

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)

**“INCORPORACIÓN NORMATIVA EN EL ART. 42 DE LA
LEY 1715, PARA OTORGAR EL DERECHO
PROPIETARIO INDIVIDUAL DENTRO DE LAS TIERRAS
COMUNITARIAS DE ORIGEN CONCEDIDAS EN
DOTACIÓN”**

INSTITUCIÓN : Instituto Nacional de Reforma Agraria

POSTULANTE : Rodríguez Chacón Constanca Roxana

TUTOR ACADÉMICO : Dr. Ramos M., Juan

TUTOR INSTITUCIONAL : Dr. Marconi Patty, Miguel

La Paz – Bolivia
2010

Dedicatoria

A mis padres que siempre estuvieron a lado mío, brindándome mucho amor y comprensión, apoyándome incondicionalmente en todo momento y en cada una de mis decisiones, dándome las fuerzas suficientes para salir adelante ante desafíos y adversidades que me tocaron vivir, para lograr el objetivo mas anhelado, ya que sin ellos sería imposible alcanzar aquellas metas que en esta vida he logrado obtener.

Agradecimientos

Agradezco a Dios en primer lugar, por haberme dado a los mejores padres Damián (†) y Olga, por el amor infinito y el apoyo incondicional que siempre me brindaron ya que sin ellos sería imposible este logro; a la valiosa colaboración que me ha prestado la Universidad Mayor de San Andrés y a la Carrera de Derecho como mi casa superior de estudios, a los docentes, y en particular al Dr. Juan Ramos M.

También agradecer al Instituto Nacional de Reforma Agraria por su apoyo en el transcurso del desempeño de mi Trabajo Dirigido, al Dr. Miguel Marconi P. por la asistencia y conocimientos los cuales me serán de mucha ayuda en el ejercicio de mi carrera profesional.

ÍNDICE GENERAL

| | Pág. |
|-----------------------|-------------|
| Dedicatoria | i |
| Agradecimientos | ii |
| PROLOGO | vii |
| INTRODUCCIÓN | ix |

TITULO PRIMERO

DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFÍA

| | |
|---|-----------|
| EVALUACIÓN Y DIAGNOSTICO DEL TEMA | 2 |
| A. MARCO INSTITUCIONAL | 2 |
| B. MARCO TEÓRICO | 2 |
| B.1. Doctrinas del derecho al acceso a la Tierra | 2 |
| B.2. Propiedad agraria..... | 3 |
| B.3. La tierra es fundamental para los medios de vida rurales | 5 |
| B.4. La Ley INRA..... | 5 |
| B.5. Saneamiento de Tierras | 6 |
| C. MARCO HISTÓRICO..... | 8 |
| D. MARCO CONCEPTUAL..... | 10 |
| E. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE | 11 |
| E.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO | 11 |
| E.2. LEY N° 1715, LEY INRA, Ley de 18 de octubre de 1996..... | 12 |
| E.3. La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545 | 14 |
| DIAGNOSTICO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA..... | 14 |

TITULO SEGUNDO
DESARROLLO DEL DIAGNOSTICO DEL TEMA

| | |
|--|---------------|
| CAPITULO I..... | 16 |
| 1. DERECHOS DE ACCESO A LA TIERRA | 16 |
| 1.1. ANTECEDENTES..... | 16 |
| 1.2. EL DERECHO A LA TIERRA Y A LOS RECURSOS NATURALES ... | 17 |
| 1.2.1. Conflictos en la tenencia de la tierra..... | 19 |
| 1.2.2. Despojos de tierras..... | 20 |
| 1.3. ACCESO A LA TIERRA..... | 21 |
| 1.4. ACCESO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO Y EL DERECHO AL TRABAJO..... | 28 |
| CAPITULO II..... | 29 |
| 2. TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN | 29 |
| 2.1. RECONOCIMIENTO AL DERECHO PARA ACCEDER A LA TIERRA ORIGINARIA COMUNITARIA (TCOs)..... | 29 |
| 2.1.1. Las luchas de los pueblos indígenas y campesinos por recuperar sus territorios | 29 |
| 2.2. DOTACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS ORIGINARIO CAMPESINOS..... | 31 |
| 2.2.1. Las TCO's en la Ley INRA..... | 31 |
| 2.2.2. Ley INRA y Convenio OIT | 33 |
| 2.2.3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) | 34 |
| 2.3. TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO) A TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO (TIOC) | 35 |
| CAPITULO III..... | 37 |

3. DERECHO A LA TIERRA COMO PROPIEDAD AGRARIA INDIVIDUAL..... 37

| | | |
|--------|--|----|
| 3.1. | DIFERENCIA ENTRE DOMINIO Y PROPIEDAD | 37 |
| 3.2. | DERECHO DE PROPIEDAD INDIVIDUAL..... | 39 |
| 3.3. | LA PROPIEDAD COMO CONCEPTO FUNDAMENTAL DE LOS DERECHOS REALES | 40 |
| 3.4. | DERECHO A LA TIERRA Y DERECHO A LA PROPIEDAD | 41 |
| 3.4.1. | Problemas legales, conflictos de tierra y violaciones de los derechos humanos. | 42 |
| 3.5. | DERECHOS DE PROPIEDAD, FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE | 44 |
| 3.5.1. | La tierra como propiedad privada | 45 |
| 3.6. | PROPIEDAD PRIVADA RURAL..... | 48 |
| 3.6.1. | Explotación y propiedad rural | 48 |
| 3.7. | PROPIEDAD AGRARIA..... | 51 |
| 3.7.1. | La propiedad agraria..... | 52 |
| 3.8. | PROPIEDAD COMUNAL..... | 53 |

CAPITULO IV 54

4. POLÍTICAS Y NORMAS LEGALES DEL DERECHO AL ACCESO DE LA TIERRA54

| | | |
|--------|--|----|
| 4.1. | POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LA PROPIEDAD INDIVIDUAL ENMARCADA EN LOS DERECHOS ORIGINARIOS CAMPESINOS..... | 54 |
| 4.2. | NORMATIVA LEGAL DE ACCESO A TENENCIA DE TÍTULOS AGRARIOS..... | 58 |
| 4.2.1. | La Ley INRA | 58 |
| 4.2.2. | Sanearamiento de Tierras | 62 |
| 4.2.3. | La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545 | 68 |

| | |
|---|-----------|
| CAPITULO V | 72 |
| 5. PROPUESTA DE MECANISMO LEGAL | 72 |
| 5.1. PROPUESTA DE INCORPORACIÓN JURÍDICA..... | 73 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 75 |
| CONCLUSIONES..... | 76 |
| RECOMENDACIONES | 78 |
| ABREVIATURAS | 79 |
| BIBLIOGRAFÍA | 80 |
| ANEXOS..... | 84 |

PROLOGO

La Tierra Comunitaria de Origen, actualmente denominada Territorios Indígenas Originario Campesinos es una modalidad de propiedad agraria reconocida por nuestra Constitución de 2009, donde pueblos indígenas originarios campesinos desarrollan sistemas de organización económica, social y cultural comunitarios, en base a sus usos y costumbres, además al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables; y la facultad de aplicar sus normas propias, sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo con sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en los títulos de tierras comunitarias de origen, pese a ello se ha podido evidenciar que el proceso de SAN-TCO resulta demasiado conflictivo, debido a los acuerdos entre comunarios, además de los intereses políticos y económicos de propietarios y poseedores que se encuentran comprendidos en los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC's).

Cabe mencionar también, la proliferación de conflictos en el proceso de Saneamiento, que retrasan aún más la titulación de las TIOC's, es uno de los más complejos.

Por otra parte, si bien las TIOC's, ya se encuentran titulados, se presenta el conflicto de los mismos miembros de la comunidad, que quieren pasarla estas TIOC's, a convertirlas en pequeña propiedad agraria individual, dicha demanda

no se puede dar curso ya que no esta respaldado por una norma legal que la viabilice.

Es así que la presente monografía, plasma las bases doctrinarias sobre el acceso a la tierra y su goce, como también determina los fundamentos para acceder a la pequeña propiedad individual en el ámbito de materia agraria. Donde se garantizará una adecuada explotación de los recursos naturales renovables, dará solución a los problemas y conflictos sobre la tenencia de tierras dentro de la comunidad, además que podrán acceder a medios de inversión económica para poder trabajar las tierras accedidas para cumplir con este fin social.

INTRODUCCIÓN

La temática sobre la tenencia de tierras es una constante demanda histórica de indígenas y campesinos en Bolivia. La tierra es considerada como un recurso elemental para la subsistencia de muchas familias, así como es un factor de alto potencial económico para quienes están vinculados a la producción agropecuaria.

Es importante abordar la problemática de la tierra desde dos perspectivas: Desde las demandas sociales de acceso a la tierra por parte de indígenas originarios campesinos, además de como esas demandas han sido tomadas por las disposiciones legales gubernamentales, y desde la perspectiva del Estado en su papel de promotor del desarrollo rural y sostenible, lo cual aun no es una expectativa que se haya cubierto desde el ámbito de inserción económica a los pequeños productores.

Según establece la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, modificada por la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo No. 29215 de 2 de agosto de 2007, las tierras dotadas en calidad de Tierras Comunitarias de Origen son de carácter comunitario y no pueden acceder a una titulación individual. Donde estas tierras no pueden venderse, hipotecarse ni mucho menos transferirse, salvo que se dé por efectos de la sucesión.

Muchos comunarios, en su mayoría originarios campesinos que tienen la tenencia de tierras comunitarias de origen, sufren invasiones de sus vecinos de parcela o bien ingresan a cultivar en sus tierras miembros de la misma comunidad. Los conflictos tienen que ver con intereses de diferentes actores y

con la definición de límites político administrativos, o la presencia de recursos naturales que agravan las disputas. En todo el país tenemos diferentes conflictos que se agravan o aminoran en función de la dinámica que adquieren los actores. Tomando en cuenta que son tierras comunitarias de origen, no poseen título simple alguno que permita poder ejercer sus derechos de propietario, para evitar conflictos con los mismos miembros de su comunidad.

También tenemos otro tipo de problemas en el altiplano, por la forma en la que se está intentando resolver el problema del minifundio, que son conflictos internos entre comunarios que viven en el lugar y otros que han emigrado, pero que tratan de mantener su espacio territorial.

Otro factor son los recursos para trabajar la tierra, y es muy necesario el poder acceder a cierto tipo de inversión, de crédito, tomando en cuenta las épocas de siembra y cosecha. Lo que la dotación de tierras comunitarias de origen no permite, ya que explícitamente prohíbe cualquier tipo de hipoteca o prenda.

Es así que los indígenas originarios campesinos acuden al INRA para poder acceder a una titulación simple y adjudicarse la propiedad de dicha tierra. Sin embargo las Leyes 1715 y 3545 no viabilizan tal situación de derecho propietario.

En la presente investigación se plantean los fundamentos doctrinarios que permitan mecanismos que viabilicen la conversión de tierras dotadas en tierras de propiedad individual contenidas en los capítulos:

CAPITULO I: DERECHOS DE ACCESO A LA TIERRA, que expone los derechos fundamentales del derecho al acceso y tenencia de tierras.

- CAPITULO II: TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN, donde se expone el reconocimiento gubernamental del acceso a la tierra por parte de las comunidades indígena originario campesino, además de lo que implica la dotación de tierras.
- CAPITULO III: DERECHO A LA TIERRA COMO PROPIEDAD AGRARIA INDIVIDUAL, capítulo que analiza las bases doctrinarias del derecho a la propiedad individual.
- CAPITULO IV: POLÍTICAS Y NORMAS LEGALES DEL DERECHO AL ACCESO DE LA TIERRA, en esta parte se presenta el contenido de las políticas sobre la dotación de la tierra y las restricciones de la misma con relación a otros derechos, Asimismo se expone el contenido legal de la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria, conjuntamente con sus alcances.
- CAPITULO V: PROPUESTA DE MECANISMO LEGAL, Se propone la incorporación de un mecanismo de orden legal para poder realizar la conversión de las tierras dotadas, en tierras de propiedad individual y así poder ejercer su derecho propietario, y la seguridad jurídica, con determinadas restricciones que permitan mantener el respeto por la integridad de los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo.

TITULO PRIMERO

**DESARROLLO O CUERPO DE LA
MONOGRAFÍA**

EVALUACIÓN Y DIAGNOSTICO DEL TEMA

A. MARCO INSTITUCIONAL

De acuerdo al artículo 66 y 71 del Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Mayor de San Andrés concordante con el Reglamento de la Modalidad de Titulación – Trabajo Dirigido de la Carrera de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas mediante carta FDCP-C.D.-CITE N° 438/2010 sobre la designación de Trabajo Dirigido en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se han cumplido con todos los requisitos como consta en el file personal, a este efecto se ha podido registrar de conformidad a la convocatoria de Trabajo Dirigido, dando cumplimiento al Convenio de Cooperación Interinstitucional y con el objetivo de desarrollar actividades pre-profesionales en la Dirección de Carrera y previa solicitud, el señor Director Mediante Resolución de Concejo Facultativo de la Facultad de Derecho y Cs. Políticas N° 1339/2010 para realizar el trabajo dirigido en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante oficio de Recursos Humanos de admisión en el Instituto Nacional de Reforma Agraria UGRH – MDI – N° 038/2010 realicé mis prácticas Pre-profesionales.

B. MARCO TEÓRICO

B.1. Doctrinas del derecho al acceso a la Tierra

Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se instituye:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.¹

Según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o Ley No. 1257, se establece:

“Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”²

B.2. Propiedad agraria

La propiedad agraria comprende el poder de uso, goce y disposición, avalado por justo título y buena fe, sobre todo objeto material, mueble o inmueble destinado a la explotación del fundo agrario y sobre la propiedad intelectual agraria.

La propiedad agraria está impregnada por un alto contenido social, que se impuso sobre las legislaciones liberales surgidas luego de la Revolución francesa, un siglo más tarde, sujetándola a mayores restricciones que los objetos de propiedad no agraria.

¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, Artículo 26, numeral 2.

² Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169): Ginebra, 27 de junio de 1989, Artículo 14, numeral 2.

La propiedad inmueble rural es el predio destinado a la producción agrícola ganadera, que tiene importancia económica para el productor pero que a su vez interesa a la comunidad en general; por eso su regulación jurídica va a diferir del régimen legal de la propiedad urbana. La Constitución italiana de 1948 es un claro ejemplo de la protección de la propiedad rural cuando en su artículo 44 habla del suelo y su aprovechamiento racional y de las restricciones legales a los límites de su extensión.

El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) define al establecimiento rural como cualquier inmueble que se destine a cría, mejora o engorde ganadero, cultivo de la tierra, granja, avicultura u otras actividades similares, fuera de las ciudades o pueblos de provincia. Sin embargo también comprende actividades conexas, estén o no en zona rural.

El Código Civil argentino contiene normas que en realidad se aplican a la propiedad rural, pero también a la urbana. Según el artículo 2326 del C.C. argentino no puede dividirse la heredad si esto determina que su uso se torne antieconómico. Esto hace referencia a lo que debe entenderse por unidad económica, que alude a la cantidad de hectáreas que deben contarse para dividir los terrenos destinados a la explotación agropecuaria. El artículo 2628 impide tener en una heredad, árboles a menos de tres metros de la propiedad vecina, y arbustos a un metro. El artículo 2618 impide molestar a vecinos con olores, humo, ruidos, etcétera que excedan la normal tolerancia, aplicándose estas normas tanto a la propiedad urbana como a la rural. Hay varias disposiciones en este sentido como las que impiden dirigir las aguas pluviales a los vecinos a través de elevaciones del terreno (art. 2634).

Los códigos rurales establecen restricciones específicas a la propiedad rural. Deben cercarse, amojonarse, permitir depositar en sus fundos en forma transitoria los materiales que se usen para realizar caminos público, no pueden obstruir

caminos públicos y deben soportar servidumbres especiales como la de tránsito, de acueducto, de recibir aguas, etcétera. También gozan de un régimen especial de expropiación debido a la eminente función social de la propiedad agraria, siempre sujeta a la existencia de una ley especial y a indemnización.

En Venezuela hay un régimen especial establecido por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, por la cual se adjudican tierras ociosas, con preferencia a las ciudadanas cabeza de familia., con el fin de eliminar el latifundio y redistribuir las tierras en forma más equitativa.

B.3. La tierra es fundamental para los medios de vida rurales

La tierra aporta a los hogares rurales los medios básicos para su subsistencia, así como la producción para la venta. Constituye una base segura que proporciona protección y sustento a las familias y les permite desarrollar estrategias de subsistencia. Incluso en aquellos países en los que la renta rural es hoy menos dependiente de la agricultura, la tierra continúa siendo un recurso esencial para las poblaciones rurales.

B.4. La Ley INRA

Reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen, el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.

Mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas.

Elimina la gratuidad en la dotación de tierras a todos los propietarios individuales a través de establecer la adjudicación de tierras a valor de mercado.

Establece el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa, solamente para comunidades y pequeños productores.

- Incorpora como necesidad y utilidad pública, la expropiación para fines de redistribución (mantiene el principio de afectación de la gran propiedad agraria).
- Preserva la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en concordancia con su capacidad de uso mayor.
- Define el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano, el mismo que fue modificado por la Ley N° 3501 de fecha 19 de octubre de 2006 en su artículo único, amplía el plazo para la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria en siete (7) años más, a partir de su publicación.

Sin embargo, la ley quedó lejos de responder a la expectativa nacional de poner fin a la inequitativa distribución de la tierra en el país. La orientación política con que fue aplicada evitó que la tierra mal habida fuese recuperada por el Estado para su redistribución. El saneamiento nunca incorporó mecanismos efectivos para la revisión de los trámites con los que la propiedad agraria había sido detentada, ni contempló la revisión del tráfico de influencias, mecanismo con el que ese derecho propietario de escasas familias sobre inmensas extensiones de tierra, fue amparado.

B.5. Saneamiento de Tierras

De acuerdo con lo establecido por la Ley INRA, el saneamiento:

“es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (Art. 64).

La misma Ley faculta al INRA, para “ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria”.

El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. “La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el Artículo 2” de la Ley, “por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso”.
2. “El catastro legal de la propiedad agraria”
3. “La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias”
4. “La titulación de procesos agrarios en trámite”
5. “La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta”
6. “La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social”
7. “La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda”
8. “La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico-social”. (Art. 66). (INRA, 2008)

C. MARCO HISTÓRICO

La invasión de España a nuestro continente, se caracterizó por la apropiación de territorios y de recursos naturales para arrogarse su control, ejecutando "soberanías ilegítimas" mediante la conquista, violando de esta manera, los más elementales derechos de los pueblos de Abya Yala, hoy llamada América.

En nuestro territorio, que es habitado en su mayor parte por quechuas, aymarás, guaraníes y otros pueblos de la Amazonia y el Chaco, existieron y existen movimientos de resistencia al despojo de sus territorios efectuados por españoles, criollos y mestizos. Esta resistencia, adquiere diferentes matices de acuerdo a la época en que se producen y encuentran diferentes canales para expresarse.

En la época colonial, ante los sistemas de ocupación y explotación del territorio y su población, representados por la encomienda, la mit'a y la hacienda, que desestructuraron los sistemas de control territorial de los pueblos originarios, se generaron levantamientos que van a concluir con los movimientos de resistencia más representativos, llevados a cabo a partir de 1780 por Tomás Katari, en el norte de Potosí y Tupak Amaru y Tupak Katari en el altiplano paceño.

Durante la República, a partir de mediados del siglo XIX, con el pretexto de igualdad jurídica, se va preparando la expropiación de las tierras de las comunidades para facilitar la expansión de la hacienda, con la idea de que la propiedad de la tierra es del Estado y que los comunarios solamente tienen un cierto derecho de uso, es decir, que no son los propietarios de esas tierras, sino que el Estado les permite su utilización a cambio de contribuciones.

En 1866, el presidente Mariano Melgarejo mediante Decreto Supremo obliga a los comunarios a obtener del gobierno los títulos de los terrenos de las comunidades en un plazo de 60 días, al término del cual, si no se obtenía el título, el terreno se

enajenaba en subasta pública. La mayoría de las comunidades no se enteraron de dicho Decreto y sus tierras fueron enajenadas.

Sin embargo, la norma que realmente representa la política estatal anti-indigenista fue la “Ley de ex vinculación de tierras de la comunidad,” dictada el 5 de octubre de 1874 durante el Gobierno de Tomás Frías, donde los poderes públicos otorgan títulos de propiedad individuales a los indígenas para “transformar la condición social de los indígenas, elevándolos al rango de útiles propietarios y de ciudadanos honrados” y en el Art. 7 agrega: “desde que sean conferidos los títulos de propiedad, la ley no reconocerá comunidades. Ningún individuo o reunión de individuos podrá tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse por estos ante ninguna autoridad” (Barnadas, 1978 en Valenzuela, 2007).

La intención de esta norma es la privatización de las tierras para crear grandes propiedades agrícolas, con el fin de consumir una “verdadera revolución económica” y que éstas entren en el mercado. Estas determinaciones van a generar descontento dentro la población mayoritaria indígena – originaria, quienes van a expresar ese descontento mediante la formación de movimientos de resistencia liderados por Pablo Zárate Willka aprovechando la coyuntura originada por lucha de intereses entre La Paz y Chuquisaca, traducida en la Revolución Federal de 1889.(Valenzuela, 2007).

La explotación de la tierra territorio y de los colonos indígenas por parte de las haciendas va a continuar hasta después de la guerra del Chaco (1932 – 1935), donde se genera una nueva concepción de país que articulará nuevas formas de resistencia indígena por la recuperación de su tierra territorio, proceso que estallará con la Revolución de 1952.

El Decreto Ley de Reforma Agraria y la “abolición del latifundio” llevado a cabo a partir del 2 de agosto de 1953, lejos de restituir sus territorios a las comunidades,

individualiza la propiedad de la tierra, otorgando títulos de propiedad individual a los comunarios, como una forma solapada de introducir la ideología liberal y mercantilista de la propiedad privada, sin embargo, esta Ley simbolizó en su momento para los pueblos indígenas y campesinos lo que siempre habían buscado mediante sus movimientos de resistencia, especialmente a partir de la creación de la República en 1825.

Sin embargo, esta política agraria además de originar el minifundio, invisibiliza a los pueblos indígenas de las tierras bajas, quienes fueron los grandes ausentes de este proceso. Al mismo tiempo, el resultado más negativo que se obtuvo con esta medida, se encuentra en el oriente boliviano debido a que fortalece grandes propietarios de tipo agroindustrial y ganadero, favorecidos con toda clase de ventajas desde el Estado. Está también comprobado, que su producción está basada en la sobreexplotación de grandes masas de trabajadores zafreros, cosechadores de algodón, peones agrícolas, etc. La formación de esta nueva casta de latifundistas ha sido apuntalada a partir del gobierno del MNR y los siguientes gobiernos neoliberales.³

D. MARCO CONCEPTUAL

a. Tierra

Sistema bioproductivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan en él, así como minerales metálicos y no metálicos de su interior o superficie además de los hidrocarburos.⁴

³ Valenzuela 2007

⁴ CARLOS RICARDO VALENZUELA CASTAÑOS, "Tierra y Territorio en Bolivia"; Edición: Chantal Liegeois, Georgina Jiménez; Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba – Bolivia, 2008. Pág. 10

b. Territorio

Ocupación concreta del espacio, implícitamente tomando en cuenta la transformación del espacio “natural” en un espacio “ocupado” y por ello transformado por las estructuras sociales y culturales.⁵

c. Saneamiento de Tierras

Es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte⁶

d. Usos y Costumbres

Sistemas normativos tradicionales dentro del derecho consuetudinario. Este sistema de organización social y política, conocido comúnmente como USOS Y COSTUMBRES, les da una identidad cultural propia y los constituye como un ejemplo de democracia participativa directa en el estado.⁷

E. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE

E.1.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 56.

I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

⁵ Ibidem.

⁶ Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley INRA, Art. 64

⁷ Velázquez, Ma. Cristina: Derecho Consuetudinario en Latinoamérica, 2006. p. 193.

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

E.2.LEY Nº 1715, LEY INRA, Ley de 18 de octubre de 1996.

ARTICULO 64º (Objeto).- El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

ARTICULO 65º (Ejecución del Saneamiento).- El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las Direcciones Departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de esta ley, sujeto a las disposiciones de los artículos siguientes.

ARTICULO 66º (Finalidades).

El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso;
2. El catastro legal de la propiedad agraria;

3. La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias;
4. La titulación de procesos agrarios en trámite;
5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

ARTICULO 67º (Resoluciones).

I. Como resultado del saneamiento las resoluciones podrán ser conjunta o indistintamente, anulatorias, modificatorias, confirmatorias y constitutivas.

II. En los casos previstos en el párrafo anterior, se dictará:

1. Resolución Suprema, cuando el proceso agrario cuente con Resolución Suprema o se hubieren emitido títulos ejecutoriales.

2. Resolución Administrativa del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuando el proceso agrario no se encuentre dentro de los casos previstos en el numeral anterior.

III. El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá dictar las medidas precautorias necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones emergentes del saneamiento.

ARTICULO 68º (Recursos Ulteriores).- Las resoluciones emergentes del proceso de saneamiento serán impugnadas únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional, en proceso contencioso-administrativo, en el plazo perentorio de treinta días (30) computables a partir de su notificación.

E.3.La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545

ARTÍCULO 1.- (Objeto)

El presente Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 18 de octubre de 1996, así como establecer el carácter social del derecho agrario.

DIAGNOSTICO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA

“INCORPORACIÓN NORMATIVA EN EL ART. 42 DE LA LEY 1715, PARA OTORGAR EL DERECHO PROPIETARIO INDIVIDUAL DENTRO DE LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN CONCEDIDAS EN DOTACIÓN ”

TITULO SEGUNDO

**DESARROLLO DEL
DIAGNOSTICO DEL TEMA**

CAPITULO I

1. DERECHOS DE ACCESO A LA TIERRA

1.1. ANTECEDENTES

Desde la fundación de la República en 1825 hasta nuestros días, ha sido conflictivo el reconocimiento de la propiedad indígena, llegando incluso hasta el despojo amparado en la fuerza o en disposiciones legales de gobiernos que protegieron y alentaron el latifundismo.

Sin embargo, la concepción de la tierra como objeto mercantil por un lado y la visión religiosa y cultural de la madre tierra con valoraciones más allá de un simple bien económico sujeto a transacciones mercantiles, por el otro, son visiones aún existentes.⁸

Entendiéndose como tierra al sistema bioproductivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan dentro del sistema, de la misma manera que los minerales metálicos y no metálicos que se encuentran en su interior o en su superficie además de los hidrocarburos.⁹

⁸ Valenzuela Castaños, Carlos Ricardo, Tierra y Territorio en Bolivia, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Impreso en: Artes Gráficas Sagitario S.R.L. La Paz, Bolivia, Diciembre de 2008, Pág. 9.

⁹ Ibidem, Pág. 9.

El Territorio implica una ocupación concreta del espacio, implícitamente tomando en cuenta la transformación del espacio “natural” en un espacio “ocupado” y por ello transformado por las estructuras sociales y culturales. El Territorio es el soporte donde se desarrolla la reproducción social y el espacio que forma una matriz de organización donde los pueblos generan su propia identidad. En este sentido, el territorio no es un recurso explotado para la obtención de riquezas, sino, principalmente es un espacio de vida.¹⁰

Esta visión de vida e identidad que proporcionan los territorios, va conjuntamente con sus ecosistemas, la biodiversidad y los conocimientos ancestrales que ayudan a la conservación, al uso y acceso a sus recursos naturales efectuados mediante el ejercicio del control territorial.

1.2. EL DERECHO A LA TIERRA Y A LOS RECURSOS NATURALES

Teniendo acceso y garantías sobre la tierra y, que ésta sea fértil para la producción agrícola como para la crianza del ganado, las posibilidades serán mejores para vivir con dignidad.¹¹

Es esencial contar con la tierra pero es de vital importancia tener el suministro del agua, ya que la tierra sola no produce. Entonces, tierra y agua son la base para el desarrollo de las comunidades indígena originario campesinas.

Varias son las leyes que hablan de nuestros derechos a la tierra y a los recursos naturales. Como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que establece:

¹⁰ Ibidem, Pág. 10.

¹¹ Rada Alfredo, El derecho al Tierra, Prod. El Defensor del Pueblo, Ed. GRECO, La Paz Bolivia 2008, Pág. 2.

"Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate".¹²

De la misma manera existen varios convenios internacionales que protegen los derechos del acceso a la tierra. Muchos de estos convenios han sido reconocidos mediante leyes por el Estado boliviano. Es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala lo siguiente:

"Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión"¹³

Además las leyes reconocen que, de acuerdo a nuestros usos y costumbres, hagamos la distribución equitativa y justa de las tierras por familias.¹⁴

Pero también es importante acceder a otros recursos naturales, como el agua y bosques que existen en las regiones donde habitan las comunidades indígena, originario campesinas. Sobre esto hay disposiciones que protegen el acceso a los recursos naturales:

¹² Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007, Artículo 26, numeral 2.

¹³ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169): Ginebra, 27 de junio de 1989, Artículo 14, numeral 2. sancionada en Bolivia mediante Ley No. 1257

¹⁴ Rada Alfredo, El derecho al Tierra, Prod. El Defensor del Pueblo, Ed. GRECO, La Paz Bolivia 2008, Pág. 3

“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”¹⁵

O como lo indica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”.¹⁶

Es importante que tengamos conocimiento de todo esto, para que después podamos informar a toda la población de las distintas comunidades indígena originario campesinas de forma que se eviten conflictos en la tenencia de tierras.

1.2.1. Conflictos en la tenencia de la tierra

Las peleas por tierras se han agravado en los últimos años. Muchos de esos conflictos fueron resueltos aplicando la Ley INRA, pero el avance de esta ley tardó mucho y, otros procesos han sido afectados por su mala aplicación por parte de autoridades, empeorando la situación.¹⁷

De esta manera, en fecha 28 de noviembre de 2006, se promulga la Ley N° 3545, de modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma

¹⁵ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169): Ginebra, 27 de junio de 1989

¹⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

¹⁷ Rada Alfredo, El derecho al Tierra, Prod. El Defensor del Pueblo, Ed. GRECO, La Paz Bolivia 2008, Pág. 5.

Agraria y su Reglamento de fecha 02 de agosto de 2007, que garantiza el acceso y tenencia de la tierra; la administración transparente y responsable del régimen agrario; la rápida ejecución del saneamiento, la reversión, expropiación y distribución de tierras; el cumplimiento real de la Función Económico-Social, y la redistribución de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades indígenas y campesinas que carecen o tienen tierra insuficiente.

Sin embargo, en muchos casos se tiene la tenencia de las tierras pero sin poseer los títulos agrarios de propiedad. Ahora, después de muchos años, aunque por derecho sea poseedor legal de esas parcelas, porque se la ocupa y trabaja en forma permanente, falta legalizar el derecho propietario con la titulación.

De esto quieren aprovecharse algunos ex – patrones para recuperar las grandes haciendas que perdieron con la Reforma Agraria. Esos ex – hacendados, o sus herederos, aparecen con viejos documentos diciendo que son los verdaderos dueños de las tierras. Así quieren apropiarse de tierras que, desde hace tanto tiempo, son trabajados por nuestras comunidades.

Este tipo de conflictos se están dando en varios lugares en el Altiplano, en los Yungas y en los valles. Son más graves en las regiones donde las tierras han subido su precio por la construcción de carreteras o porque hay riquezas naturales.

En 1953 se hizo la Reforma Agraria. Desde entonces el Estado ya no debe proteger a los latifundistas. Desde ese tiempo se dice que la tierra es para quien trabaja, que la tierra debe cumplir una función social y así establece la propia Constitución.

1.2.2. Despojos de tierras

No sólo en el occidente de Bolivia existen estos problemas sino también en el Oriente y en el Chaco donde viven comunidades campesinas, pueblos indígenas

originarios, que están en las mismas condiciones que nosotros; el conflicto se da porque allí también están asentados terratenientes nacionales y extranjeros, ambas partes indican que son los verdaderos dueños y eso lleva a enfrentamientos.

Los problemas sobre la tierra deben resolverse por medio del Saneamiento de la Propiedad Agraria.

La consecuencia del retraso en los procesos de saneamiento, es que hay terratenientes que, de un día para otro, cercan con alambre sus supuestas propiedades. Llegando al extremo de quemar las viviendas de campesinos o indígenas originarios del lugar para despojarlos.

Por oponerse a este tipo de abusos y defender sus derechos, muchos miembros indígena originario campesinos son tratados como delincuentes. Los terratenientes en Santa Cruz, Beni o Pando, los acusan ya sea de atentar contra la propiedad privada, de robo, de secuestro o desacato. Esta es un muestra clara de cómo no se respeta los derechos humanos de campesinos e indígenas.

1.3. ACCESO A LA TIERRA

Concebir el acceso a la tierra como un derecho fundamental implica, que ésta “no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por los individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado”¹⁸. Por lo tanto, su acceso debe estar regulado por el Estado, condicionando y regulando los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra con el propósito de evitar situaciones inequitativas como su acumulación.

¹⁸ Naciones Unidas, El derecho a una vivienda adecuada, Informe sobre la marcha de los trabajos presentados por el Sr. Rajindar Sachar, Relator especial, Comisión de Derechos Humanos, 22 de junio de 1993, Citado por Provea, 1997, El derecho a la tierra, Caracas, p. 10.

Al observar el acceso a la tierra como el contenido más importante del derecho a la tierra y al territorio implica:

- Que los pueblos indígenas accedan a sus tierras ancestrales por medio de la conformación y ampliación de los resguardos indígenas.
- Que los pobladores y comunidades campesinas puedan acceder a las tierras necesarias para desarrollar sus actividades productivas, por medio de títulos individuales o colectivos que garanticen la generación de ingresos y excedentes monetarios suficientes para vivir dignamente.

Para garantizar el acceso a la tierra de todos los pobladores rurales que son titulares del derecho a la tierra y al territorio los gobiernos deben llevar a cabo programas de reforma agraria integral, que permitan distribuir la tierra de forma democrática entre la población rural, evitando la concentración en pocas manos de este importante recurso y medio de producción. Por lo tanto, la existencia del latifundio no es compatible con la garantía del derecho a la tierra y al territorio.

La garantía del acceso a la tierra implica también que los campesinos y demás pobladores rurales sean por medio de la titulación de las tierras que ocupaban, y que, además se definan medidas para garantizar su permanencia en las tierras y la no repetición de los hechos que dieron lugar al despojo.

El acceso a la tierra es el contenido más importante del derecho a la tierra y al territorio. Si este contenido no se garantiza, los demás contenidos que vamos a analizar no pueden desarrollarse, ya que necesitan de la base física para el ejercicio de este derecho: la tierra.

Una de las formas de garantizar este contenido del derecho a la tierra y al territorio en el marco del ordenamiento jurídico es por medio de la titulación, individual o

colectiva, de las tierras a las cuales tienen derecho los pobladores rurales, bien sean campesinos, indígenas originarios. Sin embargo, el otorgamiento de un título que reconozca un derecho de propiedad sobre la tierra no significa que se haya garantizado integralmente el derecho a la tierra y al territorio, aunque se avance significativamente en su realización.

La titularidad del derecho no se limita a la existencia del título de propiedad: los campesinos sin tierra y las comunidades indígenas originarias quienes no tienen un título que los identifique como propietarios de la tierra, son titulares del derecho a la tierra y al territorio debido a que tienen la legítima aspiración de acceder a las tierras que necesitan para desarrollar su proyecto de vida. Por lo tanto, el derecho a la tierra y al territorio no se limita únicamente al derecho a la propiedad, posesión o uso de los mismos, ni su garantía o ejercicio se agotan con la seguridad jurídica de la tenencia. Este un derecho que implica un catálogo de obligaciones más amplio en cabeza del Estado.

La obligación de promover el acceso a la tierra debe realizarse bajo criterios de equidad de género, buscando la distribución equitativa entre mujeres y hombres. Además, al reconocer la situación de discriminación histórica de la mujer, el Estado debe facilitar su acceso a la tierra con programas especiales dirigidos a ellas¹⁹.

Para ello se debe garantizar no solamente la dotación de tierras, sino se debe garantizar el saneamiento legal de la tenencia de las mismas

El acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de tenencia. La tenencia de la tierra es la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra (por razones de conveniencia, el

¹⁹ Cabrera, Linda, 2008, "La concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y la violencia", Tesis de grado para optar por el título de Magistra en Derecho, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

término «tierra» incluye aquí otros recursos naturales como el agua y los árboles). Las reglas relativas a la tenencia determinan cómo se distribuyen en las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las responsabilidades y restricciones conexas. En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

1.3.1. Distribución y uso de la tierra

La forma de distribuir y utilizar los derechos sobre la tierra puede ser muy compleja. Con frecuencia, la tenencia de la tierra se clasifica como:

- Privada: asignación de derechos a una parte privada que puede ser un individuo, un matrimonio, un grupo de personas o una persona jurídica, como una entidad comercial o una organización sin ánimo de lucro. Por ejemplo, en una comunidad, las familias pueden tener derechos exclusivos sobre parcelas residenciales, parcelas agrícolas y determinados recursos arbóreos. Otros miembros de la comunidad pueden quedar excluidos de la utilización de esos recursos si no cuentan con la autorización de los titulares de dichos derechos.
- Comunal: en una comunidad pueden existir derechos sobre bienes comunes. Cada uno de los miembros tiene derecho a utilizar de manera independiente las propiedades de la comunidad. Por ejemplo, los miembros de una comunidad pueden tener derecho a apacentar el ganado en los pastizales comunitarios.
- De libre acceso: no se asignan derechos específicos a nadie y nadie puede quedar excluido. En este contexto se suelen incluir las actividades marinas, en que el acceso a alta mar está generalmente abierto a todos; pueden incluirse también los pastizales, bosques, etc., donde puede existir acceso libre a los recursos para todos. (Una diferencia importante entre el acceso

libre y los sistemas comunales es que en estos últimos quienes no son miembros de la comunidad no pueden utilizar las zonas comunes.)

- Estatal: los derechos de propiedad se asignan a algún organismo del sector público. Por ejemplo, en algunos países, las tierras forestales pueden estar bajo el mandato del Estado, ya sea un nivel central o descentralizado de gobierno.

En la práctica, en una sociedad determinada pueden encontrarse la mayoría de los tipos de tenencia, por ejemplo, derechos comunales a los pastizales, parcelas residenciales y agrícolas privadas y propiedad estatal de los bosques.

Los derechos sobre la tierra son diversos y en la práctica, varias personas o grupos pueden tener derechos sobre un mismo objeto. Esto ha dado lugar al concepto de «haz de derechos». Los distintos derechos sobre la misma parcela de tierra, como el derecho a venderla, el derecho a utilizarla por medio de un arrendamiento, o el derecho a atravesarla, pueden ser considerados como «astillas del mismo haz», de cada uno de los cuales puede ser titular una parte diferente. Aunque puede existir un número amplio y variado de derechos, en ocasiones es útil ilustrar el hecho de que los derechos de acceso a la tierra pueden asumir la forma de:

- **derechos de uso:** derecho de utilizar la tierra para el pastoreo, la producción de cultivos de subsistencia, la recolección de pequeños productos forestales, etc.;
- **derechos de control:** derecho a adoptar decisiones sobre la utilización de la tierra y a obtener beneficios económicos de la venta de cultivos, etc.;
- **derechos de transferencia:** derecho a vender o hipotecar la tierra, traspasarla a otros mediante reasignaciones intracomunitarias, o a los herederos y a reasignar los derechos de uso y de control.

En muchas ocasiones, los miembros pobres de una comunidad tienen sólo derechos de uso. Puede ocurrir, por ejemplo, que una mujer tenga derecho a utilizar parte de la tierra para producir cultivos que le permitan alimentar a la familia, mientras que su esposo puede obtener los beneficios derivados de la venta de los cultivos en el mercado. Si bien estas simplificaciones pueden ser útiles, conviene señalar que la forma exacta en que se distribuyen y disfrutan realmente los derechos a la tierra puede ser muy compleja.

Las normas relativas a la tenencia de la tierra se aplican y se hacen operativas mediante la administración de tierra. Ésta, ya sea formal o informal, comprende un amplio conjunto de sistemas y procesos que son necesarios administrar:

- **derechos sobre la tierra:** asignación de derechos inmobiliarios; delimitación de los límites de las parcelas sobre las que se reconocen determinados derechos; transferencia de una parte a otra mediante venta, arrendamiento, préstamo, donación o herencia; registro de los derechos sobre la tierra y adjudicación de casos dudosos y conflictos referentes a los derechos y límites de las parcelas;
- **reglamentación del uso de la tierra:** planificación del uso de la tierra, observancia de las normas y resolución de los conflictos sobre utilización de la tierra;
- **valoración de la tierra e impuestos:** recaudación de ingresos mediante formas de valoración de la tierra y de tributación y resolución de los conflictos relativos a la valoración de la tierra y a los impuestos.

En muchas comunidades, el acceso a los recursos de la tierra se rige por el derecho escrito y las leyes consuetudinarias. Pueden surgir conflictos entre las normas tradicionales y las leyes nacionales, como ocurre con frecuencia cuando se consideran los derechos sobre la tierra. Generalmente, prevalecen las normas locales impuestas por los miembros de la comunidad, particularmente en las

zonas rurales. Es esencial para la igualdad de género que las constituciones y las leyes nacionales garanticen la igualdad de acceso a los recursos productivos. Sin embargo, para que esos derechos sean legítimos y se pueda imponer su cumplimiento deben ser aceptados por la comunidad local. Esta aceptación se promueve principalmente mediante la participación de la comunidad local en el proceso de diseño y ejecución, así como mediante el sistema que se utiliza en las campañas de información y educación. Así pues, conocer la situación local y la estructura jurídica nacional es esencial en los programas relacionados con la tierra.

Los profundos cambios demográficos, económicos y sociales que afectan a las comunidades urbanas y rurales de las economías en desarrollo comportan, cada vez más, la marginación de quienes están menos preparados para afrontarlos. Tanto si la cuestión estriba en el aumento de los asentamientos informales en las zonas urbanas, la pérdida de importancia de la función de los hombres en la comunidad a causa de la emigración por motivos laborales, o la necesidad de reajustar las relaciones familiares para integrar a los ancianos, los huérfanos y los enfermos, la población necesita que el acceso a la tierra y la vivienda sea equitativo y eficiente.

Con la implantación de estructuras familiares no tradicionales y la integración de las tierras rurales en los núcleos urbanos, son los sectores más desfavorecidos de la sociedad los que sufren mayor riesgo de perder la posibilidad de acceder a la tierra. Las naciones y las comunidades necesitan reconsiderar la forma de acceder a los recursos de la tierra, cada vez más escasos, en función de las nuevas exigencias y oportunidades en el ámbito local. El bienestar económico y social de las familias peligra cuando las funciones de mantenimiento y adopción de decisiones se alteran, por ejemplo, por efecto de la muerte, el divorcio, el abandono o la discapacidad. Cuando los cabezas de familia no quieren o no pueden ejercer sus responsabilidades tradicionales es necesario asegurar que los

restantes miembros de la familia puedan acceder a la tierra que les sirve de sustento.

Para que la administración de la tierra sea eficaz y equitativa se ha de tener en cuenta la dinámica cambiante de las familias y las comunidades. Aumentar los beneficios derivados de la tierra y promover el acceso equitativo a ella para hombres y mujeres puede contribuir a superar las desventajas económicas y sociales. Tanto los hombres como las mujeres pueden ser objeto de discriminación en la sociedad, ya sea por causa de la edad, la salud o la educación y deben ser considerados como un «recurso aún sin explotar».

1.4. ACCESO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO Y EL DERECHO AL TRABAJO

La garantía del derecho a la tierra y al territorio le permitiría a los pobladores y a las comunidades rurales, además de tener un espacio físico en el cual puedan vivir, contar con un espacio físico para desarrollar alguna actividad que les permita generar recursos para sostenerse. Así, en la medida en que se realice el derecho a la tierra y al territorio para un individuo o un grupo social, se puede garantizar también su derecho al trabajo.

El ejercicio del derecho al trabajo en estas condiciones es posible en la medida en que los pobladores rurales cuenten con los dos contenidos generales del derecho a la tierra y al territorio señalados anteriormente: el acceso a la tierra y el acceso a los recursos necesarios para la realización de alguna actividad productiva.

CAPITULO II

2. TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN

2.1. RECONOCIMIENTO AL DERECHO PARA ACCEDER A LA TIERRA ORIGINARIA COMUNITARIA (TCO's)

2.1.1. Las luchas de los pueblos indígenas y campesinos por recuperar sus territorios

A partir de las medidas neoliberales dictadas e implantadas por el gobierno del MNR en 1985 - las que fueron propugnadas en Bolivia por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional - los pueblos indígenas y campesinos del país fueron los que más sufrieron el impacto de esta política que va especialmente en apoyo a la sobre explotación de los recursos naturales y a la utilización de la tierra para el monocultivo y el agro-negocio.

Esta lógica de producción depredadora, rompe el equilibrio en la vida de las comunidades indígenas y campesinas generando un deterioro creciente en su forma de vida organizativa, política, productiva y cultural, que es lo que desencadena en el país una serie de marchas de resistencia y por la recuperación de su tierra territorio.

El movimiento indígena y campesino que a partir de 1979 contaba con un instrumento orgánico, la CSUTCB, para canalizar sus demandas ante el poder constituido, en 1989 realiza la primera movilización por la recuperación de su tierra

y territorio y por el cambio de las estructuras del Estado, mediante un Congreso que se lleva a cabo en la ciudad de Tarija.

El 15 de agosto de 1990, los pueblos indígenas del Beni, inician la Marcha por el Territorio y la Dignidad y al llegar a La Paz se unen con el pueblo aymara. Esta Marcha exigía el reconocimiento como pueblos de los derechos indígenas, el derecho al territorio y respeto a su dignidad. La exigencia más importante de esta Marcha fue la de que se les reconozca a sus territorios como una Jurisdicción Autónoma, lo que en otras palabras significa Autonomía Indígena. Es con esta Marcha que se comienza el planteamiento de autonomías, concepto que posteriormente los sectores oligárquicos del país se apropiarían – tratando de tergiversar la historia - para evitar la consolidación de las Autonomías Indígenas.

La segunda marcha que se inició el 24 de junio de 1994, fue protagonizada por los campesinos del trópico cochabambino. Fue denominada Marcha por la Soberanía y Dignidad Nacional, con la que se exigía la desmilitarización del trópico de Cochabamba, además de hacer más eficiente el desarrollo alternativo en la zona.

La Marcha por la Vida, la Coca y la Soberanía Nacional, se inicia a partir del 29 de septiembre de ese mismo año, también realizada por los campesinos del trópico de Cochabamba, demandando al gobierno de Sánchez de Lozada, respuestas a las necesidades y planteamientos de los pueblos indígenas y campesinos.

Del mes de agosto al mes de octubre de 1996, se realiza la cuarta marcha y en la que se exige la promulgación de la Ley INRA. Es protagonizada especialmente por los pueblos del oriente y la denominan Marcha por Tierra Territorio, Participación Política y Desarrollo, marcha con la que finalmente se logra introducir en la Ley INRA el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), como un adelanto en la lucha por la recuperación de su tierra territorio.

2.2. DOTACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS ORIGINARIO CAMPESINOS

2.2.1. Las TCO's en la Ley INRA

La adopción de los derechos territoriales indígenas en el ordenamiento legal en Bolivia, se la realiza al interior de la Ley INRA mediante la titulación en la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen, la que se encuentra basada en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989 y su ratificación por el Estado boliviano el 11 de julio de 1991 con la promulgación de la Ley N° 1257.²⁰

Las TCO's, son grandes espacios geográficos que constituyen el hábitat de pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido acceso tradicionalmente. Según la Ley son:

- a) inalienables
- b) indivisibles
- c) irreversibles
- d) colectivas
- e) inembargables
- f) imprescriptibles

La incorporación de este nuevo tipo de propiedad es uno de los aspectos más positivos de la Ley INRA, porque permite a los pueblos indígenas y a las

²⁰ Valenzuela Castaños, Carlos Ricardo, Tierra y Territorio en Bolivia, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Impreso en: Artes Gráficas Sagitario S.R.L. La Paz, Bolivia, Diciembre de 2008, Pág. 43.

comunidades exigir el derecho de la propiedad sobre varias extensiones de tierra, lo que constituye un importante paso hacia el concepto de territorio y de control sobre el mismo.

El Convenio 169 de la OIT ha establecido referencias jurídico – conceptuales para el desarrollo de la normativa legal que reconoce y regula los derechos de los pueblos indígenas en el país.

Este Convenio a modo de delimitar su ámbito de aplicación, establece en el inciso b) de su artículo 1: *“a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*.²¹

Dadas las características de simplicidad y claridad de sus alcances, esta definición ha tenido especial utilidad para que la diversidad de pueblos y comunidades indígenas de Bolivia y no sólo de las tierras bajas, puedan acogerse a las normas del derecho positivo como sus derechos indígenas y pretende demostrar que efectivamente las tierras que actualmente ocupan, constituyen su hábitat y territorio étnico tradicional, con una coexistencia armónica con sus elementos naturales desde antes que la actual Bolivia sea colonizada por la corona española. Las demandas de los pueblos indígenas y originarios por el derecho a su tierra territorio son reflejadas por este artículo de la Ley INRA, el mismo que se ampara en el Artículo 394 III de la Constitución Política del Estado. Particularmente, la figura de tierras comunitarias de origen, es un avance sustancial en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, porque

²¹ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169): Ginebra, 27 de junio de 1989, Artículo 1, inciso b). sancionada en Bolivia mediante Ley No. 1257

esta figura legal viene a cubrir de alguna manera en el ordenamiento jurídico nacional, el ámbito de los derechos territoriales indígenas.

Con el propósito de identificar con claridad los alcances y características de los derechos patrimoniales contenidos en la figura de TCO's, es apropiado partir de su diferenciación con los derechos legalmente atribuidos a otras formas de propiedad agraria, particularmente de la propiedad comunitaria que resulta la más próxima en sus características.

Las TCO's, constituyen una particular forma de propiedad agraria, cuya substancial singularidad radica en la vinculación de sus alcances con las características de la territorialidad indígena, en este sentido, tenemos la noción de integridad y armonía, que es esencial a los territorios indígena originario campesinos, que se encuentra íntimamente unido a la propiedad de la tierra territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales.

2.2.2. Ley INRA y Convenio OIT

En este sentido, la Ley INRA garantiza la vigencia y aplicación de lo que dispone la Ley 1257, (ratificación convenio OIT) y en el Parágrafo III del Artículo 3 indica:

“Se garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

Los títulos del territorio indígena originario campesino otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarios la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas. El uso y

aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan. Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que, no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional” (Ley INRA).

2.2.3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)

- El saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen.
- Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN-TCO).
- Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan a dominio originario de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen.
- En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria, en superficie y calidad suficientes, en zonas donde existan tierras

disponibles, en consulta con los beneficiarios, de acuerdo a las previsiones de esta Ley”.

2.3. TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO) A TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO (TIOC)

Dado que la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado, establece que a efectos de la aplicación del Parágrafo I del Artículo 293 del Texto Constitucional, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen. En el plazo de un (1) año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino, en el marco establecido en la Constitución.²²

Partiendo de la premisa expuesta es que según el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 0727 del 06 de diciembre de 2010 se dispone el cambio de denominación del termino Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) pasan a denominarse Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC's).

Así lo establece el referido artículo:

ARTÍCULO 1. (DENOMINACIÓN).-

- 1. A partir de la publicación del presente Decreto Supremo, en cumplimiento a la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado, las Tierras Comunitarias de Origen – TCO's pasan a denominarse Territorios Indígenas Originario Campesinos – TIOC's.*

²² Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Decreto Supremo No 0727 del 06 de Diciembre de 2010.

- II. La TCO's que aún no esté consolidada, adquirirá la denominación de TIOC's una vez que concluya el trámite respectivo, conforme a la normativa vigente.*
- III. El Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA registrará y certificará el cambio de denominación establecida en el presente Decreto Supremo.*
- IV. Los efectos legales de este cambio de denominación se refiere únicamente a la Legislación Agraria. Los Territorios Indígenas Originario Campesinos – TIOC's en su condición de Tierras Comunitarias de Origen – TCO's tienen como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron.*

De ahí que a partir de la promulgación del D.S. N° 0727, el INRA utilizara el termino Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC's). para todos los efectos de resoluciones emitidas por esa instancia dentro la legislación agraria.

CAPITULO III

3. DERECHO A LA TIERRA COMO PROPIEDAD AGRARIA INDIVIDUAL

3.1. DIFERENCIA ENTRE DOMINIO Y PROPIEDAD

En Roma no existió una única forma de propiedad, sino varias (Propiedad Quiritaria, Pretoria, Provincial, etc.), asimismo señalamos el error que se comete al equiparar la palabra “Propiedad” con “Dominium”, ya que cada una de ellas tiene su propia significancia en Roma. Después, con los juristas de la Edad Media, se confunden estos términos, confusión que en muchos de los casos aún subsiste.

Para Puig Brutau el término propiedad indicaba toda relación de pertenencia o titularidad, y así resulta posible hablar, por ejemplo, de propiedad intelectual e industrial. En cambio el dominio hace referencia a la titularidad sobre un objeto corporal.

Propiedad = Cuestión Económica

Dominio = Cuestión Jurídica

En esta misma línea Jorge Eugenio Castañeda textualmente dice: “El término “Propiedad” toma una significación más amplia, comprende también los derechos

no solo las cosas. En cambio el vocablo “dominio”²³ se reserva para las cosas muebles o inmuebles”.

En ese mismo torrente de ideas, Beatriz Arean comentando la opinión de algunos autores reseña: “La palabra propiedad es más genérica, pues se la puede emplear para referirse a todos los derechos susceptibles de apreciación pecuniaria. Comprende al dominio, que es el derecho de propiedad sobre las cosas”.

Como consecuencia de la mayor amplitud acordada al vocablo propiedad, es posible hablar de propiedad literaria, científica, artística o industrial, para aludir situaciones completamente ajenas al dominio que, inclusive, en cierto aspecto desborda el ámbito patrimonial, como ocurre por ejemplo con el derecho moral del autor²⁴. Navega en esta misma dirección Roca Sartre al señalar que el Dominio es el Derecho Real, que atribuye a su titular el poder o señorío posible sobre una cosa corporal, dentro de los límites institucionales con carácter plenamente autónomo, perpetuo (en principio), elástico y en parte de contenido discriminable²⁵.

De igual manera Puig Brutau indica que “La propiedad es un concepto económico-Jurídico, mientras que la palabra dominio se utiliza generalmente en sentido técnico, para designar el señorío sobre las cosas corporales. Se refiere a cosas y derechos, plena o limitada, pero siempre referida a cosas corporales. Se habla de propiedad con referencia a todos los derechos reales, mientras que el dominio se hablaría solamente con referencia al poder pleno sobre las cosas corporales”²⁶. Sin embargo de estas opiniones Lafaille señala “que estos dos conceptos se vienen utilizando como sinónimos desde la época romana”.

²³ Castañeda, Jorge Eugenio.- “Los derechos Reales”. Tomo I, Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A 4ta Edición, Lima-Perú, 1973, pag 219-220.

²⁴ Arean, Beatriz- “Curso de Derechos Reales”. Editorial Abeledo- Perrot, 2da, edición , Buenos Aires- Argentina, 1987, pag,203

²⁵ Roca Sartre, “Revista General de Legislación y Jurisprudencia” 1942, 2do. Semestre, pag. 575.

²⁶ Puig Bruta, Jose.- “Fundamentos de Derecho Civil”. Tomo III, Editorial Bosch, 2da Edician, Barcelona, 1971, Pag 142,143.

Vélez Sarsfield también tiene esta misma opinión al usar la palabra dominio en el sentido de “propiedad”, señalando que ese es el criterio que se extrae de la Jurisprudencia Española.

Nuestro Derecho Civil no es ajeno a esta discusión, pero al haber utilizado en su técnica legislativa el concepto “Propiedad” está encerrado en ella, como señala Jorge Eugenio Castañeda, no solo las cosas, sino también los derechos “Así no se podrá decir que se tiene el dominio sobre un crédito al portador, sino la propiedad de dicho crédito”.

3.2. DERECHO DE PROPIEDAD INDIVIDUAL

La definición tradicional del derecho de propiedad se basa en la enumeración de las principales facultades que integran su contenido.

Así se observa en la más famosa de las definiciones nacida en Bizancio *DOMINIUM EST IUS UTENDI ET ABUTENDI RE SUA QUATENU IURIS RATIO PATITUR*. Esta forma de definir la propiedad paso al Código Francés e 1804 que en su artículo 544 señala que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto con tal que no haga de ellos un uso prohibido por la Ley o los reglamentos” y luego a todos los Códigos Latinos que lo imitan, teniendo entre nosotros, como vimos anteriormente, una norma de este tipo.

Esta clase de definición de por sí, ya señalan la casi imposibilidad de definir la propiedad ya que no es posible indicar todas las posibilidades que la voluntad del dueño tiene respecto a la cosa. La doctrina moderna considera al derecho de propiedad (como a todo derecho subjetivo), como el poder unitario más amplio sobre la cosa, como un señorío global, donde las llamadas facultades o derechos del propietario no son una serie de sumandos cuya adición constituya la

propiedad, sino que son solo aspectos parciales del señorío total que este es . <en este sentido Manuel Albaladejo define a la propiedad como “el máximo poder jurídico pleno sobre una cosa. Poder en cuya virtud, esta - en principio – queda sometida directa y totalmente (es decir en todos sus aspectos y utilidades que pueda proporcionar) a nuestro señorío exclusivo” De igual manera Wolf dice que “la propiedad es el más amplio derecho de señorío que puede tenerse sobre una cosa”; y en el rumbo de estas ideas Jorge Eugenio Castañeda define la propiedad como “El poder o señorío que una persona tiene sobre una cosa de modo exclusivamente y exclusivo”.

Debemos señalar a modo de explicación que, al referirnos al poder pleno, no queremos decir ilimitado ya que es la misma Ley que le pone límites al derecho de propiedad; por esos compartimos la idea de Albaladejo cuando dice que: “el poder pleno es poder total, dentro de los límites en los que la Ley le concede sobre la cosa, o si se quiere, dentro de los límites máximos que la Ley admite que alcance el señorío sobre las cosas” o como dice Pugliatti, quien comentando el artículo 832 del Código Civil Italiano indica que la propiedad no tiene límites y tiende a absorber totalmente todas las posibilidades de utilización de la cosa, lo cual nos lleva a señalar que el derecho de propiedad no pierde su carácter de poder total, aunque las facultades del propietario estén reducidas , al tener otra persona algún otro derecho sobre el mismo bien. Lo que existiría es una limitación por recaer sobre la cosa el derecho de un tercero (Derecho Real sobre bien ajeno), el cual se recuperaría apenas se extinga ese derecho.

3.3. LA PROPIEDAD COMO CONCEPTO FUNDAMENTAL DE LOS DERECHOS REALES

El tipo fundamental, el tipo dominante de los derechos reales es la propiedad. No solo la propiedad material - como creen los alemanes – sino también la llamada propiedad inmaterial (incorporal). Algunos seres humanos nunca han tenido que

ver con una hipoteca o un usufructo, pero no hay probablemente uno solo a quien le sea extraña la propiedad. Como sostiene Justus Wilhelm Hedemann, “el mismo mendigo es dueño de los harapos que lo cubren y del cayado en que se apoya”. Para comprender el significado profundamente humano de los derechos reales-agrega el jurista alemán – “nos basta pensar en la propiedad, como en una forma elemental, referida a lo cual es aquel un concepto vulgar” ²⁷ .

3.4. DERECHO A LA TIERRA Y DERECHO A LA PROPIEDAD

Con base en las discusiones sobre el derecho a la propiedad²⁸, vale la pena diferenciar dos aspectos distintos de los derechos a la tierra. Por un lado están los derechos de la propiedad, es decir, los derechos que protegen los intereses de quienes son propietarios, y, por otro, los derechos a la propiedad, es decir, a tener tierra quienes no la tienen, o no la suficiente o no son reconocidos ni reconocidas como dueñas y dueños de sus tierras.

El derecho a la propiedad tiene un estatus controvertido en el derecho internacional de DD.HH y su relación con los derechos sociales se percibe como conflictiva y limitante para estos últimos.²⁹ El derecho de toda persona a la propiedad, individualmente o en asociación, así como el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella, está recogido en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).³⁰ Este derecho no fue codificado ni en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ni en el

²⁷ Hedemann, J. W Tratado de Derecho Civil, vol II. Derechos Reales, P12.

²⁸ KRAUSE, C. (2001), “The Right to Property”, en A. Eide, C. Krause y A. Rosas (eds.) (2001), *Economic, Social...*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers. propone una distinción entre derechos especiales de la propiedad y derechos generales a la propiedad.

²⁹ Krause propone una reinterpretación del derecho a la propiedad a la luz del principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Ella señala la posibilidad de hacerlo teniendo en cuenta las obligaciones negativas (nadie será privado arbitrariamente de su propiedad) y las positivas (realización del derecho a la propiedad para poder gozar de un estándar adecuado de vida) del Estado. Además, indica que el tratamiento de las obligaciones negativas tiene que ocuparse de los límites a los derechos existentes de propiedad y, en consecuencia, de toda la discusión sobre la función social de la propiedad.

³⁰ Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y nadie será privado arbitrariamente de ella.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que, a diferencia de la DUDH, tienen fuerza jurídica vinculante, ya que durante el proceso de elaboración no fue posible llegar a un entendimiento común, siendo las limitaciones al derecho de la propiedad la principal fuente de discordia.

En los sistemas regionales de derechos humanos, en cambio, fue posible incluir el derecho a la propiedad dentro de los instrumentos legales vinculantes³¹. Así la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reza en su artículo 21:

- 1) Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
- 2) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
- 3) Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.

3.4.1. Problemas legales, conflictos de tierra y violaciones de los derechos humanos.

En la gran mayoría de los casos, las legislaciones nacionales que rigen los sistemas de tenencia de la tierra, los programas de reforma agraria, las políticas de desarrollo agrario y agrícola, así como los mecanismos y las instituciones encargadas de ejecutar estas políticas y resolver los conflictos que surjan en estos campos, desconocen las obligaciones legales que imponen los pactos internacionales de DD.HH en el orden jurídico interno. Esta incoherencia conlleva problemas a distintos niveles:

³¹ KRAUSE, C. (2001), "The Right to Property", en A. Eide, C. Krause y A. Rosas (eds.) (2001), Economic, Social..., Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.

3.4.1.1. Falta de aplicación de la legislación vigente

El gobierno y los legisladores no reconocen a menudo la importancia de realizar programas integrales de acceso a los recursos productivos para la población privada de medios de subsistencia. Si bien la mayoría de países cuenta con programas de reforma agraria, por lo menos en el papel, uno de los problemas más serios es la falta de aplicación de estos programas de manera efectiva. Esta negligencia con el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos favorece el surgimiento del hambre, la miseria y la opresión, y fuerza a las comunidades rurales pobres y desposeídas a actuar por las vías de hecho para protegerse. No resolver el problema de la injusta distribución de la tierra es una violación del Pidesc que, por lo general, va acompañada de graves violaciones a los derechos civiles y políticos (libre expresión, libre asociación, no discriminación, participación, hábeas corpus, etc.).

3.4.1.2. Deficiencias en los mecanismos de protección

A pesar de las claras disposiciones legales, el saneamiento de las tierras en cuestión ha tropezado con innumerables dificultades, ya que “terceros” intentan de manera ilegal (invadiendo el territorio para demostrar posesión) que se les reconozcan supuestos derechos de propiedad. En septiembre de 2000, el INRA emitió una Resolución de Dotación y Titulación de las TCO's de Monte Verde a las comunidades indígenas. Los terceros de Monte Verde impugnaron esta resolución ante el Tribunal Agrario Nacional por vulnerar sus derechos a la defensa y la publicidad de procedimiento; la resolución se basaba en disposiciones del reglamento de la Ley 1715, que permitían mayor rigor contra títulos y trámites agrarios fraudulentos y mayor agilidad en el proceso de saneamiento, al sustituir la fase de exposición pública de resultados por la notificación personal a los interesados. El Tribunal Agrario Nacional falló en favor de los terceros en una

sentencia que sentó jurisprudencia mucho más allá de la causa impugnada. Con respecto a los derechos indígenas a sus territorios, el tribunal afirma en la sentencia:

... las comunidades indígenas tienen derecho expectatio sobre las tierras, cuya consolidación definitiva mediante dotación y titulación está condicionada a la disponibilidad de tierras libres, disponibilidad que será determinada una vez saneada la propiedad en poder de terceros ubicados al interior de las TCO....³²

En contra de la Ley 1715, de la Constitución Política Boliviana y del Convenio 169 de la OIT, el fallo del tribunal desconoce los derechos de las comunidades indígenas a sus territorios y abre la puerta para que el proceso de saneamiento de la propiedad se convierta en un proceso de saneamiento de los fraudes.

3.5. DERECHOS DE PROPIEDAD, FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Los derechos de propiedad son fundamentales para incentivar las inversiones y garantizar la preservación de los recursos productivos. Las personas que ocupan o usan un terreno sobre el cual no está claramente establecido el derecho de propiedad, no tienen suficientes estímulos para realizar las inversiones necesarias que garantizarán la preservación y permanencia de las cualidades productivas de ese terreno. Por eso, si el terreno posee recursos naturales explotables, quien lo usa tenderá a explotarlo al máximo llegando incluso hasta agotar la riqueza que posee, sin prever los daños al medioambiente.

³² BETANCUR, A. (2001), "El proceso de Monte Verde (después de la sentencia del TAN)", en Artículo Primero, Año 5, N°10, pp. 27-36, Santa Cruz de la Sierra.

En cambio, cuando los derechos de propiedad están bien definidos, los dueños de los terrenos tienden naturalmente a preservar su patrimonio y a llevar a cabo las inversiones y el mantenimiento necesario para preservar la riqueza del terreno e incluso para aumentarla. Hay numerosas pruebas de que es así: por ejemplo, en Kenia se ofreció seguridad sobre la tenencia de la tierra a los agricultores de las montañas y se logró así reducir las prácticas de cultivo que aceleraban la erosión de los suelos.

Igualmente el otorgamiento de títulos de propiedad a los agricultores de Tailandia contribuyó a reducir el deterioro de los bosques.³³

Pero, de nada sirve aclarar y definir los derechos de propiedad si luego éstos no son defendidos y respetados. El respeto a los derechos de propiedad es fundamental para incentivar las inversiones pues su irrespeto las aniquila. Pero, los estímulos disminuyen si el título lo que garantiza es la tenencia, pues la perspectiva de inversiones se limita mucho. Es innegable la importancia que tiene la clara definición y el respeto de los derechos de propiedad para el desarrollo económico sustentable. Y de hecho, no es coincidencia que las naciones más prósperas del mundo promuevan y respeten la propiedad privada de la tierra.

3.5.1. La tierra como propiedad privada

De hecho eso de que la tierra es de quien la trabaja, no es más que un representación. La tierra es de quien la “detenta”, ya sea por la fuerza o comprándola como propiedad “privada” que puede ser definida como el poder jurídico pleno o completo de un individuo sobre la tierra³⁴. Las sociedades primitivas solían compartir ciertos derechos de propiedad, como el derecho a cazar o pescar en un determinado lugar. Aunque existía cierta propiedad personal,

³³ Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, Desarrollo y Medio Ambiente.

³⁴ Juan José Chumacero Zurita, Director del Centro de Investigación, Servicios Educativos y de Comunicación - CISEC. Artículo publicado en opinión de el matutino El Diario.

como las armas o los utensilios de cocina, parece ser que la propiedad real era común. La tierra no empezó a ser considerada como “propiedad privada” hasta después de la Edad Media. Históricamente, la propiedad personal no tenía importancia en comparación con la propiedad de la tierra. Con la Revolución industrial la tierra se convirtió en un bien que se podía comprar y vender, como cualquier otro.

He aquí la paradoja: la propiedad privada ha sido cuestionada por varias corrientes políticas como el comunismo y el socialismo (aunque sea del Siglo XXI), que está en claro contraste con el liberalismo económico que denota el Estado Plurinacional al proponer la “defensa” (aunque demagógica) de la propiedad privada. Ello quiere decir que la tierra se la está considerando “propiedad privada”, que debe sortear una serie de entuertos para su tenencia. Por ello, ahora se la ocupa de una manera ilegítima, incluso sin un sustento legal, es decir, se forza un “derecho” que no le pertenece al detentador: ahí se tiene a los “sin tierra”, a los “avasalladores”, a los “loteadores”, a los “colonizadores”, etc. Es decir, los “socialistas” nativos contradicen la propuesta de la “nacionalización de la tierra” que sugiere Karl Marx, ya que el “indigenismo” se percata de que la propiedad de la tierra es la fuente original de toda riqueza.

Sin plantearme la tarea de examinar aquí todos los argumentos de los defensores de la propiedad privada sobre la tierra, me permito advertir y hacer constar que el “Estado-partido” en primer lugar ha hecho no pocos esfuerzos para disimular el hecho inicial de la conquista al amparo del “derecho natural” de la tierra a favor de los neo indígenas (capitalistas), a los demás no les queda más que reunir suficientes fuerzas para tener el derecho natural de reconquistar lo que se les ha quitado. El “Estado-partido” ha estimado conveniente insuflar, al proyecto de cambio, rasgos que denotan a través de la coerción de leyes poca estabilidad social mediante leyes. Concluyendo, cuando el “líder espiritual” persuade a creer que estas leyes implican y expresan el consentimiento del soberano.

En consecuencia, el “capitalismo comunitarista” insufla las condiciones que impulsan al “campesino capitalista” a aplicar en la agricultura el trabajo colectivo y organizado, a recurrir a las máquinas, lo que muta a reconocer un valor colonial: el “individualismo”. A ello se debe la constante alza de los precios de los productos agrícolas que “favorecen a los “campesinos capitalistas”, pero en su papel de “informales” que muestran irrefutablemente que para la “apropiación” de la tierra, usan métodos coercitivos, que paradójicamente reducen al “trabajador agrario” (indígena) a un simple peón de carga.

Por eso, el problema de la tierra está produciendo un cambio completo en las relaciones entre el trabajo y el capital, que a la postre acabará por entero con un “híbrido” modelo capitalista. En consecuencia, la producción agrícola, por abuso de uno u otro individuo, de un grupo u otro, como lógica consecuencia “entorpecerá” las relaciones de producción.

Las pequeñas parcelas cultivadas por campesinos de escasos recursos, que cuentan con su trabajo personal y el de sus familias, excluyendo todo empleo de perfeccionamientos agrícolas modernos, hará, a la vez, que el propio agricultor sea el más decidido enemigo del proyecto de cambio y, sobre todo, de la nacionalización de la tierra (que propone el socialismo). Este agricultor se halla aherrojado a la tierra, a la que debe consagrar todas sus fuerzas vitales para conseguir un ingreso relativamente pequeño, tiene que entregar la mayor parte de su producto a los “campesinos capitalistas” y al “intermediario” para su provecho como “casta”. De hecho, el campesino “pobre” nada sabe del movimiento social fuera de su limitado campo de acción y, por ello, se agarra con celo fanático a su terruño y a su derecho de propiedad puramente nominal sobre el mismo. Así el campesino “pobre” está siendo llevado al antagonismo fatal con la clase obrera industrial.

En resumen, queda una de dos: la tierra debe pertenecer a asociaciones rurales o a todo el país. El Estado Plurinacional debe aclarar esta cuestión. Sugiero que el soberano asuma una postura: la tierra sólo puede ser propiedad de Bolivia única. Entregar la tierra en manos de los “campesinos capitalistas” significará subordinar la sociedad a una sola clase de productores.

3.6. PROPIEDAD PRIVADA RURAL

La propiedad rural es un conjunto de derechos y responsabilidades sobre algo ubicado fuera de la urbanidad, y también es el término usado para referirse a ese algo en sí. El término “derechos de propiedad” se usa para aclarar que se está hablando del conjunto de derechos y responsabilidades.

La legislación occidental reconoce dos tipos básicos de propiedad. Uno es la propiedad real (según la ley angloamericana) o inmueble (según la ley civil europea), que se refiere a las tierras y sus anexos, como árboles o viviendas. El segundo tipo es la propiedad personal (según la ley angloamericana) o mueble (según la ley civil europea), que se refiere a la propiedad sobre todas las otras cosas.

3.6.1. Explotación y propiedad rural

En muchas ocasiones el paisaje rural está condicionado por elementos jurídicos y sociales. Saber de quién es la tierra y quién es el que la explota puede ser fundamental para explicar cómo son los paisajes rurales y cómo funcionan. En primer lugar debemos de diferenciar entre propiedad y explotación. La propiedad es la titularidad de la tierra (a quién pertenece). Por el contrario, la explotación es la unidad técnico-económica de la que se obtiene los productos agrarios; así pues nos dice quien la trabaja. De esta manera la propiedad va de la gran propiedad a la pequeña propiedad, mientras que la explotación va del latifundio al minifundio, y

no necesariamente tiene que coincidir gran propiedad con latifundio, ni pequeña propiedad con minifundio.

La gran propiedad puede ser de dos tipos: pública o privada. La gran propiedad pública es de aprovechamiento común. Son los bienes propios, comunes, dehesas boyales, bosques, etc. En el caso de Bolivia esta propiedad no se puede vender ni comprar. Desde entonces la propiedad comunal pertenece o se gestiona desde los organismos públicos: municipio, provincia, comunidad autónoma, o Estado. Es muy estable y sólo se vende en ocasiones muy excepcionales, y en general para usos que nada tienen que ver con la agricultura o la ganadería. La gran propiedad privada es mucho más flexible, se puede comprar y vender, pero condiciona las relaciones sociales en el mundo rural, ya que el trabajo de la mayoría depende de unos pocos propietarios.

La pequeña propiedad suele ser insuficiente para obtener buenos resultados con una explotación. Da muy pocas rentas a su propietario, por lo que muchas de ellas acaban abandonadas. Aunque hay determinadas regiones en la que la pequeña propiedad es característica, y otras en la que lo es la gran propiedad, es posible evolucionar de una a otra. En una región típica de gran propiedad, pero en la que el sistema de herencia obliga a dividirla entre todos los hermanos, a la larga acabará en una pequeña propiedad. También se puede acabar en una pequeña propiedad por ventas sucesivas de pequeñas parcelas. Por el contrario, en una región en la que es típica la pequeña propiedad es posible que derive hasta la gran propiedad si el sistema de herencia favorece sólo al hijo mayor (mayorazgo), o si la compraventa de pequeñas parcelas la controlan unos pocos propietarios. La pequeña propiedad es muy común entre los agricultores pobres, pero también en los países ricos. Se da en abundancia en la llamada agricultura a tiempo parcial, es decir entre agricultores que tienen su trabajo principal en otro sector, y para los que la agricultura sólo es un complemento a su economía.

Pero la economía y el paisaje del mundo rural agropecuario no dependen tanto de la propiedad de la tierra como del tamaño de las explotaciones. Las grandes explotaciones se denominan latifundios, mientras que las pequeñas explotaciones se denominan minifundios. Cuando coincide el titular de la propiedad con el de la explotación se denomina régimen directo. En este caso sí coincide tamaño de la propiedad y el de la explotación. Pero existen muchas explotaciones en régimen indirecto, es decir que no son explotadas por el propietario sino por otro agricultor, con el que se firma un contrato. Aunque históricamente ha habido gran número de contratos diferentes: prestimonio, censos enfitéuticos, foros, rabassa morta, aparcería, etc.; el arrendamiento es el tipo de contrato más común. Una región en la que predomina la pequeña propiedad puede tener un paisaje de latifundios si unos pocos agricultores arriendan muchas propiedades, por el contrario una región en la que predomina la gran propiedad puede tener un paisaje de minifundio si esta es arrendada a múltiples agricultores.

Hoy en día tanto el latifundio como el minifundio son poco rentables. El latifundio sólo tiene sentido en explotaciones extensivas, generalmente de ganado. El minifundio sólo se da en la agricultura a tiempo parcial. No obstante, determinar cuál es el tamaño ideal de una explotación es muy complicado. Cuanto más intensivo sea el uso de la tierra más pequeña puede ser la explotación sin dejar de ser rentable. El cultivo en invernadero, sobre todo los modernos cultivos hidropónicos, necesitan de muy poco espacio, y dan grandes cantidades de producto. Sin embargo, para mantenerlos se necesitan de otros recursos, otros insumos: mucha agua, abonos, electricidad, calefacción, ordenadores, etc. En suma, todos los avances de la Revolución verde. La tendencia es a encontrar un equilibrio entre el tamaño de la explotación, el coste de los insumos y la producción que se obtiene. Es un equilibrio precario, ya que la producción no se lleva directamente al mercado final, si no que vende a unas pocas empresas de alimentación que la procesan y la presentan al consumidor. Así, el mercado del

agricultor es un pequeño grupo de empresas (a veces sólo una) que controlan los precios y, por lo tanto, los beneficios de los agricultores.

3.7. PROPIEDAD AGRARIA

La propiedad agraria comprende el poder de uso, goce y disposición, avalado por justo título y buena fe, sobre todo objeto material, mueble o inmueble destinado a la explotación del fundo agrario y sobre la propiedad intelectual agraria.

La propiedad agraria está impregnada por un alto contenido social, que se impuso sobre las legislaciones liberales surgidas luego de la revolución francesa, un siglo más tarde, sujetándola a mayores restricciones que los objetos de propiedad no agraria.

La propiedad inmueble rural es el predio destinado a la producción agrícola ganadera, que tiene importancia económica para el productor pero que a su vez interesa a la comunidad en general; por eso su regulación jurídica va a diferir del régimen legal de la propiedad urbana. La Constitución italiana de 1948 es un claro ejemplo de la protección de la propiedad rural cuando en su artículo 44 habla del suelo y su aprovechamiento racional y de las restricciones legales a los límites de su extensión.

Los códigos rurales establecen restricciones específicas a la propiedad rural. Deben cercarse, amojonarse, permitir depositar en sus fundos en forma transitoria los materiales que se usen para realizar caminos público, no pueden obstruir caminos públicos y deben soportar servidumbres especiales como la de tránsito, de acueducto, de recibir aguas, etcétera. También gozan de un régimen especial de expropiación debido a la eminente función social de la propiedad agraria, siempre sujeta a la existencia de una ley especial y a indemnización.

Implica un sistema de tenencia de la tierra que incluye a todos los tipos de tenencia reconocidos por un sistema legal nacional y/o local. En una localidad pueden encontrarse propiedades privadas como parcelas residenciales o de cultivos; rentas e hipotecas de propiedades residenciales o granjas; tierras de pastoreo de propiedad comunal; y parques y caminos propiedad del gobierno local o nacional.

3.7.1. La propiedad agraria

La propiedad agraria se clasifica en:

- 1) El Solar Campesino constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;
- 2) La Pequeña Propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;
- 3) La Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico – mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;
- 4) La Empresa Agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;
- 5) Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables,

indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; y,

- 6) La Propiedad Comunitaria, son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son “inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles”.

3.8. PROPIEDAD COMUNAL

Propiedad comunal (commons—término originado durante el feudalismo inglés) es un área en la que todos los poseedores de tierras de una localidad tienen el derecho a llevar a cabo actividades como pastoreo o colecta de madera. Históricamente, esto no es una forma de tenencia, sino un patrón de uso garantizado legalmente: todos los miembros de la propiedad comunal tienen el derecho a usar la tierra simultáneamente.³⁵

³⁵ John W. Bruce, Conceptos sobre tenencia de tierras, University Avenue, Madison, USA, 2002.

CAPITULO IV

4. POLÍTICAS Y NORMAS LEGALES DEL DERECHO AL ACCESO DE LA TIERRA

4.1. POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LA PROPIEDAD INDIVIDUAL ENMARCADA EN LOS DERECHOS ORIGINARIOS CAMPESINOS.

Una de las mayores políticas establecidas dentro de la Constitución Política del Estado, determina que se doten tierras denominadas TIOC's, para que la puedan trabajar y así tener un medio de subsistencia para sus familias. Sin embargo esto es causa de conflictos internos dentro de las comunidades ya sea por invasión de sus parcelas asignadas por la comunidad o en su defecto por falta de recursos para poder trabajar estas tierras. Esto debido a que la ley INRA prohíbe que las tierras dadas en dotación sean hipotecadas, rentadas o vendidas.

Esto afecta a un desarrollo económico, que garantice la sustentabilidad de los territorios.

En una investigación Henry Dobyns³⁶ contribuyó a romper uno de los mitos acerca de la conducción de tierras en las comunidades. Recuerda que Mishkin en 1946 ya explicaba que prácticamente toda la tierra cultivable se poseía individualmente, y que las tenencias colectivas habían sido paulatinamente y a lo largo de la historia transformadas en parcelas de propiedad privada. Posteriormente,

³⁶ Dobyns, Henry. Comunidades campesinas del Perú. Serie. Monografías Andinas No. 6 Lima: Editorial Estudios Andinos. 1970

diferentes estudiosos han tratado de responder a varias preguntas, entre otras: ¿Cuáles son y cómo se definen los derechos y formas de usufructo de tierras en las comunidades? ¿Cuál es la importancia de las tierras conducidas comunalmente? ¿De qué forma y hasta qué punto se encuentran parceladas las tierras de conducción familiar?

Por otra parte ya que son tierras dotadas como TIOC's no tienen la figura de carácter de propiedad individual, esto hace imposible que los que tienen la tenencia de la tierra puedan protegerse de invasiones y conflictos.

Los conflictos intracomunales alrededor de los recursos han sido también poco estudiados. La invasión de parcelas familiares entre comuneros de la misma comunidad puede ser recurrente cuando se intensifica la presión demográfica, incrementándose el minifundio (consecuencia, a su vez, de la repartición de tierras entre herederos)³⁷ Otros conflictos se generan cuando los comuneros incumplen las normas de regulación productiva impuestas por la comunidad, especialmente para el uso de áreas colectivas. En este caso, las partes del conflicto son los comuneros individuales y la organización comunal. Las propias instituciones comunales resuelven en muchos casos estos conflictos, lo cual sale menos costoso, más rápido, y con más legitimidad que las resoluciones del Poder Judicial³⁸, al que se suele acudir, sin embargo. Las comunidades suelen privilegiar la judicialización de los conflictos y no la búsqueda de arreglos extra-judiciales³⁹, sobre todo en casos de mayor gravedad o cuantía.

Otros conflictos considerados intracomunales vinculados a la propiedad y acceso a la tierra han sido identificados por Abusabal en el estudio desarrollado en

³⁷ Wendy Abusabal, "Conflictos por tierras en las comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: tipología y características". Lima: CEPES. 2001. En el sitio web del Grupo Allpa. www.allpa.org.pe/documentos/shtml

³⁸ Antonio Peña Jumpa, Justicia comunal en Calahuyo: sus órganos de resolución de conflictos, en: Allpanchis n° 37. Pág. 269-303. Cusco: Instituto Pastoral Andina. 1991.

³⁹ Laureano del Castillo, "Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación", en: Alejandro Laos (editor), Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos. Lima: Grupo Allpa. 2004.

artículos de del Castillo⁴⁰, como aquellos entre comunidad madre y sus anexos, entre comuneros resistentes y retornantes luego de la violencia política y los conflictos por la parcelación de tierras comunales.

Cuyos problemas ya se han presentado ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, donde muchos originarios campesinos a causa de los problemas expuestos quieren realizar el trámite que les permita acceder a la propiedad individual de sus tierras otorgadas en calidad de TIOC's.

Además la Constitución Política del Estado Boliviano, parte del reconocimiento de la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (artículo 2). Esta existencia pre colonial garantiza el dominio territorial y su derecho a la libre determinación en el marco del Estado con derecho a la autonomía y al autogobierno, con el reconocimiento de sus instituciones y con la consolidación de sus entidades territoriales.

Por otra parte, define a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos como colectividades con existencia pre colonial que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión (artículo 30). En cuanto a lo específicamente referido a los derechos, es necesario anotar que la Constitución contiene una amplísima carta de derechos (individuales), lo cual ya es destacable; sin embargo, lo verdaderamente importante es el reconocimiento de los derechos colectivos, de los derechos como pueblos y naciones para la población indígena y esto en igualdad de jerarquía que los derechos individuales.

¿Cuáles son los derechos que reconoce la Constitución? Los principales son: derecho a la autodeterminación, derechos territoriales, derechos políticos, derechos jurídicos, derechos epistémicos, derechos identitarios, derechos ambientales, derechos educativos, derechos de salud y derechos espirituales

⁴⁰ Laureano del Castillo, Op.Cit. y "Comunidades, tierras, recursos naturales y desarrollo incluyente", 2006, artículo en prensa.

Estos derechos se encuentran, principalmente, entre los artículos 30 a 32. Abordaremos aquí los primeros por considerarlos centrales en la posibilidad de reconfiguración de los espacios de poder estatal.

El derecho a la autodeterminación implica el ejercicio de prácticas acordes con los sistemas políticos y jurídicos de los pueblos indígenas; asimismo, implica, como ya decíamos, el derecho a la consulta frente a medidas que afecte los sistemas de vida de los pueblos indígenas. Aquí la formulación de la CPE es más tibia que la lograda en la Declaración de las Naciones Unidas. Volveremos sobre este punto en referencia a la temática de los derechos territoriales. La consulta que se plantea debe ser previa, obligatoria desde el Estado, de buena fe y concertada sobre todo en referencia a los recursos naturales no renovables.

En cuanto a los derechos territoriales, conviene recordar que si bien es cierto que la noción de territorio frecuentemente se reduce a los derechos sobre el hábitat y los recursos naturales, “un entendimiento más amplio abarcaría el alcance y la escala efectivos del autogobierno y de la autonomía en sus varias dimensiones”⁴¹. En este sentido, los derechos territoriales se encuentran estrechamente relacionados con el derecho a la autodeterminación y al autogobierno⁴², lo cual “incluye el derecho de los pueblos de determinar libremente su estatus político y de perseguir también libremente su propio desarrollo económico, social y cultural”⁴³. Vistos de esta forma, los derechos territoriales tienen que ver tanto con los derechos económicos, sociales y culturales como con los derechos políticos, ya que se refieren, por un lado, al tema de recursos, pero también al de jurisdiccionalidad y autoridad⁴⁴.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Padilla, Guillermo (1996), “Derecho mayor indígena y derecho constitucional; comentarios en torno a sus confluencias y conflictos”, en Pueblos indios, soberanía y globalismo, coordinado por Stefano Varese, Abya Yala, Quito, pág. 204.

⁴³ Assies, Willem (1999) “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”, en El reto de la diversidad (editado por Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema), El Colegio de Michoacán, México, pág. 49.

⁴⁴ Ibidem, pág. 42-43.

La CPE reconoce la integralidad de los territorios de los pueblos indígenas originarios, lo que implica el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios. También se considera la facultad de aplicar normas propias y el reconocimiento de sus estructuras de representación de acuerdo con criterios culturales propios (art. 402). Con respecto al tema tierra, específicamente, se reconoce el derecho a la titulación colectiva de sus tierras y territorios y a la dotación de tierras fiscales a pueblos indígenas originarios que no las posean o que las posean de manera insuficiente (art. 395). Del lado de los recursos naturales, hay que recordar que la CPE establece que todos los recursos son de propiedad y dominio del pueblo boliviano, delegándosele al Estado la administración de los mismos en función del interés colectivo (artículo 349).

Muchos de los conflictos están asociados a la inexistencia dentro de la ley INRA, que permita los cambios de los regímenes y derechos de protección y propiedad de las poblaciones indígenas. Como ya se mencionó, a pesar de la larga tradición de conflictos intercomunales por la propiedad y el acceso a la tierra, además de los problemas económicos para trabajar estas tierras por falta de financiamiento económico. En este sentido el estado no ha desarrollado mecanismos que contribuyan a solucionarlos de manera eficiente.

4.2. NORMATIVA LEGAL DE ACCESO A TENENCIA DE TÍTULOS AGRARIOS

4.2.1. La Ley INRA

La Ley 1715 “tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y el régimen de distribución de

tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria”. (Art.1).

Entre las características de la Ley INRA tenemos:

- Reconoce, a través de la figura de Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC's.), el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.
- Mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas.
- Elimina la gratuidad en la dotación de tierras a todos los propietarios individuales a través de establecer la adjudicación de tierras a valor de mercado.
- Establece el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa, solamente para comunidades y pequeños productores.
- Incorpora como necesidad y utilidad pública, la expropiación para fines de redistribución (mantiene el principio de afectación de la gran propiedad agraria)
- Preserva la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en concordancia con su capacidad de uso mayor.
- Define el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano.

La Ley INRA, modifica en forma sustancial el marco legal, institucional y regulatorio de la cuestión agraria en Bolivia hasta entonces vigente. Entre estas modificaciones cabe destacar:

- La redefinición del concepto de función socio-económica de la tierra, la que sobre la base de la nueva ley se satisface no solo a través de trabajo directo en agricultura o ganadería (la tierra para el que la trabaja), sino que también a través de actividades como la forestal, el ecoturismo, conservación de la biodiversidad que beneficien a la sociedad o a su propietario;
- La consolidación de los derechos propietarios de distintos tipos de propiedad de la tierra que establece (art. 41);
- La creación de un nuevo régimen de propiedad a través del reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas de sus Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC's);
- La definición de un nuevo sistema de distribución de tierras públicas en que los pueblos y comunidades indígenas, campesinas originarias sin tierras o con poca tierra tienen acceso referencial y gratuito a la tierra siempre que éstas sean tituladas de forma comunal;
- La creación de un nuevo marco institucional y regulatorio para la administración y uso de tierras, la coordinación de políticas, la resolución de conflictos, el impuesto a la tierra, la reversión y expropiación de tierras
- La instauración por un periodo de 10 años de un proceso de regularización de derechos propietarios denominado "saneamiento", ampliado en siete años más.

La Ley INRA significó un importante avance en el reconocimiento sobre el derecho a la tierra que tienen los indígenas en Bolivia. Eleva la seguridad de la tenencia de la tierra a los pueblos indígenas y también recoge a través de la figura de la TIOC, el concepto de territorio expresado en el Convenio 169 de la OIT, garantizando sus derechos sobre los recursos naturales.

Otra característica de esta Ley se encuentra en la reversión de tierras al dominio originario del Estado sin pago de indemnización en caso de que no cumplan con la Función Económica Social (FES). Esta figura se aplica a la mediana y a la gran propiedad y en caso de abandono constatado.

En los 10 años de plazo fijado por Ley (1996-2006), modificado por la Ley N° 3501 de fecha 19 de octubre de 2006 en su artículo único, amplía el plazo para la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria en siete (7) años a partir de su publicación; el proceso de saneamiento alcanzó a cubrir el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada más superficie por titular).

En este lapso se tituló efectivamente el 11.5% de la superficie por sanear a 1996. La superficie sin sanear, 54.7%, representa un déficit en el proceso que llevaron a varios sectores a cuestionar el proceso como tal y al INRA como institución responsable del mismo.

El resultado de los 10 años de saneamiento refiere que se entregaron 33.991 documentos de propiedad sobre la tierra para 55.715 beneficiarios de las 12.283.972 hectáreas. Beneficiarios que se cuentan entre individuales, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas.

Sin embargo, la ley quedó lejos de responder a la expectativa nacional de poner fin a la inequitativa distribución de la tierra en el país. La orientación política con que fue aplicada evitó que la tierra mal habida fuese recuperada por el Estado para su redistribución. El saneamiento nunca incorporó mecanismos efectivos para la revisión de los trámites con los que la propiedad agraria había sido detentada, ni contempló la revisión del tráfico de influencias, mecanismo con el que ese derecho propietario de escasas familias sobre inmensas extensiones de tierra, fue amparado.

Adicionalmente, la aplicación de la Ley bajo intereses políticos, derivó en distorsiones graves como la de permitir la validación del cumplimiento de la Función Económica Social al simple pago de impuestos, con lo que el acaparamiento de tierras improductivas para fines especulativos fue beneficiado desde el mismo Estado.

4.2.2. Saneamiento de Tierras

De acuerdo con lo establecido por la Ley INRA, el saneamiento “es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (Art. 64).

La misma Ley faculta al INRA, para “ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez años computables a partir de la publicación de esta Ley” (Art. 65). Esa labor debía entonces ser efectuada en el período 1996-2006.

El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

- 1) “La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el Artículo 2” de la Ley, “por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso”.
- 2) “El catastro legal de la propiedad agraria”
- 3) “La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias”
- 4) “La titulación de procesos agrarios en trámite”
- 5) “La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta”

- 6) “La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social”
- 7) “La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda”
- 8) “La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico-social”. (Art. 66). (INRA, 2008)

Se aclara que, tal como lo establece el Art. 67, “como resultado del proceso de saneamiento las resoluciones podrán ser conjunta o indistintamente anulatorias, modificatorias, confirmatorias, constitutivas y de reversión” (INRA, 2008).

4.2.2.1. Modalidades de Saneamiento

Existen tres modalidades de saneamiento:

- I. El Saneamiento Simple (SAN-SIM).
- II. El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN).
- III. El Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)⁴⁵.

El saneamiento simple “es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales, o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal” (Art.70, Ley INRA).

I. SAN SIM

EL SANEAMIENTO SIMPLE a solicitud de parte, se da cuando un propietario individual solicita regularizar su posesión o derecho adquirido y

⁴⁵ A partir del D.S. No 0727 del 06 de Diciembre de 2010, denominarse Territorios Indígenas Originario Campesinos – TIOC’s.

contrata una empresa para que realice el trabajo correspondiente de las pericias de campo. Entre los problemas más representativos para el retraso existente en este tipo de saneamiento, está que los beneficiarios deben pagar por la ejecución de las pericias de campo. Esto lleva a que muchos de ellos no terminen los trámites de saneamiento y titulación de sus propiedades.

EL SANEAMIENTO DE OFICIO se realiza mediante definición estatal, cuando existen grados de conflictividad en la tenencia de la tierra, Parques Nacionales, Reservas Fiscales, Reservas de la Biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal, por ejemplo el proyecto de Saneamiento Simple de Oficio en la zona de la Estación Biológica del Beni fue ejecutado en cumplimiento al convenio efectuado entre la Intervención Nacional y la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad en 1996. El mismo fue suscrito con el objetivo de desarrollar el saneamiento de todas las áreas protegidas existentes en el país.

Hasta ahora han sido registrados áreas de SAN SIM en el norte amazónico (Pando), el Chaco de Tarija y todo el departamento de Santa Cruz. Ante la lentitud de este proceso, se vio que era más práctico realizar la concertación entre los afiliados que tenían problemas de linderos. De esta manera se dio lugar a lo que se denomina saneamiento interno. El INRA determina un sector a ser saneado, la comunidad lo realiza y el INRA lo reconoce y certifica lo hecho (INRA, 2008).

II. EL CAT SAN

(Saneamiento Integrado se ejecuta de oficio en áreas catastrales). “Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en

el que se hacen constar datos relevantes a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites” (Art.71, Ley INRA).

Esas áreas a ser saneadas, son definidas por el Estado y donde prima el interés público. La ejecución de CAT SAN en determinada área a catastrar, se ejecuta según los siguientes criterios establecidos en el Reglamento a la Ley donde existen: a) irregularidades técnicas y jurídicas en trámites agrarios b) conflictos de derechos en propiedades agrarias c) indicios de incumplimiento de la función económica social d) posesiones de tierras sin título y e) ejecución de proyectos de interés público. En esta modalidad se han registrado extensas áreas en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Cochabamba y en el área de colonización del norte de La Paz (INRA, 2008).

III. *EI SAN TCO*

Se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen. Está orientado exclusivamente para la atención de las demandas de los pueblos indígenas, garantiza la participación de los mismos en la ejecución del proceso, identifica propiedades de terceros al interior de las demandas y las reconoce si cumplen la Función Económico Social (FES), titulando la superficie libre de otros derechos a favor del pueblo demandante y comprometiéndose a identificar otras áreas para compensar hasta la superficie aceptada por el Estado (INRA, 2008).

Según la Ley INRA, el proceso de saneamiento debía realizarse en el lapso de 10 años, sin embargo, esta meta no pudo cumplirse especialmente por falta de voluntad política de los gobiernos desde 1996 al 2005. Para subsanar estas fallas,

el gobierno de Evo Morales emite el Decreto Supremo N° 28736 del 2 de junio de 2006, con el objeto de Declarar Emergencia Nacional para la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en todo el territorio aumentando sin límite el plazo para terminar el saneamiento a nivel nacional.

Los departamentos de Santa Cruz y Beni son los más extensos del país y representan más del 50% del territorio nacional. Más de 95% de casi todos los departamentos son objeto de saneamiento, a excepción del departamento de Potosí que llega 89.4% debido a la gran extensión del Salar de Uyuni considerado como cuerpo de agua.

En estos 10 años fijados para realizar el proceso de saneamiento en el país, se logró alcanzar al 45.3% de la superficie total del objeto de saneamiento y con solamente el 30.7% de la superficie titulada y por titular. Se debe tomar en cuenta que sólo el 11.5% de las tierras fue titulada, lo que nos demuestra el déficit en el saneamiento de tierras, porque el 54.7% de las tierras susceptibles de saneamiento no ingresaron al proceso.

En base a las 12'283.972,0834 hectáreas de la superficie saneada, los departamentos de Beni y Santa Cruz fueron donde más SAN TCO se realizó. El 44.80% de la totalidad de superficie titulada como TCO, que representa el 68.39% de la superficie saneada en las diferentes modalidades, corresponden a estos dos departamentos. Es interesante anotar que la mayor cantidad de SAN SIM se dio en el departamento de Pando, pues, del 19.81% de la totalidad saneada como saneamiento simple, el 10.11% corresponde a este departamento. Se debe notar también, que los departamentos de Oruro, Pando y Potosí no tuvieron la modalidad de saneamiento CAT SAN.

Las modalidades de CAT SAN y SAN SIM suman el 32% de la superficie titulada; destaca el SAN SIM en Pando que con 1.2 millones de hectáreas tituladas aporta

con el 51% de la superficie titulada bajo esta modalidad en todo el país (INRA, 2008).

Santa Cruz, Beni y Pando tienen el 70,71% de la superficie total titulada. La modalidad de TCO alcanza a 6 millones de hectáreas en esos departamentos. Los departamentos que menos superficie saneada tienen son Oruro y Tarija; entre los dos llegan a 3.58% de tierras saneadas en ese periodo. Es en este periodo que los gobiernos han utilizado el saneamiento del INRA como instrumento para desarmar los conflictos de tierra en el Oriente. Sin embargo, menos del 30% de las demandas indígenas del Oriente fueron atendidas con este mecanismo (6 millones de has. De 21 millones solicitadas), lo que mostró las serias limitaciones del proceso, además de no resolver el problema de la tenencia de la tierra en Bolivia.

Por otro lado, se entregó también certificados de saneamiento a quienes tenían certificados del CNRA o del INC, ratificando o modificando a los títulos antiguos de acuerdo a conciliaciones o mediciones; estos documentos son contados como entregados por el INRA. De la misma manera, la titulación colectiva toma en cuenta a toda la población que se encuentra en ese modo de propiedad, como beneficiaria.

La población beneficiaria asciende entonces a 246.859 personas, entre hombres y mujeres, incluyendo la población indígena de las TCO. Esta población corresponde al 32.5% de los beneficiarios, cifra alcanzada en el período 1953-1993 (INRA, 2008).

Esto nos muestra que la menor cantidad de tierra saneada se refiere al solar campesino, que como promedio alcanza a 2.500 metros cuadrados. La pequeña propiedad es la que cuenta con más beneficiarios, lo mismo que la propiedad comunaria. Esta misma propiedad comunaria, juntamente con la modalidad de titulación de TCO, tienen la mayor cantidad de hectáreas saneadas. Sin embargo,

al mismo tiempo que se ve que la modalidad de TCO pasa de las 60.000 hectáreas distribuidas como promedio, se debe tener en cuenta que son miles los beneficiarios que habitan en cada Tierra Comunitaria de Origen, lo que no ocurre en la distribución para la mediana y la gran empresa.

4.2.3. La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, del 28 de noviembre del 2006, es una Ley Modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria Ley N° 1715, conocida también como la Ley INRA, que tiene por objeto modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley 1715 y a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 3351.

La aplicación politizada de la Ley INRA derivó en irregularidades amparadas en los vacíos legales, las imprecisiones y las contradicciones presentes en la propia ley. Con ello la problemática agraria en el país no solo no fue resuelta, sino que se agudizó. El proceso de saneamiento consignó millonarios gastos y escasos resultados, avalando derechos propietarios de dudosa legalidad; la redistribución de tierras a campesinos e indígenas quedó virtualmente reducida a lo declarativo; la conflictividad social en torno al acceso y la tenencia de la tierra se intensificó a lo largo de 10 años de vigencia de la Ley INRA, en tanto el acaparamiento de la propiedad agraria en pocas manos resultó estimulada desde el mismo Estado.

Subsanar los vicios en la aplicación de la ley INRA a través de un nuevo marco normativo que la reorientara, se volvía imprescindible habida cuenta no solo de los niveles de conflictividad, sino además de la inminente extinción de la vigencia del proceso de saneamiento establecida para octubre del 2006. Ello motivó las primeras políticas del gobierno del Presidente Evo Morales iniciadas el 2 de junio de 2006 con el lanzamiento de un paquete de decretos en materia agraria y forestal, seguido de la promulgación de la Ley 3501 de ampliación del proceso de

saneamiento y continuado en noviembre de ese mismo año con la promulgación de la ley 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.

Esta última ley, concebida como medida transitoria en tanto el Nuevo Marco Normativo emanaría de la Asamblea Constituyente, busca superar aspectos técnicos, políticos y administrativos identificados como obstáculos para las demandas de las mayorías indígenas y originarias que en la Ley 1715 no se encontraban visibles.

En concreto la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria establece los siguientes alcances y beneficios:

- Precisa el concepto y los fundamentos de la Función Económica social (FES), que en la ley 1715 quedaban incompletos: La FES se consolida como mecanismo central para conservar el derecho propietario sobre la tierra, estableciéndose la necesaria verificación de su cumplimiento en terreno y la imposibilidad de ser validada a través de la presentación de Planes de ordenamiento Predial o a través del reconocimiento de desmontes ilegales como trabajo desarrollado.
- Regula el Reagrupamiento y Redistribución de la Tierra con modificaciones y ajustes a los procesos de Reversión y Expropiación: En la antigua Ley la causal de reversión era el abandono de la tierra y bastaba el pago de impuestos durante 2 gestiones consecutivas para demostrar el no abandono y por tanto comprobar cumplimiento de la FES. La Reconducción establece como causal de reversión el incumplimiento parcial o total de la Función Económico Social en la mediana propiedad y en la empresa Agropecuaria; Incluye la reversión como una de las finalidades del proceso de saneamiento permitiendo que predios o partes de predios (aún con títulos de propiedad) que no sean trabajados vuelvan a manos del Estado sin pago alguno, para su redistribución. Respecto a la expropiación, las

tierras expropiadas previo pago de indemnización, por causa de utilidad pública o incumplimiento de la FES solo pueden ser dotadas a favor de comunidades campesinas y/o pueblos indígenas y/u originarios y el monto a pagar por indemnización es establecido tomando en cuenta el valor de la tierra en el mercado a diferencia de la antigua ley que establecía la adjudicación de las tierras expropiadas sólo en remate o subasta pública y el monto de la indemnización era igual al promedio del valor declarado por el propietario (autoevalúo).

- Establece la dotación exclusiva de tierras fiscales a favor de las comunidades indígenas y campesinas sin tierra o a aquellas que la tengan de manera insuficiente.
- Establece la obligatoriedad del registro en el INRA de toda transferencia de Predios agrarios con lo cual se impulsa la centralización de la información catastral y de la propiedad agraria que han sido casi nulas hasta antes de la promulgación de la Reconducción de la Reforma Agraria.
- Garantiza la ejecución expedita de los procedimientos de saneamiento y el control social sobre los procesos de saneamiento, expropiación, reversión, dotación y adjudicación de tierras.
- Establece la atribución del Presidente de la República para otorgar personalidades jurídicas a pueblos indígenas y comunidades campesinas en los casos de negativa o demora injustificada por más de 45 días por parte de gobiernos municipales o de las prefecturas con lo cual se establece una salvaguarda a los derechos de estos pueblos que han quedado en los 10 años de ley INRA supeditados a los intereses políticos y de los acaparadores de latifundio.
- Se amplían competencias a la Judicatura Agraria para resolver conflictos sobre derecho propietario agrario, pero también aquellos relacionados con actividades forestales y aprovechamiento del recurso agua. Al mismo tiempo se pone límite a las competencias de los jueces agrarios que

reciben atribución para conocer y resolver acciones interdictas antes y después del saneamiento, pero no durante el proceso del mismo.

- Se amplía de 8 a 16 el número de titulares de la comisión Agraria Nacional CAN y se incorpora a ella a mujeres campesinas, indígenas de tierras altas, al sector ganadero y al sector forestal.
- Se da prioridad y se garantiza la participación de la mujer en el proceso de Saneamiento y en el de distribución de tierras fiscales.

El Estado recibe la responsabilidad de dar apoyo técnico y económico a las comunidades campesinas, indígenas y originarias beneficiadas con la dotación de tierras fiscales y se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas en los procedimientos agrarios.

De acuerdo al Gobierno, con esta Ley y su Reglamento, se asume la tarea de concluir el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la distribución y redistribución de tierras hasta el año 2013, de manera eficiente, transparente, con equidad y justicia social en beneficio de los pequeños productores agropecuarios así como de los medianos y empresarios que cumplan la Función Económica Social.

CAPITULO V

5. PROPUESTA DE MECANISMO LEGAL

El La Ley INRA vigente dentro la normativa legal de Bolivia conlleva la problemática dentro de los trámites de no contener dentro un mecanismo de orden legal que permita poder realizar la migración de tierras dotadas a una propiedad individual que implica los derechos de propiedad ya que son fundamentales para incentivar las inversiones y garantizar la preservación de los recursos productivos. Las personas que ocupan o usan un terreno sobre el cual no está claramente establecido el derecho de propiedad, no tienen suficientes estímulos para realizar las inversiones necesarias que garantizarán la preservación y permanencia de las cualidades productivas de ese terreno. Asimismo incorporar un instrumento legal para proteger la pequeña propiedad indígena originario campesina de conflictos de invasiones ya sean territoriales o dentro de miembros de la misma comunidad.

Donde es imperioso el requerimiento de incorporar en el Art 42 de la ley 1715, para otorgar el derecho propietario individual dentro de las tierras comunitarias de origen concedidas en dotación.

5.1. PROPUESTA DE INCORPORACIÓN JURÍDICA.

En lo que se refiere a este punto propongo la incorporación del párrafo IV en el referido artículo 42 de la Ley INRA de la siguiente forma:

Artículo 42º (Modalidades de Distribución).

- I. Las tierras fiscales serán adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales o a través de las jefaturas regionales, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor de la tierra conforme al procedimiento previsto en el reglamento de esta ley.
- II. La dotación será a título gratuito exclusivamente en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales por los sindicatos campesinos a defecto de ellas.
- III. La adjudicación será a título oneroso, a valor de mercado y en Concurso Público Calificado.
La Adjudicación en Concurso Público Calificado procede en favor de personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.
- IV. Los pueblos y comunidades indígenas y originarios podrán solicitar la conversión de tierras dotadas en su favor, a tierras de propiedad individual, al Instituto Nacional de Reforma Agraria, con la sola condición previa de contar con la certificación de la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios, acreditando la condición indígena u originaria del solicitante.
 - 1) Las solicitudes de conversión de las propiedades tituladas en tierras comunitarias de origen, a tierras de propiedad individual podrán ser

realizadas de forma conjunta con todos los miembros de la comunidad y no así de forma individual.

- 2) Para la conversión de las propiedades tituladas en tierras comunitarias de origen, a tierras de propiedad individual, el Instituto Nacional de Reforma Agraria determinará la superficie a ser convertida en las respectivas resoluciones de conversión a propiedad individual, de acuerdo al uso mayor de la tierra, valorando e interpretando la fundamentación presentada en la solicitud por el pueblo o comunidad demandante, no debiendo efectuarse estudio de necesidades espaciales alguno a cargo de otra entidad estatal.
- 3) Se deberá otorgar una certificación por las autoridades de las Tierras Comunitarias de Origen, en la cual se mencionará la superficie y el nombre del titular. Que dará referencia para la determinación de superficie a ser convertida.
- 4) Se deberá respetar los usos y costumbres, las tradiciones, para mantener la integridad y la esencia de las Tierras Comunitarias de Origen.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El acceso a la tierra, reconocido como un Derecho Humano, es un derecho exigido que viabilice la sustentación alimentaria y económica para un desarrollo rural sostenible. La misma que garantice la tenencia plena de la tierra, para la sustentabilidad de sus generaciones de las comunidades indígena originario campesinas, es así que enmarcado sobre el acceso, la tenencia y derechos propietarios sobre la tierra se concluye:

- La política de tierras hace parte central de los programas de combate a la pobreza. El nuevo enfoque, por una parte, emprendió una revisión de las reformas pasadas, y con base en ella, formuló una serie de nuevas políticas y programas.
- Este nuevo enfoque domina la mayoría de los programas de reforma de la tenencia de la tierra y su explotación en forma de tierras comunitarias de origen.
- La Tierra Comunitaria de Origen (TCO) es una modalidad de propiedad agraria ya reconocida por la Constitución de 1994, donde pueblos campesinos y comunidades indígenas desarrollan sistemas de organización económica, social y cultural comunitarios.
- La CPE (2009) reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables; y la facultad de aplicar sus normas propias, sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo con sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza.
- La TCO puede ser titulada reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales y respetando la unidad territorial con

identidad. La distribución y redistribución de tierras para el uso y aprovechamiento familiar dentro de la TCO se rige por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres.

- La propiedad privada puede definirse como el poder jurídico pleno o completo de un individuo sobre una cosa.
- La propiedad agraria individual, esta circunscrita solamente a medianas propiedades y grandes propiedades, sin embargo para hacer prevalecer la tenencia de sus tierras las comunidades indígena originario campesinas deben acceder al derecho de la pequeña propiedad individual.
- La propiedad agraria está impregnada por un alto contenido social, sujetándola a mayores restricciones que los objetos de propiedad no agraria.
- Es importante que dentro las políticas gubernamentales se pueda permitir a acceso a la propiedad privada de las tierras dadas en dotación, ya que esto implica que se garanticen las inversiones para poder trabajar estas tierras, sin el riesgo de explotarlas hasta su agotamiento o entrar en conflictos por la tenencia de las tierras y su explotación. Lo cual solo se podrá obtener con la tenencia plena de las tierras y en particular con la tenencia de las tierras en calidad de propiedad individual de la pequeña propiedad agraria.
- Finalmente el acceso a la tierra está consagrada en la actual Constitución Política del Estado, y su regulación dentro del saneamiento regida por la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria.

RECOMENDACIONES

El acceso a la tierra es un derecho consagrado por las comunidades indígena originario campesino, no solo como un derecho humano, sino más bien a un derecho histórico, ya que siempre ellos trabajaron la tierra, sin embargo no basta con dotarles de tierras, donde no cuenten con los mecanismos de producción, que permitirá poder acceder a inversiones para poder producir y explotar esa tierra, además de proteger la misma del agotamiento ambiental. Asimismo los mecanismos jurídicos para exigir la tenencia de uso y explotación de la tierra en caso de conflictos de invasiones ya sea de otras comunidades o dentro de los miembros de la misma comunidad.

A causa de esta problemática muchos comunarios acuden a las oficinas del INRA, para realizar el trámite de titulación en calidad de propietario individual de la pequeña propiedad agraria, donde la norma jurídica no viabiliza tal situación.

Esto solo se lo conseguiría con la tenencia plena de la tierra en calidad de pequeña propiedad individual, lo cual no contempla ni permite la ley INRA en el caso de dotación de tierras.

Es así que en base a la presente investigación presento la propuesta de modificación del Art. 42 de la ley INRA presentado en el capítulo V de la presente monografía.

ABREVIATURAS

| | |
|----------------|---|
| CADH | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| CAT-SAN | El Saneamiento Integrado al Catastro Legal |
| DD.HH | Derechos Humanos |
| DUDH | Declaración Universal de Derechos Humanos |
| FES | Función Económica Social |
| INRA | Instituto Nacional de Reforma Agraria |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PIDCP | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| SNRA | Servicio Nacional de Reforma Agraria |
| SAN-SIM | Saneamiento Simple |
| SAN-TCO | El Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen |
| TCO's | Tierras Comunitarias de Origen |
| TIOC's | Territorios Indígenas Originario Campesinos |

BIBLIOGRAFÍA

ABUSABAL, WENDY

Conflictos por tierras en las comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: tipología y características
Lima: CEPES. 2001.

AREAN, BEATRIZ

Curso de Derechos Reales”. Editorial Abeledo- Perrot, 2da, edición ,
Buenos Aires- Argentina, 1987

ASSIES, WILLEM

Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina
El reto de la diversidad (editado por Willem Assies, Gemma van der Haar
y André Hoekema), El Colegio de Michoacán, México, 1999.

BANCO MUNDIAL.

Desarrollo y Medio Ambiente.
Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992,

CABRERA, LINDA

La concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y la
violencia“
Tesis de grado para optar por el título de Magistra en Derecho, Bogotá,
Universidad Nacional de Colombia. 2008

CASTAÑEDA, JORGE EUGENIO

Los derechos Reales
Tomo I, Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A 4ta Edición, Lima- Perú,
1973.

CASTILLO, LAUREANO DEL

Conflictos en tierras de comunidades campesinas y legislación”, en:
Alejandro Laos (editor), Las comunidades campesinas en el siglo XXI.
Situación actual y cambios normativos. Lima: Grupo Allpa. 2004.

CASTILLO, LAUREANO DEL

Comunidades, tierras, recursos naturales y desarrollo incluyente
2006.

DOBYNS, HENRY

Comunidades campesinas del Perú.

Serie. Monografías Andinas No. 6 Lima: Editorial Estudios Andinos. 1970

FJERNE NABOER

Entre la tierra y el territorio

Bolivia, 2007.

HEDEMANN, J. W.

Tratado de Derecho Civil

vol II. Derechos Reales

JOHN W. BRUCE

Conceptos sobre tenencia de tierras

University Avenue, Madison, USA, 2002.

MANUEL OSORIO

Dicc. de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales,

Editorial: HELIASTA, 2002.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

“INFORME DE POLÍTICA 8 – Perspectivas Económicas y Sociales”

Genero y Derecho a la tierra, Marzo de 2010.

PADILLA, GUILLERMO

Derecho mayor indígena y derecho constitucional; comentarios en torno
a sus confluencias y conflictos

Pueblos indios, soberanía y globalismo, coordinado por Stefano Varese,
Abya Yala, Quito 1996

PNUD

Informe sobre desarrollo humano 2003. Capítulo IV.

Políticas Públicas para mejorar la salud y la educación de las personas,
igualdad de género.

PUIG BRUTA, JOSE

Fundamentos de Derecho Civil

Tomo III, Editorial Bosch, 2da Edición, Barcelona, 1971, Pag 142,143.

RADA ALFREDO

El derecho al Tierra

Prod. El Defensor del Pueblo, Ed. GRECO, La Paz Bolivia 2008

ROCA SASTRE

Revista General de Legislación y Jurisprudencia

1942, 2do. Semestre

VALENZUELA CASTAÑOS, CARLOS RICARDO

“Tierra y Territorio en Bolivia”

Edición: Chantal Liegeois, Georgina Jiménez; Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba – Bolivia, 2008.

VELÁZQUEZ, MA. CRISTINA

Derecho Consuetudinario en Latinoamérica
2006.

Normativa Jurídica Consultada:

Gaceta Oficial de Bolivia,
Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado Ley de
07 de febrero de 2009.

Gaceta Oficial de Bolivia,
Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 1715, Ley INRA Ley de 18 de
octubre de 1996.

Gaceta Oficial de Bolivia,
Estado Plurinacional de Bolivia, Ley de Reconducción Comunitaria. Ley
N° 3545

O.I.T.

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169)
Ginebra, 27 de junio de 1989

ONU

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos
indígenas
Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de
2007

ANEXOS