

**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)

**“ARTICULACIÓN ENTRE TIPOS DE PROPIEDAD CON  
JURISDICCIONES TERRITORIALES, QUE GARANTICEN  
EL SANEAMIENTO Y ACCESO A LA TIERRA Y  
TERRITORIO”**

**INSTITUCIÓN : Instituto Nacional de Reforma Agraria**

**POSTULANTE : Laura Quispe, Lourdes Emiliana**

**La Paz – Bolivia**  
**2010**

### *Dedicatoria*

*El presente trabajo de Grado se lo dedico a Dios quien es el autor directo de todos mis logros, el cual me concedió los medios para lograrlo. De igual manera a mi madre Lourdes Zuispe y mis hermanas Catherine y Caroline Laura por estar siempre a mi lado, apoyándome en todas mis decisiones y dándome la fuerza para obtener mis metas, ya que ellas siempre me han acompañado a lo largo de este camino que no termina aún.*

### *Agradecimientos*

*Agradezco la valiosa colaboración que me ha prestado la Universidad Mayor de San Andrés y la Carrera de Derecho como mi casa de estudio, a los docentes por su gran amabilidad, comprensión y solidaridad con mi persona y en particular al Dr. Juan Ramos M.*

*También agradezco al Instituto Nacional de Reforma Agraria por haberme apoyado en el transcurso de mi Trabajo Dirigido, en especial a la Dra. Luz Marina Ortiz Villarroel por su ayuda, apoyo, cooperación y conocimiento los cuales serán de mucha ayuda en el ejercicio de mi carrera profesional.*

## INDICE GENERAL

### Índice de Contenido

	Pág.
Dedicatoria.....	i
Agradecimientos .....	ii
PROLOGO.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	x
<b>TITULO PRIMERO.....</b>	<b>1</b>
<b>DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFÍA.....</b>	<b>1</b>
<b>EVALUACIÓN Y DIAGNOSTICO DEL TEMA .....</b>	<b>2</b>
A.    MARCO INSTITUCIONAL .....	2
B.    MARCO TEÓRICO .....	2
CORRIENTE DEL PENSAMIENTO POLÍTICO .....	2
TIERRA Y TERRITORIO .....	4
CONCEPCIÓN.....	5
LA TENENCIA DE LA TIERRA EN BOLIVIA .....	6
APARICIÓN DEL LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO EN BOLIVIA.....	10
MERCADO DE TIERRAS EN BOLIVIA.....	11
C.    MARCO HISTÓRICO .....	13
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROBLEMÁTICA DE TIERRA TERRITORIO EN BOLIVIA .....	13
ANTECEDENTES SOCIALES Y LAS PRINCIPALES NORMAS LEGALES SOBRE TIERRA DE 1925 A 1900.....	15
D.    MARCO CONCEPTUAL .....	16
E.    MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE.....	17
<b>DIAGNOSTICO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA .....</b>	<b>19</b>
<b>TITULO SEGUNDO .....</b>	<b>20</b>
<b>DESARROLLO DEL DIAGNOSTICO DEL TEMA .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>21</b>
<b>1.    DERECHO A LA TIERRA Y TERRITORIO .....</b>	<b>21</b>
1.1.    TIERRA Y TERRITORIO .....	21
1.1.1.    Relaciones con el territorio.....	23
1.1.2.    Son derechos fundamentales.....	25
1.1.3.    Los derechos son aspiraciones legítimas de los pueblos .....	26
1.1.4.    Tierra y territorio, necesarios para la vida y la cultura .....	26

1.2.	CONTENIDOS GENERALES Y ESPECIALES DEL DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO .....	27
1.2.1.	Contenidos y características generales del derecho a la tierra y al territorio .....	28
1.2.1.1.	Acceso a la tierra.....	28
1.2.1.2.	Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.....	31
1.2.2.	Contenidos específicos del derecho a la tierra y al territorio para los grupos étnicos .....	32
1.2.2.1.	Consulta previa .....	33
1.2.3.	Relación del derecho a la tierra y al territorio con otros derechos humanos .....	35
1.2.3.1.	El derecho a la tierra y al territorio y el derecho a alimentación adecuada .....	35
1.2.3.2.	El derecho a la tierra y al territorio y el derecho a la vivienda digna ..	36
1.2.3.3.	El derecho a la tierra y al territorio y el derecho al trabajo .....	37
1.2.3.4.	El derecho a la tierra y al territorio y el derecho al medio ambiente sano .....	37
1.2.3.5.	El derecho a la tierra y al territorio y los derechos de participación y asociación .....	38

**CAPITULO II .....** **40**

**2. SANEAMIENTO DE TIERRAS Y EL DERECHO DEL ACCESO A LA TIERRA Y TERRITORIO.....** **40**

2.1.	DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA .....	40
2.1.1.	Datos para la construcción de un estado de la cuestión sobre derechos de los pueblos indígenas .....	41
2.1.2.	La base para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas .....	46
2.1.3.	Los derechos de los pueblos indígenas en la CPE.....	49
2.2.	INSTITUCIONES ENCARGADAS DE CONTROLAR EL SEGUIMIENTO DE TRAMITACIÓN SOBRE EL SANEAMIENTO DE TIERRAS .	52
2.3.	SANEAMIENTO DE TIERRAS.....	53
2.3.1.	Cómo iniciar el trámite y cuáles son los requisitos para saneamiento TCO .....	54
2.4.	DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS .....	54
2.4.1.	Tierras fiscales identificadas.....	55
2.4.2.	Distribución de Tierras Fiscales .....	57
2.4.3.	Reversión y expropiación .....	58
2.5.	CONFLICTOS.....	60
2.5.1.	Conflictos en gestiones anteriores .....	61
2.6.	ESTADO DEL SANEAMIENTO .....	64
2.6.1.	Resultados generales del proceso de saneamiento.....	66

2.6.2.	Saneamiento por tipo de propiedad .....	69
2.6.3.	Saneamiento y titulación por departamento.....	71
<b>CAPITULO III.....</b>		<b>73</b>
<b>3. DESARROLLO RURAL, INDÍGENA, CAMPESINO Y LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO.....</b>		<b>73</b>
3.1.	LA LEY INRA Y LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO). .....	73
3.2.	PROBLEMÁTICA ACTUAL .....	74
3.3.	DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS .....	75
3.4.	AUTONOMÍAS.....	75
3.5.	CONFLICTOS IRRESUELTOS .....	76
3.6.	EL DESAFÍO DEL DESARROLLO RURAL, INDÍGENA, CAMPESINO Y DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO .....	76
<b>CAPITULO IV .....</b>		<b>78</b>
<b>4. ANÁLISIS JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES EN EL SANEAMIENTO DE TIERRAS.....</b>		<b>78</b>
4.1.	JURISDICCIONES TERRITORIALES.....	78
4.1.1.	Control territorial .....	78
4.1.2.	La defensa territorial.....	79
4.1.3.	La identificación de intereses estratégicos.....	79
4.1.4.	Proyección estratégica del desarrollo integral .....	79
4.2.	AUTONOMÍAS.....	80
4.3.	LEGISLACIÓN POSITIVO VIGENTE SOBRE EL SANEAMIENTO DE TIERRAS.....	83
4.3.1.	La Constitución Política del estado (ley de 7 de febrero de 2009). ....	83
4.3.2.	La Ley INRA .....	83
4.3.3.	La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545.....	88
<b>CAPITULO V .....</b>		<b>89</b>
<b>5. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LEY. ....</b>		<b>89</b>
5.1.	MODIFICACION AL Art. 18, DE LA LEY N° 1715, LEY INRA. ....	89
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>		<b>92</b>
CONCLUSIONES .....		93
RECOMENDACIONES.....		95
BIBLIOGRAFÍA .....		96
ANEXOS .....		100

## Índice de Cuadros

	<b>Pág.</b>
Cuadro 2.1: TIERRAS FISCALES IDENTIFICADAS (1996-2009).....	56
Cuadro 1.2: DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS FISCALES 1996 - 2009.....	57
Cuadro 2.3: PROCESOS DE REVERSIÓN.....	59
Cuadro 2.4: ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO (1996 – 2009) .....	65
Cuadro 2.5: RESULTADOS GENERALES DEL PROCESO DEL SANEAMIENTO (1996-2009) .....	67
Cuadro 2.6: SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR TIPO DE PROPIEDAD SUPERFICIE EN HA (1996 – 2009) .....	69
Cuadro 2.7: SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR DEPARTAMENTO (1996 – 2009) .....	71

## PROLOGO

Bolivia es un país heterogéneo conformado por muchos pueblos indígenas originarios cada cual con sus propias características socioculturales y una definición territorial ancestral que particulariza su identidad y su historia. Los pueblos originarios como se denominan los que habitan las tierras altas organizados en comunidades, ayllus y markas han subsistido hasta nuestros días manteniendo sus formas tradicionales de organización en lo político, social, cultural y económico, asimismo han tratado a lo largo de la historia de mantener y precautelas sus territorios ancestrales pese a sufrir violentos procesos de fragmentación territorial durante la colonia e inicios de la república.

La desarticulación de los territorios ancestrales durante periodos históricos diferentes fue una de las causas más importantes para la gestación de los conflictos territoriales. Por un lado, el Estado colonial impuso políticas de organización territorial ajenas a la lógica del manejo del espacio de las organizaciones originarias que se traducía en unidades político administrativas de provincias, repartimientos, doctrinas y pueblos de reducción con la intención de afianzar el cobro de la contribución territorial y organizar de mejor manera el trabajo. Por otro lado, durante la república se dio continuidad al proceso de fragmentación territorial con la creación de los departamentos, provincias y cantones que no tenían ninguna coincidencia con las formas tradicionales de organización territorial de los pueblos originarios que habían coadyuvado por la consecución de la república.

Actualmente se determina la descentralización con la creación de autonomías y crea conflictos de jurisdicciones territoriales.

Es así que los conflictos territoriales, se manifestaron de distintas formas y en distintos momentos, desde demandas por el reconocimiento de tierras ancestrales, reconocimiento



de títulos otorgadas durante la colonia, procesos de enajenación de tierras, sobre posición de nuevas formas de organización territorial, movilidad jurisdiccional de poblaciones integras a otras unidades políticas administrativas y un conjunto de pleitos internos por la posesión de la propiedad agraria.

Los conflictos más notorios y de mayor persistencia se relacionan con la sobre posición de nuevas formas de organización territorial, especialmente nuevas unidades político administrativas.

En este marco hay un conjunto de conflictos de esta naturaleza que requieren de una atención en su tratamiento y una estrategia adecuada para su resolución en el marco de la actual coyuntura política que vive el país, aunque sea muy difícil reconstituir territorios ancestrales dada la complicada política organizativa territorial nacional, pero que se deben tomar en cuenta otras alternativas en el marco de la nueva CPE.

De ahí que se expone la problemática del saneamiento de tierras dentro las nuevas jurisdicciones territoriales en el marco de las autonomías, donde el presente trabajo plantea una solución a estos conflictos que garanticen el saneamiento de tierras. Llevada a cabo por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Por todo lo antes mencionado me siento orgullosa saber que lo que un día sembramos, está dando sus frutos en tu trabajo Lourdes Emiliana Laura Quispe, el cual resulta un aporte valioso a la solución de conflictos dentro del proceso de Reconducción Comunitaria. Mis más sinceros agradecimientos por tu colaboración.

**Dra. Luz Marina Ortiz Villarroel**  
**Profesional Jurídico I**  
**Instituto Nacional de Reforma Agraria**



# INTRODUCCIÓN

A pesar de que comprendemos que la tierra es tan importante, no existe un reconocimiento textual de la tierra y el territorio como derechos de los seres humanos. Esto debido a los problemas y conflictos y más aun de los conflictos de jurisdicciones debido a las autonomías.

Muchos afirman que la tierra no es un derecho fundamental porque éste es un bien del cual pueden apropiarse libremente las personas. Consideramos que afirmar que la única relación que tienen los seres humanos con la tierra es la propiedad sobre la misma, es desconocer que dependemos de ella para existir. Comprender a la tierra como un bien del cual se puede apropiar y disponer libremente es desconocer el carácter imprescindible de la misma para la reproducción de la vida; es restarle importancia a la función que ésta cumple en la vida de toda la humanidad.

En base a la premisa expuesta y teniendo en cuenta los conflictos de jurisdicciones dentro el saneamiento de propiedad de las tierras, la presente investigación expone como articular los conflictos de las jurisdicciones con relación a las autonomías en base a los siguientes capítulos contenidos en la segunda parte de la presente monografía:

Capítulo 1: Que explica la doctrina inherente al DERECHO A LA TIERRA Y TERRITORIO

Capitulo 2: Contenido sobre el SANEAMIENTO DE TIERRAS Y EL DERECHO DEL ACCESO A LA TIERRA Y TERRITORIO DENTRO DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

Capitulo 3: Que explica las políticas sobre el DESARROLLO RURAL, INDÍGENA, CAMPESINO Y LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO

Capitulo 4: En esta parte de la monografía se expone un ANÁLISIS JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES EN EL SANEAMIENTO DE TIERRAS.

Capitulo 5: Contiene la articulación de un numera dentro la ley INRA como PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LEY.

**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° 1163/2009 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 Comité Ejecutivo de la Facultad de Derecho y Cs. Políticas N° 089/2008 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° 057/2009 realice mis prácticas Pre-profesionales.

## **B. MARCO TEÓRICO**

### **CORRIENTE DEL PENSAMIENTO POLÍTICO**

Varias son las doctrinas políticas y normas jurídicas 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:

*“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”.*

De la misma manera existen varios convenios internacionales que nos protegen. 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) o Ley No. 1257, que 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”*

Además las leyes reconocen que, de acuerdo a nuestros usos y costumbres, hagamos la distribución equitativa y justa de las tierras por familias. En esa distribución tenemos que tomar en cuenta a las mujeres ya sean solteras, casadas o viudas. Ellas son parte de nuestras comunidades y por lo tanto, al igual que los varones, tienen sus derechos.

Pero también es importante acceder a otros recursos naturales, como el agua y bosques que existen en las regiones donde vivimos. Sobre esto hay disposiciones que nos protegen.

*“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"*<sup>1</sup>

*"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 asumirlas responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras".*<sup>2</sup>

## **TIERRA Y TERRITORIO**

Si bien Bolivia es un país que tiene una extensión territorial de 1'098.581 kilómetros cuadrados y una población actual de más de nueve millones de habitantes, lo que muestra un bajo nivel de densidad demográfica, la tenencia de la tierra en Bolivia es una problemática de hoy y de mucho antes de la fundación de la República; tierras, minas y siervos eran los premios a los súbditos de la corona española en nuestro continente.

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.

---

<sup>1</sup> Convenio 169 de la OIT

<sup>2</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



## CONCEPCIÓN

Como concepción de Tierra se tiene 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.

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.

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.

Para el investigador Pablo Regalsky, el territorio no se refiere sólo a lo biofísico (el espacio geográfico y sus elementos), sino principalmente a la forma de apropiación humana de lo biofísico, lo que resulta de la interacción entre la sociedad y el espacio en que vive<sup>3</sup>. De lo contrario estamos hablando de un espacio físico o biofísico, no de un territorio. El territorio supone que existe una estructura social, política y cultural, a través de la cual una determinada sociedad o parte de ella se apropia o

---

<sup>3</sup> Carlos Ricardo Valenzuela Castaños, Tierra y territorio en Bolivia; CEDIB; Ed. Chantal Liegeois; Cochabamba – Bolivia 2009, pág. 10.

ejerce control sobre un conjunto de recursos “naturales”. Cuando hay conflicto entre una parte de la sociedad (como son los pueblos indígenas) y un Estado que no los representa, entonces el territorio supone la existencia superpuesta o no, de estructuras de poder político en conflicto por el acceso o control de esos recursos. Actualmente éste es el verdadero problema en Bolivia, el control del territorio.

La concepción del campesino andino sobre el significado del control de su territorio, se encuentra ligado a una organización socioeconómica que mantiene los criterios jerárquicos de los ayllus andinos liderados por sus autoridades tradicionales y donde la producción se encuentra basada en el acceso colectivo a los recursos.<sup>4</sup>

En las tierras bajas, la concepción del control de su territorio, se encuentra ligada a que en esas vastas regiones existe una precariedad absoluta sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su tierra territorio, especialmente por la otorgación de concesiones para la explotación de recursos naturales, lo que originó que a mediados de los años 80 se presenten conflictos por las jurisdicciones comunales y áreas indígenas, lo que va a lograr relanzar la estructura organizativa del Cabildo Indigenal para la defensa de su territorio.

## **LA TENENCIA DE LA TIERRA EN BOLIVIA**

La antigua Constitución Política del Estado, vigente desde 1967 y modificada en el año 2004, definía en su Artículo 136, en los Parágrafos I y II que el suelo y el subsuelo con todos sus recursos naturales son de dominio originario del Estado y mediante las leyes se establecerán las condiciones de concesión y adjudicación a particulares.

En este sentido, a través del transcurso de toda la vida republicana, los diferentes gobiernos a nombre del Estado traficaron y regalaron la tierra y el territorio a

---

<sup>4</sup> Platt, 1976

terratenientes y empresas capitalistas nacionales e internacionales con todos sus otros recursos naturales de acuerdo a sus mezquinos intereses de grupos y familiares. El siglo XIX se caracteriza por la reversión de tierras comunales en el occidente efectuada por el Estado a favor de terratenientes con el pretexto de que éstos serían los únicos actores que podrían traer el “progreso” a la Nación.

Al mismo tiempo, esta etapa también se caracteriza por la dotación de concesiones mineras sobre miles de parcelas a los mismos terratenientes que diversificaban sus actividades. De esta manera se da origen a un poder minero feudal en Bolivia que hasta ahora sigue siendo difícil desarticularlo. Durante el siglo XX, la extracción de hidrocarburos abarca casi todo el ámbito estatal con la entrega de concesiones de explotación hidrocarburífera a empresas transnacionales mediante contratos dolosos. Solamente dos empresas estatales tuvieron cierto protagonismo en la gestión de los recursos naturales y la tierra territorio; La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), entre 1952 y 1986 y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), entre 1936 y 1996, cuando el gobierno de Sánchez de Lozada convierte a la empresa en “YPFB residual” después de desmembrarla para entregarla a empresas transnacionales.

La principal característica de las concesiones mineras y petroleras es la entrega a privados de grandes extensiones territoriales con todos los recursos naturales que se encuentran en su interior, especialmente el agua, sobre los que tienen mayor derecho de uso que los pueblos indígenas y originarios que siempre vivieron allí. Como ejemplo, la transnacional española Repsol – YPF, es una de las transnacionales que más concesiones tiene, 28 áreas entre bloques de exploración y campos de explotación en 1'378. 082 hectáreas que abarca el 49% de todo el territorio que actualmente se encuentra con operaciones petroleras.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Revista Petropress, N° 9, abril de 2008

A partir de 1953, el proceso agrario fue llevado a cabo por gobiernos con inspiración nacionalista y fuerte intervención estatal hasta 1985 y luego con los Programas de Ajuste Estructural inspirados por el neoliberalismo orientado hacia el mercado, lo que produjo en el país una gran concentración de tierras en pocas familias.

El departamento de Santa Cruz es el lugar donde existe la mayor concentración de tierras. Siendo el departamento más extenso del país, apenas cuatro personas son dueñas de 803 mil hectáreas de tierra, casi la misma extensión que poseen 743 empresarios con predios de entre 1.000 y 1.500 hectáreas. La desigualdad es tal, que los cuatro potentados del departamento tienen 10 veces más tierra que 4.190 beneficiarios dueños de predios menores a una hectárea, según datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria.<sup>6</sup>

En el periodo 1953 – 2002, se distribuyeron 35.9 millones de hectáreas en el departamento de Santa Cruz. De ese total, el 52 por ciento de la tierra, es decir 18.8 millones de hectáreas, fue para un poco más de 11 mil beneficiarios, que no representan ni el 8 por ciento del total de beneficiarios (144.162).

En medio siglo, los pequeños propietarios crúcenos (38 por ciento de los beneficiarios), recibieron el 6 por ciento de la tierra; los medianos propietarios (15 por ciento de los beneficiarios), obtuvieron el 20 por ciento de la tierra; y las TCO indígenas (22 por ciento de los beneficiarios), el 14 por ciento de la tierra.

Informes preliminares del INRA, dan cuenta que 24 beneficiarios (menos de 0.1 por ciento de los beneficiarios totales), poseen haciendas de más de 20 mil hectáreas. Este reducido grupo poseería en total más de 1.4 millones de hectáreas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> INRA, 2008

<sup>7</sup> Somos Tierra, N° 2, agosto, 2008, INRA

Al ser la tierra de dominio originario del Estado que se constituye en un actor más en la gestión de la tierra-territorio, los organismos encargados de esa administración como el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), hasta el momento han identificado tierras fiscales en cinco departamentos.

Del total de tierras fiscales hay que distinguir aquellas que no son distribuibles, de aquellas que sí se pueden distribuir. La superficie de tierra fiscal no distribuible, según la legislación ambiental y forestal, es aquella que corresponde a reservas forestales, áreas protegidas y concesiones forestales, aunque la nueva legislación agraria, considera que algunas de estas tierras son compatibles con criterios de manejo sostenible y por tanto serían susceptibles de distribución.

Según la información disponible, las tierras fiscales identificadas en el periodo 1996-2006, registradas como superficie no distribuible alcanzan a 3 millones de hectáreas. De este total la mayor superficie, 2.2 millones de hectáreas, se encuentra en Santa Cruz. Son áreas de reserva de la fauna silvestre y reservas forestales; la superficie no distribuible de La Paz es área de reserva forestal, la de Pando es área de reserva natural y reserva forestal y la que corresponde a la jurisdicción de Potosí está parcialmente sobrepuesta a un parque nacional<sup>8</sup>.

En total se han distribuido 198.928 hectáreas en cinco departamentos de Bolivia, la mayor superficie se encuentra en Pando. Hay que destacar que de esta superficie 160.426 hectáreas fueron distribuidas el año 2006 como resultado de la política de tierras del gobierno del presidente Morales y sólo 38.501 hectáreas durante el periodo de nueve años anteriores (1996-2005)<sup>9</sup>.

Analizando los cuadros anteriores, es importante reconocer que las tierras fiscales que pueden ser distribuidas apenas alcanzan a un poco más de un millón quinientas

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Somos Tierra, N° 2, agosto, 2008, INRA

mil hectáreas. En este sentido, esta poca cantidad de tierras fiscales identificadas y que pueden ser distribuidas, nos demuestra que aún actualmente, no existe una verdadera voluntad política para administrar con justicia el reparto de tierras en el país. La existencia de miles de familias indígenas y campesinas que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente, amerita políticas gubernamentales que vayan a favor de esas miles de familias, para compensar de alguna manera el despojo sufrido de su tierra territorio durante cientos de años por poderes de elites terratenientes y latifundistas ligados al manejo del Estado.

### **APARICIÓN DEL LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO EN BOLIVIA**

La promulgación del Decreto Ley 3464 de la Reforma Agraria en 1953, fue realizada como una medida para transitar de una estructura agraria feudal dominante, a la coexistencia de la empresa capitalista y las unidades campesino indígenas, pero la aplicación de esta medida derivó en la creación de una estructura dual entre occidente y oriente; en la región occidental del país, se formalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural indígena y el reparto de tierras apareciendo los minifundios, aunque estuvo condicionado por los ecosistemas de altura. En el oriente, sirvió para legalizar extensos latifundios. Asimismo, el Estado canalizó créditos, caminos, infraestructura productiva, mercados, fuerza laboral, mediante asentamientos humanos dirigidos, todo para potenciar el agronegocio.

El investigador y analista social, Carlos Romero, sostiene que dos factores distorsionaron la aplicación de la reforma agraria en tierras bajas: las anormalidades y corrupción y el poder económico y político acumulado en torno a actividades irregulares, por lo que se configuró un sistema de dominación, traducido en la imposición de relaciones económicas de explotación y aprovechamiento

monopólico de las riquezas, dominación política y opresión cultural, articuladas en torno al control de la tierra y los recursos naturales<sup>10</sup>.

Este sistema de dominación política y opresión cultural que se relacionan con el control de la tierra, se viene arrastrando desde hace más de trescientos años, con un sistemático despojo de tierras a los pueblos indígenas y campesinos durante la Colonia y la República. Esta escandalosa concentración de tierras en manos de unos cuantos terratenientes, provoca conflictos en nuestra sociedad que dan lugar a regímenes de opresión y explotación laboral de tipo feudal, que han logrado conformar elites terratenientes y latifundistas que en la actualidad no quieren perder sus privilegios y recurren incluso a la matanza de indígenas y campesinos para mantener en su poder las tierras usurpadas a sus legítimos dueños.

## **MERCADO DE TIERRAS EN BOLIVIA**

Debido a la inexistencia de un sistema de registros, que contemple la manutención de información tanto cualitativa como cuantitativa sobre el mercado de tierras (compra, venta o alquiler) en las diferentes regiones, no se pueden arrojar cifras certeras que determinen los mercados activos e inactivos. Existen grandes extensiones territoriales que no han sido pobladas, al igual que regiones que se poblaron rápidamente en los últimos años, por lo tanto hay mercados muy activos en algunas regiones de Bolivia y en contraparte existen zonas donde las transacciones de mercado de tierras son muy esporádicas y escasas.

Antes de la promulgación de la Ley INRA, el mercado de tierras se caracterizaba por la informalidad, debido a que la Ley no exigía que todas estas transacciones sean registradas, pero a partir de su aplicación, esta ley prevé un marco legal y mecanismos que facilitan la introducción de las tierras en el mercado.

---

<sup>10</sup> Bolpress, 2005

Con la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria N° 3545, efectuada por el gobierno de Evo Morales, se determina que las hipotecas y gravámenes sobre tierras, en caso de reversión, quedan extinguidas de pleno derecho, pasando esas hipotecas y gravámenes a otros bienes de los deudores. Al mismo tiempo, la citada Ley, también establece que a los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral y de la propiedad agraria, toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el INRA como un requisito de forma para su validez y su inscripción en el Registro de Derechos Reales.

También está dentro los objetivos del saneamiento el formalizar este mercado, ya que mediante los Títulos Ejecutoriales otorgados, los propietarios podrán contar con seguridad jurídica que les motive a formalizar todas las transacciones que precisen ser registradas.

La Superintendencia Agraria se encarga de tasar las tierras fiscales mediante métodos estipulados en la Ley. Este método no es definitivo, pero actualmente es el único operativo.

En cuanto a tierras que tengan propietarios, las condiciones del mercado y la ley de oferta y demanda dictaminan los precios de la tierra, de acuerdo a región y ubicación. Tampoco se puede hablar de precios promedio, porque inclusive en una región pequeña el precio de las parcelas puede variar significativamente debido por ejemplo, a la proximidad de una carretera o el acceso a servicios básicos. Para tener una idea de los precios y las diferencias, podemos indicar que en Bolivia existen tierras fiscales en el área rural cuyo precio por hectárea es de \$us 0,30 y a la vez existen lugares – como por ejemplo en el departamento de Cochabamba – donde una hectárea puede venderse por \$us 3.000.000. En áreas como ésta, el tamaño de las parcelas no excede el de una hectárea, en cambio en lugares donde la tierra es más barata existen propietarios de grandes extensiones.



## **C. MARCO HISTÓRICO**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROBLEMÁTICA DE TIERRA TERRITORIO EN BOLIVIA**

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 expoliación 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 un 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 exvinculación 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.<sup>11</sup>.

#### **ANTECEDENTES SOCIALES Y LAS PRINCIPALES NORMAS LEGALES SOBRE TIERRA DE 1925 A 1900**

- Ley del 20 de septiembre de 1826; Antonio José de Sucre. Se suspende la entrega de tierras a los indígenas.
- Ley del 27 de diciembre de 1826; Antonio José de Sucre. Entrega de tierras baldías a los indígenas que así lo soliciten mediante un escrito ante el gobernador de su provincia.

---

<sup>11</sup> Valenzuela 2007

- Ley del 28 de septiembre de 1868; Mariano Melgarejo. Las tierras de las comunidades son declaradas de propiedad del Estado, las que podrán ser vendidas en subastas públicas.
- Ley del 31 de julio de 1871; Agustín Morales. Se anulan las ventas o enajenaciones de las tierras de las comunidades y ayllus efectuadas por las leyes dictadas por Mariano Melgarejo.
- Ley del 5 de octubre de 1874; Tomás Frías. Se prohíbe tomar el nombre de comunidad o ayllu y se desconoce a sus autoridades. Los reclamos de los indígenas sobre sus tierras deberán realizarse de forma individual y ya no como comunidad o ayllu. Se crean las mesas revisadoras que serán las instancias legales para el reconocimiento de los límites de las propiedades, para la extensión de los títulos de propiedad, para el cobro de impuestos y otros como el reparto de aguas.
- Ley del 13 de noviembre de 1886; Gregorio Pacheco.
- Se declara la venta de todas las tierras fiscales en el país. Se las puede vender a nacionales o extranjeros indistintamente, lo mismo que adjudicarlas con carácter gratuito, también de manera indistinta a nacionales o extranjeros.
- Ley del 10 de noviembre de 1900; José Manuel Pando. Se continúan con las revisitas según la Ley del 5 de octubre de 1874.

## **D. MARCO CONCEPTUAL**

### **1) 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.<sup>12</sup>

## 2) **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.<sup>13</sup>

## 3) **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 parte<sup>14</sup>

# E. MARCO JURÍDICO POSITIVO VIGENTE

## — *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO*

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.

## — *LEY N° 1715, LEY INRA, Ley de 18 de octubre de 1996.*

**ARTICULO 64° (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 65° (Ejecución del Saneamiento).**- El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las Direcciones Departamentales queda

---

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley INRA, Art. 64

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 66° (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 2° 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 67° (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 68° (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.

— *La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545*

## **DIAGNOSTICO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA**

“ARTICULACIÓN ENTRE TIPOS DE PROPIEDAD CON JURISDICCIONES TERRITORIALES, QUE GARANTICEN EL SANEAMIENTO Y ACCESO A LA TIERRA Y TERRITORIO”

**TITULO SEGUNDO**

**DESARROLLO DEL  
DIAGNOSTICO DEL TEMA**



# **CAPITULO I**

## **DERECHO A LA TIERRA Y TERRITORIO**

### **1.1. TIERRA Y TERRITORIO**

Darío Fajardo nos propone una visión complementaria entre ambos términos.

Según él: “Tierra y territorio son dos conceptos íntimamente relacionados. Por tierra se entiende la base física y productiva de un territorio. Por territorio se entiende el conjunto de relaciones y representaciones que se construyen a partir de la tierra”<sup>15</sup>.

Esta visión reconoce que la tierra y el territorio son conceptos que se deben comprender conjuntamente. En los procesos de reivindicación por el territorio es necesaria la reivindicación por la tierra.

No es posible construir un territorio sin su base material: la tierra. Esta visión nos permite argumentar que los campesinos y los afrodescendientes, al igual que los pueblos indígenas originarios, también han construido relaciones y representaciones entre sus formas de vida y el entorno físico en el cual se desarrollan sus culturas. Por lo tanto, el concepto de territorio nos permite comprender las relaciones que construyen los seres humanos entre sí (sin importar su condición étnica) y con el entorno en el cual se encuentran presentes. El territorio es por lo tanto un concepto que se construye y se reproduce colectivamente.

---

<sup>15</sup> Fajardo, Darío, 2002, Tierra, poder político y reformas agraria y rural, Cuadernos Tierra y Justicia, Bogotá, ILSA, p. 21.

Los campesinos, indígenas originarios y pobladores urbanos han definido con sus propias palabras lo que para ellos significan la tierra y el territorio. Vamos a examinar las comprensiones que nos propone cada uno de ellos.

Los campesinos reconocen la importancia que tiene la tierra para sus vidas: “Para los pueblos campesinos la tierra es vida, es parte de la naturaleza, de la cual también forma parte el ser humano. (...) La tierra es subsistencia, es trabajo. Los campesinos están muy apegados a su tierra, allí es donde han vivido por varias generaciones. En la tierra están sus raíces, pero también su futuro y el de sus hijos”<sup>16</sup>.

“El territorio es y forma parte de nuestra vivencia social y cultural y jamás puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial. Él es para nosotros, los dueños y pobladores ancestrales, un espacio que acoge la vida de las Comunidades de manera integral, con pueblos, culturas y organizaciones sociales propias, y que nos proporciona los recursos naturales para la reproducción de la vida y la cultura. (...) Este es todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques los animales, la tierra para cultivar, los minerales, pero también incluye todo aquello que no se puede tocar con las manos y que hace parte de nuestra cosmovisión, esto es, las manifestaciones culturales propias, las tradiciones, las costumbres, las fuerzas sobrenaturales que rigen la naturaleza, los espíritus de nuestros ancestros que protegen el territorio, las formas propias de relacionarnos con la naturaleza y nuestro conocimiento ancestral”<sup>17</sup>.

Los pueblos indígenas originarios campesinos han defendido su territorio desde la agresión que sufrieron con la conquista y la colonia española, y aún hoy, después de cinco siglos siguen defendiéndolo y protegiéndolo de las agresiones que la civilización occidental comete contra su integridad. Para los indígenas “el territorio es un concepto espiritual, es la madre de todo, es el ente sin el cual no pueden vivir ni respirar. Estas

---

<sup>16</sup> Movimiento Nacional Campesino Indígena, 2006, Nuestros derechos: la tierra, Salta, Argentina, p. 7.

<sup>17</sup> Ascoba, 2005, “Qué es para nosotros el territorio”, en Selva y Río, No. 2, Riosucio, Chocó, diciembre de 2005.

comunidades tienen un vínculo muy fuerte, de carácter simbólico, con la tierra y el territorio: a la madre tierra hay que cuidarla”<sup>18</sup>. También, consideran que el territorio es el lugar donde los individuos desarrollan sus derechos e impulsan su dinámica creativa. “El territorio es fundamental porque allí están tendidos los hilos que sirven de comunicación entre lo material y lo espiritual”<sup>19</sup>.

Igualmente, también reconocen la relación que se da entre los elementos que configuran los territorios: “Se entiende por territorio un conjunto de cosas, la cultura, la relación cultural que tiene esa comunidad con el territorio. (...) La relación de los pueblos indígenas con la tierra está planteada con los sitios sagrados, con todo lo que tiene que ver con la naturaleza, la interpretación misma de los ciclos naturales. Lo primero que tiene que ver con los territorios son las personas, después la relación de las personas con el espacio”<sup>20</sup>.

Los pobladores de los territorios populares también han construido un concepto sobre éste. Para ellos, “el territorio es mucho más que montañas, valles, ríos, asentamientos humanos, puentes, caminos, cultivos, paisajes; es el espacio habitado por la memoria y la experiencia de los pueblos. (...) Es espacio construido por el tiempo, el de la naturaleza, y el de los seres humanos, de los pueblos, de la vida”<sup>21</sup>.

### **1.1.1. Relaciones con el territorio**

Como hemos observado, el territorio existe en la medida en que sea construido por los seres humanos. Esta construcción se puede realizar de múltiples maneras: “como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de productos y de recursos

---

<sup>18</sup> Entrevista a líder indígena de la Organización Indígena de Antioquia, en Territorio: vida, dignidad y esperanza de los pueblos, Bogotá, Cinep, 2008.

<sup>19</sup> Entrevista a líder indígena de la Organización Indígena Kankuama, en Territorio: vida, dignidad y esperanza de los pueblos, Bogotá, Cinep, 2008.

<sup>20</sup> Organización Indígena Kankuama, 2006, Memorias III Congreso Pueblo Indígena Kankuamo, Valledupar, Ediciones Kuino, p. 143.

<sup>21</sup> Mesa Ambiental de los Cerros Orientales, 2008, Territorios populares, ambiente y hábitat, Bogotá, p. 19.

económicos, como circunscripción político administrativa, como belleza natural, como espacio de referencia de un pasado histórico o de una memoria colectiva, como símbolo de identidad”<sup>22</sup>, entre otras. Por lo tanto, lo que define al territorio como tal son las relaciones que se producen allí. Algunas de las relaciones que se pueden identificar dentro del concepto de territorio son<sup>23</sup>:

- Relaciones sociales: producto de la interacción entre los pobladores, como las de parentesco, amistad, compadrazgo y compañerismo.
- Relaciones culturales: definidas por las costumbres, creencias y formas de vida de los pobladores, de acuerdo a la trayectoria del grupo humano, y que generan arraigo e identidad frente al territorio y apropiación del mismo.
- Relaciones políticas: vinculadas al ejercicio del poder y a la capacidad de tomar decisiones autónomas sobre el destino de las tierras y los seres humanos que las ocupan.
- Relaciones de sostenimiento: marcadas por la utilización, transformación y producción de recursos para la subsistencia.
- Relaciones económicas: establecidas por la producción e intercambio de productos, bienes y servicios que se encuentran en el territorio.
- Relaciones ambientales: determinadas por el uso y conservación de los recursos naturales que se encuentran en el territorio.

Para los pobladores y pobladoras que habitan un territorio, éste es el elemento más importante para la reproducción de la vida. Sin la tierra, las relaciones que describimos anteriormente no podrían existir. Por lo tanto, el territorio es una relación que integra la tierra, los colectivos humanos que la habitan y las relaciones que hemos señalado. Los derechos a la tierra y al territorio son derechos fundamentales para los colectivos

---

<sup>22</sup> Pellegrino, P., 1981, “Espace, représentations du territoire et identités regionales”, citado por Gilberto Giménez, “Territorio y Cultura”, en Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, Época II, Vol. II, Número 4, Colima. diciembre, 1996, p. 11.

<sup>23</sup> Sergio Coronado Delgado: Derecho a la tierra y al Territorio, CINEP, Bogota – Colombia, 2009, Pág. 15.

humanos que los habitan, ya que de su reconocimiento, respeto, protección y garantía depende la existencia misma de estos grupos.

La tierra y el territorio son derechos fundamentales, y que por lo tanto el Estado adquiere obligaciones frente a los ciudadanos, ciudadanas y comunidades titulares de este derecho.

### **1.1.2. Son derechos fundamentales**

Existen varios argumentos que nos permiten sostener que la tierra y el territorio son derechos fundamentales, entre ellos:

- 1) Los derechos no son sólo garantías que encontramos en las normas. Ante todo, son el producto de las luchas y reivindicaciones históricas de los pueblos y los ciudadanos frente a los Estados, y existen como tal en la medida en que existan como aspiraciones legítimas de los ciudadanos.
- 2) Todos aquellos bienes o recursos que son de gran importancia para una sociedad, y que de su protección especial depende la reproducción de la vida y de las culturas, también deben ser considerados como derechos. Así sucede con la educación, la salud y la alimentación.
- 3) La ausencia de protección especial para la tierra y el territorio, como derechos fundamentales, ha ocasionado daños irreparables en la vida y la cultura de comunidades enteras.

Es necesario señalar que en nuestro país se ha reconocido al territorio como un derecho fundamental de las comunidades indígenas originarios campesinas. Sin embargo, este reconocimiento no significa ni la garantía integral de este derecho para estos grupos étnicos, ni la realización del derecho a la tierra y al territorio para quienes no hacen parte de los grupos étnicos, principalmente los campesinos y las campesinas.

### **1.1.3. Los derechos son aspiraciones legítimas de los pueblos**

La ausencia de un reconocimiento normativo explícito frente a los derechos a la tierra y al territorio no significa que éstos no existan. Como lo hemos señalado, el reconocimiento de los derechos es el producto de largos procesos históricos de reivindicación que han realizado los seres humanos frente a los Estados. Los derechos no existen únicamente a partir del reconocimiento legal. Estos comienzan a existir a partir de las necesidades vitales y las demandas fundamentales de los seres y los grupos humanos que los exigen.<sup>24</sup>

### **1.1.4. Tierra y territorio, necesarios para la vida y la cultura**

La tierra es un elemento de vital importancia para la población de nuestro país. Los conflictos por la tierra han marcado la historia de los pueblos de América Latina. Incluso hoy, en nuestro país se tiene unas profundas raíces en las problemáticas agrarias, que aún no se han solucionado, que se caracteriza por la alta concentración de la tierra y que se ha mantenido casi intacto desde los tiempos de la Colonia. Darío Fajardo nos indica que la alta concentración de la tierra tiene sus raíces en las formas coloniales de repartición de las mismas, que ha estado condicionada por las demandas de los mercados externos, el desplazamiento de la población rural y la colonización de las zonas de selvas y bosques<sup>25</sup>.

Para los países de América Latina la tierra es un recurso de gran importancia, ya que es el principal medio de producción. Nuestros países, gracias a las tierras fértiles, la ubicación geográfica, las condiciones climáticas y el acceso a una buena cantidad de recursos naturales, poseen una indudable vocación agrícola. Bajo estas condiciones, y en un ejercicio de soberanía sobre nuestras tierras y productos, nuestros

---

<sup>24</sup> El proceso de globalización ha afectado gravemente a los sectores rurales de los países periféricos, y de allí han surgido diversas expresiones de movimientos rurales en América Latina, África y Asia, que han logrado llamar la atención de la agenda pública sobre el tema de la tierra. Sam Yoyo y Paris Yeros, 2008, *Recuperando la tierra*, Buenos Aires, Clacso, p. 20-21.

<sup>25</sup> Fajardo, Darío, 2002, *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Bogotá, Universidad Nacional, p. 38.

pueblos nunca deberían enfrentar situaciones tan indignas como el hambre, o el desplazamiento forzado.

Además de ser un importante medio de producción, el acceso a la tierra garantiza la posibilidad de satisfacer una buena cantidad de necesidades básicas de los seres humanos<sup>26</sup>. Los pobladores rurales que además de tener acceso a la tierra, cuentan con condiciones para trabajarla y producir bienes y servicios a partir de ella, pueden satisfacer necesidades como la vivienda, el trabajo, el sustento, la alimentación, el vestido, entre otras. Garantizar el acceso a la tierra permite un mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales.

Por estos motivos, la tierra y el territorio son elementos vitales para los pobladores rurales y deben ser reconocidos como derechos, ya que sin ellos su existencia, sus formas culturales y su modo de vida se encontrarían en riesgo de desaparecer. Por lo tanto estos son bienes de gran importancia para nuestras sociedades, que requieren de una protección especial por parte del Estado. Considerar a la tierra y al territorio como derechos fundamentales también permite establecer límites y condiciones a su libre disposición y apropiación en el escenario del mercado. Este hecho genera obligaciones en cabeza del Estado para evitar su acumulación excesiva y otras situaciones inequitativas derivadas de ésta.

## **1.2. CONTENIDOS GENERALES Y ESPECIALES DEL DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO**

Reconocer la existencia del derecho a la tierra y al territorio implica contestar a la pregunta: ¿Qué quiere decir tener derecho a la tierra y al territorio?

---

<sup>26</sup> Provea, 1997, El derecho a la tierra, Caracas, p. 4.

En primer lugar vamos a revisar algunos contenidos generales del derecho a la tierra y al territorio que aplican para todos los pobladores rurales: Comunidades Indígena originario, campesinas Posteriormente observaremos algunas características del derecho a la tierra y al territorio que se aplican sólo a los indígenas originarios y campesinos. Y, finalmente, observaremos algunas relaciones que tiene el derecho a la tierra y al territorio con otros derechos humanos.

Además, el derecho a la tierra y al territorio existe porque el Estado ha adquirido obligaciones sobre la garantía de éste en el orden nacional e internacional y porque las comunidades y organizaciones rurales han demandado su cumplimiento.

### **1.2.1. Contenidos y características generales del derecho a la tierra y al territorio**

El contenido más importante del derecho a la tierra y al territorio se relaciona directamente con las demandas históricas de los sectores rurales en todo el mundo: el acceso a la tierra. Considerar a los sectores rurales como titulares del derecho a la tierra y al territorio significa que ellos tienen la expectativa de acceder a la tierra como un espacio físico en el cual puedan desarrollar autónomamente su forma de vida y su cultura.

#### **1.2.1.1. Acceso a la tierra**

La tierra es la base física sobre la cual se construye el territorio. Por lo tanto, el acceso a la tierra es fundamental para que los pobladores y comunidades rurales puedan construir un territorio.

Entender a la tierra como un derecho fundamental implica, como lo hemos señalado, que ésta “no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por los individuos



y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado”<sup>27</sup>. 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.

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.

---

<sup>27</sup> 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.

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 ellas<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> 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.

### **1.2.1.2.Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra**

Existen diferentes formas de acceder a la tierra: mediante la propiedad individual o colectiva, la posesión, el uso. A continuación vamos a observar qué quiere decir cada una de estas formas de acceso a la tierra:

- Propiedad: los pobladores rurales cuentan con un título o una escritura pública que certifica que son dueños de las tierras. La propiedad puede ser individual o colectiva, como en el caso de las comunidades indígena originario campesinas. Se dice que son los dueños de la tierra.
- Posesión: los pobladores rurales se comportan como los dueños de la tierra pero no cuentan con el título o la escritura pública que certifique que lo son.
- Uso: los pobladores rurales acceden a la tierra sin comportarse como dueños de la misma, es decir, reconociendo que la tierra es de otra persona. Esta situación se observa cuando se arrienda o se presta una tierra.

Si bien es cierto que promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los pobladores rurales es la situación más deseable, y el Estado debería promover la redistribución de la tierra mediante la titulación de la misma a los pobladores rurales, la realización del derecho a la tierra y al territorio no se restringe únicamente a la obtención del título de propiedad sobre un terreno. Por lo tanto quienes acceden a la tierra por medio de la posesión o del uso también deben ser considerados como titulares del derecho a la tierra y al territorio.

Así, en términos del derecho a la tierra y al territorio, lo que más nos interesa es que los pobladores rurales cuenten con seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Esto significa que deben existir mecanismos efectivos de protección de su derecho a la tierra y al territorio que les permitan enfrentar situaciones de vulneración del mismo, como desalojos injustificados o desplazamientos forzados.

Como lo hemos señalado, el derecho a la tierra y al territorio existe sin importar la forma en la cual los pobladores rurales accedan a la tierra (propiedad, posesión o uso). Este derecho incluso existe si los pobladores rurales no tienen acceso a la tierra, porque han sido desplazados o porque históricamente han sido excluidos del acceso a la misma.

Para que exista la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra se necesita que el Estado garantice los procedimientos necesarios para proteger la relación que tienen los pobladores rurales con las tierras.

Además de estos contenidos generales del derecho a la tierra y al territorio, existen contenidos específicos que se refieren particularmente a los pueblos indígena originario campesinas. Éstos últimos existen porque la garantía del derecho a la tierra y al territorio debe adecuarse a las especificidades culturales de los pueblos.

### **1.2.2. Contenidos específicos del derecho a la tierra y al territorio para los grupos étnicos**

Las comunidades indígena originario campesinas tienen un estatus especial de protección de su derecho a la tierra y al territorio, que implica la existencia de una atención especial por parte del Estado para proteger sus territorios ya que de esta protección depende la existencia de su cultura y de su forma de vida como pueblos.

Los contenidos especiales se fundamentan en que el Estado tiene la obligación de proteger a las comunidades y grupos humanos que tienen culturas y formas de vida distintas a las mayoritarias y que además han sido víctimas de agresiones históricas. También se explican porque el Estado ha suscrito una cantidad importante de normas nacionales e internacionales que reconocen obligaciones para proteger, garantizar y respetar este derecho para los pueblos indígena originario campesinas.

El contenido más importante del derecho al territorio para los pueblos indígena originario campesinas es el respeto, protección y garantía de su autonomía, cuyo sustento jurídico se encuentra en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. La autonomía se refiere a la capacidad de la comunidad de tomar decisiones propias, libres e independientes en la realización de sus proyectos de vida, social, cultural y económico. La autonomía implica también que los agentes externos a la comunidad no deben intervenir en los procesos que se generan al interior de las mismas. Por lo tanto, la interacción con otros actores debe realizarse de forma libre y con pleno consentimiento.

La autonomía implica además el ejercicio del autogobierno. Es decir, que los titulares de este derecho deben decidir acerca de la forma de organización política de la comunidad dentro de su territorio. Esta organización se realizará de acuerdo con las prácticas tradicionales de las comunidades. La autonomía en el campo cultural implica que las comunidades indígena originario campesinas deben tener la capacidad de definir de forma independiente los programas de protección y supervivencia de su cultura, entre ellos sus programas de educación y salud propia y los planes de vida y de desarrollo que se realicen sobre su territorio. Esta situación da origen al derecho a la consulta previa.

#### **1.2.2.1.Consulta previa**

El derecho de consulta previa es una garantía especial de la cual son titulares las comunidades indígena originario campesinas. Este derecho se refiere a que el Estado debe adelantar procedimientos para consultar a estos pueblos cuando se formulen o diseñen medidas administrativas o legislativas que puedan afectarlos directamente.

El derecho a la consulta previa se ha convertido en una herramienta importante para la defensa del derecho al territorio de las comunidades indígena originario campesinas. Este derecho ha permitido que los grupos étnicos puedan presentar acciones jurídicas en otras legislaciones latinoamericanas para solicitar a los jueces que detengan todas las

intervenciones que se realizan en sus territorios y sobre las cuales no se ha llevado a cabo un procedimiento de consulta previa.<sup>29</sup>

La consulta previa implica que ésta se realice por medio de procedimientos idóneos, que tengan en cuenta las particularidades culturales de los pueblos hacia las cuales se deben dirigir, que además tenga en cuenta las voces autorizadas por la comunidad y que puedan identificarse plenamente cuáles serán los impactos que tendrán las intervenciones que planean realizarse en los territorios de los grupos étnicos. Desconocer cualquiera de estas situaciones implica que se produce una vulneración del derecho a la consulta previa y por lo tanto, del derecho a la tierra y al territorio de las comunidades indígena originario campesinas.

Finalmente es importante observar que el derecho a la tierra y al territorio de las comunidades indígena originario campesinas tiene unas características especiales que refuerzan su especial protección por parte del Estado. Éstas son el carácter colectivo del mismo, la función social y ecológica del territorio, la inembargabilidad, la imprescriptibilidad y la inalienabilidad:

- *Propiedad colectiva*: los territorios de los pueblos indígena originario campesinas deben ser titulados de forma colectiva a nombre del Resguardo Indígena o del Consejo Comunitario correspondiente. La titulación de estas tierras ancestrales no puede hacerse a nombre de un individuo o una familia, ya que esto significaría poner en riesgo el carácter comunitario de la tierra. Esto no significa que los grupos étnicos, en el ejercicio de su autonomía, puedan indicar a qué familia o personas les corresponde determinada parcela o chacra, y que defina según sus costumbres y tradiciones las formas en las cuales estas tierras se transmiten entre los miembros de la comunidad.
- *Función social y ecológica del territorio*: la garantía del derecho al territorio implica también responsabilidades en cabeza de los titulares, como la protección

---

<sup>29</sup> Sergio Coronado Delgado: Derecho a la tierra y al Territorio, CINEP, Bogota – Colombia, 2009, Pág. 15.

y conservación de los recursos naturales y la adecuada utilización de las tierras por parte de todos los miembros de la comunidad.

- *Inembargabilidad*: no se puede utilizar el derecho al territorio como prenda de garantía sobre deudas, y por lo tanto no es susceptible de ser embargado<sup>30</sup>.
- *Imprescriptibilidad*: el derecho al territorio no tiene límites en el tiempo. Ningún agente externo puede tomar posesión de ellos con el propósito de convertirse en dueño<sup>31</sup>.
- *Inalienabilidad*: el derecho al territorio es irrenunciable por parte de los grupos étnicos. No es posible venderlo, comprarlo o cederlo a otra persona<sup>32</sup>.

### **1.2.3. Relación del derecho a la tierra y al territorio con otros derechos humanos**

La garantía del derecho a la tierra y al territorio permite la realización de otros derechos humanos. En la medida en que se garantice el derecho a la tierra y al territorio a las comunidades rurales, éstas pueden desarrollar sus proyectos de vida que incluyen la seguridad y soberanía alimentaria, la realización de su derecho a la vivienda, adelantar sus programas de educación propia, generar fuentes suficientes de empleo mediante la realización de actividades agrícolas y de otro tipo. A continuación vamos a profundizar algunos de los aspectos más importantes de esta relación del derecho a la tierra y al territorio con otros derechos humanos:

#### **1.2.3.1. El derecho a la tierra y al territorio y el derecho a alimentación adecuada**

La garantía del derecho a la tierra y al territorio permite la realización del derecho a la alimentación adecuada de las comunidades rurales a las cuales se les garantiza este

---

<sup>30</sup> Acción Social, 2005, Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, Las Comunidades Negras y su Derecho al Territorio, Bogotá, Pág. 8.

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. 9

<sup>32</sup> Ibidem.

derecho y facilita el acceso a los alimentos de la población en general. La tierra es un recurso necesario para la producción de alimentos. En la medida en que las comunidades indígena originario campesinas tengan acceso a la tierra y a los demás contenidos de este derecho, la posibilidad de que éstos produzcan alimentos es bastante alta.

Los pobladores rurales que tienen acceso a la tierra por lo general desarrollan sistemas de producción de los cuales destinan una parte de la misma para el autoconsumo. En nuestro país los indígenas originarios campesinos han desarrollado sistemas que les permiten producir una cantidad de alimentos básicos que destinan para satisfacer las necesidades alimentarias de su grupo familiar. Los demás alimentos pueden conseguirlos por medio del intercambio y la compra.

Pero la garantía del derecho a la tierra y al territorio no sólo sirve para asegurar una cantidad mínima de alimentos para la familia o la comunidad del productor rural, sino también facilita la posibilidad de que este derecho se realice para el conjunto de la población de un país. Si en un país las tierras aptas para la agricultura se encontrasen ocupadas por comunidades rurales que se dedicasen a la producción de alimentos, el acceso a los alimentos se facilitaría para todos los ciudadanos y ciudadanas, ya que existirían más alimentos disponibles en el mercado.

### **1.2.3.2.El derecho a la tierra y al territorio y el derecho a la vivienda digna**

La garantía del derecho a la tierra y al territorio les permite a las comunidades y personas realizar su derecho a la vivienda, ya que contarían mínimamente con un espacio físico en el cual puedan construir sus propias viviendas de acuerdo con las características culturales propias y con las condiciones del espacio físico en el cual se encuentran. Además es importante señalar que las fincas familiares son también el lugar en el cual los niños rurales pueden crecer y adquirir los valores de su cultura, para que



sus conocimientos tradicionales se transmitan de generación en generación<sup>33</sup>. Sin un lugar donde vivir, estos conocimientos, valores y tradiciones pueden perderse.

Además hay que tener en cuenta que cuando existe una situación de vulneración del derecho a la tierra y al territorio, como el desplazamiento forzado, también ocurre una situación de vulneración del derecho a la vivienda. Esta situación es aún más grave cuando las familias desplazadas llegan a las grandes ciudades y se encuentran con difíciles condiciones para acceder a la vivienda, ya que no cuentan con recursos suficientes para pagar arriendos.

#### **1.2.3.3.El derecho 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.

#### **1.2.3.4.El derecho a la tierra y al territorio y el derecho al medio ambiente sano**

El proceso de garantía del derecho a la tierra y al territorio mediante la redistribución equitativa de la tierra, no reportaría únicamente beneficios en los seres humanos, sino también en los ecosistemas y en el medio ambiente en general.

---

<sup>33</sup> Rosset, Peter, 1999, "Las múltiples funciones y beneficios de la agricultura campesina en el contexto de las negociaciones del comercio mundial", en Food First, Policy Brief, No. 4, septiembre de 1999. Pág. 3.

Los procesos de concentración de la tierra generalmente generan daños para los ecosistemas donde se ubican y, en general, para el medio ambiente. Esta situación se puede observar sobre todo cuando éstos implican la realización de sistemas de producción agrícola como el monocultivo o la ganadería extensiva. Existen estudios que indican que los sistemas de producción agropecuarios pequeños son mucho más ecológicos que los sistemas extensivos y de monocultivo. En general, los campesinos que trabajan en las fincas pequeñas suelen dejar una mayor cantidad de espacio para dedicarlos a la conservación de bosques, hecho que resulta de gran importancia para proteger la biodiversidad y evitar la degradación del suelo<sup>34</sup>.

Los campesinos en diferentes lugares del mundo han logrado desarrollar sistemas de producción acordes con los ecosistemas en los cuales se encuentran situados, reduciendo la necesidad de utilizar mecanización, abonos químicos, pesticidas, entre otros productos que generan graves contaminaciones para el medio ambiente<sup>35</sup>.

#### **1.2.3.5.El derecho a la tierra y al territorio y los derechos de participación y asociación**

La garantía del derecho a la tierra y al territorio se vincula también con procesos sociales de asociación y participación. Los procesos de exigibilidad del derecho a la tierra y al territorio se han caracterizado por la acción colectiva de las organizaciones indígena originario campesinas, que han reclamado al Estado la garantía del mismo por medio de políticas agrarias y desarrollo rural. En este sentido se configura una importante relación entre el ejercicio del derecho a la asociación y a la participación política y el derecho a la tierra y al territorio, ya que por medio del ejercicio del primero se puede realizar el segundo.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, Pág. 13.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, Pág. 14.

Además, cuando se accede al derecho a la tierra y al territorio de forma individual, los campesinos suelen crear formas asociativas que les permitan organizar sus prácticas productivas y fortalecer las relaciones sociales con las cuales se configura el territorio.

Para que los pobladores rurales puedan acceder de forma colectiva al derecho a la tierra y al territorio es necesario que exista un proceso asociativo y organizativo que los identifique. Así, los campesinos organizados en asociaciones o cooperativas, y los pueblos indígenas originarios campesinos organizados como resguardos o consejos comunitarios, pueden acceder de forma colectiva al derecho a la tierra y al territorio. De esta forma, el derecho de asociación y participación es un elemento determinante para la realización del derecho a la tierra y al territorio.

Hemos observado qué quiere decir tener derecho a la tierra y al territorio y cómo se relaciona el derecho a la tierra y al territorio con otros derechos. Podemos afirmar que para las comunidades rurales la realización de este derecho es de gran importancia, ya que a partir de su garantía material se pueden ejercer y realizar otros derechos, como aquellos con los cuales situamos estas relaciones.

## **CAPITULO II**

### **SANEAMIENTO DE TIERRAS Y EL DERECHO DEL ACCESO A LA TIERRA Y TERRITORIO**

#### **2.1.DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA**

Las transformaciones que se han operado en los niveles social y político en Bolivia, están estrechamente relacionadas con los procesos de movilización de los pueblos indígenas originarios, tanto de tierras bajas como de tierras altas. Esto ha generado que tales pueblos estén al centro de la agenda social y política en asuntos como la demanda territorial, los planteamientos de recuperación de recursos estratégicos para el país y la exigencia de convocatoria de un espacio de transformación jurídica del Estado.

Este proceso de emergencia está estrechamente relacionado con la crisis de un modelo económico y estatal que permanentemente ha rearticulado mecanismos de dominación de carácter capitalista y colonial. En este sentido, la relación pueblos indígenas-Estado ha estado continuamente marcada por una relación histórica de negación de ejercicio de sus formas de autogobierno. En los últimos años, los Estados latinoamericanos y el boliviano en particular han consignado una serie de normas jurídicas para la “protección” de los derechos de los pueblos indígenas<sup>36</sup>. Se trata de una suerte de multiculturalismo de Estado<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> La actual Constitución que reconoce el derecho normativo de las comunidades indígenas según “usos y costumbres”; la ratificación del Convenio 169 de la OIT mediante la Ley 1257, donde se reconoce las nociones de pueblo y territorio indígena; el reconocimiento de una modalidad de propiedad colectiva de la tierra denominada Tierras Comunitarias de Origen en la llamada Ley INRA; el reconocimiento a las autoridades indígenas tradicionales y el otorgamiento de personería jurídica a formas tradicionales de organización comunal mediante la Ley 1551 de Participación Popular

<sup>37</sup> Kymlicka, Will (1995), Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías, Paidós, Barcelona.

que ha permitido la inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras estatales, pero dentro de la misma estructura colonial permitida por el liberalismo político.

No obstante, dichas políticas han situado en el debate del escenario nacional el tema de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, reconocidos en el artículo 30 de la Nueva Constitución Política del Estado. En ella, el Estado boliviano reconoce el ejercicio de derechos territoriales, jurídicos y políticos, entre otros, como formas de ejercicio del derecho de autodeterminación y autogobierno en el marco de la concepción de Estado plurinacional planteado en el texto constitucional.

Para el caso que aquí nos ocupa es importante señalar la comprensión del sujeto social y político que es parte de nuestra atención. Nos referimos a la población que, a partir del Pacto de Unidad Indígena, Originario y Campesino, articula la concepción de clase (campesino) con la visión “étnico”-cultural (indígena originario). Como se sabe, la Revolución de 1952 desplegó todo un esfuerzo de anulación de las identidades colectivas indígenas en favor de un proyecto de nacionalización homogeneizadora. Este proceso tuvo mayor “recepción” en determinados sectores que en otros. En el caso de los valles y de la zona andina de Cochabamba, la afiliación de la población quechua y aimara a la estructura sindical agraria no mermó su capacidad de decisión comunal sobre el espacio y los recursos con los que interactuaba la población<sup>38</sup>. Desde esta perspectiva, las comunidades denominadas campesinas mantuvieron espacios de ejercicio de sus derechos de acceso y uso de la tierra, además de sus mecanismos de control territorial sobre el conjunto de recursos y de su propia población.

### **2.1.1. Datos para la construcción de un estado de la cuestión sobre derechos de los pueblos indígenas**

Históricamente, los Estados de los países llamados latinoamericanos se construyeron sobre dos modelos de dominación. El primero es el modelo capitalista mediante el cual las

---

<sup>38</sup> Regalsky, Pablo (2003), Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio, Cenda-CEIDIS, La Paz, Bolivia.

oligarquías “nacionales” y los capitales globales se apropiaron de la fuerza de trabajo y de los recursos del planeta para convertirlos en productos industrializados y en ganancia privada a partir de la materia prima. Este modelo se combina con el modelo de dominación colonial mediante el cual se clasificó racialmente a las poblaciones de nuestros países para organizar la fuerza de trabajo según los requerimientos del capital. En la interacción de estos dos modelos de dominación se ha intentado formar lo que se llama “Estado nación”, es decir, una minoría hispano descendiente que intenta imponer la idea de que al interior de un Estado habita una sola nación con una población homogénea. Hasta ahora, el Estado nación ha manejado dos principios de administración: la desigualdad y la exclusión<sup>39</sup>.

El principio de desigualdad es lo que ha permitido al Estado administrar los recursos en favor de los sectores empresariales, agroexportadores, terratenientes, banqueros, etcétera. El principio de exclusión ha construido un sistema por el cual los sistemas productivos de los indígenas, negros, campesinos, entre otros, se han subordinado a un modelo exportador y dependiente. A nivel político, a estos pueblos se les ha quitado el derecho a una participación en las instancias de decisión política y económica. Esto se ha expresado en usurpación de tierras y desestructuración de territorios indígenas, negación de su condición de sujetos políticos, instauración de una estructura de desigualdad que los ubicaba y ubica en uno de los últimos lugares de la escala social, ubicación en estado de servidumbre y cuasiesclavitud, desprecio y deslegitimación de su institucionalidad jurídica, económica, cultural, educativa, entre otros. Sin embargo, las luchas por la redistribución y el<sup>40</sup> también han estado en la agenda de las movilizaciones indígenas ya desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX<sup>41</sup>, rearticulándose en los últimos dos decenios a través de distintas estrategias y planteamientos<sup>42</sup>. Por ello, una de las transformaciones importantes que se han

---

<sup>39</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

<sup>40</sup> Díaz-Polanco, Héctor (2004), “Reconocimiento y redistribución”, en *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (coordinado por Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra), CIESAS, México, pp. 333-356.

<sup>41</sup> Rivera, Silvia (2004), “La noción de ‘derecho’ o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia”, en *Revista Aportes Andinos*, No. 11, UASB-PADH, Quito, pp. 1-15

<sup>42</sup> Garcés, Fernando (2006), “Ordenamiento territorial, recursos naturales y Asamblea Constituyente en Bolivia: ¿hacia un Estado Plurinacional?”, en *Revista Aportes Andinos*, No. 17, UASB, Programa Andino de

dado en el continente es que no puede separarse la lucha por la igualdad de la lucha por el reconocimiento de la diferencia: “Hoy ya no es posible luchar por la igualdad sin luchar también por reconocimiento de las diferencias”<sup>43</sup>.

Uno de los principios clave de recuperación de formas de redistribución y reconocimiento es la defensa por los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El liberalismo instituyó los derechos individuales como los valores supremos de la humanidad, negando la historia de ejercicio de derechos colectivos de los pueblos. Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (individuales) está elaborada desde una determinada matriz civilizacional que se pretende universal y que, como dicen algunos autores<sup>44</sup>, requieren ser especificados culturalmente por los distintos pueblos que los ejercen. En tal sentido, la marca occidental liberal en el discurso dominante sobre los derechos humanos puede rastrearse en la Declaración Universal de 1948, que fue redactada sin la participación de la mayoría de los pueblos del mundo; en el reconocimiento exclusivo de los derechos individuales, con la única excepción del derecho colectivo a la autodeterminación que, además, estaba restringido para los pueblos sometidos al colonialismo europeo; en la prioridad dada a los derechos civiles y políticos sobre los económicos, sociales y culturales; y en el reconocimiento del derecho de propiedad como el primer y -durante muchos años- único derecho económico<sup>45</sup>.

De ahí que los derechos individuales hayan sido el fundamento de un ejercicio de la propiedad privada como despojo de la propiedad colectiva y familiar de las tierras y territorios indígenas originarios. Recordemos, en este sentido, que la Ley de Exvinculación de 1874 reconoció el derecho ciudadano de que los adultos indígenas enajenen sus tierras

---

Derechos Humanos (<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista17/actualidad/fernandogarces.htm>, consulta del 20-12-06), Quito

<sup>43</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*, Cenda-CEJIS-CEDIB, Cochabamba, Bolivia. 2007, Pág. 17

<sup>44</sup> Santos, Boaventura de Sousa (1995), *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Siglo del Hombre-Uniandes, Bogotá (1998) Pág. 120.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Pág. 354.

comunales<sup>46</sup>. Hoy, muchos autores hablan de los derechos colectivos como los nuevos derechos fundamentales en referencia al derecho al agua, a la tierra, a la soberanía alimentaria, a los recursos naturales, a la biodiversidad, a los bosques, a los saberes ancestrales<sup>47</sup>. Como dice Marés, el derecho colectivo “es un derecho donde todos son sujetos. Si todos son sujetos del mismo derecho, todos tienen disponibilidad de él, pero al mismo tiempo nadie puede disponer de él contrariándolo porque sería violar el derecho de todos los demás”<sup>48</sup>. En tal sentido, los derechos colectivos serían parte de una conquista que abre una nueva categoría en la concepción de derechos que no son ni parte del Estado ni parte del individuo, “sino de colectividades parciales o globales, a las que el derecho empieza a llamar derechos colectivos difusos, porque su titularidad es difusa”.<sup>49</sup>

Esto plantea nuevos problemas que se expresan en una suerte de tensión permanente entre derechos individuales y colectivos, ya que hay una difícil relación entre el reconocimiento de una esfera intangible de jurisdicción indígena y la esfera de los derechos humanos universales; en otras palabras, las posibles fricciones entre los derechos colectivos de algún tipo de comunidad o pueblo y los derechos individuales universales que el Estado nación, como “representante” de una comunidad imaginada, pretende proteger<sup>50</sup>.

Por otra parte, es necesario distinguir entre derechos colectivos primarios y derechos colectivos derivados. En los derechos colectivos derivados, los individuos ceden sus derechos a una representación colectiva (por ejemplo, los obreros al sindicato). En los derechos colectivos primarios “no se trata de la decisión de individuos: es la comunidad por

---

<sup>46</sup> Regalsky, Pablo (2003), *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*, Cenda-CEIDIS, La Paz, Bolivia

<sup>47</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*, Cenda-CEJIS-CEDIB, Cochabamba, Bolivia. 2007, Pág. 37

<sup>48</sup> Marés, Carlos Federico (1996), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y los derechos de los pueblos indígenas”, en *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*, compilado por Enrique Sánchez, COAMA-Disloque, Bogotá, Pág. 18.

<sup>49</sup> *Ibidem*, Pág. 17.

<sup>50</sup> 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. 41.



sí misma que tiene una constitución propia, la que se afirma como derecho colectivo”<sup>51</sup>. Asimismo, hay que especificar que los derechos colectivos primarios pueden ser ejercidos de dos maneras: individualmente (ejercicio del individuo indígena de un derecho de su pueblo) y colectivamente (por ejemplo, la autodeterminación). El centro de atención que nos estamos planteando es el de los derechos colectivos primarios ejercidos colectivamente; esto, en el caso de los pueblos indígenas, tiene que ver fundamentalmente con el derecho a la autodeterminación. El derecho a la autodeterminación o libre determinación<sup>52</sup> es el derecho colectivo fundamental que reclaman los pueblos indígenas originarios por el hecho de ser sujetos colectivos preexistentes a los Estados modernos que les negaron históricamente su identidad y sus formas de gobierno<sup>53</sup>. Se trata de un derecho que siempre ha existido y que muchos pueblos llaman “el derecho mayor indígena”, en referencia al ejercicio de la autonomía y la soberanía de los pueblos indígenas que se resisten a ser absorbidos y liquidados por el derecho del colonizador, el derecho del Estado nación<sup>54</sup>.

La exigencia de que los Estados reconozcan el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas y originarios no se da con la finalidad de que aquéllos confieran ese derecho a éstos; el derecho de autodeterminación siempre ha existido y lo que se exige es que se formalice jurídicamente.

Así pues, el derecho a la autodeterminación es el primordial, a partir del cual se derivan los demás derechos colectivos de los pueblos indígenas (derechos territoriales, a los recursos, a mantener sus instituciones jurídicas, políticas, económicas, educativas, etcétera; ONU, 2007). Se trata de un derecho que incluye “el control sobre un territorio entendido no sólo en términos de los recursos naturales, sino también como un espacio en que se podía

---

<sup>51</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*, Cenda-CEJIS-CEDIB, Cochabamba, Bolivia. 2007, Pág. 19

<sup>52</sup> López, José Luis (2005), *Derechos de los pueblos indígenas*, Kawsay, Cochabamba.

<sup>53</sup> Flores, Elba; Fernando Garcés, Walter Limache, Pilar Valencia, Cintya Vargas y Ramiro Argandaña (2007), *Autodeterminación y derechos territoriales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el debate constituyente en Bolivia*, Agua Sustentable, CEJIS-Cenda-CEFREC-NINA, Cochabamba, Bolivia, Pág. 16-17.

<sup>54</sup> 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. 185-186.

desplegar su propia normatividad social, económica, política, jurídica y cultural y dar forma a las instituciones correspondientes”<sup>55</sup>. En países como Colombia y Bolivia, el reconocimiento a formas de gobierno indígena ha estado estrechamente relacionado con políticas de descentralización<sup>56</sup>, las cuales se han dado en el marco del ordenamiento territorial de herencia colonial. Por ello, en términos de jurisdicción, es necesario pensar en formas de autogobierno “extraterritoriales”<sup>57</sup>, es decir, basadas en una territorialidad no necesariamente sujeta a la estructura territorial del Estado nación. Asimismo, con base en este derecho fundamental, los Estados y el empresariado transnacional debe someterse a la voluntad de los pueblos indígenas en asuntos de su interés en referencia a sus territorios, recursos, instituciones y políticas públicas; esto es lo que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas han llamado el “consentimiento libre, previo e informado” que deben emitir los pueblos indígenas ante acciones de tal naturaleza<sup>58</sup>.

### **2.1.2. La base para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas**

Frente a la construcción del sistema de dominación estatal previamente expuesto, los pueblos indígenas originarios de Bolivia plantean la propuesta del Estado plurinacional. El Estado plurinacional es una propuesta que rompe la hegemonía del Estado nación, disputa el monopolio de poder de la clase capitalista criolla y de la oligarquía, sectores privilegiados que han creído siempre ser los “constructores” de la nación. Esto implica imaginar Bolivia de otra manera: no se trata de un país habitado por una población que se siente perteneciente a una sola nación; se trata de un Estado en el que en su interior

---

<sup>55</sup> 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. 45.

<sup>56</sup> Ibidem, pág. 37.

<sup>57</sup> Santos, Boaventura de Sousa, La reinención del Estado y el Estado Plurinacional, Cenda-CEJIS-CEDIB, Cochabamba, Bolivia. 2007, Pág. 33.

<sup>58</sup> Flores, Elba; Fernando Garcés, Walter Limache, Pilar Valencia, Cintya Vargas y Ramiro Argandéa (2007), Autodeterminación y derechos territoriales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el debate constituyente en Bolivia, Agua Sustentable, CEJIS-Cenda-CEFREC-NINA, Cochabamba, Bolivia, Pág. 14.

cogobiernan o ejercen su autogobierno distintos pueblos y naciones con sus propios sistemas de vida, de producción, de manejo del espacio, etcétera. No se trata tampoco de un simple reconocimiento de la diversidad cultural (eso ya lo hizo la reforma a la Constitución de 1994); se trata de que los distintos pueblos y naciones que conforman el Estado boliviano puedan decidir sobre su destino, sus recursos, sus sistemas de elección de autoridades y sus normas de convivencia y de relación con la naturaleza. En definitiva, se trata de ver cómo articular un Estado plurinacional (es decir, superar el mecanismo de exclusión que por siglos ha mantenido a los pueblos indígenas fuera de los mecanismos de decisión política) con la superación de los mecanismos de desigualdad producidos por el Estado nación. Dicho de otra manera, cómo hacer para que la inclusión de los pueblos indígenas en el Estado no sirva para reproducir y hacer más eficientes los mecanismos de desigualdad social (o sea, los mecanismos de dominación según clases sociales) y no se convierta en un peligro para que las organizaciones sociales, especialmente indígenas, pierdan su independencia frente al Estado<sup>59</sup>.

El Estado Plurinacional como mecanismo para trascender el modelo de Estado liberal y monocultural con fundamento en el ciudadano individual, mediante la constatación de que el modelo liberal es el que ha impuesto la cultura occidental y ha marginado y debilitado las culturas originarias y los sistemas políticos y jurídicos de los pueblos indígenas. A su vez, la división político administrativa del Estado nación ha impuesto fronteras que han roto unidades territoriales tradicionales y resquebrajado la autonomía de los pueblos y el control sobre la tierra y los recursos naturales. Este andamiaje de despojo ha ido de la mano con la imposición de un sistema jurídico uniforme y ciertos modelos de gobierno y de administración de la justicia ajena a los pueblos indígenas y en favor de las leyes del mercado que han privado y privan a pueblos de sus medios de subsistencia, deteriorando su calidad de vida.

---

<sup>59</sup> 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. 188.

En el sentido antedicho, se considera el Estado plurinacional como un modelo de organización política para la descolonización de las naciones y pueblos indígenas originarios, para la recuperación de su autonomía territorial, para garantizar el ejercicio pleno de todos sus derechos como pueblos y para ejercer sus propias formas de autogobierno. De ahí que uno de los elementos fundamentales para la concreción del Estado plurinacional es el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, con el objetivo de poner fin al latifundio y a la concentración de tierras en pocas manos y romper, así, con el monopolio del control de los recursos naturales en beneficio de intereses privados.

Un Estado Plurinacional en el que sea posible el ejercicio real de los derechos colectivos de pueblos indígenas originario sólo se concretará en la medida que se dé cabida al concepto y práctica del pluralismo jurídico. Correlativamente, el concepto de pluralismo jurídico sólo se puede entender si se abandona la idea de Estado nación. Cuando se piensa bajo la categoría de Estado nación, se cree que a un Estado le corresponde una sociedad homogénea y, por tanto, un solo Derecho. “La realidad es que el Estado no tiene un monopolio efectivo sobre la producción e imposición del Derecho”<sup>60</sup> (López 2005: 96). Por ello, se debe reconocer que al interior de un determinado espacio geopolítico distintos sistemas jurídicos circulan en igualdad jerárquica. El pluralismo jurídico es una realidad de hecho (pluralismo jurídico de hecho), pero también puede ser una realidad de Derecho (pluralismo jurídico formal). Dentro del pluralismo jurídico formal se puede distinguir entre el pluralismo jurídico formal de tipo unitario y el pluralismo jurídico formal igualitario. En el primer caso se hace referencia al reconocimiento que hace el Estado de la existencia de distintos sistemas de Derecho, pero de manera unilateral. Es decir que el Estado, al momento de reconocer, se reserva la potestad de determinar unilateralmente el ámbito de aplicación y la legitimidad del Derecho reconocido, mismo que se convierte en subsidiario (supletorio) del Derecho estatal, puesto que las condiciones de su existencia y funcionamiento están delimitadas por el Derecho estatal (López, 2005: 97).

---

<sup>60</sup> López, José Luis (2005), Derechos de los pueblos indígenas, Kawsay, Cochabamba, pág. 97-98.

En el segundo caso, el Derecho oficial reconoce la validez de normas de los diversos sistemas de derechos que tienen su origen en comunidades especiales y que conforman una parte diferenciada pero constitutiva de la sociedad entera, teniendo capacidad para que su derecho sea reconocido como parte integral del orden legal nacional. Esto implica, dejar de pensar en un sistema jurídico cerrado para pasar a reconocer “la existencia de un campo jurídico, constituido por la articulación, la intermediación y la disonancia entre distintas normatividades en un contexto de proceso y conflicto”<sup>61</sup>.

### **2.1.3. Los derechos de los pueblos indígenas en la CPE**

La Constitución Política del Estado Boliviano, parte del reconocimiento de la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (artículo 2). Esta existencia precolonial 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. Al tiempo que se explicita que la diversidad cultural del país es la base esencial del Estado plurinacional, se afirma que la interculturalidad debe funcionar como instrumento de cohesión y convivencia armónica y equilibrada de la plurinacionalidad boliviana (artículo 99).

Por otra parte, define a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos como colectividades con existencia precolonial 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.

---

<sup>61</sup> 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.

¿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. 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”<sup>62</sup>. En este sentido, los derechos territoriales se encuentran estrechamente relacionados con el derecho a la autodeterminación y al autogobierno<sup>63</sup>, 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”<sup>64</sup>. Vistos de esta forma, los derechos territoriales

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

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 autoridad<sup>65</sup>.

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).

Desde la perspectiva de la jurisdiccionalidad territorial, se ve la autonomía indígena como la expresión del derecho de autogobierno y como ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas (artículo 290). Queda claro, así, que el autogobierno de las autonomías indígenas se ejercerá de acuerdo a las normas, instituciones, autoridades y procedimientos propios (artículo 291). Por ello, se plantea que las autonomías indígenas tienen igual rango constitucional que las otras formas autonómicas (artículo 277). En cuanto a los derechos políticos, lo central de la actual CPE es el derecho a la participación política de acuerdo a normas y procedimientos propios; esto, en referencia a la elección de candidatos (artículo 211) y la institucionalización de circunscripciones especiales indígenas originarias para la elección de asambleístas para la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 149).

---

<sup>65</sup> Ibidem, pág. 42-43.

Los derechos jurídicos se expresan en la designación de una jurisdicción indígena originaria en concordancia con los principios de pluralismo jurídico y de interculturalidad (artículo 179). Esto significa que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria gozan de la misma jerarquía (artículo 180) y que ésta es ejercida por las propias autoridades de las comunidades, aplicando los principios, valores culturales, normas y procedimientos propios (artículo 191). Por otro lado, la CPE afirma que la jurisdicción indígena originaria conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, es decir, también los actos y hechos que vulneren los bienes jurídicos realizados dentro de su ámbito territorial, teniendo la facultad de decidir en forma definitiva (artículo 192). Los derechos epistémicos se refieren a la obligación del Estado de proteger los saberes y conocimientos de los pueblos indígenas originarios mediante el registro de la propiedad intelectual para salvaguardarlos en cuanto derechos intangibles de los pueblos (artículo 91). De igual forma, se norma que los distintos niveles educativos tomen en cuenta los saberes colectivos de los pueblos indígenas originarios (ver, por ejemplo, el artículo 91 en referencia a la educación superior).

A diferencia del modelo de interculturalidad operado en el país después de la aprobación de la Ley de Reforma Educativa de 1994, la CPE plantea que la educación debe ser intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (artículo 78). Las disposiciones lingüísticas que acompañan esta decisión se refieren al carácter oficial de todos los idiomas indígenas en paridad con el castellano (artículo 5) y a la obligatoriedad del uso de, por lo menos, dos idiomas oficiales, siendo uno de ellos el castellano, en las instancias de los gobiernos plurinacional y departamental y por parte de todo funcionario público (artículo 235).

## **2.2. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE CONTROLAR EL SEGUIMIENTO DE TRAMITACIÓN SOBRE EL SANEAMIENTO DE TIERRAS**

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”. (Ley INRA)

### **2.3.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).

### **2.3.1. Cómo iniciar el trámite y cuáles son los requisitos para saneamiento TCO**

El INRA indica en, “Los pasos del saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen” lo siguiente:

El trámite se inicia presentando un memorial con una breve historia del pueblo indígena u originario solicitante. Este memorial se acompaña con los siguientes documentos:

- Certificado de la Personalidad Jurídica del Pueblo.
- Actas e elección y posesión de representantes acreditados.
- Lista de comunidades que integran la TCO. (Markas, ayllus, comunidades, centrales, subcentrales y sus habitantes).
- Plano de referencia con la ubicación de la comunidad, ayllu, suyu o marka, hecho por un topógrafo de acuerdo a recomendaciones técnicas del INRA.

## **2.4.DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS**

Como parte de la actual política de tierras, que establece la Transformación de la Estructura Agraria orientada a lograr un equilibrio en el acceso y la tenencia de la tierra a los más desposeídos, se han iniciado procesos importantes de dotación de tierras fiscales. De acuerdo a la legislación vigente el INRA tiene la atribución de dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, dando prioridad a los pueblos y comunidades campesinas, indígenas y originarias que no

las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.<sup>66</sup>

Entre los logros destacables tenemos la constitución de nuevas comunidades beneficiadas con los programas de Asentamientos Humanos en el Municipio de Santa Rosa del Abuna, Pando, donde se establecieron 8 nuevas comunidades con beneficiarios provenientes del Trópico de Cochabamba y 3 nuevas comunidades conformadas con beneficiarios del mismo departamento. Estos nuevos asentamientos permitirán resguardar la soberanía y evitar el despojo de los recursos naturales por extranjeros.

De igual forma se inicio la repatriación de conciudadanos radicados en la República Argentina (Buenos Aires), quienes se beneficiaron con las primeras 1.565 hectáreas de tierra fiscal dotadas en el municipio de Roboré. Con esta acción se pretende repatriar a campesinos que trabajan en la agricultura como peones o alquilando tierra y que, debido a su pobreza, tuvieron que migrar a Chile, Argentina, Brasil y otros países.<sup>67</sup>

#### **2.4.1. Tierras fiscales identificadas**

Como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, el INRA identificó en el período de 1996-2009 una superficie de 15.3 millones de hectáreas en todo el territorio nacional. De este total, 11.4 millones de hectáreas son tierras fiscales no disponibles por restricciones legales, las restantes 3.9 millones de hectáreas son tierras fiscales de libre disponibilidad; de estas ya se han distribuido más de 1 millón de hectáreas.<sup>68</sup>

En el período 1996-2005, el INRA identificó las primeras 106.886 hectáreas (1%); mientras que en el periodo 2006-2009 identificó una superficie de 15.2 millones de hectáreas de tierras fiscales (99%). Es necesario aclarar que en el primer periodo, el INRA certificó

---

<sup>66</sup> INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA: Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia, EDICIONES EXCELSIOR SRL, La Paz – Bolivia, 2010, Pág. 65.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

como tierra forestal la superficie de 3.8 millones de hectáreas, con deficiencias técnicas y vicios legales de fondo; mismas que en el segundo periodo deben sujetarse a verificación técnico legal para consolidarlas como fiscales, definiendo su disponibilidad o no, según corresponda en cada caso.

El siguiente cuadro demuestra la cantidad de tierra fiscal identificada por departamento.

**Cuadro 2.1: TIERRAS FISCALES IDENTIFICADAS (1996-2009)**

Departamento	Total Tierras Fiscales en ha	Tierra fiscal No disponible en ha	Tierra fiscal Disponible ha	Total Tierras Dotadas ha	Tierra Fiscal Disponible para dotación ha
Beni	404591.3996	5337.2744	399254.1252	21888.5595	377365.5657
La Paz	2447552.2175	1453406.9357	994145.2818	63649.4514	930495.8304
Pando	3700004.2043	2302198.4816	1397805.7227	844516.2867	553289.4360
Santa Cruz	8533539.3838	7512688.1275	1020851.2563	207256.7811	813594.4752
Tarija	33542.9560	6236.0382	27306.9178	17243.9864	10062.9314
Potosi	118439.6117	117978.8806	460.7311	0.0000	460.7311
Oruro	54410.6386	54410.6386	0.0000	0.0000	0.0000
Chuquisaca	54526.0748	6350.1085	48175.9663	0.0000	48175.9663
Cochabamba	63.3390	0.0000	63.3390	0.0000	63.3390
<b>TOTAL SUP.</b>	<b>15346669.8253</b>	<b>11458606.4851</b>	<b>3888063.3402</b>	<b>1154555.0651</b>	<b>2733508.2751</b>

Fuente: INRA

La mayor superficie de tierra fiscal identificada está en el departamento de Santa Cruz (55.61%), le sigue Pando (24.11%) y luego La Paz (15.95); juntos suman el 95.67% del total de tierra fiscal identificada. Cochabamba es el departamento con menor superficie de tierra fiscal identificada.

Del total de la superficie de tierra fiscal, 74.67% es tierra no disponible por restricciones legales y 25.33% es disponible para su dotación a familias y comunidades sin tierra o con tierra insuficiente.

#### 2.4.2. Distribución de Tierras Fiscales

En el periodo 1996-2005 se distribuyeron 36.814 hectáreas y en el periodo 2006-2009 se han distribuido 1.117.740 hectáreas; en los departamentos de La Paz, Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, como se ve en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.2: DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS FISCALES 1996 - 2009**

<b>Indicador</b>	<b>Gestiones 1996-2005</b>	<b>Gestión Evo Morales 2006-2009</b>	<b>Totales</b>
Superficie distribuida, en ha.	36.814	1.117.741	1.154.555
Promedio de superficie distribuida por año, en ha.	3.681	279.435	88.811
Número de comunidades	10	141	151
Número de familias	563	5.463	6.026

Fuente: INRA

Dicho de otra manera, en cuatro años se distribuyó el 96.81% de tierras fiscales, mientras que en los diez anteriores se distribuyó solo el 3.19% de las mismas.

Tan alto nivel de rendimiento en la distribución de tierras fue logrado porque entre el 2006 y 2009 se alcanzó un promedio anual de 279.435 hectáreas distribuidas, mientras que, en la década 1995-2005, el promedio anual alcanzado fue tan sólo de 3.681 hectáreas.

Del total de tierra fiscal disponible (3.8 millones de hectáreas), hasta la fecha se ha distribuido el 29.69%, quedando por distribuir el 70.31% de tierra fiscal. La mayor superficie ha sido distribuida en el departamento de Pando (73.15%), luego en Santa Cruz (17.95%) y La Paz (5.51%); en el resto de los departamentos la superficie dotada fue mínima.

De la superficie que resta para su distribución a familias y comunidades sin tierra o con tierra insuficiente, la mayor superficie está en La Paz (34.04%) Santa Cruz (29.76%) y Pando (20.24%).

### **2.4.3. Reversión y expropiación**

Entre otras atribuciones del INRA se encuentra la ejecución de procesos de reversión por la causal de incumplimiento total o parcial de la función económico social y la de expropiación de fundos agrarios de oficio o a solicitud de parte, por causa de utilidad pública cuando se trate de reagrupamiento y redistribución de tierras o por conservación y protección de la biodiversidad al igual que por abandono.

En este marco, considerando la normativa agraria y el Decreto Supremo 29292 (que crea el Consejo Interministerial para la Erradicación de la Servidumbre, el Trabajo Forzoso y Formas Análogas de Explotación y aprueba el Plan Interministerial Transitorio 2007-2008), el INRA inició los primeros procesos de reversión.

En este periodo de gobierno se han realizado procesos de reversión en ocho predios, por relaciones servidumbrales y por la verificación del cumplimiento de la función económico social, cuyo detalle es el siguiente:

**Cuadro 2.3: PROCESOS DE REVERSIÓN**

Nombre Propietario	Predio	Nro. De Titulo	Provincia	Departamento	Superficie Revertida (en ha)
Elena Cuenca de Chávez	Nacamiricito	MPA-NAL 00350 de 17 de marzo de 2004	Hernando Siles	Chuquisaca	601.4232
Federico Reynaga y otros	Itane	MPA-NAL 00418 de 02 de diciembre de 2004	Hernando Siles	Chuquisaca	1,065.3443
Federico Reynaga y otros	Inti Pilcomayo y Ñaca Pucu	MPA-NAL 00423 de 07 de diciembre de 2004	Hernando Siles	Chuquisaca	1,020.1305
William Roberto Arturo Urquiola Murillo	Romedal Central	MPA-NAL 000332 de 31 de enero de 2003	Abel Iturralde	La Paz	95.4494
Julia Delicia López de Urquiola, Roberto Amilcar y Hugo Alejandro Urquiola López	San Miguel	MPA-NAL 000333 de 31 de enero de 2003	Abel Iturralde	La Paz	97.9037
Banco Mercantil	Parabano Fernando	MAPA-NAL-000413 de 10 de noviembre de 2004	Cordillera	Santa Cruz	-
Ongole S.A.	El Encanto	SAN-SIM SCZ0018 de 21 de mayo de 2003	German Busch	Santa Cruz	558.2585
Maria del Carmen Revollo de Porfirio	La Encrucijada	MPA-NAL-000286 de 04 de noviembre de 2003	German Busch	Santa Cruz	2,356.6402
<b>TOTAL DE SUPERFICIE</b>					5.795.1498

Fuente: INRA- Dirección General de Administración de Tierras

En los predios Itane e Inti Pilcomayo y Ñaca Pucu, se realizó el proceso de reversión por causal de existencia de relaciones servidumbres, los mismos que fueron impugnados ante el Tribunal Agrario Nacional, de tener un fallo favorable esta tierra deberá dotarse a favor del Pueblo Guaraní.

En lo que respecta a los predios Nacamiricito, Romedal Central, San Miguel, Parabano Fernando, El Encanto y la Encrucijada se realizó la verificación del cumplimiento de la función económico social ya que estos predios fueron titulados hace más de dos años. En el caso del predio Parabano Fernando se realizó la verificación del cumplimiento de la función económico social, cuya resolución establece la consolidación del derecho propietario en la totalidad de la superficie.

Sobre el predio Ñacamiricito la reversión se inicio por causal de existencia de relaciones servidumbres, ejecutado el proceso no se identifico esta causal, sin embargo, durante la verificación de la función económico social, se estableció cumplimiento parcial y se determinó un área de recorte, la resolución se encuentra ejecutoriada y la tierra revertida se consolido a favor de la TCO Avatiri Huacareta.

A la fecha los predios El Encanto y la Encrucijada se encuentran a la espera de la ejecutoria de la resolución de reversión total y parcial respectivamente.

Los predios Romedal y San Miguel a la fecha se encuentran con la resolución de reversión ejecutoriada, por tanto son tierras fiscales disponibles.

En materia de expropiación, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo 29.354, de 28 de noviembre de 2007, que establece la existencia de causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de tierras en el departamento de Chuquisaca; destinado a ejecutar procesos de expropiación en una superficie de 180.000 hectáreas en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles, para su posterior distribución a favor del pueblo indígena Guaraní. En la actualidad se viene coordinando las actividades para el inicio de los procesos de expropiación.

En la Provincia Hernando Siles, del departamento de Chuquisaca, está en ejecución el primer proceso de expropiación que corresponde al predio El Carmen de propiedad de los Sres. Betty Quintanilla perales de Guerrero y Severo Guerrero López. La superficie sujeta a este proceso es de 835.9926 ha, donde ya se realizó el trabajo de campo y a la fecha se encuentra para la emisión de la resolución de expropiación.

## **2.5.CONFLICTOS**

Al finalizar la presente gestión, es importante detenernos y realizar una mirada al pasado inmediato, en lo relacionado a las conciliaciones y conflictos y rescatar lo más importante y positivo, así como aprender de los fracasos y no repetirlos. El hacer algunas reflexiones, a



partir de estas experiencias, no solo propias sino anteriores para poder contribuir en el saneamiento de la propiedad agraria.

Con cierta frecuencia se ha venido sosteniendo que a partir de la ascensión del Presidente Evo Morales, muchos problemas relacionados con la tenencia de la tierra y los procesos de saneamiento, habrían “desaparecido”. En realidad, lo que ha sucedido es que antes no se resolvían los conflictos y más bien se los ignoraba o se los ocultaba deliberadamente; finalmente se daban soluciones que no eran las esperadas para los actores.

Es un hecho innegable que las condiciones sociales y económicas así como las relaciones de los campesinos, indígenas y originarios con el gobierno ha cambiado y este hecho se refleja en algunos aspectos que entre muchos, merece ser puntualizado. Campesinos, indígenas y originarios se han convertido en verdaderos protagonistas de su destino y por tanto han comenzado a asumir de manera responsable y activa la búsqueda de soluciones. Ya no son actores pasivos que solo exigen la solución de sus problemas, ahora son parte protagónica de la solución de los mismos.

De manera breve y concreta, puntualizaremos algunos aspectos que consideramos pertinentes, sobre el tema de los conflictos que se han venido presentando en esta y en anteriores gestiones.

### **2.5.1. Conflictos en gestiones anteriores**

Periodo 1996 al 2000, se llevó adelante la elaboración e implementación de la Ley 1715, etapa en la que los principales conflictos internos institucionales, sucesivos cambios de autoridades dentro de la estructura de la institución; debido a ser una institución nueva encargada del nuevo derecho agrario.

Cabe mencionar que en este periodo se identificaron cuatro tipos de conflictos:

- Minifundio
- Sobre posiciones

- Delimitación de área urbana y suburbana y
- Propietarios titulados pro indiviso.

Estos problemas, por lo general, se resolvieron de manera teórica y no práctica.

Periodo 2000 a 2001, de acuerdo a los informes existentes, se observa que los problemas y conflictos agrarios, no fueron tratados de manera específica, lo que hace suponer que la resolución de los mismos se habrían diseminado o diluido al interior de las demás unidades y en las direcciones departamentales; como consecuencia de ello no existen informes explícitos sobre la resolución de conflictos.

Periodo 2002 a 2003, no se cuenta con registros ni datos en el INRA sobre el tema de conflictos.

Periodo 2004 a 2006, en este periodo los conflictos ya son encarados en su verdadera dimensión, hecho que se puede comprobar con la creación de la Unidad de Prevención y Manejo de Conflictos. Esta Unidad estableció diagnósticos preliminares, diálogos de prevención, manejo y la solución de conflictos agrarios, esto a nivel nacional.

Se llevaron adelante las siguientes acciones: identificación de actores, demandas, amenazas y oportunidades de los conflictos; determinación de los conflictos y sus actores; se precisó el manejo y resolución de los conflictos; finalmente se elaboraron matrices para el seguimiento de conflictos.

Todos estos esfuerzos y avances, indudablemente tienen su valía, pero no fueron lo suficientes para encarar la resolución de los conflictos en su verdadera dimensión.

Periodo 2007 a 2009, con nueva responsable de la unidad y renovado enfoque, es cuando se ha implementado una serie de mecanismos y metodologías, que están permitiendo manejar

y resolver de manera eficaz y eficiente, innumerables conflictos. Mismos que se detallan a continuación.

Establecimiento eficaz de relaciones con los actores: A través del estrecho relacionamiento que se estableció entre la institución y los actores sociales como ser campesinos, indígenas, pequeños propietarios y sociedad civil en general. Este aspecto es destacable y caracteriza fuertemente a este periodo, pues no se dio en las anteriores gestiones.

Aplicación de mecanismos de conciliación: Se tienen las audiencias de conciliación, ampliamente aceptadas, para la resolución de conflictos.

Talleres de Sensibilización de conflictos: Como en ninguna otra gestión, se implementaron los Talleres de Sensibilización sobre los conflictos; mismos que permitieron una mayor viabilización en la resolución y el manejo de conflictos.

Participación activa de los actores: Con seguridad, el mayor logro en el transcurso del desarrollo institucional; rasgo que generó un nuevo marco positivo y por tanto, los enormes conflictos del ayer, hoy son situaciones de conciliación y de permanente búsqueda de entendimiento.

Seguimiento a los conflictos: La implementación de técnicas como la semaforización de los conflictos, ha permitido hacer un seguimiento eficaz a los mismos. Así tenemos la siguiente escala y “semaforización” de los distintos conflictos y sus niveles de conflictividad. Esto se resume en lo siguiente:

- ROJO            Urgente
- NARANJA    Alerta
- AMARILLO   Manejo de Conflicto en proceso
- VERDE        Conflicto solucionados
- CELESTE     Conflicto Paralizado.

De igual manera la elaboración y mejores matrices de seguimiento, han permitido coadyuvar en esta tarea de seguimiento.

Manual de conflictos: Como la culminación de todo este periodo de manejo y resolución de conflictos, se tiene un importante instrumento de gran utilidad para resolver los conflictos, mismo que se espera sea útil no sólo para el INRA sino para el conjunto de la sociedad.

Como se podrá inferir, el periodo en el que estamos a cargo, tiene enormes diferencias cualitativas en relación a gestiones pasadas, en cuanto a la efectividad de resolución y manejo de los diferentes conflictos.

## **2.6. ESTADO DEL SANEAMIENTO**

Bolivia tiene una superficie de 109.858.100 hectáreas, de cuyo total, descontando las manchas urbanas, cuerpos de agua y salares, se considera como superficie objeto de saneamiento un total de 106.751.723 hectáreas. Los avances del proceso de saneamiento de la propiedad agraria durante el período 1996-2009<sup>69</sup>, se muestran en el cuadro 1.1.

Este avance del saneamiento y titulación de la propiedad agraria en una superficie importante de los procesos de saneamiento en curso, es el resultado de la aplicación práctica de la voluntad política del gobierno para resolver una serie de demandas de los actores del agro que fue relegada y desatendida postergando las aspiraciones legítimas de varios sectores, en especial de los pueblos indígenas y originarios, mujeres y pequeños propietarios.

---

<sup>69</sup> INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA: Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia, EDICIONES EXCELSIOR SRL, La Paz – Bolivia, 2010, Pág. 59

**Cuadro 2.4: ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO (1996 – 2009)**

<b>Estado</b>	<b>Superficie en ha.</b>	<b>%</b>
Saneada y titulada	<b>40,854,533</b>	38.27
En proceso de saneamiento	<b>13,026,957</b>	12.20
Por sanear	<b>52,870,232</b>	49.53
Superficie objeto de saneamiento	<b>106,751,722</b>	<b>100</b>
Superficie total de Bolivia	<b>109,858,100</b>	

Fuente: DGS-Sist

Hasta el año 2005, el INRA había logrado titular 9.3 millones de ha., tenía en proceso 36.8 millones de ha. y dejó sin sanear 60.5 millones de ha.; con una inversión de 85.1 millones de dólares. Eso supone un avance de 8.7% de la superficie objeto de saneamiento, a un costo de 9.3 dólares cada hectárea saneada y titulada, y un 56.7% sin intervenir.

La superficie saneada y titulada a escala nacional tiene un registro de 40.8 millones de hectáreas, lo que representa el 38.27% de la superficie objeto de saneamiento. En esta superficie se incluyen las tierras fiscales y las tierras de propiedad agraria, que han concluido su trámite administrativo. Corresponde a este periodo de gobierno la conclusión de 31.1 millones de ha., triplicando en 4 años lo hecho en 10 años anteriores, a un promedio de 7.7 millones de ha. por año.

En la gestión 2008 se lograron sanear y titular 10.8 millones de ha. y el 2009 se contabilizan 10.1 millones de ha.; lo que muestra que en estas dos últimas gestiones se titularon más hectáreas en un solo año que en los 10 años de gestiones anteriores. Se espera que en la presente gestión (2010) se superen las 13 millones de ha. acentuando la curva ascendente en el proceso agrario.

A la fecha se tiene sin intervenir 52.8 millones de ha. que representa el 49,53% de la superficie objeto de saneamiento. Si se toma en cuenta que esta gestión de gobierno recibió 60.5 millones de ha. sin intervenir, los resultados muestran que se han intervenido en 7,7 millones de ha. de áreas nuevas, a razón de casi 2 millones de ha. por año.

Esta superficie intervenida no necesariamente incrementará la que está en alguna de las etapas del proceso de saneamiento puesto que, al realizarse con la nueva normativa agraria y novedosa metodología, se concluyen en menos de un año de trabajo; se tiene varios ejemplos que apuntalan estos resultados, que van desde los 3 hasta los 9 meses para la conclusión del saneamiento que incluye la entrega de los títulos ejecutoriales<sup>70</sup>.

De modo que la superficie en proceso de saneamiento es apenas una referencia de tránsito entre la superficie sin sanear y la titulada. En la actualidad 13 millones de ha. están en proceso de saneamiento; en esta categoría se consideran aquellos procesos que se encuentran antes de la etapa de resolución y titulación que serían: Etapa Preparatoria (Diagnóstico y determinativa de área, Planificación y Resolución de inicio de procedimiento) y Etapa de Campo (Relevamiento de información en campo, Informe en conclusiones y Proyecto de resolución).

Por otro lado hay que considerar que algunas de las áreas en proceso de saneamiento fueron iniciadas en los 10 años anteriores y tienen muchas deficiencias, así como observaciones de forma y de fondo que requieren subsanaciones desde campo. Algunos de los procesos con observaciones de fondo, que hacen a la legalidad del proceso como tal, obligan a la anulación de los mismos para ser reencauzados. En varios de estos casos sería mejor iniciar de nuevo un proceso antes que completar y complementar la información.

### **2.6.1. Resultados generales del proceso de saneamiento**

El siguiente cuadro resume los principales indicadores que grafican los resultados obtenidos en estos 13 de años de vigencia del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, a partir de la promulgación de la Ley 1715. Son resultados acumulados por el trabajo de los cientos de funcionarios del INRA, los distintos directores y autoridades de gobierno en el Viceministerio de Tierras y Ministerios correspondientes.

---

<sup>70</sup> Ibidem. Pág. 60.

**Cuadro 2.5: RESULTADOS GENERALES DEL PROCESO DEL SANEAMIENTO (1996-2009)**

<b>Detalle</b>	<b>Gestiones 1996-2005</b>	<b>Gestión Evo Morales 2006-2009</b>	<b>Total general</b>
Superficie titulada a propiedad agraria, en ha.	9.214.639	16.293.224	25.507.864
Superficie de tierras fiscales, en ha.	106.886	15.239.784	15.346.670
<b>Total superficie titulada y tierras fiscales, en ha.</b>	<b>9.321.525</b>	<b>31.533.008</b>	<b>40.854.533</b>
Presupuesto ejecutado, en \$US	85.106.906	35,309,309	120,416,215
Costo promedio por hectárea, en \$US	9.13	1.13	2.95
Beneficiarios (persona natural y persona jurídica)	43.359	153.566	196.925
Títulos y certificados de saneamiento emitidos	26.145	98.080	124.225

Fuente: DGS-Sist

Como se mencionó la superficie saneada está compuesta por aquella titulada a favor de la propiedad agraria en sus distintos tipos de propiedad y por tierras fiscales declaradas como tal en las resoluciones finales de saneamiento. De las 40.8 millones de ha. saneadas y tituladas hasta la fecha el 62.44% corresponde a tierras de propiedad agraria y 37.56% a tierras fiscales.

Las tierras de propiedad agraria tituladas están garantizadas en su derecho propietario a sus beneficiarios, en las que pueden realizar inversiones, mejoras, transferencias o heredar. En tanto que las tierras fiscales, reconocidas legalmente como tales, tienen la protección del Estado para actividades de protección al medio ambiente o aquellas que requieran tratamiento especial, así como tierras destinadas a su redistribución para quienes no tienen tierra.

La tendencia, en ambos casos, es incrementar año tras año, lo cual es necesario dado que existe un plazo legal para la conclusión del proceso de saneamiento que es el año 2013.

Hasta el momento se han invertido más de 120 millones de dólares americanos para intervenir en más 53 millones de hectáreas. De ese monto el 70.47% fue ejecutado en las gestiones de anteriores gobiernos, en tanto que en esta gestión se ejecutó el 29.53%; lo que significa que con más dinero se hizo menos superficie y con menos recursos económicos se tiene mayor superficie saneada.

En los 10 años anteriores el promedio de ejecución presupuestaria fue de 8.5 millones de dólares por año para titular menos de 1 millón de ha., lo que arroja un costo promedio de 9,1 dólares por hectárea. En estos 4 años de gobierno el promedio de ejecución presupuestaria por año es de 8.9 millones de dólares por año para titular 7.8 millones de hectáreas por año, lo que significa un costo promedio de 1.13 dólares por hectárea saneada.

Hay que considerar además que, los costos del proceso de saneamiento de la gestión de Evo Morales incluyen a aquellos procesos que fueron iniciados en gestiones anteriores y tienen trabajo de campo ya pagado de manera que lo que se está haciendo a la fecha es concluir estos procesos con trabajo de gabinete; así como áreas nuevas donde nunca se intervino con el saneamiento de tierras.

Estas áreas saneadas y tituladas abarcan importantes áreas comunales y de TCOs cuyos costos son menores en relación a zonas de alta densidad predial y difícil acceso donde no se puede emplear mensura indirecta. De modo que las nuevas áreas de saneamiento que tienen mayormente las características mencionadas, obligan a mejorar las metodologías y procedimientos para mantener los costos promedio por hectárea.

Del total de beneficiarios del proceso agrario con título ejecutorial, el 22.02% es resultado de las gestiones de anteriores gobiernos, mientras que el 77.98% es resultado de la actual gestión de gobierno. Respecto de los títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento emitidos a favor de los beneficiarios, el 21.05% corresponde a las anteriores gestiones de gobierno y el 78.95% corresponde a la actual gestión de gobierno. Estos datos muestran las enormes diferencias, que benefician a los que viven y trabajan en las áreas rurales de nuestro país, a quienes está dirigida la reconducción comunitaria de la reforma agraria.



## 2.6.2. Saneamiento por tipo de propiedad

Los siguientes datos muestran los resultados logrados con el proceso de saneamiento por tipo de propiedad sea individual o colectiva. La diferencia de este proceso con el anterior del 53 es que se incluye la tierra comunitaria de origen como forma de propiedad colectiva para más de una comunidad indígena u originaria, más propiamente a un pueblo indígena o ayllu originario, y se consigna la tierra fiscal identificada en campo.

**Cuadro 2.6: SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR TIPO DE PROPIEDAD SUPERFICIE EN HA (1996 – 2009)**

Clasificación	Gestión 1996 - 2005		Gestión Presidente Evo Morales Ayma (2006-2009)		Total 1996-2009	
	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios
Empresa	921,166	419	421,511	236	1,342,677	655
Mediana	309,247	647	356,083	973	665,331	1,620
Pequeña	707,711	33,411	1,070,984	146,058	1,778,695	179,469
Propiedad Comunitaria	1,514,311	7,626	3,401,257	2,999	4,915,568	10,625
Solar Campesino	146	1,157	540	3,139	686	4,296
Tierra Comunitaria de Origen	5,762,058	99	11,042,849	161	16,804,907	260
Tierra Fiscal	106,886		15,239,784		15,346,670	
<b>Total general</b>	<b>9,321,525</b>	<b>43,359</b>	<b>31,533,007</b>	<b>153,566</b>	<b>40,854,533</b>	<b>196,925</b>

Fuente: DGS-Sist

El proceso agrario ha saneado y titulado todos los tipos de propiedad en este tiempo sin restar importancia a ninguno de ellos. Las mayores superficies tituladas a favor de propiedades agrarias, en anteriores y en la actual gestión de gobierno, corresponden a tierras comunarias y TCOs. En los 13 años de vigencia del proceso de saneamiento la mayor superficie saneada es para TCOs con el 41.13 % del total, la propiedad comunitaria

con el 12.03% y la tierra fiscal alcanza al 37.65% de la superficie saneada. Si se suman las superficies de propiedad comunitaria y TCOs, que han sido tituladas a comunidades campesinas e indígenas, significa el 53.17% del total.

En relación a la cantidad de beneficiarios que suman 196.925 en este periodo de 13 años, la mayor cantidad ha ido a favor de pequeños propietarios individuales, la mayor parte de ellos campesinos. El 91.14% de beneficiarios es pequeño propietario campesino, le sigue en orden de importancia el 5.40% a favor de la propiedad comunitaria y el 2.18% a favor del solar campesino. Si sumamos estas 3 categorías, tenemos que el 98.72% del total de beneficiarios son campesinos e indígenas.

Es importante explicar que en los beneficiarios de TCOs solo se consignan una parte de los beneficiarios que son las representaciones de los pueblos ante las instancias estatales agrarias, puesto que los beneficiarios son la totalidad de comunarios que forman parte del pueblo indígena demandante, por lo que la cantidad de beneficiarios es mayor.

El análisis comparativo de las gestiones de gobierno muestra que en todos los tipos de propiedad, la presente gestión a titulado en mayor cantidad, superficie y número de beneficiarios, exceptuando la empresa agropecuaria. Queda claro entonces que, este Gobierno saneó y tituló tanto a propietarios individuales como colectivos y a pequeños como grandes propietarios.

Sin embargo, el aspecto sobresaliente es que el contenido de la reconducción comunitaria se refleja en los resultados. La mayor superficie saneada y titulada es para la propiedad colectiva, es decir comunitaria. En estos espacios la comunidad es la que regula las dinámicas internas para la convivencia de sus componentes, la producción para el consumo interno y para el mercado, así como la reproducción de las relaciones sociales y culturales.

La mayor cantidad de pequeños propietarios, si bien individuales en la tenencia de la tierra, la mayor parte de ellos son miembros de comunidades campesinas e indígenas cuyas formas organizativas son de carácter comunitario.

### 2.6.3. Saneamiento y titulación por departamento

El proceso de saneamiento tiene avance en todo el país, pero diferenciado por cada departamento. Esto tiene relación con varios factores como la extensión de cada departamento, la densidad predial, la cobertura vegetal, las modalidades de saneamiento que se aplican, el grado de conflictividad entre otros. Santa Cruz es el departamento más extenso que cubre el 33,74 del territorio nacional en tanto Tarija tiene la menor superficie que representa el 3,42% de Bolivia. Sumados Santa y Beni llegan a más de la mitad de la superficie territorial.

De la superficie total del departamento, Santa Cruz tiene la mayor superficie objeto de saneamiento con el 99,31% de su territorio, en cambio Potosí tiene como superficie objeto de saneamiento el 89,42% de su territorio, debido a la existencia del extenso salar de Uyuni.

**Cuadro 2.7: SANEAMIENTO Y TITULACIÓN POR DEPARTAMENTO (1996 – 2009)**

Departamento	Gestión 1996 - 2005		Gestión Evo Morales Ayma (2006-2009)		Total 1996-2009	
	Superficie ha	Beneficiarios	Superficie ha	Beneficiarios	Superficie ha	Beneficiarios
Beni	1,735,483	7,764	4,640,598	2,607	6,376,081	10,371
Chuquisaca	436,644	318	1,219,866	28,066	1,656,509	28,384
Cochabamba	520,862	9,592	1,131,158	72,527	1,652,021	82,119
La Paz	1,119,750	10,809	3,024,683	6,839	4,144,433	17,648
Oruro	72,695	7,545	1,822,900	204	1,895,595	7,749
Pando	1,152,339	595	5,156,286	1,148	6,308,626	1,743
Potosí	658,117	379	2,873,516	415	3,531,632	794
Santa Cruz	3,555,255	5,913	11,197,269	18,954	14,752,524	24,867
Tarija	70,380	444	466,731	22,806	537,111	23,250
<b>Total General</b>	<b>9,321,525</b>	<b>43,359</b>	<b>31,533,008</b>	<b>153,566</b>	<b>40,854,533</b>	<b>196,925</b>

Fuente: DGS-Sist

Pando es el primer departamento con el 100% de su territorio saneado y titulado, a raíz de lo cual es posible establecer la modificación de la estructura de tenencia de la tierra. Sigue el departamento de Santa Cruz con el 40.08% de su territorio saneado y titulado hasta la fecha, en relación a la superficie objeto de saneamiento.

Excepto Tarija, todos los otros departamentos han logrado sobrepasar el 30% de su territorio saneado y titulado. Sin embargo es difícil establecer qué departamento seguirá los pasos de Pando.

Tarija es el departamento más rezagado, con el 14.46% de avance, porcentaje bajo en relación al resto de los departamentos pero principalmente tomando en cuenta que es el departamento más pequeño (3,42%) del territorio nacional.

En Pando, la movilización de campesinos e indígenas, la organización de un Comité Interinstitucional, los procesos de negociación entre sectores, la aplicación del DS que reconoce 500 ha, por familia campesina; coadyuvaron para la conclusión del saneamiento. En los otros departamentos con mediano avance, la presencia de TCOs y la identificación de tierras fiscales son los principales factores para el avance.

En cambio la alta densidad predial y la existencia de conflictos entre sectores con capacidad de movilización están dificultando el avance en los departamentos de Cochabamba y Tarija, el área occidental de Chuquisaca, el altiplano de La Paz y la región oriental de Potosí.

Precisamente en áreas con estas características se han desarrollado procesos de titulación masiva que no llevaron más de 1 año de trámite hasta la entrega del título, con el establecimiento de Centros de Operaciones en campo, el despliegue de brigadas para intervenir en áreas hasta su conclusión y, el trabajo en los Centros de Operaciones que culminaba con la formulación del proyecto de resolución final de saneamiento.

## **CAPITULO III**

### **DESARROLLO RURAL, INDÍGENA, CAMPESINO Y LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO**

#### **3.1.LA LEY INRA Y LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO)**

La ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) creada en 1996, tuvo como tarea verificar la titularidad de los derechos, llamado saneamiento de tierras. Con esta ley se inicia, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que son una nueva distribución de tierras para los indígenas de tierras bajas. En total se distribuyeron 7.5 millones de hectáreas de las 106.751.723 millones de hectáreas que hay en todo el país. Pero igualmente se ratificaron con ésta misma ley, los derechos de titularidad de los grandes latifundistas.

Mientras las demandas de tierras bajas del oriente iban creciendo y consolidando sus acciones políticas, en las tierras altas de occidente y los valles, por efecto de la Reforma Agraria del año 1953, ingresaron en un proceso de acelerada minifundización. La minifundización hace insostenible la sobrevivencia de los campesinos e indígenas ya que su tierras deviene en pequeñísimas parcelas llamadas parti y/o surco fundio. De esta manera perdieron toda posibilidad productiva y más aun la posibilidad de competir con la concentración latifundista del oriente.

Como consecuencia se genera un proceso de descampesinización y migración en gran escala hacia las áreas urbanas, pero uno de los mayores conflictos que se genera es el de la colonización del oriente. Los campesinos de tierras altas al no tener tierras cultivables, emigran y colonizan tierras cultivables aparentemente desocupadas en la zonas bajas, creándose así un conflicto entre propietarios y colonizadores.

Es importante aclarar que, una de las consecuencias de la reforma agraria del 53 fue una acelerada inmigración interna que concentro en las ciudades a más del 70% de la población, mientras que el área rural quedó despojado de su población.

### **3.2.PROBLEMÁTICA ACTUAL**

Junto a la permanente reivindicación histórica de nacionalización de los recursos naturales, se dieron ciclos continuos reivindicatorios como: la marcha por la dignidad y el territorio promovida por la CIDOB, los bloqueos campesinos del 2000 y la marcha indígena campesina por la tierra y el territorio del 2002. Estas movilizaciones se detienen en el 2003 por la llamada “Guerra del Gas”, de donde emerge el primer gobierno mestizo-indígena de Evo Morales. Desde ese momento el tema es reivindicar el tema tierra articulado al de territorio.

La marcha por la vida de tierras bajas del oriente del 91 agregó contundentemente la figura reivindicativa de territorio, que en la actualidad se debate.

Cuando se habla de tierra, se refiere a un medio netamente productivo. La demanda sobre el territorio tiene un matiz más amplio. El territorio no sólo explica el espacio geográfico de pertenencia, sino el espacio donde actores humanos practican y reproducen la vida en comunidad, y se establece una relación de equilibrio entre el hombre, la biodiversidad y la naturaleza. La percepción del territorio para los indígenas de occidente, tiene que ver con un espacio “vivido y percibido” (Simón Yampara: 1992). Para ellos tierra es parte del territorio en el que se reproduce la vida en comunidad, su cultura y sus rituales, su producción económica, su organización social y política y sus prácticas en relación con el cosmos, en suma, su cosmovisión como pueblos indígenas.

Aquí cabe una pregunta orientadora. ¿No fue que las TCO solucionaron el tema de territorio en los pueblos indígenas de tierras bajas del oriente?

Si tomamos la anterior definición de territorio, para los indígenas de tierras altas, no hubo ninguna solución y para los indígenas de tierras bajas, esta fue una solución articulada a la

planificación del Estado. Las TCO dependen de las reglas político-administrativas de los municipios, es decir son territorios sujetos al concepto de gran propiedad, aspecto que vale la pena diferenciar de las reivindicaciones autodeterminativas del territorio de tierras altas, que implican decisiones político-administrativas.

### **3.3.DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS**

Las medidas de gestión del presidente Morales- actual presidente de Bolivia- acelera la titulación de tierras a través del INRA y promulga la ley de reconducción comunitaria que distribuye tierras fiscales. Pero hasta hoy no hay una clara política sobre los latifundios. Hay grandes extensiones privadas de tierras improductivas que amparadas en leyes anteriores, conservan sus derechos propietarios con aberraciones como el derecho a 5 hectáreas por una vaca para las tierras ganaderas. Tampoco hay investigaciones y acciones claras de cómo y bajo que procedimientos se adquirieron esos derechos propietarios, que como ya mencionamos, fueron dados en tiempos de dictaduras, por privilegios políticos y bajo una serie de irregularidades.

### **3.4.AUTONOMÍAS**

El tema de territorio está actualmente en debate en la Asamblea Constituyente y es uno de los temas mas delicados pues entra en la irreconciliable discusión acerca de quien administrará las autonomías de determinados territorios. Lo que se trata es de resolver el planteamiento de autonomías indígenas territoriales. Pero estas propuestas entran en discusión por la superposición de espacios territoriales entre los territorios indígenas, los actuales municipios, los límites provinciales, las regiones y los departamentos.

Por otra parte, hay una posición muy firme, sobre todo del oriente, que tienen una percepción más liberal del territorio ligado a la gran propiedad de tierras productivas. Estos sectores justifican sus derechos adquiridos para impulsar la inversión y la promoción del desarrollo agrícola, con el argumento que otorgan trabajo y contribuyen a las políticas productivas del país.

### **3.5.CONFLICTOS IRRESUELTOS**

Uno de los conflictos mayores que enfrenta el país en lo que va del año 2007, se encuentra en la disputa generada entre indígenas que detentan TCO y campesinos colonizadores del oriente, que a falta de tierra productiva, solicitan la distribución de las TCO en parcelas de tierras. El ejemplo más conflictivo como disputa de derechos individuales y colectivos, se presenta en el parque Madidi que actualmente ocupan los indígenas Lecos del territorio de La Paz. El conflicto es entre campesinos e indígenas. Los primeros con una concepción parcelaria de la tierra para trabajarla y los segundos como conservadores de la naturaleza y de la biodiversidad para la reproducción de su vida social y de comunidad.

Por otro lado aymaras y quechuas del occidente pretenden para las tierras altas territorios de comunidad. Sus objetivos puede dilucidarse en estas variantes de interrogación: ¿Reivindicar su gran demanda histórica de tierra y territorio?, ¿ Superar el minifundio en copropiedades productivas? o ¿Hacer del territorio un espacio libre de oferta y demanda de tierras?. Respuestas que sólo el proceso histórico develará.

Otro conflicto que se enmarca en las pugnas de poder y en la Asamblea Constituyente, es el diseño de las autonomías indígenas territoriales, frente a la autonomía departamental que impulsa el oriente. Conflicto que implica capacidad de legislar sobre los derechos de las tierras, en el marco del territorio de la autonomía. Este hecho plantea una nueva percepción territorial difícil de llegar a acuerdos.

### **3.6.EL DESAFÍO DEL DESARROLLO RURAL, INDÍGENA, CAMPESINO Y DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO**

El desafío en Bolivia está en definir sus estrategias respecto a la tierra, al territorio y al desarrollo rural y combinar las estrategias de los actores demandantes con las políticas de gobierno.



Una clara política de fomento al desarrollo rural integral, pasa por el impulso necesario a: el uso de combinar tecnologías tradicionales con nuevas técnicas de innovación e investigación científica y tecnológica; dotar de infraestructura caminera y de riego, servicios de apoyo a la producción y comercialización, destinados a incrementar y diversificar la producción para abastecer el mercado interno como para mejorar la competitividad en el mercado externo. Estos factores, requieren de una vigilancia de las actividades agrícolas para la conservación de la biodiversidad y la planificación del ecoturismo que forman parte del desarrollo rural.

El aspecto de la coyuntura Boliviana, está en definir el acceso de campesinos e indígenas a la productividad y al crédito, así como regular las bases de la producción privada con políticas impositivas fiscales que aseguren el rol del Estado.

Esta política, que además de interna se proyecta más allá de los límites del Estado Boliviano, pasa primeramente por resolver el tema de tierra y territorio en los márgenes de la propiedad privada individual y de los derechos colectivos a tierra y territorio de comunidad. Pasa por aceptar la construcción del Estado específico en base a formas de vida de convivencia de la modernidad y la tradición comunitaria, por instaurar una democracia de actores de diálogo intercultural que garanticen principios de justicia y de equidad y de superar la visión rentista del Estado con políticas de diversificación productiva.

La Gran pregunta que tiene como desafío el pueblo boliviano y el actual gobierno del Presidente Morales está:

¿Es la tierra y territorio de las comunidades indígenas, entendidas como autodeterminación política-administrativa y en el marco de las leyes del mercado, el nuevo paradigma de la productividad y del desarrollo en Bolivia?

# **CAPITULO IV**

## **ANÁLISIS JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES EN EL SANEAMIENTO DE TIERRAS.**

### **4.1.JURISDICCIONES TERRITORIALES**

#### **4.1.1. Control territorial**

La autonomía indígena es una construcción de poder y un empoderamiento político, económico y cultural. La reforma agraria, el reconocimiento de TCO, el proceso de saneamiento de tierras dirigidas a crear mecanismos redistributivos de la propiedad agraria, pero particularmente las tierras colectivas indígenas, han proyectado una ruptura del monopolio del poder económico. La autonomía indígena es, en este sentido, el complemento perfecto. el control de la territorialidad puede generar relaciones de explotación económica, exclusión política y opresión cultural o puede generar otro tipo de relaciones sociales de solidaridad, redistribución y equidad. Si la tierra está controlada en pocas manos, lógicamente va a configurar un sistema de explotación económica, exclusión política y opresión cultural.

No se puede proyectar una estructura de empoderamiento económico, político y cultural si no existe control sobre un espacio territorial determinado. en algunos casos nos encontramos con comunidades indígenas dispersas en sus asentamientos, desconectadas entre sí y con débiles estructuras organizativas incapaces de ejercer un control territorial. Ello va a suceder en algunas regiones de tierras bajas. En otros casos, nos encontramos con pueblos que no se han asentado suficientemente en un espacio territorial demandado y

titulado, en algunos casos por procesos de multiresidencia y multiactividad, que no han logrado desplegarse en ese territorio, no lo controlan y más bien, en él operan un conjunto de agentes externos, en muchos casos con actividades ilegales. en estos casos se debe reconocer que la autonomía indígena podría favorecer a estos agentes externos.

#### **4.1.2. La defensa territorial**

Una vez ejercido el control territorial se debe aplicar mecanismos socioculturales de defensa territorial, porque el territorio siempre va a estar sujeto a un conjunto de intereses estratégicos que se ciernen sobre el mismo. Ésta es una defensa importante y puede expresarse en un plan de asentamientos humanos que cope los lugares estratégicos. Una forma de copar control territorial en el oriente por ejemplo, es controlar las fuentes de agua. Un agente que controla una fuente de agua expulsa a una comunidad circundante, así ésta tendrá que ir a otro lugar para proveerse de agua.

#### **4.1.3. La identificación de intereses estratégicos**

Hay un conjunto de intereses estratégicos que se ciernen sobre un territorio. Habrá que ver qué intereses estratégicos existen en un territorio de-terminado. en el occidente del país predominan, por ejemplo, los intereses mineros, hidroeléctricos o los intereses estratégicos de los ayllus. en el oriente, los madereros, ganaderos y el tráfico de tierras entre otros. Lo que esta identificación permite es tener un estado de situación de la territorialidad que se pretende controlar y dominar, para establecer alianzas estratégicas con algunos actores afines y acuerdos estratégicos con otros actores con quienes eventualmente puede haber confrontación de intereses.

#### **4.1.4. Proyección estratégica del desarrollo integral**

Dichas alianzas estratégicas deberán reflejarse en un plan de desarrollo estratégico, que en otras palabras es un plan de vida colectiva. De tal manera que la autonomía indígena no

solamente se oriente a un ajuste de la institucionalidad del autogobierno en términos de identidad cultural de un pueblo o nación originaria, sino que también se oriente a proyectar, en mejores términos, la vida colectiva de esas comunidades o pueblos. De esta forma y por la vía del control territorial, la priorización de los intereses estratégicos proyecta mejores condiciones materiales y espirituales de vida colectiva.

Indiscutiblemente, en esta identificación de intereses estratégicos, la autonomía indígena también debería ver los otros tipos de autonomías, con las cuales se podría conjugar esfuerzos y advertir la disputa de espacios e identificar los roles del estado Nacional de tal manera que la autonomía indígena se enmarque también en una cohabitación solidaria de coordinación y complementariedad con otras autonomías.

## **4.2.AUTONOMÍAS**

Dentro de este contexto, asumimos nuestra comprensión de lo que es la Autonomía, a partir del significado etimológico de la palabra; que proviene de las voces griegas “autos” (por si mismo) y “nomos” (regla o ley), cuyo significado se traduce en la facultad de gobernarse por una ley propia”. En sentido amplio, además de que el ente territorial pueda darse reglas y leyes por si mismo y administrarse y funcionar por medio de esas reglas y leyes, implica la administración de recursos financieros propios y de una esfera de competencias también propias.

Es así, que entendemos la Autonomía como; La capacidad de lograr que el Estado Nacional cumpla las obligaciones pendientes con los Departamentos, las Provincias, los municipios y los Pueblos Indígenas.

Así se plasmará la potestad de que los Gobiernos Autónomos puedan diseñar la institucionalidad, que requiere nuestro país para administrar eficientemente los recursos económicos y financieros de los que dispone. La Unidad Nacional requiere de una verdadera redistribución del poder político en el territorio, donde la Autonomía Departamental permita una descentralización plena para las provincias, con el objeto de un

adecuado Desarrollo Productivo y Social, con Solidaridad hacia dentro y fuera de los distintos niveles de Gobierno.

Es imperioso que el autogobierno instrumente el desarrollo de las identidades culturales, históricas y geográficas de nuestros pueblos. Por esta razón, es necesario que las Autonomías puedan diseñar su institucionalidad a través de los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas Municipales, en el objetivo de plasmar su Gobierno Autónomo de acuerdo a sus necesidades específicas.

Pese a que desde el punto de vista jurídico “norma” es el vocablo más genérico para nombrar una regla u ordenación del comportamiento dictada por autoridad competente, cuyo incumplimiento trae aparejado una sanción, hemos visto por conveniente señalar con precisión que la descentralización política, elemento fundamental de la autonomía, se refiere a la “capacidad legislativa” que tienen los dos niveles subnacionales para desarrollar su legislación en sujeción a las competencias que el Estado les transfiere en el marco de la jurisdicción territorial que ejercen. En síntesis normar equivale propiamente a legislar.

Dado que el ordenamiento jurídico propio del ente autónomo deriva de poderes constitucionalizados, es decir, la Autonomía será consecuencia de un marco jurídico constitucional, donde el Estado reconoce y ratifica, el ordenamiento jurídico de un ente, que como entidad territorial sub-estatal, pretende una cualidad gubernativa, que permite a esa unidad geográfica dotarse de un gobierno propio; legislar; administrar competencias y bajo el principio de territorialidad de los tributos, crear impuestos, tasas y contribuciones especiales.

La Autonomía es consecuencia de un proceso histórico y político, donde la economía incide notablemente para que sea necesario un autogobierno territorial, por ello, no se entiende el proceso autonómico a través de la mera exégesis de categorías jurídico formales, es producto de una realidad y de una voluntad social, que transforman al Estado, para darle eficiencia, equidad y una adecuada distribución territorial del poder político.

El Ordenamiento Jurídico propio, que el Ordenamiento estatal tiene que ratificar a través de la Constitución Formal, se expresa en un Estatuto Autonómico, que será la ley básica de la organización política y administrativa del ámbito territorial autónomo, que el Estado debe reconocer constitucionalmente y amparar como parte integrante del ordenamiento jurídico.

Es necesario indicar que a través de la elaboración y ratificación de los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas municipales, se podrán establecer racionalmente las relaciones entre el Gobierno Nacional y las Autonomías Subnacionales.

Aunque la organización territorial del Estado, no implica una cuestión de debate dentro de lo que es un régimen autonómico, resulta ser parte de las temáticas inherentes a nuestra comisión, por ese motivo, en nuestro informe y en el texto constitucional que proponemos, se establecen los límites y condicionamientos necesarios al procedimiento para la creación de nuevas unidades político administrativas. Por esa razón, partimos de un reconocimiento previo y expreso de la existencia de nueve departamentos que conforman nuestro Estado, cuya identidad compartimos y esta anclada en los sentimientos de la gente.

El Estado es el espacio territorial donde se asienta una sociedad políticamente organizada, bajo una autoridad común que aplica una normatividad jurídica, por esa razón, el ordenamiento territorial, implica no solamente una adecuada planificación del espacio, que considere un equilibrio entre población y territorio, sino también es un factor de conflicto y de exacerbación de las diferencias que puede impedir el desarrollo.

Resulta imperioso que toda nueva delimitación conlleve una consulta previa a las poblaciones de las circunscripciones territoriales afectadas, este es el procedimiento que hemos considerado bajo el mecanismo del referéndum. De esta manera, establecimos que se debe mantener la actual división política y administrativa del Estado, toda vez que la exigencia de nuestro pueblo, es que se construyan las autonomías sobre la base de las delimitaciones actuales. Sin embargo, tal imperativo no implica que se conciba a territorio con límites inmodificables, por ello, la creación de nuevos departamentos es posible solamente si se consultan a todos los ciudadanos de los departamentos que pueden ser

afectados por esa nueva delimitación, lo mismo ocurre en el caso de provincias, cantones o municipios, consultando respectivamente a los pobladores de las provincias, cantones o municipios, cuyo territorio es afectado por la delimitación solicitada.

### **4.3.LEGISLACIÓN POSITIVO VIGENTE SOBRE EL SANEAMIENTO DE TIERRAS**

#### **4.3.1. La Constitución Política del estado (ley de 7 de febrero de 2009).**

Si bien la actual C.P.E. reconoce el derecho a la tierra y territorio, en su Cuarta Parte – Estructura y Organización del Estado, Título Segundo, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tierra y Territorio, Capítulo Noveno, tierra y Territorio. Donde todo el capítulo reconoce el derecho a la tierra, como también delimita los alcances de la acumulación territorial como es el caso del latifundio, asimismo da las garantías constitucionales la cual dice en su:

**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.

Este tipo de políticas están destinadas a que los dueños históricos de tierras y originarios que carecen de ella puedan trabajar conforme a derecho además de reglamentar la tenencia de esas tierras, sin el perjuicio de perderlas por falta de formalismos legales.

#### **4.3.2. La Ley INRA**

Para hacer un recuento de la formulación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), promulgada el 18 de octubre de 1996, es necesario realizar un recuento histórico de acontecimientos anteriores a la promulgación de esa Ley.

Entre 1992 y 1996, se produce la intervención por parte del gobierno al Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y al Instituto Nacional de Colonización (INC) debido a la corrupción en estas instituciones agrarias que se descubrió gracias a la pretensión del ministro de educación del gobierno del MIR, Hedim Céspedes, al querer adjudicarse de forma irregular un millón de hectáreas, hecho conocido como el “caso Bolibrás”, lo que originó la protesta generalizada de la población, al sacar a la luz pública el manejo corrupto en la distribución de tierras. Con esta intervención, se pretendió devolver al Estado las tierras con títulos de propiedad no válidos, poner al día títulos correctos y registrados en el catastro. El plazo fijado para esta intervención fue de 90 días, sin embargo, por la dimensión de los problemas, se prolongó durante cuatro años, hasta 1996, paralizando el proceso de otorgación de tierras mediante Reforma Agraria y Colonización. Sin embargo, la venta ilegal de tierras continuó (Marinissen, 1998).

Frente a las demandas indígenas expresadas mediante sus Marchas y representadas inicialmente a través de la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), entidad creada en 1982 que más tarde se convertiría en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, y las propuestas posteriores de otras entidades, en 1994, el gobierno de Sánchez de Lozada difundió un proyecto de ley para la creación de un Instituto Nacional de las Tierras. Propuestas alternativas fueron elaboradas por el movimiento indígena y campesino, tanto andino como del oriente boliviano a través de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la CIDOB.

El país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales y cívicas, que concluyeron con la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 del 18 de octubre de 1996, más conocida como Ley INRA. Esta Ley fue aprobada sin el suficiente consenso y fue evidente la presión de los latifundistas sobre el gobierno, para impedir que salgan las modificaciones de ley propuestas por el movimiento indígena y campesino. Esta acción fue determinante y no hubo concertación sobre los contenidos de la Ley.



Difícilmente se lograría una ley de Reforma Agraria concertada entre terratenientes y campesinos sin tierra. Los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente.

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 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.

Breve historia del reparto de tierras en Bolivia”, INRA, 2008:

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 Tierras Comunitarias de Origen (TCOs),
- 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” (Muñoz & Lavadenz, 1997).

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 TCO, 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 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.

### **4.3.3. 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.

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 (INRA, 2008).

## **CAPITULO V**

### **PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LEY.**

#### **5.1.MODIFICACION AL Art. 18, DE LA LEY N° 1715, LEY INRA.**

Insértese el numeral 14 en el Art. 18, de la ley INRA.

#### **Artículo 18° (Atribuciones)**

El Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene las siguientes atribuciones:

1. Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra;
2. Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunarios, con pobladores nacionales;
3. Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras fiscales incluyendo las expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes;
4. Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas y privadas;
5. Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general;

6. Expropiar fundos agrarios, de oficio por la causal de reagrupamiento y redistribución, o a denuncia de la Superintendencia Agraria, por incumplimiento de la función económico-social, en los términos establecidos en esta ley ;
7. Revertir tierras de oficio o a denuncia de las entidades recaudadoras o beneficiarias de impuestos, de las comisiones agrarias departamentales y de la Comisión Agraria Nacional, por la causal de abandono establecida en esta ley ;
8. Determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socioeconómicas del país, previo dictamen de las comisiones agrarias departamentales.
9. Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria;
10. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales.
11. Coordinar sus actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia básica a zonas de asentamientos humanos;
12. Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal;
13. Otras que le asigne esta ley y su reglamento;
14. Ejercer otras atribuciones y competencias señaladas por la Constitución, las Leyes, de conformidad al ejercicio de las autonomías institucionales, en función a su capacidad institucional de Gobierno Autónomo, para dictar medidas precautorias con el objeto de asegurar la correcta ejecución del proceso de saneamiento y la resolución pacífica de conflictos dentro del mismo. Entre las medidas precautorias que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) está facultado a dictar, se contempla la paralización de trabajos destinados a ampliar las superficies ocupadas, en aquellos casos en los que dichos trabajos impliquen riesgos de enfrentamientos violentos y cuya vigencia sólo podrá extenderse a la duración del respectivo saneamiento.

En caso de adoptarse la medida de paralización inmediatamente se procederá a la verificación del estado del predio a través de una inspección ocular. Su desacato será sancionado con la exclusión de la verificación y apreciación de la función económico-social, durante la ejecución del saneamiento, de cualquier mejora o inversión introducida, la misma que no será contemplada dentro del monto indemnizatorio en caso de restituirse el fundo al dominio de la Nación.

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



## CONCLUSIONES

En medio de políticas públicas de exclusión del desarrollo rural, la tendencia al abandono del campo no se detiene. ¿Vale la pena invertir centenares de millones de dólares para sanear, titular, hacer registro y catastro rural y al cabo de cinco o diez años encontrar esas parcelas abandonadas, sin producir y a los campesinos viviendo en los suburbios de las ciudades? Sin embargo, la misma pregunta puede ser planteada al revés: Para aminorar la expulsión del campo a la ciudad ¿no será necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural? ¿Se tiene que tomar además en cuenta los conflictos de la administración en lo respectivo al saneamiento de tierras? Esto a causa de las autonomías establecidas constitucionalmente.

De ahí se establece:

- Nuestro territorio no es una cosa, ni un conjunto de cosas utilizables, explotables, ni tampoco un conjunto de recursos nuestro territorio, con sus selvas, sus montañas, sus ríos, sus lagunas y humedales, con sus lugares sagrados donde se convive con las creencias y cultura propia, con sus tierras negras, rojas y arenosas y sus arcillas es un ente vivo que nos da vida, nos provee agua y aire; nos cuida, nos da alimentos y salud; nos da conocimientos y energía; nos da generaciones y una historia, un presente y un futuro; nos da identidad y cultura; nos da autonomía y libertad. Entonces, junto con el territorio está la vida y junto a la vida está la dignidad; junto al territorio está la autodeterminación como pueblos, a un derecho de vivir dignamente en base a una función económica social.
- El saneamiento de tierras es uno de los derechos adquiridos y emanados por la C.P.E., la Ley INRA, y la Ley de Reconducción Comunitaria, que determina el procedimiento a seguir para la tenencia legal de las tierras como propiedad individual y TCOs. Lo cual es administrado por el INRA.

- El desafío en Bolivia está en definir sus estrategias respecto a la tierra, al territorio y al desarrollo rural y combinar las estrategias de los actores demandantes con las políticas de gobierno.
- Dentro la normativa positivo vigente encontramos el acceso a la tierra y territorio en la misma constitución política del estado, además de leyes que garantizan el saneamiento de las tierras como es la LEY N° 1715, LEY INRA, Ley de 18 de octubre de 1996. y La Ley de Reconducción Comunitaria. Ley N° 3545.
- Actualmente existen conflictos en la administración del saneamiento de tierras, por parte de las autonomías establecidas en la C.P.E, quienes en su afán autonómico pretenden asumir las funciones para las cuales que creado el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

## **RECOMENDACIONES**

Las zonas territoriales que actualmente son inherente al saneamiento a tierras es muy extensa donde al establecerse las autonomías y jurisdicciones aparecen conflictos, y se disputa el objeto para lo cual fue creado la ley INRA, que garantiza el saneamiento de tierras, y es en ese aspecto que se recomienda la articulación o la inserción de un numeral en el Art. 18 de la Ley INRA la cual da las facultades del INRA. Donde se propone una garantía de orden jurídico para poder garantizar el acceso al saneamiento de tierras con relación a las jurisdicciones territoriales.

Dicho artículo se encuentra propuesto en el Capítulo 5 de la presente monografía.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ASCOBA: “Qué es para nosotros el territorio”, en Selva y Río, No. 2, Riosucio, Chocó, diciembre de 2005.
2. ASSIES, WILLEM: “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, 1999.
3. DEFENSOR DEL PUEBLO, El Derecho a la Tierra es un Derecho Humano; Editorial GRECO, Edición, aumentada y corregida; La Paz - Bolivia; 2008.
4. DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR: “Reconocimiento y redistribución”, en El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad (coordinado por Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra), CIESAS, México, 2004.
5. FAJARDO, DARÍO: Tierra, poder político y reformas agraria y rural, Cuadernos Tierra y Justicia, Bogotá, ILSA, 2002.
6. FAJARDO, DARÍO: Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra, Bogotá, Universidad Nacional, 2002.
7. FLORES, ELBA; FERNANDO GARCÉS, WALTER LIMACHE, PILAR VALENCIA, CINTYA VARGAS Y RAMIRO ARGANDEÑA: Autodeterminación y derechos territoriales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el debate constituyente en Bolivia, Agua Sustentable, CEJIS-Cenda-CEFREC-NINA, Cochabamba, Bolivia. 2007
8. FRASER, NANCY, IUSTITIA INTERRUPTA: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”, Siglo del Hombre Editores, Bogotá. 1997
9. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA: Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia, EDICIONES EXCELSIOR SRL, La Paz – Bolivia, 2010.
10. KYMLICKA, HILL: Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías, Paidós, Barcelona. 1995.

11. KYMLICKA, HILL: La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía, Paidós, Barcelona. 2003
12. LÓPEZ, JOSÉ LUIS: Derechos de los pueblos indígenas, Kawsay, Cochabamba. 2005
13. LÓPEZ, JOSÉ LUIS: El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Bolivia, CEPA-Latinas, Oruro, Bolivia. 2007
14. MARÉS, CARLOS FEDERICO: “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y los derechos de los pueblos indígenas”, en Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina, compilado por Enrique Sánchez, COAMA-Disloque, Bogotá, 1996.
15. ONU: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de septiembre de 2007.
16. ORGANIZACIÓN INDÍGENA KANKUAMA: Memorias III Congreso Pueblo Indígena Kankuamo, Valledupar, Ediciones Kuino, 2006.
17. PADILLA, GUILLERMO: “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, 1996.
18. PLATA, WILFREDO: Autonomías Tierra y Territorio, Fundación tierra, Bolivia 2007.
19. REGALSKY, PABLO: Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio, Cenda-CEIDIS, La Paz, Bolivia. 2003.
20. REPÚBLICA DE BOLIVIA, MAGNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra, Territorio y Medio Ambiente; TIERRA - TERRITORIO: PROPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL; Editorial El País, Sucre Bolivia; 2007.
21. RIVERA, SILVIA: “La noción de ‘derecho’ o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia”, en Revista Aportes Andinos, No. 11, UASB-PADH, Quito, 2004.
22. ROJAS, JUAN CARLOS: Problemas y Perspectivas de los territorios indígenas en Bolivia, INRA, La Paz – Bolivia 2008.

23. ROMERO, CARLOS: El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas, CEJIS, Santa Cruz, Bolivia. 2005.
24. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad, Siglo del Hombre-Uniandes, Bogotá, 1998.
25. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2003
26. SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: La reinención del Estado y el Estado Plurinacional, Cenda-CEJIS-CEDIB, Cochabamba, Bolivia. 2007
27. SERGIO CORONADO DELGADO: Derecho a la tierra y al Territorio, CINEP, Bogota – Colombia, 2009.
28. SHULTZ, JIM: “La guerra del agua en Cochabamba y sus secuelas”, en Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana, editado por Jim Shultz y Melissa Crane Draper, Centro para la Democracia-Plural, La Paz, 2008.
29. VALENZUELA CASTAÑOS, CARLOS RICARDO, “Tierra y Territorio en Bolivia”; Edición: Chantal Liegeois, Georgina Jiménez; Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba – Bolivia, 2008.
30. VILLEGAS N. PABLO, “Los Recursos Naturales en Bolivia”; Edición Marco Gandarillas; Centro de Documentación e Información Bolivia, Cochabamba – Bolivia, 2008.

**Normativa Jurídica Consultada:**

1. Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado Ley de 07 de febrero de 2009.
2. Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 1715, Ley INRA Ley de 18 de octubre de 1996.
3. Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, Ley N° 3545, La Ley de Reconducción Comunitaria., Ley del 28 de noviembre de 2006.

### **Paginas web consultadas:**

- ¿Autonomías departamentales? Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Democracia Municipal: Ordenamiento Territorial para el Acceso y Control Social sobre los Recursos Naturales” (<http://constituyentesoberana.org/info/files/Territorio%20Indigena%20y%20Estado%20plurinacional%20%20Pablo%20Regalsky%20Cenda.pdf>). 2006
- Garcés, Fernando: “Ordenamiento territorial, recursos naturales y Asamblea Constituyente en Bolivia: ¿hacia un Estado Plurinacional?”, en Revista Aportes Andinos, No. 17, UASB, Programa Andino de Derechos Humanos (<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista17/actualidad/fernandogarces.htm>, consulta del 20-12-06), Quito. 2006

# **ANEXOS**