por parte del Estado, sino, a una regulación intensa de las actividades prestadas por los particulares, como de los servicios públicos y empresas privatizadas.

A partir de la nueva estructura, resultante de las reformas aplicadas en el país, las actividades productivas, han sido transferidas al sector privado; el Estado continúa ejerciendo la función fundamental de establecer las políticas

y las normativas, en tanto que la regulación ha sido delegada a entes autárquicas creadas por ley que se denominan los órganos públicos de la actividad reguladora “superintendencias” que tienen sus antecedentes en las primeras décadas del siglo XX, así en el sector financiero se creó la Superintendencia de Bancos que data de 1928, conjuntamente el Banco Central de Bolivia y Contraloría General de la República, como resultado de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, luego en 1975 se crea la Superintendencia de seguros, con una estructura de la jerarquía común y después de la desregulación de la economía. El proceso de privatización o capitalización, hace emerger con claridad la necesidad de contar con políticas y mecanismos de regulación y supervisión de las actividades, particularmente de servicios públicos, económicos y financieros, que por su naturaleza pública, su carácter monopólico o su sensibilidad dentro de la economía de los administrados, demandan una especial atención fiscalizadora del Estado, a través de los sistemas regulatorios.

En Bolivia los sistemas de regulación son parte del Estado, conforman la administración central, pero a la vez tienen que diferenciarse de él, han sido creados como órganos administrativos autárquicos de conformidad con la Ley N° 1600 SIRESE de fecha 28 de octubre de 1994, con competencia especial altamente profesionalizado y personalidad jurídica propia en representación del Estado, nace como consecuencia de mercados imperfectos, ya para simular mercados competitivos, respaldando la inversión, con una autonomía gerencial responsable. Entre estas Superintendencias del sistema de regulación se tienen:

- Por Ley N° 1600 de SIRESE de fecha 28 de octubre de 1994 se crea las Superintendencias de: Telecomunicaciones, Electricidad, Hidrocarburos, Transportes y Aguas hoy de Saneamiento Básico. Con una Superintendencia General de SIRESE.

- Por Ley N° 1488 de Bancos y Entidades Financieras de fecha 16 de abril de 1993, se crea la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

- Por Ley N° 1732 de Pensiones de fecha 29 de noviembre de 1996 se crea la Superintendencia de Pensiones, que posteriormente es fusionada como la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

- Por Ley N° de Bonosol de fecha 28 de noviembre de 2002 se crea la Superintendencia de Empresas y la Superintendencia General del SIREFI, al que se encuentran integradas las Superintendencias de Bancos y Entidades Financieras; Pensiones, Valores y Seguros; como la de Empresas.

- Por Ley N° 1700 de Forestal de fecha 12 de julio de 1996 se crea la Superintendencia Forestal y el Sistema de Regulación del SIRENARE.

- Por Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) en cuyo capítulo II, **artículo 24 se crea la Superintendencia Agraria**<sup>28</sup>, como una entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

## **I.5. MODELOS Y SISTEMAS DE REGULACIÓN**

Esta actividad reguladora se inicia en el siglo XIX en Norteamérica con la regulación del servicio de transporte ferroviario de este a oeste, bajo el modelo **multisectorial** con ventajas como el tratamiento similar a actividades

---

<sup>28</sup> Mostajo Machicado Máx, Derecho Administrativo Boliviano, Pág. 534 – 536.

regulatorias comunes, mayor consistencia en las decisiones, menor probabilidad de captura del regulador; generalmente con normativas, la regulación fue también tomada por los ingleses quienes desarrollaron un modelo **unisectorial**, señalándose como ventajas, la menor concentración de sectores regulados, la posibilidad de comparación entre reguladores en función a la eficiencia de la actividad reguladora, la concentración y conocimientos sectoriales, son parcialmente normativos.

A nuestro país le tocó diseñar un nuevo modelo de regulación, que tiene características propias: en virtud a que la potestad normativa es reservada a la parte política del Estado, es decir al Poder Legislativo mediante la Ley y al Poder Ejecutivo a través de los Decretos Reglamentos, las superintendencias se limitan a cumplir y hacer cumplir la ley, pudiendo proponer normas al órgano ejecutivo, en cuanto a su organización combina los dos modelos citados, por lo que es calificado como un sistema híbrido o mixto<sup>29</sup>. En razón de que las superintendencias sectoriales regulan directamente un sector de la actividad económica o servicio; a este efecto aprovecha el modelo unisectorial inglés y la superintendencia general considerado como órgano regulador de reguladores, aprovecha el modelo multisectorial americano.

En cuyo mérito un sistema de regulación, es el conjunto complejo estructurado, vinculado jurídicamente con las instituciones autárquicas llamados superintendencias, caracterizados por un cierto grado de independencia técnica recíproca, compatibles en procedimientos y funciones con la finalidad de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores comprendidos a su competencia.

---

<sup>29</sup> INSTITUTO Internacional de Gobernabilidad, "Derecho administrativo y sistemas de regulación", página 153.

## **CAPÍTULO II**

### **SISTEMAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA**

#### **II.1. CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA**

La Superintendencia Agraria es la institución reguladora del uso sostenible del recurso tierra. Fue creada mediante Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria", modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria del 02 de agosto de 2007. Es una persona jurídica de derecho público, autárquica, con jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y económica, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), bajo la tuición sistémica del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y sujeta al control posterior de ley para las entidades de derecho público<sup>30</sup>.

##### **II.1.1. PRINCIPIOS**

La organización y funcionamiento de la Superintendencia Agraria se basa en los siguientes principios: Competencia técnica; Eficacia; Eficiencia; Desconcentración operativa; Confiabilidad; y Transparencia.

En el marco de estos principios, los resultados de los actos operativos y administrativos de la Superintendencia Agraria alcanzan

---

<sup>30</sup> ARTÍCULO 24. LEY 1715, Créase la Superintendencia Agraria como una entidad pública autárquica con jurisdicción nacional, integrada al sistema de regulación de recursos naturales renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario.

las metas previstas en sus programas de operación, ajustados en función a las condiciones imperantes durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud; asimismo, los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables respecto a los resultados globales alcanzados.

### **II.1.2. OBJETIVOS**

La Superintendencia Agraria tiene como objetivo principal el de regular y controlar el uso y gestión sostenible de la tierra, haciendo cumplir y controlando la aplicación de leyes, políticas públicas y normas técnicas en materia agraria, promoviendo el uso sostenible de la tierra y la recuperación de su capacidad productiva, velando por la adecuada administración de las tierras destinada a la conservación de la biodiversidad, representando los intereses de la sociedad en materia agraria ante las entidades e instancias públicas competentes y las personas privadas.

### **II.1.3. ATRIBUCIONES**

Las atribuciones de la Superintendencia Agraria modificadas por Ley 3545 de 2 de agosto de 2007, son las siguientes:

- Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible.

- Instar al Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia.
- Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto.
- Denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y coadyuvar en su tramitación.
- Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo. Esta información tendrá carácter público.
- Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra.
- Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas

establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue.

- Delegar, bajo su responsabilidad, las funciones que estime pertinentes a instancias departamentales o locales.
- Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta ley.
- Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de la justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no se cuente con las declaraciones juradas del impuesto que grava la propiedad inmueble, en los casos previstos en el parágrafo III del artículo 4º de esta ley.
- Proyectar y presentar sus reglamentos de administración y control interno, para aprobación por el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).
- Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa.
- Plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad.
- Otras que le asigne la ley.

## **II.2. SISTEMAS DE REGULACIÓN DEL USO Y GESTIÓN DE LA TIERRA**

Para el cumplimiento de las atribuciones, la Superintendencia Agraria establece sistemas operativos de regulación y control.

### **II.2.1. SISTEMA DE APROBACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO PREDIAL (S-POP)**

Con el que se regula el uso de la tierra para cada usuario, en función de su capacidad de uso mayor del área y de las aptitudes específicas de su terreno. Son instrumentos de zonificación y gestión de los recursos naturales de un predio, y son de cumplimiento obligatorio una vez aprobados. El seguimiento a su cumplimiento lo realiza la Superintendencia Agraria sin perjuicio de las atribuciones que tiene la Superintendencia Forestal en esta materia respecto al control de las servidumbres ecológicas, bosques y tierras forestales en propiedades privadas. Un Plan de Ordenamiento Predial tendrá una vigencia de diez años desde el momento de su aprobación, cumplida su vigencia, los interesados podrán presentar un nuevo para su posterior aprobación por un periodo igual, o presentar un documento técnico de validación o modificación parcial del anterior Plan de Ordenamiento Predial<sup>31</sup>.

Los planes de Uso del Suelo a nivel departamental o municipal cuando

---

<sup>31</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, "Reglamentos Operativos de la Superintendencia Agraria" (Actualizado a Diciembre de 2008).

se encuentran debidamente aprobados y homologados por el ministerio correspondiente, son considerados como criterios ineludibles en la elaboración, revisión y aprobación de los Planes de Ordenamiento Predial, los usos propuestos para una unidad de tierra en los planes de ordenamiento predial solo podrán cambiar los usos definidos en los planes de uso del suelo cuando estos así lo permitan. De forma recíproca, en departamentos y municipios donde no se han definido y aprobado los planes de uso del suelo, los planes de ordenamiento predial aprobados podrán servir de base para su elaboración en el entendido de que contienen suficientes elementos técnicos que caracterizan en mayor detalle las unidades de tierra presentes en un predio y zonifican este de acuerdo a su Capacidad de Uso Mayor o Aptitud de Uso de la Tierra.

A fin de facilitar la revisión de antecedentes de derecho propietario y asegurar que los presentantes tengan un derecho preconstituido respecto al predio del cual presentan el Plan de Ordenamiento predial, se establecen tres categorías de presentantes, discriminados de acuerdo al avance en la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria ejecutando por el Instituto Nacional de Reforma Agraria:

- a) **POP's en áreas saneadas:** Son aquellos que se encuentran situados en zonas donde el saneamiento de la propiedad agraria realizado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha finalizado y donde se cuenta con: Títulos Ejecutoriales, Certificados de Saneamiento, o Declaratorias de Área Fiscal.

b) **POP's en áreas en saneamiento:** Son aquellos que se encuentran situados en zonas donde el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encuentra ejecutando el saneamiento de la propiedad agraria y donde aún no se han emitido Títulos Ejecutoriales, Certificados de Saneamiento o Declaratorias de Área Fiscal.

c) **POP's en áreas sin saneamiento:** Son aquellos que se encuentran ubicados en áreas donde el Instituto Nacional de Reforma Agraria aún no ha iniciado el proceso de saneamiento.

Las áreas saneadas, en procesos de saneamiento y las que aún no se encuentran en saneamiento son identificadas de acuerdo a la información catastral que proporciona el Instituto Nacional de Reforma Agraria trimestralmente.

Creándose a su vez el sistema de información geográfica de planes de ordenamiento predial, que consta de un sistema informático de manejo de datos geográficos y alfanuméricos denominado SIGEOPOP, que fue desarrollado en una plataforma o software, para que fuera utilizado en la mayoría de las instituciones del Estado. Al ingreso de un Plan de Ordenamiento Predial, se realiza la sobre posición con todas las coberturas y mosaicos que sirven de criterios técnicos y legales de revisión, se realiza planos de sobre posición de lo siguiente:

a) El plano predial con el mosaico de planes de Ordenamiento Predial aprobados, en caso de evidenciarse la existencia de sobre posiciones.

- b) El plano predial con el mosaico de la información referida al estado de saneamiento proporcionada por el Instituto Nacional de reforma Agraria.
  
- c) El plano de uso actual del Plan de Ordenamiento Predial con el mapa de cobertura y uso actual de la tierra e imágenes satelitales de las fechas más recientes disponibles.
  
- d) Plano de usos propuestos en el predio, como ser: mapa de capacidad de uso mayor de la tierra, mapas plan de uso de suelos, mapas de planes de ordenamiento territorial municipal, y otros relacionados a la aptitud o vocación de uso de suelos.
  
- e) Plano predial con mapas de Áreas Protegidas, Reservas Forestales, Humedales y otros referidos a restricciones de uso legalmente establecidas.

Los planos de sobre posición una sellados y firmados por los responsables, deberán necesariamente contener información sobre el nombre del predio, su ubicación político administrativo, nombre del presentante y código único asignado al Plan de Ordenamiento Predial.

## **II.2.2. SISTEMA DE CERTIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD DE USO MAYOR DE LA TIERRA (S-CUMAT)**

El qué regula el uso sostenible de la tierra y proporciona información científica sobre la capacidad de Uso Mayor de la Tierra, en

base a los Planes de Uso del Suelo Departamentales aprobados en el mapa de capacidad de uso Mayor de la Tierra en un área determinada, la determinación y aprobación de las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras tiene como responsable al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), pero la Superintendencia Agraria previamente debe certificar las mismas de acuerdo al Plan de Uso del Suelo, donde éste exista, o por el contrario de acuerdo a su capacidad de uso mayor. Por otra parte la Superintendencia Agraria ejerce facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra para disponer medidas precautorias necesarias para evitar la degradación de la tierra debido a su utilización por encima de su capacidad de uso<sup>32</sup>.

Los instrumentos válidos para determinar la Capacidad de Uso Mayor o Aptitud de Uso de la Tierra son:

- a) Los planes de Uso de Suelo Departamentales aprobados por norma legal.
  
- b) Los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial debidamente aprobados y homologados.
  
- c) El mapa de Aptitud de Uso de la Tierra según su Capacidad de Uso Mayor elaborado por el ex – Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (Resolución Ministerial N° 324/97).

---

<sup>32</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA, "Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables", (Reglamentos Operativos de la Superintendencia Agraria), Actualizado a diciembre 2008, Páginas 11-13

- d) Otras limitaciones legales que tengan directa relación con el empleo sostenible del uso de la tierra o sean parte de políticas nacionales respecto al uso del recurso tierra (Áreas Protegidas, Tierras de Producción Forestal Permanente, Humedales).
  
- e) Las zonificaciones agro ecológicas debidamente aprobados.
  
- f) Planes de Ordenamiento Predial debidamente aprobados.

Las sanciones administrativas serán únicamente establecidas cuando se haya podido identificar e individualizar a las personas infractoras y dispondrán, en cumplimiento al artículo 43 del Reglamento de la Ley Forestal, la imposición de una multa equivalente en Bolivianos, de veinte (20) centavos de dólares de los Estados Unidos de América por hectárea y (0,20 \$us/ha), para las infracciones de segundo grado.

Para la imposición de multas, la tipificación de infracciones son las siguientes: La utilización del recurso tierra en usos más intensivos al de su Capacidad de Uso Mayor o Aptitud de Uso, No implantación y/o no respeto de Servidumbres Ecológicas Legales y Tierras de protección Forestal Permanente de acuerdo a lo establecido en la Ley Forestal y su Reglamento y inexistencia de permisos e instrumentos exigibles en el uso de la tierra (permisos de desmontes, permisos de Quemadas Controladas de Pastizales).

### **II.2.3. SISTEMA DE APROBACIÓN Y MONITOREO DE QUEMAS CONTROLADAS DE PASTIZALES (S-QUEMA)**

El Sistema de Control y Monitoreo de Quemas de Pastizales desarrollado por la Superintendencia Agraria, consiste en el marco institucional, los alcances, criterios técnicos y procedimientos a seguir para la autorización de quemas controladas de pastizales en predios agropecuarios, así como el régimen de inspecciones, medidas precautorias y sanciones administrativas a aplicarse como emergencia de la ejecución de este sistema, las que son solicitadas por personas individuales o colectivas, quienes son civil y penalmente responsables por la veracidad de la información presentada. Dicho sistema cuenta con dos componentes:

- **Procedimiento para la autorización de quemas:** Establece que la solicitud de quema, se realiza a través de un formulario en el que consta la información general del predio, ubicación geográfica y constituye una declaración jurada de cumplimiento de las normas técnicas. Este procedimiento es verificado en campo en predios seleccionados por muestreo, a cargo de brigadas de campo de la Superintendencia Agraria.
- **Monitoreo de quemas mediante sensores remotos (satélite):** La Superintendencia Agraria gracias a la estación terrena de percepción remota NOAA recibe imágenes satelitales, dicha estación cuenta con un sensor del Radiómetro Avanzado de Alta Resolución (AVHRR), cuyas bandas térmicas permite detectar la presencia de fuego (focos de calor) en cualquier parte del territorio nacional. Estas imágenes permiten el monitoreo

constante de la evolución de quemas y la detección oportuna de incendios de la cobertura vegetal de diferentes predios.

La quema prescrita o controlada es una acción planificada o deliberada que es aplicada a la vegetación natural bajo condiciones específicas de tiempo, humedad de material combustible y humedad de suelo. Las quemas controladas tienen el propósito de posibilitar el confinamiento del fuego a una zona determinada, restringiendo los riesgos de incendio y favoreciendo el control de la intensidad de la quema<sup>33</sup>.

El fuego utilizado en el manejo de pastizales a la larga tiene los siguientes efectos sobre el suelo:

- Rebrote de la pastura natural en condiciones normales, para el ganado con una práctica de bajo costo.
- Cambia el PH del suelo, provocando un efecto positivo temporal por la concentración de minerales como calcio (Ca) y potasio (K), que benefician temporalmente la producción.
- Pérdida paulatina de la fertilidad del suelo por la quema de la materia orgánica superficial disminuyendo en el tiempo los volúmenes de producción de pasto.
- Contaminación de fuentes de agua, lo cual afecta a la población humana y animal.

---

<sup>33</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, págs. 45-47.

- Paulatina modificación de la estructura del suelo que lo hace vulnerable a la compactación.

En las áreas permitidas las quemas por el Plan de Uso de Suelos de cada región, se incluye un cronograma de quemas con las fechas aproximadas en las que se pretende realizar esta actividad, con sus respectivos callejones cortafuego debidamente delimitado. Perimetralmente todo alrededor del área de quema, se limpiará el terreno de toda vegetación en un ancho mínimo de dos metros, manualmente o con maquinaria hasta el suelo mineral, para evitar la expansión de la quema más allá del límite solicitado.

El trámite y autorización de quemas controladas de pastizales deberán realizarse anualmente, por el propietario o responsable de la propiedad, en este caso son responsables civil y penalmente por la veracidad de la información presentada y en el cumplimiento de las acciones realizadas en la quema. La inspección con fines de fiscalización de las quemas se los realiza IN SITU, sobre áreas definidas en el programa operativo anual de la entidad y en función a un cronograma presentado, como emergencia de situaciones que ameriten una intervención urgente de la entidad o a denuncias específicas vinculadas al uso de la tierra, estas inspecciones no significa ninguna erogación económica por parte de los titulares o poseedores de predios sujetos a inspección.

Para determinar el tipo de infracción y la sanción administrativa consecuente, la Superintendencia Agraria, se considera los resultados obtenidos en las actuaciones de inspección y/o monitoreo con fines de fiscalización del uso adecuado y sostenible de la tierra. La unidad de

referencia del sistema de multas progresivas y acumulativas será igual al equivalente en bolivianos de entre cinco (5) y veinte (20) centavos de dólar de los Estados Unidos de América por hectárea, según la gravedad de la contravención y aplicado sobre la extensión total del predio, que se incrementará sucesivamente en un cien por ciento sobre la base de la multa anterior, cumplido el plazo establecido en el último apercibimiento de pago, sin que el infractor satisfaga la prestación debida, previo informe adecuado se requiere o se denuncia la reversión o expropiación de la tierra, según corresponda, ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Los recursos administrativos que se interpongan contra las Resoluciones Administrativas de sanción, proceden los recursos de revocatoria y jerárquico, la vía administrativa se agota únicamente con la resolución del recurso jerárquico, la misma una vez notificada, deja expedita la vía Contencioso – Administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional.

#### **II.2.4. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL USO ACTUAL Y POTENCIAL DE LA TIERRA, S-EUAP (S-EUAPT)**

Es un instrumento de evaluación de las tierras para identificar aquellas en las que existe conflicto de uso y el estado de degradación e impacto de las prácticas agropecuarias. Permite además, clasificar el uso que se le puede dar, tomando en cuenta elementos de tipo de cultivo, tecnología empleada, infraestructura productiva y de apoyo a la producción existente, comportamiento de mercados y otros factores económicos y sociales, con el fin de promover el uso eficiente de la tierra.

Con lo cual se busca garantizar a largo plazo, la conservación y el uso sostenible de las tierras de dominio originario del Estado, asignadas a particulares, en beneficio de sus propios titulares y de los intereses generales de la nación, sobre todo por las cualidades que tiene la tierra los cuales se relacionan con el crecimiento de las plantas como ser la topografía (pendiente, micro relieve); peligro de inundaciones (drenaje natural); suelo (profundidad, textura, pedregosidad, fertilidad, salinidad); clima (relación ETP/P, biotemperatura); vegetación (rendimiento de la madera, tasa de crecimiento de los bosques), disponibilidad de agua para el ganado<sup>34</sup>.

#### **II.2.5. SISTEMA DE INSPECCIÓN, MEDIDAS PRECAUTORIAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Consiste en procedimientos de inspección con fines de fiscalización del uso adecuado y sostenible de la tierra, de adopción de medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor, así como de aplicación de sanciones administrativas, precautelando la utilización correcta de los recursos naturales renovables de un modo e intensidad que no ocasione su disminución a largo plazo la alteración de la diversidad biológica, manteniendo la capacidad productiva de las especies y ecosistema, relacionado con la intensidad del uso de la tierra, de esta manera generar un beneficio sostenible para las generaciones actuales y manteniendo su potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

<sup>34</sup> Bolivia, MACA, "Potencial Agrícola del Uso de la Tierra de Bolivia", 1975

### **II.3. SISTEMA DE VALUACIÓN DE LA TIERRA (S-VT)**

Es un procedimiento que sirve para determinar el valor de la tierra y sus mejoras, según corresponda, para los procesos de adjudicación y para el pago de una justa indemnización en los procesos de expropiación. Determinando precios a valores de mercado de las tierras rurales para fines de adjudicación simple sobre medianas propiedades, empresas agropecuarias, así como a excedentes que como efecto de la sumatoria de varios predios discontinuos de un mismo poseedor, sobrepasen el límite de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, asimismo regula el procedimiento que se aplica para la fijación de precios base y tope de tierras fiscales afectadas a procesos de distribución, bajo la modalidad de adjudicación ordinaria.

La metodología de cálculo del precio unitario de mercado de la tierra sin mejoras considera cuatro factores determinantes:

- Distancia a caminos troncales ripiados y asfaltados.
- Distancia a ciudades de más de 10.000 habitantes y a ciudades del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).
- Región geográfica.
- Superficie del predio.

En base a la georeferenciación del predio a valuar, utilizando un sistema de información geográfica que contiene la información cartográfica oficial de las regiones geográficas, los caminos y los centros poblados, se determina los valores de ponderación que corresponden al predio a valuarse, los cuales aumentan conforme mejoran las condiciones que favorecen al precio unitario de mercado sin mejoras.

Este Reglamento se sustenta en el marco de las atribuciones otorgadas a la Institución y el consiguiente marco legal:

- Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, modificada por Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma agraria de 28 de noviembre de 2006.
- Reglamento de la Ley 1715 y sus modificaciones establecidas en la Ley 3545, aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007.
- El artículo 123, parágrafo II de la Ley 2028 de Municipalidades del 08 de noviembre de 1999.

En aplicación a lo dispuesto en el parágrafo I del artículo 60 de la Ley 1715, modificada por Ley 3545, la Superintendencia Agraria fija el monto de la **indemnización por expropiación**, tomando en cuenta el valor de mercado de la tierra a expropiarse, sus mejoras, inversiones productivas o inversiones de conservación que existiesen sobre el predio, así como otros criterios verificables que aseguren una justa indemnización, en los casos y según las formas establecidas en dichas disposiciones legales y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007.

Tratándose de la fijación del monto de indemnización por expropiación en base a la causal de incumplimiento de la función social en pequeñas propiedades, el procedimiento se inicia con la notificación expresa a la

Superintendencia Agraria, con el auto de inicio de procedimiento de expropiación emitido por la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria. De conformidad a lo previsto en el artículo 123 de la Ley 2028 de Municipalidades, las expropiaciones de tierras rurales para ejecución de obras de interés social y servicios públicos requeridas por cualquier Gobierno Municipal, se regirán por la Ley del Servicio nacional de reforma, por lo que el avalúo o justiprecio por concepto de indemnización por la expropiación dispuesta para estos fines.

Según los artículos 213, 316, y el párrafo II del artículo 343, del Decreto Supremo N° 29215 del 02 de agosto de 2007<sup>35</sup>, los dictámenes técnicos emitidos por la Superintendencia Agraria, sobre fijaciones de precios y valores de mercado de las tierras para los fines previstos en la Ley N° 1715, modificada por Ley 3545, serán notificados conjuntamente con las Resoluciones Finales emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, procediendo contra las mismas únicamente el recurso contencioso administrativo en sede judicial por ante el Tribunal Agrario Nacional.

## **II.4. SISTEMAS DE SUPERVISIÓN DEL PROCESO AGRARIO**

### **II.4.1. SISTEMA NACIONAL DE TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS Y RECLAMOS, (S-DENUNCIA)**

Este sistema esta orientado a viabilizar la participación

<sup>35</sup> REGLAMENTO DE LA LEY "INRA", Modificada por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria. Decreto Supremo N° 29215, Páginas 116, 172 y 188.

ciudadana en la supervisión del proceso agrario, permitiendo al propietario de un predio o al ciudadano ligado al tema agrario acudir ante la Superintendencia Agraria para reclamar por lo que considera una incorrecta o una inadecuada aplicación de la normativa agraria, que vulnera sus derechos o los de la comunidad, estableciendo tres formas de efectuar una denuncia ante la Superintendencia Agraria:

- Por escrito, mediante oficio o memorial estableciendo la relación de los hechos denunciados y la identificación del o los denunciados, acompañando la documentación necesaria que la respalde.
- A través del formulario de denuncias, a ser llenado por el funcionario designado para su recepción.
- Mediante la línea gratuita 800-10-1715, que será traducida en el correspondiente informe, con el detalle de relación de los hechos denunciados y la correspondiente identificación del denunciante y del denunciado.

Concluido el proceso de investigación se emite el informe jurídico, sobre los hechos denunciados, por parte de la intendencia jurídica sobre cuya base el Superintendente Agrario dictará la Resolución Administrativa declarando:

- **IMPROBADA** la denuncia presentada, cuando exista apego a la normativa agraria o no se hubiese podido demostrar vulneración a disposiciones jurídicas en los hechos denunciados.

- **PROBADA** la denuncia presentada, cuando se hubiere demostrado vulneración de la normativa agraria, identificando a los funcionarios que hubieren intervenido en la infracción, requiriendo la readecuación de su conducta y el cumplimiento de la normativa aplicable al caso concreto, concediendo un plazo perentorio al efecto. Asimismo, se recomendará ejecutar las acciones que aseguren una adecuada aplicación de las disposiciones legales correspondientes.
- **INFUNDADA** la denuncia presentada cuando el proceso de investigación establezca la inexistencia de los hechos denunciados.

Si durante la tramitación de la denuncia, el proceso de saneamiento ha concluido dictándose la resolución final de saneamiento, la Superintendencia Agraria de forma excepcional resolverá **RECHAZAR** la denuncia por corresponder su resolución a la vía jurisdiccional.

El Sistema nacional de Tramitación de Denuncias tiene como marco jurídico las siguientes disposiciones legales:

- Constitución Política del Estado, artículos 7 inciso h, artículo 8 inciso h, artículos 165 al 176 del Régimen Agrario.
- Ley del Servicio nacional de reforma Agraria N° 1715 del 18 de octubre de 1996, Decreto Supremo N° 25763 de 05 mayo de 2000, Reglamentaria de la Ley N° 1715 (INRA).

- Ley Forestal N° 1700 del 12 de julio de 1996, Decreto Supremo N° 24453 de fecha 21 de diciembre de 1996, Reglamentaria de la Ley Forestal N° 1700.
- Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 de fecha 23 de abril de 2002, Decreto Supremo N° 27113, Reglamentaria a la Ley N° 2341, del 23 de julio de 2003.
- Ley del Sistema de regulación Sectorial N° 1600 de 28 de octubre de 1994, Reglamento de Procedimientos Administrativos del SIRENARE, aprobado por Decreto Supremo N° 26389 de 08 de noviembre de 2001 y modificada parcialmente por el Decreto Supremo N° 27171 de 15 de septiembre de 2003.

Si se declara mediante Resolución Administrativa **Improbada** o **Infundada** la denuncia, se notifica a las partes y de no ser recurrida en el plazo establecido, el expediente de la denuncia se lo archiva definitivamente, si se declara **probada** la denuncia, es puesta en conocimiento del infractor y de la parte denunciante, procediendo posteriormente a realizar el seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto. Los recursos administrativos planteados contra las Resoluciones Administrativas pronunciadas dentro del Sistema de Denuncias son el recurso de revocatoria y jerárquico<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Artículo 28.- Ley 1715 (INRA), Las resoluciones del Superintendente Agrario podrán ser impugnadas mediante recurso de revocatoria ante la misma autoridad, con alternativa de recurso jerárquico superior ante el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), interpuestos en un plazo perentorio de (15) días, computables a partir de la notificación con la Resolución impugnada. En plazo perentorio de (45) días a contar desde la fecha de su notificación, puede ser impugnada en proceso contencioso administrativo, ante el Tribunal Agrario Nacional.

#### **II.4.2. SISTEMA DE PROCURADURÍA AGRARIA (SI-JURIDICA):**

Mediante la cual la Superintendencia Agraria ejerce de oficio o a instancia de parte, investigaciones sobre la correcta aplicación de la normativa agraria, fundamentalmente dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, representando los intereses de la sociedad y del Estado ante entidades públicas competentes y las personas privadas identificadas<sup>37</sup>.

La finalidad de este sistema es de reencausar los procesos agrarios, logrando la correcta aplicación de la normativa agraria a través de un control jurisdiccional por parte del Tribunal Agrario Nacional, donde la Superintendencia Agraria se constituye en parte demandante en defensa de los intereses de la Sociedad y el Estado. A partir del ejercicio de esta labor se fue configurando un sistema de regulación propio, novedoso e independiente a los demás sistemas, toda vez que el mismo responde al concepto de una verdadera Procuraduría Agraria, que actúa en una etapa preliminar de investigación para posteriormente llevar a proceso judicial los casos en los cuales se identifica irregularidades.

En virtud a esta labor que se dio un caso laboral, Iriarte contra la Superintendencia Agraria, proceso iniciado en 1999, ventilado en el juzgado primero de Trabajo y Seguridad Social, remitido obrados a la Corte Suprema de Justicia de Sucre, en la cual mediante Auto Supremo de fecha 15 de diciembre de 2008, se logro revertir la

---

<sup>37</sup> Superintendencia Agraria, resolución Administrativa Nº 003/2004 del 09 de enero de 2004, Estatuto Interno SIA, numeral 5 del artículo 5.

demanda laboral, dándole la razón a la Superintendencia Agraria, ahorrando una suma considerable a las arcas de la Institución Agraria.

#### **II.4.3. SISTEMA DE INFORMACIÓN JURÍDICA (SIJ-SIA)**

Es el registro actualizado de normas administrativas, agrarias y medio ambientales que responde a la necesidad de conocer la norma legal vigente y aplicable en cada caso. Se encuentra en formato digital y de acceso a todo el público en general.

Asimismo, se han realizado decenas de evaluaciones e informes sobre aspectos específicos de la normativa agraria, a fin de realizar la tarea de control de legalidad y garantizar la correcta interpretación y concordancia de las normas e instrumentos agrarios establecidos en las leyes sectoriales.

En casos de procesos, el interesado, su apoderado o su abogado patrocinante pueden conocer y tomar vista de las actuaciones en cualquier momento, durante la tramitación de los procesos administrativos, incluyendo la facultad de solicitar certificaciones y fotocopias del expediente, a costo del interesado, también se lleva un archivo público de copias y originales de las resoluciones administrativas definitivas que correlativamente se pronuncien en los procesos administrativos.

## **CAPÍTULO III**

### **PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894, QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 1715 (INRA)**

#### **III.1. DETALLE Y ANÁLISIS DEL DECRETO SUPREMO N° 29894**

El Decreto Supremo N° 29894 promulgado el 07 de febrero de 2009, (Edición Especial N° 0116), con la introducción de la nueva Constitución Política del Estado, En su parte considerativa determina que es a partir de la aprobación y promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado que se debe diseñar una institucionalidad que garantice el cambio de un Estado colonial y neoliberal a un Estado Unitario Plurinacional Descentralizado con Autonomías que recupere el valor del pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, existente en nuestro País, con el proceso de cambio iniciado y su nueva organización institucional, demanda el cambio de patrones culturales que se encuentran en la mentalidad y comportamiento de las personas, cuyo objetivo de la presente norma es el de establecer la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, así como el de definir los principios y valores que deben conducir a los servidores públicos.

Que, es en virtud a ello que en su Título X del Decreto Supremo N° 29894, determina la extinción de las Superintendencias con el siguiente detalle:

**Artículo 137.- (SISTEMA DE REGULACIÓN FINANCIERA)**<sup>38</sup> La actual Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de denominará Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero y asumirá además las funciones y atribuciones de control y supervisión de las actividades económicas de valores y seguros.

Las atribuciones en materia de control y supervisión de los sistemas de pensiones serán transferidas a una Autoridad Reguladora a crearse por norma expresa.

Se extingue la Superintendencia de Empresas. Sus competencias serán asumidas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Se extingue la Superintendencia General del SIREFI, los recursos jerárquicos que se encuentran a su consideración serán atendidos por el Ministerio de Hacienda.

**Artículo 138.- (SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL Y SISTEMA DE REGULACIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES)** Exceptuando la Superintendencia de Hidrocarburos, que pasa a denominarse Agencia Plurinacional de Hidrocarburos, todas las Superintendencias de los sistemas de regulación sectorial – SIRESE y de regulación de recursos naturales renovables (SIRENARE) se extinguirán en un plazo máximo de sesenta (60) días. Sus competencias y atribuciones

---

<sup>38</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Edición especial N° 0116, páginas 131-132

serán asumidas por los Ministerios correspondientes o por una nueva entidad a crearse por norma expresa.

Además de las competencias determinadas en el presente Decreto Supremo a favor de los Ministerios y/o Viceministerios y/o nuevas entidades del Órgano Ejecutivo, normas posteriores podrán incorporar nuevas competencias tendientes a garantizar un modelo económico plural y orientado a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y los bolivianos reconociendo y protegiendo las distintas formas de organización económica que reconoce la Nueva Constitución Política del Estado.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 0071 de fecha 09 de abril de 2009, (Edición especial N° 0119), Reglamentario al Decreto Supremo N° 29894, se crean las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; **Bosques y Tierra**; Pensiones y Empresas, determinando su estructura organizativa, definiendo sus competencias y atribuciones.

Estableciendo el proceso de extinción de las Superintendencias generales y Sectoriales, reglamentando las transferencias de activos pasivos, recursos humanos, recursos presupuestarios, procesos judiciales y administrativos, derechos y obligaciones, con el siguiente detalle:

**Artículo 27.- (AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE BOSQUES Y TIERRA)** La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, fiscaliza, controla, supervisa y regula los sectores Forestal y Agrario, considerando la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996 Ley

Forestal; Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria; Ley N° 3501 del 28 de noviembre de 2006 de modificación de la Ley N° 1715 de Reconducción de la Reforma Agraria; y Ley N° 3501 del 19 de octubre de 2006 de Ampliación del Plazo de Saneamiento y sus reglamentos<sup>39</sup>.

**Artículo 28.- (COMISIÓN AGRARIA NACIONAL).** La Comisión Agraria Nacional – CAN, creada mediante Ley N° 1715, de acuerdo con su naturaleza, es la instancia de participación social de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

**Artículo 29.- (DIRECCIONES TÉCNICAS DEPARTAMENTALES).** La estructura de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra será aprobada mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y contará con Direcciones Técnicas Departamentales.

### **III.1.1 ANÁLISIS**

El Decreto Supremo N° 29894 del 07 de febrero de 2009, el cual determina el cierre de todas las Superintendencias de los sistemas de regulación sectorial, financiero, recursos naturales y empresas, a excepción de dos, la Superintendencia de Hidrocarburos y la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, dejando ese rol al Ministerio de Desarrollo Productivo y Económico Rural. Con lo que

---

<sup>39</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Edición especial N° 0119, Página N° 16

se pone fin a un sistema regulatorio que desde su creación se destacó por su equilibrio y eficacia, por lo que se debería mantener la independencia de recursos, es decir manejando su propio presupuesto para garantizar un buen trabajo.

Es en tal sentido que se plantea la modificación del Decreto Supremo N° 29894, con relación a la Superintendencia Agraria, manteniendo la misma como una Institución reguladora del uso sostenible del recurso tierra, la misma creada mediante el artículo 24 de la Ley N° 1715 de fecha 18 de octubre de 1996, como una entidad autárquica, con autonomía de gestión técnica, económica y administrativa, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE).

La motivación para la creación de la Superintendencia Agraria fue correcta, pero los promotores del cierre del mismo asimilan al sistema de regulación como un instrumento que no se inscribe en el cambio y que está orientado a reforzar el neoliberalismo, con lo que se regresa al capitalismo salvaje, al funcionamiento de mercados e instituciones sin regulación ni control en materia agraria ya que los afectados no tendrán una instancia imparcial a quien acudir en la eventualidad de conflictos individuales y/o colectivos.

Lo que buscaba la Superintendencia Agraria, al ser una institución independiente altamente técnica, para tratar temas específicos, que al hacerla dependiente del ministerio es centralizar y poner todo en función a los objetivos del partido en función de gobierno, con lo que se elimina un ente regulador que mantenía un equilibrio en la tenencia de la tierra entre el Estado y la sociedad.

El sistema regulatorio de la Superintendencia Agraria es el que garantiza la transparencia en la prestación de servicios por parte del agente privado y el debido control y fiscalización por parte del Estado, ya que contó para su implementación de organismos internacionales y que esto fue un referente a nivel internacional en la aplicación del mismo, por lo que eliminar la posibilidad del sistema regulatorio autárquico del Estado represente a éste de manera independiente profesional e imparcial y cuide la prestación de servicios en materia agraria nos coloca en un retroceso al colocar a la Superintendencia en un apéndice de algún ministerio y que evidentemente será una actividad política y no técnica como lo era antes de su eliminación.

### **III.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO Nº 29894 DEL 07 DE FEBRERO DE 2009**

Al eliminarse el artículo 24 de la Ley 1715, mediante la promulgación del Decreto Supremo Nº 29894, se cierra el proceso agrario iniciado en octubre de 1996, con la promulgación de la Ley Nº 1715, el cual tiene como unos de sus objetivos el manejo sostenible del recurso tierra, en cuyo marco institucional en su **artículo 24 se crea la Superintendencia Agraria**, que tiene como una de sus competencias la de regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo el principio de desarrollo sostenible.

En el marco de este proceso se han promulgado instrumentos técnicos jurídicos específicos, con la elaboración de sistemas operativos de regulación y control, amparados en las modificaciones existentes en la promulgación de

la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2007 de Reconducción Comunitaria, modificatoria de la Ley N° 1715 y el Decreto Supremo N° 29215, el cual define nuevos parámetros legales a los cuales los reglamentos internos de la Superintendencia Agraria se adecuan, en cumplimiento a lo previsto a la Disposición Final Décimo Cuarta del Decreto Supremo N° 29215 del 02 de agosto de 2007, estos instrumentos técnicos jurídicos son:

- Se aprueba el **Reglamento de Certificación y seguimiento de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra**, a fin de contar con un procedimiento moderno, ágil y rápido, que asegure una regulación efectiva del uso del recurso tierra a través de instrumentos legales específicos, tales como planes de Uso de suelos, Mapas de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra y Otros instrumentos técnicos que acrediten la aptitud de uso mayor de la tierra, todo de manera completa e integral; es decir desde la etapa de revisión de las características de la tierra, su certificación y consiguiente fiscalización y sanción, en sus Cuatro Capítulos y Treinta y Un Artículos.
- Se aprueba el **Reglamento de Tramitación y Seguimiento de Planes de Ordenamiento Predial**, con lo cual se dará una efectiva regulación del uso del recurso tierra a través de instrumentos de zonificación de usos propuestos, de manera completa e integral, es decir, desde la etapa de revisión de los usos propuestos, su aprobación y fiscalización. Estos Planes de Ordenamiento Predial, al ser instrumentos de zonificación y gestión de los recursos naturales de un determinado predio, son de cumplimiento obligatorio una vez aprobados, el seguimiento a su cumplimiento lo realiza la Superintendencia Agraria, sin perjuicio de las atribuciones que tiene la

Forestal en esta materia respecto al control de las servidumbres ecológicas, bosques y tierras forestales en propiedades privadas. Un Plan de Ordenamiento Predial tendrá una vigencia de diez (10) años desde su aprobación, cumplida su vigencia, los interesados podrán presentar uno nuevo o modificarlo parcialmente, el mismo aprobado en sus Cuatro Títulos, Diez Capítulos, Cincuenta Artículos, Tres Disposiciones Transitorias y Cinco Disposiciones Finales.

- Se aprueba el **Reglamento de Control y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales**, para establecer las reglas de carácter técnico-legal, para realizar la quema controlada de pastizales en tierras que presenten aptitud ganadera extensiva, y para su correspondiente monitoreo por parte de la Superintendencia Agraria, para que de esta manera se evite que las quemadas de pastizales se conviertan en incendios que afecten tierras boscosas y pongan en riesgo asentamientos humanos. El Estado boliviano excepcionalmente permite la quema de pastizales con fines netamente productivos por el arraigo que esta práctica tiene en la producción, de acuerdo a las características de cada ecorregión, el Plan de Uso de Suelos (PLUS) departamental y el (CUMAT), limitan su utilización según la capacidad de uso del suelo, además encontrándose prohibida la quema en Parques Nacionales, áreas de conservación, servidumbres ecológicas, todo esto para preservar la calidad de vida biodiversidad y propiedad, aprobado en sus Tres Títulos, Diez Capítulos, Sesenta y Cinco Artículos, Una Disposición Adicional y Un Anexo.
- Se aprueba el **Reglamento Especial de Información y Denuncias de Reversión y Expropiación de Tierras**, de conformidad a lo dispuesto

en los numerales 4) y 13) del artículo 26 de la Ley N° 1715, modificada por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006, disponen que la Superintendencia Agraria tiene las atribuciones de denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y coadyuvar en su tramitación; además de plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad, estableciendo entre otros alcances el procedimiento del nuevo proceso de saneamiento de la propiedad agraria y de los procesos de reversión y expropiación de tierras rurales. Si se verifica el uso insostenible de la tierra, abandono de la propiedad agraria o indicios de incumplimiento de la función social o función económico social, es obligación hacer conocer estos extremos al Instituto Nacional de Reforma Agraria y al Viceministerio de Tierras, para que esta información sea tomada en cuenta para efectos del saneamiento de la propiedad agraria en aquellos predios no titulados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el mismo aprobado en sus Cuatro Capítulos y Diecinueve Artículos.

- Se aprueba el **Reglamento de Valuación de la Tierra**, el cual está constituido por el conjunto de procesos instituidos, para cumplir con sus atribuciones en materia de fijación de precios y valores de las tierras rurales para los fines previstos en la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, Ley 2028 de Municipalidades, así como para ofrecer servicios relacionados con esta competencia a personas públicas y privadas. Los procesos de valuación que lo componen son:

Proceso de determinación de monto indemnizatorio por expropiación de propiedades agrarias en beneficio de los Gobiernos Municipales, proceso de información a personas públicas y privadas sobre valores referenciales de las tierras rurales y Proceso de valuación de la tierra para los fines previstos en la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria modificada por Ley 3545 de Reconducción Comunitaria. Se aprueba el Reglamento en sus Cuatro Capítulos, Cuarenta Artículos, Dos Disposiciones Adicionales, Dos Disposiciones Transitorias y Una Disposición Final.

Cabe indicar que todos estos Reglamentos de Resoluciones Administrativos en Materia agraria aprobados por la Superintendencia Agraria, fueron comunicados con el texto aprobado para su consideración, al Viceministerio de Tierras del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a la Superintendencia General del SIRENARE.

Con todo lo detallado y sobre todo con la **eliminación del artículo 24 de la Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mediante el Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009**, se deja de lado todo un proceso de elaboración, implementación y seguimiento de Reglamentos Internos, con los que se pretendía garantizar a corto y largo plazo la conservación y el uso sostenible de la tierra y la recuperación de su capacidad productiva, velando de esta manera por la adecuada administración de las tierras destinadas a la conservación de la biodiversidad, representando los intereses de la sociedad en materia agraria ante las entidades e instancias públicas competentes y las personas privadas en general.

Las personas jurídicas y naturales que se apersonaron dentro de los diferentes procesos administrativos ante la Superintendencia Agraria, demostrando su interés legítimo y su capacidad de ejercicio para apersonarse en las actuaciones procesales, tales como los recursos de revocatoria y jerárquico que los administrados interpusieron contra las resoluciones administrativas pronunciadas por las autoridades de la Superintendencia Agraria, por los perjuicios que ésta ocasiona a sus derechos e intereses legítimos, con una fundamentación legal del recurso y las pruebas adjuntadas al mismo, con una relación directa con la resolución impugnada.

Es así que con la promulgación del Decreto Supremo N° 29894 del 07 de febrero de 2009, que elimina el artículo 24 de la Ley N° 1715 (INRA), quedan archivados todos estos expedientes, algunos con Resoluciones Administrativas, que dictaminaban: Confirmando la resolución recurrida, Revocando total o parcialmente la resolución recurrida y Desestimando el recurso. Pero la gran mayoría de los expedientes quedan inconclusos, dejando a los administrados con una total incertidumbre de lo que pueda pasar con sus procesos, y al Estado sin uno más de sus ingresos económicos por las multas y sanciones por las infracciones de propietarios de predios los cuales no cumplían las diferentes normativas y Reglamentos Internos en materia agraria con las que contaba la Superintendencia Agraria.

Por todo lo expuesto minuciosamente, que se debe modificar el Decreto Supremo N° 29894 del 07 de febrero de 2009, para que se continúe con todo ese proceso agrario, enmarcado en la nueva Constitución Política del Estado, manteniendo este ente regulador de recursos naturales renovables,

precautelando la imparcialidad de la administración pública frente al administrado.

### **III.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 29894, QUE DETERMINA LA ELIMINACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N° 1715 (INRA)**

#### **III.3.1. PARTE CONSIDERATIVA**

Que la nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 07 de febrero de 2009, establece que Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Que el numeral 6 del artículo 09 de la Constitución Política del Estado, promueve y garantiza el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Que el artículo 306 de la Constitución determina que el modelo económico boliviano es plural y esta orientado a mejorar la calidad de

vida y el vivir bien de todos los bolivianos y bolivianas y está constituido por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social. Articulando las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, equilibrio, justicia y transparencia.

Que el artículo 311 de la citada Constitución Política del Estado, dispone que el Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, así como la administración de los recursos naturales que son propiedad del pueblo boliviano, y que se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. Asimismo, dispone que se respetara la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica.

Que el párrafo III del artículo 351 de la señalada norma Constitucional, establece que la gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales, en la gestión y administración podrán establecerse entidades mixtas, con representación estatal y de la sociedad, precautelando el bienestar colectivo.

Que el artículo 386 de la Constitución Política del Estado, dispone que los bosques naturales y suelos forestales son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano, que el Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal a favor de las

comunidades y operadores particulares, y que promoverá las actividades de conservación y aprovechamiento sustentables, la generación de valor agregado a sus productos, así como la rehabilitación y reforestación de áreas degradadas.

Que el párrafo del artículo 396 de la Constitución Política del Estado, determina que el Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por Ley, así como su división en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad.

Que el Título X del Decreto Supremo N° 29894 de fecha 07 de febrero de 2009, dispone la extinción de las Superintendencias en un plazo de sesenta (60) días a partir de su publicación. Asimismo en su artículo 138, establece que a excepción de la Superintendencia de Hidrocarburos, todas las superintendencias de los sistemas de regulación sectorial SIRESE y de regulación de recursos naturales renovables SIRENARE se extinguirán, y que sus competencias y atribuciones serán asumidas por los ministerios correspondientes o por una nueva entidad a crearse por norma expresa, adicionalmente, establece que normas posteriores podrán incorporar nuevas competencias a favor de los ministerios, y/o viceministerios, con lo que se elimina el artículo 24 de la Ley N° 1715 (INRA).

Que el artículo 5 de la Ley N° 2341, de 23 de abril de 2002 de Procedimiento Administrativo, establece que los órganos administrativos tendrán competencia para conocer y resolver un asunto

administrativo cuando éste emane, derive o resulte expresamente de la Constitución, las Leyes y las disposiciones reglamentarias.

### **III.3.2. PARTE PROPOSITIVA**

**OBJETO.** La Presente propuesta tiene por objeto:

- a) Modificar el Decreto Supremo N° 29894 de fecha 07 de febrero de 2009.
  
- b) Establecer el proceso de modificación, reglamentando la transferencia de activos, pasivos, recursos humanos, recurso presupuestario, procesos administrativos, derechos y obligaciones.
  
- c) Profundizar el sistema regulatorio allí donde exista monopolios naturales, desplegando un esfuerzo agresivo para incentivar el acceso de técnicos en materia agraria a predios en áreas rurales.

## ÁMBITO DE APLICACIÓN

- I. La presente propuesta normativa será de aplicación en todo el territorio boliviano y quedando sometidas a ésta las personas naturales y jurídicas, privadas, públicas, mixtas y cooperativas.
  
- II. A fin de dar cumplimiento, a los mandatos de la Nueva Constitución Política del Estado, la regulación comprende el conjunto de actividades de fiscalización, control y supervisión, y otras señaladas expresamente en las normas sectoriales vigentes.

## MODIFICACIÓN DEL DECRETO SUPREMO Nº 29894.

- I. Como se establece en el artículo 138 del título X del Decreto Supremo Nº 29894, que es la extinción de las superintendencias, se modifica parcialmente la misma con el siguiente contenido:
  - a) **Se mantiene las atribuciones y competencias de la Superintendencia Agraria, como una entidad pública autárquica, establecida en el artículo 24 de la Ley 1715,** del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la misma que será integrada al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

- b) Instar al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras a elaborar dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria se le confiere.
  
  - c) Conocer y resolver, de manera fundamentada, los recursos jerárquicos que se interpongan contra resoluciones que resuelvan los recursos de revocatoria pronunciados con anterioridad a esta disposición legal.
- II. Con esta excepción, las demás disposiciones normativas del Decreto Supremo N° 29894, se mantienen en actual vigencia, para su estricto cumplimiento.

## CONCLUSIONES

La agricultura en Bolivia, está más extendida y desarrollada en el departamento de Santa Cruz, ya que los suelos cruceños por su formación tienen un alto grado de fertilidad, lo que posibilita una producción agrícola continua sin ninguna necesidad de fertilización; estos cultivos agrícolas continuos, han desgastado la fertilidad de los suelos, lo que ha provocado una disminución de la producción agropecuaria. Asimismo no se terminó de investigar a fondo sobre el peligro de la devastación de enormes superficies de bosques y pérdidas de biodiversidad en el país, la canasta de alimentos producidos localmente se encoge, y en algunos casos se debe importar alimentos; por ejemplo el incremento de los cultivos de caña en diversas regiones del país implica entre otros efectos la competencia del suelo para otros cultivos incluidos aquellos que son base de la seguridad alimentaria en las diferentes regiones, al mismo tiempo acrecentando la eliminación de grandes superficies de bosques y biodiversidad que es la fuente primaria de supervivencia para miles de familias bolivianas.

Cada sistema de clasificación de Aptitud de Uso de la Tierra mencionados precedentemente, y de hecho todos los sistemas que se conocen, tienen ventajas y desventajas, es decir cualidades y limitaciones; al respecto la Superintendencia Agraria, decidió aplicar esta metodología con la intención de introducir en ella las ventajas más importantes y determinantes que contengan aquellas como ser: El concepto de Aptitud de Uso Mayor, que sugiere el Instituto Nacional de Reforma Agraria; la clasificación por categorías de Uso, con los tipos de utilización y que permite ofrecer alternativas para cada categoría de uso, y finalmente los Sistemas de

Clasificación por Capacidad de Uso del suelo, que fueron concebidos para las condiciones socioeconómicas de nuestro país.

Como consecuencia de la degradación de las tierras, se presenta una constante disminución de aquellas que tienen aptitud agropecuaria y/o forestal; y como agravante, el crecimiento de la población es cada vez mayor, aspectos que dan lugar a problemas socioeconómicos y de manejo de los recursos naturales, que se manifiestan en la disminución, carencia o falta de producción de alimentos de origen agropecuario, es por esta preocupación que se crean los sistemas de regulación y control, que esta dirigido al uso sostenible de los recursos naturales renovables, esta situación implica el uso y manejo adecuado de las tierras en el campo agropecuario y/o forestal, en base a su aptitud de uso y aplicado constantemente a los sistemas de manejo de conservación, para así mantener la productividad.

Esta actividad de orientar las actividades agrícolas y forestales, a realizarse en todos los departamentos del país, donde aún incluso no se concluyeron con los Planes de Uso de Suelos locales, o éstos aún no fueron elevados a rango de Ley, se los deja de lado con la eliminación de los mismos, ya que estos instrumentos técnicos existentes servían de base para que los funcionarios públicos que velaban por la sustentabilidad del recurso suelo, tomen las decisiones adecuadas, por las características existentes en la superficie terrestre, incluyendo todos los atributos de la biosfera razonablemente estables o predeciblemente cíclicos, ya sea encima o debajo de dicha área; incluyendo aquellos de la atmósfera, el suelo y geología subyacente, la hidrología, las poblaciones de plantas y animales, los resultados de la actividad humana pasada y presente; en la medida que estos atributos ejerzan una influencia significativa en su uso.

## RECOMENDACIONES

Se debe recordar que aproximadamente el 80% de los suelos de las tierras bajas tienen vocación forestal y para el manejo de la biodiversidad, carecen de vocación agropecuaria, es decir no son suelos aptos especialmente para monocultivos intensivos y a escala industrial como la caña, soya o palma africana, generalmente las tierras con cobertura boscosa en Bolivia, se encuentran en las áreas tropicales a subtropicales y tienen una baja fertilidad del suelo, excepto en la zona templada y subhúmeda del departamento de Santa Cruz de la Sierra, las cuales están o han estado cubiertas de bosques.

No olvidemos que un gran porcentaje de los suelos de las tierras bajas además de ser pobres en nutrientes, ácidos y con tendencia a altos contenidos de hierro, se encuentran dentro de áreas poco profundas cuya principal función es capturar carbono y brindar otros servicios ambientales, por lo que la expansión de cultivos significaría un enorme sacrificio en términos de riqueza natural sobre suelos de extrema pobreza y fragilidad.

Debajo de este material que sostiene el desarrollo de los bosques (el cual se ha generado en cientos de años), está presente el suelo mineral en condiciones de muy pobre fertilidad, si se quita éste con propósitos agropecuarios, cambian las condiciones y queda el material mineral que no puede sostener un uso constante de cultivos anuales; razón por la cual se debe utilizar tales tierras como bosque de producción sostenible, como ser los productos maderables, dirigidos especialmente al enriquecimiento de las especies forestales, para el aprovechamiento integral y sostenible, teniendo

en cuenta que éste aporta a la economía y a la ecología y se lo puede comparar con un banco financiero, donde las diferentes especies agropecuarias y/o forestales, con un adecuado control de un sistema de regulación, como es el caso de la Superintendencia Agraria, pueden dar utilidades a corto y largo plazo, según las necesidades de la sociedad.

Existen oportunidades importantes para mejorar el acceso a los recursos naturales (tierra, agua, biodiversidad, bosques); garantizando la distribución equitativa de los beneficios derivados de su aprovechamiento sostenible. Partiendo de esas oportunidades, más las atribuciones conferidas a la Superintendencia Agraria, como es el de controlar el uso sostenible de la tierra, velando por la correcta aplicación de la normativa agraria, se deberían de implementar, además: El fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, en relación con la gestión ambiental y de los recursos naturales; Fortalecer el sistema regulatorio de los recursos naturales renovables, integrando las áreas temáticas de biodiversidad, recursos hídricos, tierras y bosques; fortalecer la capacidad de gestión de los municipios y comunidades, para que estén en mejores condiciones técnicas y administrativas para resolver los problemas ambientales y de asentamientos humanos; aplicar gradualmente en los municipios los principios de manejo integral de cuencas, como forma sustancial del ordenamiento territorial y de manejo sostenible de los recursos naturales; apoyar iniciativas privadas que utilicen tecnologías limpias, como el reciclaje y la adecuada disposición de los desechos, para el mejoramiento de la tierra; Integrar la conservación *in situ* de la agro - biodiversidad en las estrategias de desarrollo agropecuario y rural, para salvaguardar el patrimonio genético de las especies domesticadas, mejorando la oferta de productos para la comercialización; apoyar a la creación de nuevas áreas protegidas departamentales, municipales y otras de carácter nacional, como el de fomentar la creación de áreas protegidas el

mejoramiento de las interacciones entre el Estado y el sector privado para lograr un verdadero proceso de adecuación, que equilibre la realidad nacional con las necesidades básicas de la población.

Los procesos sociales y económicos son muy dinámicos, en la actualidad el manejo de los recursos naturales renovables particularmente del suelo, requiere más que nunca de fiscalización y control, para garantizar el desarrollo rural integral y la sustentabilidad de la producción, el mejoramiento de las condiciones de vida y del ingreso, preservando el derecho a la alimentación y a la vida de todos los bolivianos, por lo mismo el control y la fiscalización del sistema de regulación de la Superintendencia Agraria debe ser entendida como una herramienta muy necesaria, para asegurar las inversiones y la estabilidad en la producción, por el adecuado control y fiscalización manifestada en su funcionamiento, ya que se regulaba el cambio de uso de suelos, permitiendo mantener las unidades de protección para conservar el recurso suelo y al mismo tiempo garantizar la obtención de los frutos que ella nos prodiga para las generaciones presentes y venideras

## BIBLIOGRAFIA

- BARRENECHEA Zambrana Ramiro, DERECHO AGRARIO, Editorial Latinpel, La Paz – Bolivia.
- CABANELLAS Guillermo, DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Editorial Heliasta, 18ª Edición, Argentina 1984.
- CISNEROS Farías Germán, TEORÍA DEL DERECHO, Editorial Trillas, Segunda edición, México 2000, página 12.
- DERMIZAKY Peredo Pablo, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edición J. V., Quinta Edición Ampliada y Actualizada, Cochabamba – Bolivia, 2006.
- HERNAIZ Irene y PACHECO Diego, LA LEY INRA EN EL ESPEJO DE LA HISTORIA, Fundación Tierra, Arte Gráfica Latina, La Paz – Bolivia. 2000.
- MALDONADO Abraham, POLÍTICA AGRARIA – DERECHO AGRARIO – REFORMA AGRARIA, editorial Don Bosco La Paz – Bolivia.
- MOSTAJO Machicado Max, APUNTES PARA LA REINVENCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO BOLIVIANO, 1ra edición, La Paz – Bolivia, 2003.
- OSSORIO Manuel, “DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES”, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2002.
- SAN MIGUEL Walker, RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA DE REGULACIÓN, Editorial Sagitario, La Paz – Bolivia.
- SUPERINTENDENCIA DE RECURSOS JERÁRQUICOS, DERECHO ADMINISTRATIVOS Y SISTEMA DE REGULACIÓN, La Paz – Bolivia.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA, MEMORIA EXPLICATIVA, Clasificación de Aptitud de Uso de la Tierra de Bolivia, Recursos GTZ, La paz – Bolivia 2008.

- WITKER Jorge, COMO ELABORAR UNA TESIS EN DERECHO, Editorial Civitas, México.

## LEGISLACIÓN

- **Decreto Supremo N° 26389**, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 27171, REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL SIRENARE, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia. 2001.
- **Decreto Supremo N° 29215**, de fecha 03 de agosto de 2007, Reglamentaria de la Ley N° 1715 del Servicio nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545.
- **Decreto Supremo N° 29894**, de fecha 07 de febrero de 2009, que determina la EXTINCIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 1715.
- **Decreto Supremo N° 0071**, de fecha 09 de abril de 2009, que crea la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.
- **Ley N° 1715**, LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, Gaceta Oficial de Bolivia N° 1954, La Paz – Bolivia. 1996.
- **Ley N° 3545**, LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA MODIFICATORIA DE LA LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, Gaceta Oficial de Bolivia Edición Especial N° 0093, La Paz – Bolivia. 2006.
- **Ley N° 1600**, LEY DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL, Gaceta Oficial de Bolivia N° 1853, La Paz – Bolivia. 1994.
- **Ley N° 1700**, LEY FORESTAL, Gaceta Oficial de Bolivia N° 1944, La Paz – Bolivia. 1996.
- **Ley N° 2341**, LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, de 23 abril de 2002, La Paz – Bolivia 2008.
- **Nueva Constitución Política del Estado**, Aprobada en Grande, en Detalle y en Revisión, La Paz – Bolivia 2009.