

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



MONOGRAFÍA

Para optar al Título Académico de Licenciado en Derecho

IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA: “FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL” DENTRO DEL D.S. N° 29215, PARA SANCIONAR A LAS PROPIEDADES COMUNALES IMPRODUCTIVAS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

INSTITUCIÓN : INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

POSTULANTE : JUAN DAVID CHURA FLORES

*La Paz, Bolivia
2011*

PRÓLOGO

La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en Bolivia aprobada mediante Ley N° 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006, obedeciendo a la política coyuntural del país buscaba lograr un equilibrio en la tenencia de la tierra, para que el escaso número de propiedades tituladas colectivamente, se equipare a las grandes propiedades individuales (generalmente ubicadas en el Oriente Nacional); en la práctica social y procesal se ha podido establecer que existen más predios comunales y TCO,s en grandes extensiones de superficie de tierra y menos propiedades particulares.

Por intermedio del presente trabajo se ha realizado un análisis identificando las diferencias substanciales y materiales que existen la tramitación del proceso de saneamiento en las diferentes modalidades SAN TCO, SAN SIM y CAT SAN, entre predios comunales: titulados de forma colectiva y predios particulares: titulados de forma individual. Para ello se muestra el desarrollo de distribución de la tierra en Bolivia desde la época de la Colonia hasta la presente fecha, también se establece los conceptos claros de función social y función económica social, fraude procesal y reversión de tierras, señalados en la Normativa Constitucional y Agraria en vigencia, los mismos que vienen apoyados de datos estadísticos de los predios agrarios titulados y revertidos en Bolivia el año 2010.

Para tales fines el investigador ha tomado como muestra el análisis el proceso de saneamiento de la Comunidad "Huayti", la cual fue dotada por el Ex C.N.R.A. con una superficie de 6277.4165 ha y actualmente es reconocida para titularse con 13221.5509 ha vale decir el doble de su superficie inicial, sin que exista mejoras, muchos menos actividad agrícola o ganadera de importancia en su interior; esto se debe a que predios colectivos actualmente tienen una serie de beneficios legales inclusive incumpliendo una serie preceptos jurídicos. En caso de identificarse el fraude en cumplimiento de la función social de estas Comunidades, el I.N.R.A. no puede hacer nada para sancionarlas, en razón a que simple y llanamente existe un vacío jurídico para revertir estas propiedades agrarias improductivas y declararlas tierras fiscales disponibles.

Por lo tanto deberá considerarse de importancia el presente trabajo realizado por el Univ. Juan David Chura Flores, para fines de reformular el Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y cambiar la línea política del Instituto Nacional Reforma Agraria en el proceso de saneamiento.

Dra. Felicidad Castillo Miranda
TÉCNICO I JURÍDICO
UNIDAD DE CONFLICTOS - INRA LA PAZ

DEDICATORIA

PARA TI QUERIDA HIJA MIA KEILA FABIANA, QUE CERRASTE TUS OJOS ANTES DE PODERTE DAR ESTA ALEGRÍA, DIOS TE LLAMO A SU LADO SIENDO AUN ANGELITO, PERO SIEMPRE VIVIRAS EN LA MEMORIA Y LOS CORAZONES DE TODOS LO QUE CONOCIERON TU ALEGRIA E INOCENCIA.

AGRADECIMIENTOS

....A DIOS POR HABERME DADO LA VIDA, A MIS PADRES HUMBERTO Y GREGORIA POR SU APOYO CONSTANTE Y SU ENORME SACRIFICIO, A MIS HERMANOS DELCY, OSCAR SARAH Y CINTHYA Y A LA UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS - CARRERA DE DERECHO Y LOS DOCENTES POR HABERME BRINDADO UNA EDUCACIÓN DE EXCELENCIA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
<u>MARCO TEÓRICO – REFERENCIAL</u>	
A. MARCO HISTÓRICO	3
1. Época Precolonial, Colonial y República	3
1.1. Época Precolonial	3
1.2. Época Colonial	4
1.3. Posterior a la Independencia de Alto Perú	6
1.4. Época Republicana	7
1.5. La Ex vinculación de Tierras y las Revisitas	9
1.6. La Sublevación de Willka Zarate	11
1.7. El Primer Congreso Indigenal	12
2. La Reforma Agraria de 1953	13
3. Comunidades Indígenas, Hacendados y Colonos	14
4. Objetivos y principios de la Reforma Agraria	18
4.1. Objetivos	18
4.2. Principios	20
5. La Reforma Agraria y la Bolivia Dual	20
B. MARCO CONCEPTUAL	22
1. Derecho	22
2. Reseña Histórica del Derecho Agrario	22
3. Identidad conceptual del Derecho Agrario	24
4. Carácter y contenido del Derecho Agrario	25
5. Fraude Procesal	26
6. Función Social	26
7. Función Económico Social	27
8. Reversión Agraria	27
9. Control de Calidad	27
C. FUENTES DEL DERECHO AGRARIO	29
1. Usos y costumbres	29
2. Normas escritas	29

	3. La Jurisprudencia	30
	4. La Doctrina	30
D.	MARCO JURÍDICO	31
	1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	31
	2. Ley N° 1715 del Servicio Nacional del Reforma Agraria	34
	3. Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria	34
	4. Decreto Supremo N° 29215	35
	5. Manuales y Guías del Instituto Nacional de Reforma Agraria	37
E.	RELACIÓN DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURÍDICAS	38
	1. Derecho Constitucional	38
	2. Derecho Administrativo	38
	3. Derecho Civil	39
	4. Derecho Mercantil	39
	5. Derecho del Trabajo	40
	6. Derecho Penal	40
CAPÍTULO II	<u>PROPIEDAD AGRARIA</u>	41
A.	CATEGORIA DE PROPIETARIOS	41
	1. Titulados	41
	2. En trámite	41
	3. Subadquirientes	41
	4. Poseedores legales	42
B.	CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA	42
	1. El solar campesino	42
	2. La Pequeña Propiedad	42
	3. La Mediana Propiedad.	42
	4. La Empresa Agropecuaria	43
	5. Las Tierras Comunitarias de Origen	43
	6. Las Propiedades Comunales	43
CAPÍTULO III	<u>PROCESO DE SANEAMIENTO</u>	44
	1. Definición	44
	2. Objetivos y Finalidades	44
	3. Modalidades de Saneamiento	45

4.	Etapas del proceso de Saneamiento	45
4.1.	Etapa Preparatoria	46
4.2.	Etapa de Campo	48
4.3.	Etapa de Resoluciones y Titulación	50
5.	Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social	51
5.1.	Función Social	51
5.2.	Función Económico Social	52
5.3.	Otros Elementos de verificación de la Función Económico Social	57
CAPÍTULO IV	<u>ANÁLISIS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA COMUNIDAD</u>	
	<u>CAMPESINA “HUAYTI”</u>	59
1.	Expediente Agrario de la Comunidad Huayti	59
2.	Solicitud de saneamiento.	59
3.	Observaciones de orden procesal y substancial al proceso de Saneamiento	61
4.	Denuncias de las Comunidades colindantes.	61
5.	Cumplimiento de la función social del predio Comunidad “Huayti”	62
CAPÍTULO V.	IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA: “<i>FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL</i>” DENTRO DEL D.S. N° 29215, PARA SANCIONAR A LAS PROPIEDADES COMUNALES IMPRODUCTIVAS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.	63
	CONCLUSIONES CRÍTICAS	67
	RECOMENDACIONES	69
	APÉNDICES O ANEXOS	
	BIBLIOGRAFÍA.	

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, el país está desarrollando, entre otras iniciativas, políticas de Estado como por ejemplo la participación ciudadana en el ámbito local, mediante la aplicación de las leyes de Participación Popular (LPP) y de Descentralización Administrativa (LDA) y el fortalecimiento del derecho propietario de las tierras mediante la aplicación de las Leyes de tierras (Ley N° 1715 y la Ley Forestal) ambas tienen directa relación con la generación de mejores condiciones productivas para el desarrollo rural de nuestro país.

Por muchos años se dio la desigualdad en la distribución de la tierra en Bolivia, dando consecuencia a la Revolución Agraria de 1952 con la posterior promulgación del Decreto Ley N° 3464 de 02 de agosto de 1953 de Reforma Agraria, se gestaron en el país movimientos sociales, constituidos por cientos de familias que no poseían tierra o la poseían insuficientemente, por lo que inician la ocupación física de latifundios abandonados y tierras baldías, ya que el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en pocas manos ha sido la preocupación constante de la tierra desde tiempos inmemoriales y con esta Revolución Nacional del año 1952 se establece el axioma jurídico que *“la tierra es de quien la trabaja”* creando para el efecto el Consejo Nacional de Reforma Agraria encargada de la ejecución del Decreto Ley. Sin embargo esta institución solo ha servido para garantizar el derecho propietario de los terratenientes del occidente y para la dotación partidaria y clasista de los grupos de poder especialmente en el sector del oriente boliviano.

Consecuentemente ante este problema el año 1996 se crea la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria institución descentralizada del Estado que tiene la tarea de otorgar el derecho propietario de la tierra a través del proceso de saneamiento y también encargada de fiscalizar el efectivo y verdadero cumplimiento de la función social en las pequeñas propiedades y las Propiedades Comunitarias del país.

Sin embargo a todo lo señalado mediante Ley N° 3545 de reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006 se establece una serie a beneficios para las propiedades comunales en contraposición una serie de obstáculos de las pequeñas, medianas y empresas agrarias individuales en la ejecución de su proceso de saneamiento. En lo que respecta al control de calidad a los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, el DS. N° 29215 Reglamentario de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 señala expresamente el establecimiento del fraude en el cumplimiento de la función económico social para las medianas y empresas agrarias, también establece la sanción para las pequeñas propiedades individuales que no cumplen la función social, sin embargo no establece ningún tipo de sanción castigar a las Propiedades Comunitarias improductivas, ya que en la práctica en todo proceso de saneamiento se puede observar que dichas propiedades comenten fraude en el cumplimiento de la función social; por lo que existe una y restricción limitación en la ley para proceder a la fiscalización de las propiedades agrarias comunales dentro su proceso de saneamiento, ya que no existe instrumento legal para poder sancionar a estos predios, ya que en los hechos tienen grandes extensiones de tierra que no son trabajadas.

IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA: “*FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL*” DENTRO DEL D.S. N° 29215, PARA SANCIONAR A LAS PROPIEDADES COMUNALES IMPRODUCTIVAS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

“Análisis del proceso de saneamiento SAN SIM de Oficio de la Comunidad Huayti del año 2010”

**CAPITULO I
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

A. MARCO HISTÓRICO.

En el presente capítulo se desarrollaran algunos conceptos dentro del tema de estudio.

1. ÉPOCA PRECOLONIAL, COLONIAL Y REPUBLICANA.

1.1.ÉPOCA PRECOLONIAL.

Una peculiaridad de la organización andina es el ayllu que quiere decir “unidad de parentesco”, antiguamente cada ayllu controlaba o tenía acceso a diversas áreas geográficas: puna, valles intermedios y yungas, que se complementaban mutuamente. La peculiaridad de esta organización que existió en los andes y que de alguna manera persiste todavía hasta nuestros días era que cada ayllu tenía acceso simultáneamente a los recursos. La conquista española empezó a impedir el acceso de los ayllus a sus pisos ecológicos.

En esta dispersión geográfica de los terrenos de cada ayllu, estos tenían otra división social interna entre dos mitades o parcialidades, llamadas en quechua anansaya y urinsaya y en aymara alasaya y

majasaya, es decir, la parcialidad de arriba y de abajo. Estas unidades un poco más amplias agrupaban a varios ayllus e incluso a varias confederaciones de ayllus. Asimismo los señoríos aymaras, llamados también los “reinos collas” estaban ubicados en lo que hoy conocemos como el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia. Cada señorío formaba una confederación de ayllus. Posteriormente con los incas se formó el Tawantinsuyu con sus cuatro regiones andinas. El sur andino (Bolivia) quedo organizado como una unidad administrativa llamada el Kollasuyu; de donde viene el denominativo “Colla” el cual refleja la unidad de esta región.

La propia conformación de los reinos Collas y la invasión del Inka dieron como resultado a que los actuales ayllus aymaras y quechuas no conformen un grupo homogéneo. Por ejemplo, en las actuales comunidades originarias del occidente del país existen diferencias entre los quechuas de una y otra región del país, y usualmente quienes viven en un lugar no se identifican como quechuas sino simplemente con el nombre de su ayllu.

La organización basada en los ayllus es el sistema político económico, social y cultural que prevalece en la América y Bolivia desde antes de la Colonia; por lo mismo, con la conquista española se producirá un choque entre dos grupos de pueblos con mentalidades y sistemas económicos y políticos contrarios.

1.2. ÉPOCA COLONIAL.

Con la invasión española las tierras de Señoríos y Confederaciones Aymaras y Quechuas fueron consideradas propiedad de la corona de España. A los conquistadores españoles se les otorgó el derecho de propiedad privada sobre las tierras que siempre les había pertenecido a los ayllus originarios. A los jefes de las expediciones, como recompensa, se les adjudicó las tierras y también se les autorizó para que pudieran repartirlas. La corona española adjudicó las tierras de los ayllus a través de lo que se conoce como las Cédulas Reales a quienes prestaban servicios a la corona y a quienes las solicitaban para colonizarlas; mientras que las tierras que no habían sido adjudicadas fueron rematadas a favor del mejor postor. A través de las Cédulas Reales (1570) el rey de España reconoció el derecho de las Comunidades Indígenas a disfrutar de sus tierras pero con importantes restricciones.

El derecho de las tierras colectivas pertenecía a la Corona Española y las necesidades de los españoles debían ser satisfechas antes que las necesidades de los indígenas; como resultado, las Cédulas Reales hicieron de los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado Colonial; este nuevo sistema colonial estableció nuevas instituciones para ocupar, explotar y poblar el territorio, estas fueron: la encomienda, la mita y la hacienda.

El repartimiento de tierras fue para los colonizadores españoles uno de los primeros títulos para adquirir el dominio del suelo. Adicionalmente por medio de la encomienda se entregaba a los conquistadores una determinada cantidad de indios tributarios que pertenecían a uno o varios ayllus. La encomienda no establecía una prestación laboral sino principalmente el tributo de los indios encomendados, lo que quiere decir que los originarios estuvieron sometidos a cumplir “servicios personales”.

Los ayllus fueron agrupados en las llamadas “Reducciones” o “Pueblos de Indios”, lo que en los hechos significó replegarlos a un solo territorio destruyendo su acceso a varios pisos ecológicos, que antiguamente eran ocupados y trabajados por estos. Asimismo, de manera legal o ilegal, sustituyendo o no su tributo, también fueron obligados a trabajar para el encomendador en la explotación minera a través del sistema de la mita. Muchos morían y otros ya no regresaban a sus Comunidades de origen por que se iban a las haciendas.

Las haciendas servían para proveer de alimento a los trabajadores de las minas. Los indígenas que servían en las haciendas gozaban de mayor libertad y tenían menos obligaciones que los indígenas que vivían en los ayllus; además disponían de pequeñas parcelas para garantizar su consumo. Al margen de la ley, los conquistadores se apropiaron de las tierras de los originarios y de su fuerza de trabajo convirtiéndolos en siervos; denominados colonos o pongos de una clase feudal terrateniente que surgió rápidamente.

En 1591, por Cédula Real, se constituyó la llamada “Composición de Tierras” que tenía como propósito que todos los poseedores de tierras debían mostrar sus títulos, que las tierras debían ser medidas y la devolución inmediata de las tierras usurpadas. Seguidamente en 1631 se dictó otra disposición que establecía que se dejaba a los dueños de tierras en pacífica posesión y se otorgaban nuevos títulos a los que hubieran usurpado tierras más allá de lo que les pertenecía. La

composición se extendió a las tierras de indígenas: como resultado los ayllus terminaron comprando sus propias tierras. ¹

La condición de los indígenas no cambiaría, a lo largo de casi dos siglos siguieron siendo explotados; durante la fundación de la República de Bolivia los actores más importantes en economía - social del país fueron los Hacendados y las Comunidades Indígenas.

1.3. POSTERIOR A LA INDEPENDENCIA DEL ALTO PERÚ.

En la República tras la liberación lograda por el Libertador Simón Bolívar, el país se encontraba en deuda económica con los ejércitos libertadores por lo que el Libertador siendo el primer Presidente de Bolivia promulgó el Decreto del Cuzco el 4 de julio de 1825 en el que precisaba los términos de reparto de tierra a los indígenas y de la venta de subasta de las sobrantes. En esas condiciones la insolvencia del Estado para honrar sus obligaciones con el Ejército Libertador era patente. Eso provocó las mayores fricciones entre quienes reclamaban su paga y los que debían abonarla, es decir entre los soldados extranjeros y los criollo – mestizos bolivianos que no podía soportar tales cargas².

El pensamiento político del Libertador resumido en el Decreto Dictatorial emitido en 08 de abril de 1824, señalaba:

- Se reconoce la condición de propietarios a los “indios” de las tierras poseídas por estos, con la única restricción de que no puedan vender las mismas, como una medida de garantía frente a los abusos y despojos de que eran objeto.
- Se dispone la venta de las tierras del Estado, en una tercera parte menos que del valor de su tasación legítima. Esto con el propósito de facilitar la transferencia de parcelas a las personas menos pudientes.
- Se determina que las tierras de las comunidades indígenas se repartieran entre los “indios” que no tenían propiedad debiendo transferirse todas las tierras excedentes, de manera tal que ningún indígena quedara sin tierra.” ³

¹ HERNANIZ Irene y PACHECO Diego, La Ley INRA en el espejo de la Historia, La Paz, Plural.

² BARRENECHEA Ramiro. “Derecho Agrario” Pg. 44 y 45

³ FLORES PRADA Dillman, El Derecho Agrario en Función del Desarrollo, Tarija, Universitaria, 1997, 2ª ed.

Este Decreto fue puesto en vigencia por orden de Bolívar, pero la Ley del 20 de septiembre de 1826 sancionada por el Congreso General Constituyente suspende su ejecución indicando lo siguiente:

*“Artículo Único.- Queda suspensa la ejecución del Decreto de 04 de julio de 1825, expedido en el Cuzco, y referente al de Trujillo de 08 de abril de 1824, en orden a la repartición de tierras a los indígenas; entre tanto que los prefectos de los departamentos informen sobre el número de ellos, y la porción de terrenos sobrantes, para según su localidad se modifiquen y se asigne lo que a cada uno se le conceptúe necesario.”*⁴

Por tal motivo Antonio José de Sucre mediante Decreto de 10 de febrero de 1827 dispuso la distribución de vales por un valor nominal de 1.000.000 pesos con valor real de 600.000 que serían cubiertos por los compradores; el Art. 3 de este Decreto establecía que el poseedor de estos vales podía comprar cualquier propiedad Nacional. Asimismo, Sucre distribuyó los vales de la deuda interna a los Jefes, Oficiales, y Soldados del ejército libertador, de tal manera que Jefes, Oficiales y soldados del Ejército Colombiano que secundaron a Bolívar y Sucre fueron los nuevos terratenientes de las mejores tierras de la República inclusive eran dueños de provincias enteras del país.

El 12 de abril de 1827 se dispuso la suspensión definitiva del reparto de tierras a los indígenas de la nueva República, quedando liquidado de esta manera el intento de convertir a los Comunarios en propietarios. Posteriormente el gobierno de Mariscal Andrés de Santa Cruz se institucionaliza y legaliza el “pongueaje” como una obligación para los campesinos, el Decreto Supremo de 2 de julio de 1829 señala expresamente que los gobernadores y curas podrían tener un “pongo”, un mulero y una “mitani”, mujer de edad con calidad de que se turne por semanas.

1.4. ÉPOCA REPUBLICANA

A través de la Resolución Suprema de fecha 22 de noviembre de 1833, se modifica el sistema sucesorio para los indígenas disponiéndose que “la sucesión sobre tierras indígenas debía seguir guardándose la práctica establecida de sucesión o el orden de primogenitura, prefiriendo el varón a la hembra, y el mayor a la menor entre los herederos forzosos del ultimo poseedor”⁵, con esta Resolución el heredero no recibía el derecho de propiedad sino simplemente la posesión.

⁴ MALDONADO Abraham, Política Agraria, La Paz, Don Bosco, 1974.

⁵ FLORES PRADA Dillman, El Derecho Agrario en Función del Desarrollo, Tarija, Universitaria, 1997, 2ª ed.

Mediante Circular de 07 de febrero de 1834, se ordena que ningún tribunal de Republica admitirá reclamo alguno de los indígenas, en nombre de la Comunidad, desconociendo de esta manera a las Comunidades Indígenas que eran representadas por sus “Hilacatas”.

En 1835, a través de una Circular se dispone que los campesinos destinados a la labranza “no pueden mudar de señor sin justificar en juicio verbal el mal tratamiento que reciben”⁶, legalizando y reglamentando la esclavitud de los mismos; sin duda alguna fue durante la presidencia de Santa Cruz que los campesinos se vieron más desfavorecidos pasando a tomar la condición de esclavos.

“Bolívar liberto a los indios de la servidumbre, Santa Cruz vuelve a enyugarlos con el fuerte lazo de la Ley. Bolívar dispone que ningún individuo exija los servicios personales de los peruanos indígenas. Santa Cruz encadena a los indios al servicio de las autoridades”⁷.

Durante el Gobierno de José Ballivián se dictó la Circular de 14 de diciembre de 1842 que en su parte saliente indicaba:

“Son de propiedad del Estado las tierras que poseen los originarios, no debiéndose considerar a estos, sino como una especie de enfiteutas que pagan cierta cantidad al señor del dominio directo por el usufructo y cuando fenecida la familia de los poseedores, quedan vacantes dichas tierras toca al gobernador que representa al Estado, y a cuyo cargo corren las recaudaciones, adjudicarlas a otro indígena, y solo a él pertenece el derecho de recoger, las que hayan sido usurpadas, para darles igual destino que a las vacantes...”⁸,

Con esta circular se garantizó la propiedad privada absolutista de los no indígenas, pero se desconoció el derecho de propiedad de los indígenas a los que legalizo en calidad de “enfiteutas”, además durante este gobierno se dictaron otros decretos mediante los cuales se adjudicaba tierras “baldías” a nacionales y extranjeros.

Seguidamente el Presidente José María Linares trato de consagrar libertades efectivas para los indígenas, promulga Decretos, entre los que resaltan el Decreto de 18 de enero de 1858, por el que se prohíbe a los jefes políticos, militares, intendentes de policía, curas y demás funcionarios públicos, hacer trabajar a los indígenas en servicio personal o corporales, para provecho personal

⁶ FLORES PRADA Dillman., El Derecho Agrario en Función del Desarrollo, Tarija, Universitaria, 1997, 2ª ed.

⁷ REYEROS Rafael, El Ponguaje, La Paz, Universo, 1949.

⁸ MALDONADO Abraham, Política Agraria, La Paz, Don Bosco, 1974.

sin que medie contrato y que se fije el precio del trabajo a realizar, pero lastimosamente todo esto quedo en buenas intenciones, no siendo aplicado dentro de las relaciones campesino - patronales del país. Maldonado, al respecto decía *“Linares es un puritano romántico” que creía en el cumplimiento de la ley, sin tener en cuenta que esta es teoría, si no emerge de la realidad y aspiraciones humanas”*.

Durante su gobierno, José María Acha trato de llevar adelante los ya archivados Decretos Bolivarianos, para esto promulgo el Decreto Supremo de 28 de febrero de 1863, que en sus primeros artículos decía:

“Art. 1º.- Se pone en plena vigencia el Decreto Dictatorial de 04 de julio de 1825, dado en el Cuzco por el Libertador Simón Bolívar, debiendo darse a los indígenas denominados forasteros, dos topos, es decir cuatro mil varas cuadradas en los lugares pingües y recados y cuatro topos u ocho mil varas cuadradas en los lugares estériles o sin riego, en propiedad o dominio absoluto”.

Art. 5º.- La propiedad de tierras declarada a los indígenas sean originarios o forasteros, tienen la calidad de no poder estos enajenar aquellas; sino cuando sepan leer y escribir.”⁹;

Este Decreto suma todos los Decretos Bolivarianos, pero los propósitos del mismo, quedaron truncados por la Ley del 19 de junio de 1863, promulgada por el mismo Gobierno, por la que abrogaba su propia obra.

1.5. LA EX VINCULACIÓN DE TIERRAS Y LAS REVISITAS.

Melgarejo durante su presidencia despojo las tierras comunarias en masa, bajo el justificativo de “quitar de las manos muertas de los indios, que constituían un lastre para la economía nacional”¹⁰, estas tierras fueron repartidas entre favoritos y servidores del gobierno constituido por funcionarios públicos, agentes, policías y demás parásitos que vivían a expensas del trabajo ajeno.

⁹ MALDONADO Abraham, *Política Agraria*, La Paz, Don Bosco, 1974.

¹⁰ MALDONADO Abraham, *Política Agraria*, La Paz, Don Bosco, 1974.

Las víctimas del despojo pasaron de 650.000 indígenas quienes vieron que sus empeños por reivindicar o defender sus tierras eran inútiles y se contaron por miles las víctimas de la sádica usucapión.

El 15 de enero de 1871 el dictador fue derrocado, fuertemente fustigado por los indígenas; muchos partidarios del tirano, cayeron en poder de los campesinos salvándose Melgarejo por un azar de perecer en manos de sus víctimas.

A cuatro días de estar en el poder Agustín Morales ordeno reprimir los abusos a los indígenas y garantizar la posesión de sus antiguas tierras, actualizando el Decreto que prohíbe los servicios personales forzosos y gratuitos, dicto otros Decretos tratando de proteger a las antiguas víctimas del tirano.

Por Ley del 31 de julio de 1871, se anularon las ventas, adjudicaciones y enajenaciones de las tierras de origen realizadas durante el gobierno de Melgarejo, pero el artículo 5 de la Ley del 09 de agosto de 1871 indicaba que la nulidad no era ipso facto, sino mediante juicio que debía ventilarse en los tribunales ordinarios lo que constituyó una verdadera traba para que los indígenas consigan la reivindicación de sus tierras. Por estas causas, el proceso de concentración de tierras en torno al latifundio se consolidó definitivamente.

El 5 de octubre de 1874 se promulgó la Ley de Ex Vinculación de Tierras en el gobierno de Tomas Frías cuyo objetivo era convertir a los campesinos en propietarios individuales, desconociendo de manera explícita la existencia jurídica de las Comunidades Indígenas, Ayllus y semejantes, prohibiendo además la parcelación individualizada de las tierras comunales:

- *Ninguna persona o reunión de individuos podía tomar el nombre de la Comunidad o Ayllu ni apersonarse en representación de estas ante ninguna autoridad.*
- *Los títulos de propiedad expendidos a favor de los indígenas originarios se declararon perfectos y conferían el pleno dominio cuando hubiesen transcurrido el término de 100 días desde la promulgación de esa ley.*
- *Las tierras que no se hallaban poseídas por indígenas se declaran sobrantes y pertenecientes al Estado y;*

- *Ningún funcionario público podía comprar terrenos de origen, ni recibirlos en usufructo o conducción en el Distrito donde ejercían sus funciones bajo pena de prevaricato.*

Además la norma establecía la reforma al sistema tributario vigente hasta entonces con el objeto de aplicar un impuesto universal de la propiedad en sustitución de la contribución o tributo indígena que tal que sustentaba un porcentaje considerable (casi el 38%) del frágil presupuesto del gobierno central¹¹.

Para la aplicación de esta Ley se impuso las llamadas “revisitas” por medio de Comisiones, Mesas o Juntas Revisoras conformadas por un Revisor, el Sub Prefecto, un Secretario, un Perito Agrimensor y el Parroco. Concluida la revisita en cada Provincia se elevaba a conocimiento del Gobierno para su aprobación. Los reclamos podían interponerse en el plazo de 60 días y eran resueltos por el gobierno (Ley, octubre 1974) intervención que luego por Ley de 1890 ya no se consideró requisito indispensable.

Las revisitas acabaron por modificar drásticamente la tenencia de la tierra. Si durante el Siglo XIX, todavía la Comunidad era la principal forma de propiedad agraria, durante la primera mitad del Siglo XX esta se reduce hasta una tercera parte de lo que al fundarse la República, en efecto, cuando Bolivia se constituía en 1825 se encontraban registradas 11.000 Comunidades; en 1953 cuando se produce la Reforma Agraria solo quedaban 3.783.

1.6. LA SUBLEVACIÓN DEL WILLKA ZARATE.

Surgió una etapa en el sistema conservador en el cual prima el librecambismo de artículo de primera necesidad tales como víveres, carne, etc, que eran importados de Perú, Chile y Argentina en detrimento de la producción agropecuaria de Bolivia y para la economía en su conjunto, se agudizó la crisis de los productores locales de alimentos y manufactura es decir los ayllus y las haciendas. De esta manera el sistema conservador nacido en los años 1880 con la Presidencia del Gral. Narciso Campero. Mediante la crisis del librecambismo el Estado Conservador acabó siendo desplazada por el liberalismo, y la acumulación de la fuerza de los ayllus llegaba a su punto máximo con el programa agrario y político de Zarate Willka.

¹¹ Historia de los Movimientos Campesinos en Bolivia – CENSED: 1985

El programa agrario de Zarate Willka no era una reforma, es decir, un plan de redistribución de la tierra, era la búsqueda de restituir el paradigma del territorio como la totalidad ecosistémica, controlada vertical, horizontal y transversalmente por la comunidad de ayllus articulados mediante la complementariedad, reciprocidad y distribución equitativa de los excedentes, en el cual no cabe la ratio de la propiedad privada ni las leyes del mercado¹²

En 1898 se dicta la Ley de Radicatoria que forzaba al Presidente Severo Fernández Alonso a gobernar desde Sucre. En La Paz, los liberales bajo el mando de José Manuel Pando, se levantaron en armas bajo la bandera del federalismo (gobierno representativo de estados independientes). Con esto comienza la guerra civil entre las fuerzas paceñas y las tropas de Chuquisaca dirigidas por el Presidente Severo Fernández A. Al calor de estos sucesos, se inició un gran levantamiento indígena, dirigido por el caudillo Zárate Willka y aliado como ya se mencionó en el párrafo precedente a los jefes liberales.

La participación india fue decisiva para vencer al ejército conservador, pero la sublevación comenzó a tomar vuelo propio, con la rebelión en Peñas y los ataques a las tropas federales, como en Mohoza. Por ello, tras la derrota de Alonso en las batallas de Primer y Segundo Crucero, Pando dueño del poder, inició la represión contra los indígenas, haciendo detener a Zarate Willka y a otros jefes, aplastando al movimiento. A este efecto se dio concesiones, ventas, etc, a empresas no solo nacionales también extranjeras para que puedan exportar productos nacionales, como es el caso del oriente, la exportación de goma, y parte de las tierras bajas de La Paz, como Yungas.

1.7. EL PRIMER CONGRESO INDIGENAL.

En 1945, bajo los auspicios del gobierno de Gualberto Villarroel, se llevó a cabo el I Congreso Indígena de Bolivia, en mayo de ese año se promulgaron cuatro decretos a favor de los campesinos, por estos decretos, se abolía el pongüeaje y toda forma de servidumbre gratuita; se obligaba al pago de todo trabajo agrícola; los hacendados y dueños de empresas; debían instalar escuelas, para la educación de los niños indígenas; y finalmente debían formarse una comisión, para estudiar y presentar el anteproyecto de un Código Agrario; con la caída de Villarroel, todo quedo escrito solo en

¹² BARRENECHEA Ramiro. "Derecho Agrario" Pg. 89

papel, pero este se constituye en el antecedente inmediato a la reforma agraria. El 21 de julio de 1946 el Pdte. Villarroel que firmó Decretos en beneficio de la clase más desprotegida y olvidada siendo mayoría, fue colgado en un farol de la Plaza Murillo.

2. LA REFORMA AGRARIA DE 1953.

Bolivia en el período previo a 1952 se caracterizaba por ser una sociedad eminentemente rural, aunque la agricultura desempeñaba un rol secundario en la economía con relación a la dinámica del sector minero; la influencia de la minería impidió que prosperaran iniciativas dirigidas a articular el occidente con las regiones de las tierras bajas y condujo a un aislamiento del trópico respecto a los centros de occidente. A fines de la década de 1940, sin embargo, surgieron las primeras señales de la crisis de este modelo de crecimiento, básicamente por la caída de los precios de los minerales, que luego influiría en el agotamiento del modelo político que desembocó en una masiva movilización social y el resquebrajamiento de las estructuras económicas y de poder tradicionales, para finalmente dar lugar a la aparición de nuevas representaciones políticas y sociales en el escenario nacional (Pacheco, 1998).

La estructura poblacional hacia 1950 era resultado de los factores mencionados anteriormente, por cuanto se caracterizaba por: a) la distribución asimétrica de la población entre occidente y oriente; b) el carácter rural de la sociedad; y, c) los reducidos procesos de urbanización. En conjunto, el 86% de la población nacional estaba concentrada en el área andina y la mayoría en el altiplano del país. Los escasos movimientos de la población básicamente estaban relacionados al hecho de que el sistema hacendal retenía a la población de las regiones andinas del antiguo poblamiento; sin embargo, éstos cuando se manifestaban eran producto de: a) la subdivisión de las parcelas en las comunidades debido al crecimiento de los productores independientes; y, b) la actividad minera generaba un mercado de trabajo para las áreas rurales andinas con excedentes poblacionales. En este sentido, la mayoría de los movimientos poblacionales tenían su centro principal en el área andina puesto que las tierras bajas en ese momento no constituían áreas de atracción poblacional debido a su frágil vinculación con el resto del país, pese a los intentos gubernamentales para promover la migración hacia esta región.

En enero de 1953 se creó una comisión para estudiar el problema agrario y campesino en sus aspectos económico, social, jurídico, técnico y educativo, disponiéndose que: *“la comisión propondrá*

al Supremo Gobierno en el término de 120 días computables desde la iniciación de sus labores, un informe y proyectos de decreto” (DS. 20 de enero de 1953). El trabajo desarrollado por esta comisión duró aproximadamente seis meses, tiempo en el cual se elaboró el proyecto de Reforma Agraria, el mismo que fue promulgado mediante Decreto Ley 3464 del 2 de agosto de 1953 (elevado a Ley el 29 de octubre de 1956), conocido como “Ley de Reforma Agraria”.

La distribución de la tierra fue parte de una propuesta más amplia dirigida a:

- a) Asegurar el acceso de los campesinos a la tierra para estimular la producción de alimentos tradicionales;
- b) Liberar las restricciones a la movilidad de mano de obra;
- c) Alentar la vinculación de los productores rurales a los mercados de bienes; y,
- d) promover el uso más eficiente de los factores productivos (Pacheco, 1998).

En este marco se realizaron algunas acciones para modernizar las haciendas agropecuarias existentes, incentivar la conformación de nuevas empresas y promover el asentamiento de pequeños productores en áreas de frontera agrícola.

Estas políticas impulsadas también por los gobiernos posteriores a la promulgación de la Reforma Agraria no siempre mantuvieron los postulados iniciales previstos, las políticas fueron difíciles de aplicar en la práctica, y los instrumentos fueron implementados de manera parcial lo que condujo a la creación de distorsiones en el oriente, precisamente aquellas que se intentaba corregir en el occidente, y otras nuevas relacionadas con la seguridad jurídica, la equidad en el acceso y el estímulo a la productividad.

3. COMUNIDADES INDÍGENAS, HACENDADOS Y COLONOS.

A inicios de 1900 surge en la República de Bolivia la llamada Hacienda latifundista, mediante la compra de tierras fiscales al Estado (excedentes) y la compra de las tierras a los ex comunarios, en este último caso mediaba en muchas oportunidades el dolo y la intimidación a los ex comunarios titulados individualmente en precios sumamente bajísimos. Este proceso terminó siendo un comercio lucrativo de compra y venta de títulos de propiedad y de explotación sobre el colono y el

pongo, siendo este último, objeto de alquiler de los terratenientes, quienes a la vez detentaban el poder político en Bolivia.

Producto de la usurpación de las tierras indígenas de los períodos anteriores la estructura agraria en el área andina se caracterizó por la coexistencia de un sistema hacendal con comunidades originarias tradicionales (CEPAL, 1982), aunque también existían productores independientes dispersos en el territorio. El trabajo de las haciendas se basaba en el usufructo de la mano de obra indígena a través de prestaciones de trabajo gratuito y en el control de los mecanismos de intermediación de productos agrícolas (Pacheco, 1998).

A pesar del relativo auge de la producción minera de la época, la producción agrícola se mantenía en esquemas de autoconsumo y un limitado crecimiento del mercado interno, lo que influyó para que en las comunidades indígenas y entre los colonos de las haciendas predominaran patrones de producción no mercantiles y estuvieran marginalmente integrados a la economía monetaria (CEPAL, 1982). La diversificación productiva y la sustitución de importaciones se presentarían recién a mediados de la década de 1950, en alguna medida producto de las políticas establecidas en la Reforma Agraria de 1953 y de las políticas de desarrollo rural aplicadas en esa etapa. No cabe duda, que la Revolución Nacional de 1952, que enfatizaba el papel protagónico del Estado, modificó la visión de desarrollo del país, y que la Reforma Agraria de 1953 transformó las relaciones sociales en el campo.

La discusión respecto a la pervivencia de las comunidades indígenas parecía llegar a un segundo momento en tanto que la acción reiterada de políticas gubernamentales crearon un nuevo escenario en el país en tanto que las comunidades indígenas tradicionales se refugiaron en la región del altiplano y en general en las áreas de altura; las comunidades del resto del país se fragmentaron relativamente. Este escenario en el que se confrontaban ya no haciendas y comunidades indígenas, sino más bien pequeños productores colonos y haciendas, cambió radicalmente la perspectiva sobre el futuro de la estructura agraria en el país. Esta preocupación es evidente en el proyecto de Reformas Constitucionales del Régimen Agrario y Campesino presentado en la Convención Nacional de 1944 del MNR.

En este sentido, las condiciones socio-económicas y la estructura agraria de la década de 1950 dieron lugar a que se pusieran en práctica, medio siglo más tarde, las ideas de la segunda corriente liberal de fines del siglo XIX, estableciendo que cada comunero debía acceder a una parcela y obtener su derecho de propiedad sobre la misma. La defensa de la comunidad indígena y la restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas, si bien se mantuvieron en las políticas de la Reforma Agraria de 1953, pasaron en los hechos a un segundo plano. Este hecho es tan evidente que incluso se menciona que la supervivencia de las comunidades indígenas en Bolivia así como las estrategias de resistencia colectiva que se desarrollaron, conformaron las claves para la permanencia de formas de tenencia comunal de la tierra hasta mediados del siglo XX (Martínez de Codes, 1999).

La Reforma Agraria de 1953, resultado de una profunda movilización social, produjo la modificación de la fisonomía del área rural. La principal demanda social de carácter local, más que el acceso a la tierra, estuvo vinculada a la liquidación del sistema de explotación feudal y servidumbre, cuya máxima expresión era la hacienda (vinculada al latifundio), lo que le otorgó características particulares a su formulación e implementación. Por lo mismo, los indígenas cuyas tierras habían sido transferidas al dominio de la hacienda y que se convirtieron en colonos o arrenderos de las mismas, posteriormente a la promulgación de estas disposiciones legales, ingresaron a un nuevo escenario muy distinto al que les tocara vivir como miembros de sus comunidades indígenas tradicionales.

También debe destacarse que el modelo de la hacienda en muchas regiones provocó casi una síntesis entre el modelo productivo y organizativo tradicional con el nuevo modelo que estuvo vigente durante el período hacendal, la misma que ha modificado la organización socio-espacial en el área rural de manera definitiva y las formas de constitución de las comunidades. Este nuevo escenario fue provocado por los siguientes factores principales:

- a) La preferencia de la dotación de tierras a los colonos de las haciendas de antiguas tierras de comunidad;
- b) Los mecanismos prácticos para obtener la tierra de manera individual, aún cuando éstas estuvieran situadas en las laderas, áreas más frágiles o menos productivas; y,

- c) La movilización estatal y el espíritu de la Reforma Agraria dirigido a afectar el mayor número de haciendas y titular a los colonos como pequeños productores produjo una inadecuada interpretación de la realidad histórica de estas comunidades, y una múltiple aplicación de formas de titulación y, por tanto, de constitución de las comunidades.

Este conjunto de hechos se han constituido en uno de los puntos más controvertidos de la Reforma Agraria, en el caso del occidente del país.

Por lo mismo, pese a que el Decreto Ley de 1953 estableció una política de reconstitución de tierras de la comunidad, fue muy difícil aplicarlas en la práctica, y las tierras de comunidad en su mayoría ya no fueron reconstituidas. Los indígenas, convertidos en colonos, serían transformados en “campesinos”, a pesar de que seguían produciendo sobre sus mismas tierras de comunidad. Estos campesinos para acceder nuevamente a su derecho propietario fueron priorizados en la afectación como pequeños productores, y no se dispuso ni siquiera la posibilidad de que aquellas reconstituyan sus anteriores formas organizativas y de producción, como comunidades indígenas. La situación fue diferente con relación a los colonos procedentes de otras regiones que tuvieron que indemnizar a los propietarios originarios de esas tierras, que por los procedimientos establecidos ya no podían gozar del derecho de restitución.

Los mecanismos prácticos previstos por la Reforma Agraria para la participación de estos campesinos de manera global y uniforme en los procesos de afectación, a través del sindicato campesino, conformarían durante mucho tiempo la principal forma organizativa visible del área rural, la misma que directa o indirectamente subsumió hasta casi finales de este siglo a los ayllus (con su compleja estructura segmentaria), aún a pesar de que esta unidad organizativa no haya desaparecido y continúe vigente en algunas áreas geográficas del país.

La Reforma Agraria de 1953, por otra parte, priorizó la afectación de las tierras de los latifundios para su dotación a los pequeños productores colonos, definiéndose la entrega de una unidad de dotación que no sobrepase el tamaño de la pequeña propiedad, lo que también ha derivado en la conformación de una población rural de pequeños productores, muchos de ellos marginados del acceso a nuevas tierras del Estado. En la práctica, las políticas de compensación que estaban previstas en áreas con tierra insuficiente tampoco se cumplieron, lo que aceleró progresivamente la

fragmentación de la propiedad, hecho estimulado también por disposiciones no apropiadas al área rural e incorporadas en el Código Civil respecto sobre todo a la sucesión hereditaria. En este sentido se produjo una articulación casi directa entre el productor campesino con un tipo de propiedad, la pequeña propiedad, que se perpetúa en disposiciones agrarias posteriores.

Por otra parte, el oriente era desconocido en su propia arquitectura espacial y más aún respecto a la naturaleza de la población indígena que habitaba esta región, la misma que fue denominada en una categoría general como “grupos selvícolas” hasta principios de la década de 1990. Estos pueblos indígenas serían los primeros afectados por las políticas de la Reforma Agraria de 1953 y los primeros beneficiados por la Ley 1715, a quienes el proceso de reconstitución llegaría también medio siglo más tarde (fines siglo XX).

4. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA REFORMA AGRARIA DE 1953.

4.1.OBJETIVOS.

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando, para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo.
- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas.
- d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños u medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica u abriendo posibilidades de crédito.
- e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas científicas indispensables.

- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada, en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviana.¹³

La Reforma Agraria definió no solamente políticas para la distribución de la tierra sino que éstas se encontraban integradas a acciones complementarias relativas a la promoción del desarrollo productivo en el área rural en combinación con acciones para la conservación de los recursos naturales. El propósito del presente análisis no es el de establecer la efectividad o no de estas acciones que fueron desde todo punto de vista insuficientes, sino solamente el de realizar una revisión de las disposiciones legales relacionadas con la distribución de la tierra a objeto de determinar su efectividad y los escenarios que conformarían a finales de la década de 1990, momento en el cual el modelo de la Reforma Agraria es cuestionado por los poderes del Estado entendiendo que éste ya había llegado a su agotamiento, luego de varios intentos por complementarlo con reglamentos ausentes y reorganizar el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

La liquidación del sistema servidumbral serviría como el contexto apropiado para iniciar en el país las propuestas ya acuñadas en el segundo modelo de la corriente liberal, y perfilar tímidamente un país con características agropecuarias complementarias a la actividad minera, en la perspectiva del nacionalismo revolucionario basado en la consolidación de un Estado-nación con características homogeneizadoras. En este marco, una premisa con características transversales, y escondida en la anterior, hacía referencia a la *"incorporación del campesinado a la vida nacional"*, la misma que pese a la persistencia de los gobiernos posteriores a la revolución nacional, parecía haber sido poco lograda. Premisa que ha producido profundos cuestionamientos a nuestra concepción de país de fines del siglo XX y que coincidió con una nueva modificación de la dinámica socio-económica global a la que se necesitaba articular con una nueva definición de las políticas de tierras.

La propiedad sobre los recursos, en un país como Bolivia donde la principal fuente de generación de ingresos y divisas está constituida todavía por la exportación de recursos naturales renovables y no renovables, adquiere una importancia trascendental. La Ley N° 1715 se encontraría por lo tanto al centro del debate y con una versión reeditada de los planteamientos de las comunidades de fines del

¹³ Decreto Ley N° 3464, La Paz, U.P.S. 1953.

siglo XIX, aunque con un nuevo escenario, el de las tierras bajas, y en menor grado en el occidente, y en el marco de las nuevas corrientes liberales de carácter global que promueve la incorporación de este recurso a la dinámicas del mercado.

4.2. PRINCIPIOS.

La Reforma Agraria de 1953 tiene como principal premisa que *“La tierra es de quien la trabaja”*, constituyéndose este concepto en el punto central de cuestionamiento de las relaciones servidumbres características del período, y por lo mismo adquiere una importancia fundamental para el establecimiento de los criterios en la distribución de la tierra. Articulado al anterior se encuentra el concepto de la *“función social”*, que sería recuperado de la Constitución Política del Estado, y que en el contexto de la época no tenía ningún sentido ni aplicación práctica; por lo tanto, la articulación de ambas premisas otorgaría recién las bases fundamentales para la aplicación de la Reforma Agraria. El *“reconocimiento de la propiedad privada”* no cuestionaba la aplicación de las políticas aplicadas en períodos anteriores, sino que solamente ratificaría las bases del paradigma de la propiedad establecidos con carácter de continuidad desde principios del siglo XIX; así como el concepto del *“derecho originario de la nación”* sobre los recursos, complementario al carácter de la visión del Estado-nación impulsado en la generalidad de los países.

5. LA REFORMA AGRARIA Y LA BOLIVIA DUAL.

“Reforma Agraria no es solamente la parte jurídica. Es verdad que es esencial el darle la legalidad, la tenencia de la tierra, la distribución de la tierra, mas, reforma agraria no queda solamente en la distribución del título, en que el campesino recibe ese título y pueda tenerlo en un marco en su casa. Repito, es esencial, pero es una parte solamente. La Reforma Agraria tiene finalidades superiores, y esa finalidad condensada en una palabra es la asimilación del campesino a la vida nacional. Bolivia se caracteriza por tener una sociedad dual, es decir dos sociedades; una pequeña, minoritaria todavía que está activa en la vida nacional, y una extensa y grande, marginada de la vida nacional,

*que es el campesinado, La Reforma Agraria tiende a que esa sociedad marginal se incorpore a la sociedad activa y entonces el país adquiera su verdadera forma teniendo una sola sociedad”.*¹⁴

En este contexto, existe una relación importante que la destacamos, respecto a la distancia que siempre existe entre “*el papel y la práctica*”, es decir, entre lo legislado y lo evidentemente aplicado, como producto de la interpelación constante de los actores sociales y de los propios ejecutores de las políticas a las disposiciones legales establecidas. Muchas de las disposiciones no responden a las soluciones establecidas por los propios beneficiarios de las políticas; las normas e instrumentos se aplican parcialmente y de manera aislada, o las políticas e instrumentos son recreados en su ejecución; conjunto de factores que constantemente crean distorsiones menores y mayores y conforman escenarios no previstos, e incluso en contra de los objetivos establecidos por las Reformas Agrarias. Por ello, con matices menores, se puede encontrar una reiteración de los objetivos de las políticas de tierras en diferentes períodos históricos.

A fines del siglo XX existe por tanto una reedición de algunos de los objetivos ya previstos en la Reforma Agraria de 1953 en sentido de garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, promoviendo una estructura de tenencia equitativa con prioridad para campesinos e indígenas y una utilización eficiente y sostenible del suelo y otros recursos. Sin embargo, y de manera estructural a la propuesta en las políticas de tierras formuladas para el país, a mediados de la década de 1990, se integran propósitos fundamentales del paradigma general de la época, en sentido de facilitar el funcionamiento de un mercado legal de tierras, entendido éste como el resultado directo de la seguridad sobre la propiedad de la tierra y un medio que permite, en mayor o menor medida, la democratización en el acceso a los recursos, objetivo mediatizado por el hecho de que la tierra asume un carácter integral mediatizado por relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas.

Por otra parte, las distorsiones en el acceso a la tierra se complementan con un propósito ya establecido a partir de principios del siglo XX, y que cada vez se hace más difícil de cumplir debido a la dificultad de poner en práctica programas de asentamientos humanos, las conductas regionales y las más de las veces “regionalistas” dirigidas a favorecer con sus recursos a su propia población

¹⁴ Extraído del discurso de Alfredo Ovando Candia, Presidente de la República en ocasión de la inauguración de máquinas IBM del Consejo Nacional de Reforma Agraria. Fuente: CNRA, 1970

local, desarrollando una posición contraria respecto a la movilidad poblacional y al hecho de que los recursos del país deben favorecer por igual a todos, así como por los procesos lentos de identificación de tierras fiscales.

B. MARCO CONCEPTUAL.

1. DERECHO.

Tomado en su sentido etimológico Derecho proviene del Latin Directum (directo, derecho); a su vez, del Latín Dirigere (enderezar, dirigir, ordenar, guiar). En consecuencia, en sentido lato, quiere decir recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro, mientras que en sentido restringido es tanto como *lus* ¹⁵. Este concepto de Derecho engloba diferentes aspectos, que generalizan un concepto claro y preciso para el entendimiento de la sociedad, entre los conceptos que tomaremos en cuenta son los siguientes:

- El Derecho es un conjunto de normas jurídicas, principios y preceptos que tratan de regularizar y normativizar la relación y la vida de los hombres que viven dentro de una sociedad.
- El Derecho es un conjunto de principios, reglas, preceptos jurídicos normativos que regulan la vida de la sociedad respecto a la convivencia y las relaciones de la sociedad.
- Podemos decir que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas, preceptos, reglas y principios que son los que van a regular o normativizar la vida y las relaciones de la sociedad respecto al modo de vida de las personas que viven dentro de esa sociedad.

Po otra parte se puede describir al Derecho como ese conjunto de principios, normas, reglas, preceptos que crean las autoridades que viven dentro de una determinada sociedad que ven la necesidad de regularizar las relaciones de sus habitantes para que estos lleven una vida en paz y armonía con equidad, justicia e igualdad entre los miembros de su entorno geográfico. ¹⁶

2. RESEÑA HISTORICA DEL DERECHO AGRARIO.

Los autores que han incursionado en esta moderna rama del derecho han planteado la necesidad de ubicar el Derecho Agrario en sus orígenes mismos, en la humanidad, haciendo un paralelo entre

¹⁵ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliasta, 2004, 26ª Edición.

¹⁶ MOSCOSO DELGADO Jaime, Introducción al Derecho, La Paz, Juventud, 6ª. ed.

agricultura y el Derecho Agrario, aunque analizando las legislaciones agrarias más antiguas, o la Legislación Rural, con lo que confirman la existencia de la ciencia del Derecho Agrario.

La existencia del Derecho Agrario como fenómeno histórico no ha existido siempre; esta aparece a partir del momento en que se dan una serie de condiciones económicas, políticas, sociales e incluso culturales, lo que permite su nacimiento. Al no ser el Derecho Agrario un fenómeno constante en el mundo jurídico, y al encontrar su razón de ser en virtud de una serie de condiciones extrajurídicas, resulta un Derecho Histórico.

Un primer acercamiento desde el punto de vista histórico nos permite afirmar el origen del Derecho Agrario como ciencia. Se ubica fundamentalmente en [Italia](#) a principios del siglo XIX y en las décadas siguientes en España, Francia y América Latina; para mayor precisión, debemos indicar que las primeras manifestaciones de la ciencia que estudia el Derecho Agrario tienen su origen en las investigaciones realizadas en Italia a finales del siglo XVIII y principios del XIX, por un grupo que se dieron al estudio profundo de la normativa agraria, dictada en la época, llamados, por las características comunes y homogeneidad de planteamientos, la Escuela Toscaza que se diferencia de la Escuela Napolitana en que ésta se estudiaba la materia civilista.¹⁷

Dichas investigaciones, planteadas por la doctrina italiana, tienen su origen con la aparición en el mundo jurídico de la Revista "Di Diritto Agrario", cuyo primer ejemplar vio la luz pública en el año 1922, gracias a la labor tesonera de Giangastone Bolla, con la creación de la primera Cátedra de Derecho Agrario que se inauguró en Pisa, en el otoño de ese mismo año y cuyo titular fue el mismo Bolla.

Los estudios realizados en gran parte del siglo XVIII no se tomaron como origen del Derecho Agrario como ciencia, todas las acciones tomadas hasta el momento fueron desvirtuadas por el Código Napoleónico de 1804 y como representación jurídico - política de las ideas revolucionarias de la época, es decir, la instauración del derecho de libertad del individuo y de la tierra como símbolo del Feudalismo, las consecuencias fueron negativas. Para la doctrina, durante la revolución francesa el individuo era el centro de toda riqueza y la propiedad de la tierra se encontraba ligada a la voluntad de éste.

¹⁷ ANDUJAR CARBONELL, Sócrates, Aportes Para un Derecho Agrario Moderno en Republica Dominicana, Pág.II, Santo Domingo República Dominicana. 1993.

El factor determinante para considerar nuestro derecho como una rama autónoma se circunscribe en determinar si ésta puede producir sus propios principios generales o si debe mantenerse dentro del derecho común (Derecho Civil). No fue sino entre los años 1928 y 1931 cuando en Italia el debate cobró mayor significación, en esta época, algunos se manifestaron a favor y otros en contra sobre la debida autonomía; el planteamiento era demostrar si el Derecho Agrario era autónomo en los planos legislativos, didácticos y científicos.

3. IDENTIDAD CONCEPTUAL DEL DERECHO AGRARIO.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, ofrece una remozada y contemporánea definición del Derecho Agrario, como un: “Conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, o sea el cultivo del fundo, la forestación, la ganadería y las actividades conexas. Y porque tales actividades resultan organizadas en la empresa agraria definimos al Derecho Agrario como el conjunto de normas jurídicas que regulan la empresa agraria” (OMEBA, 1989). De esta manera las normas regularían:

- La actividad agraria en todas sus variedades. Es decir como proceso productivo y
- La empresa agraria, como organización.

Es muy fácil inferir de esta definición, que la propiedad agraria estaría fuera del marco regulatorio de un derecho especial, como el agrario. Se podría suponer que la norma patrimonial aplicable esta en el Derecho Civil y la comercialización y uso de los productos resultantes de las actividades agrarias serian de competencia del Derecho Comercial, Industrial, etc., o solamente se trataría de actividades conexas. Pero no se trata de un error de redacción que mutila aquello que para otros autores era el objeto esencial del Derecho Agrario, sino que trata de ser una definición sustitutita, que reduce en ámbito normativo especial a la sola actividad rural.

Lucio Mendieta y Núñez, afirmaba que el Derecho Agrario es: “El conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rustica y a las explotaciones de carácter agrícola”. Tal seria el Derecho Agrario que ahora parece estar extinguiéndose o subsumiéndose en el Derecho Civil, por lo que resulta muy interesante

recordar una definición que Abrahan Maldonado: “El Derecho Agrario como disciplina jurídica, se desprende del Derecho Civil y tiene por objeto el estudio de los fundamentos jurídicos que se relacionan con la actividad agraria, que es la primera fuente de sustento para el hombre” (MALDONADO, 1956).¹⁸

4. CARÁCTER Y CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO.

En este orden de cosas, el carácter del Derecho Agrario a motivado intensas polémicas doctrinales y en algunos casos dualidades legislativas, ¿Es de orden público o de orden privado? Si nos atenemos a relaciones jurídicas emergentes de la propiedad agraria, podemos distinguir tanto aquellas de carácter privado, como la compra-venta, la herencia, el arriendo, la hipoteca, etc., y también las publicas, como el régimen de tierras de dominio publico, de áreas protegidas, aguas y otros, como la dotación, adjudicación de tierras fiscales, por el Estado, etc., en lo que podrían denominarse sistemas mixtos, que presentan institutos que no podrían definirse ni como privados ni como públicos predominantemente.

Ruiz Massieu, acudiendo a la definición de Gustavo Radbruch formulara sobre el derecho social, sostiene que el agrario constituirá una sub-rama de aquel, por cuanto su objeto seria el estudio de las relaciones de grupos sociales en desventaja, para los que el Estado debe establecer normas proteccionistas que les permitan ejercer sus derechos privados y públicos.

Marcial Ballarin refiriéndose al contenido del Derecho Agrario, clasifica 6 contenidos del mismo:

- Derecho de la agricultura.
- Derecho de la relación jurídico-agrario.
- Derecho del empresario agrícola.
- Derecho de las empresas agrarias.
- Derecho del fundo o de la explotación agrícola.
- Derecho de reforma de la agricultura

¹⁸ BARRENECHEA ZAMBRANA Ramiro, Derecho Agrario hacia el Derecho del Sistema Terrestre, La Paz, 2002.

Tal es la doctrina española cuyo rasgo principal es la multidiversidad del Derecho Agrario vinculado al área económica, social, comercial en términos dinámicos, pues corresponde a los cambios necesarios en términos de “reforma”, con el contenido de nuestra disciplina.

En lo que podríamos denominar escuela italiana, tiene relevancia mencionar la ponencia de Frassoldati, presentada en el Primer Congreso Internacional de Derecho Agrario realizado hace casi medio siglo, que destaca los siguientes principios del Derecho Agrario:

- El buen cultivo.
- La dimensión mínima de la empresa agraria.
- La inescindibilidad de los resultados del año agrícola.
- La colaboración en los contratos agrarios.
- La colaboración entre fundos.

Como podrá observarse, tanto la doctrina española como la italiana, le otorgan al Derecho Agrario un ámbito de competencia integral aunque, a nuestro juicio, todavía incompleta, dada la época en que fueron formuladas estas bases, cuando otros aspectos surgidos del paradigma contemporáneo de la sustentabilidad del medio ecológico, todavía no estaban en las reflexiones de los tratadistas del Derecho Agrario.¹⁹

5. EL FRAUDE PROCESAL.

Debemos entender por fraude como el engaño, abuso maniobra inescrupulosa de forma dolosa para la obtención de una sentencia, la noción procesal del fraude reviste mayor amplitud por cuanto comprende toda resolución judicial o administrativa en que la autoridad ha sido víctima de un engaño por una de las partes debido a la presentación falaz de los hechos a probanzas irregulares en especial por testigos amañados o documentos alterados, e incluso por efecto de una argumentación especiosa²⁰. En tal sentido debemos reconocer que dichas actuaciones dolosas también se hayan inmersas dentro la práctica habitual de todo proceso administrativo de saneamiento que viene realizando el INRA.

6. FUNCIÓN SOCIAL.

¹⁹ BARRENECHEA ZAMBRANA Ramiro, *Derecho Agrario hacia el Derecho del Sistema Terrestre*, La Paz, 2002.

²⁰ Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* Pag. 445

La Función Económica Social constitucionalmente se entiende como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, tal concepto se haya estrictamente ligado a las disposiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545.

7. FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL.

Este es un concepto mucho más amplio en la cual la tierra cumple con esta función cuando es utilizada en actividades agropecuarias forestales, productivas de conservación de la naturaleza, investigación o ecoturismo en mayor escala utilizando medios técnicos y modernos para su explotación como de capital suplementario para su producción y por ultimo esta producción agropecuaria debe estar destinada al mercado. La Ley INRA dispone que la mediana propiedad y la empresa agrícola están obligadas a cumplir esta función económica – social.

8. REVERSIÓN AGRARIA.

Es el castigo que se impone a la propiedad agraria (mediana y empresa) ociosa por incumplimiento total o parcial de la función económico social y por abandono del predio por un lapso de más de dos años, a través de un procedimiento administrativo tramitado ante las instancias del INRA Departamental, resuelto por el INRA Nacional y recurrido en única instancia ante el Tribunal Agroambiental del Estado. Este proceso puede demandarse de oficio o a instancia de parte; tal cual dispone el Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de fecha 02 de agosto de 2007.

9. CONTROL DE CALIDAD.

Son tareas destinadas a precautelar, resguardar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias vigentes a momento de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria; así como la ejecución de la supervisión y el seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento mediante el relevamiento de información fidedignas y estándares de calidad de las

actuaciones cumplidas regulados en disposiciones internas. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria dispone la investigación sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en el Reglamento Agrario en los arts. 160, 268, 269 y 270.

Para el cometido señalado, se remiten a la UCSS únicamente los procesos donde se evidencie indicios o presunciones sobre los siguientes actos fraudulentos:

- Fraude en la antigüedad de la posesión.- Si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que se declara como legal. art. 268 del DS. 29215.
- Fraccionamientos fraudulentos.- Si existiera denuncia o indicios de fraccionamientos de medianas propiedades o empresas agropecuarias realizados con la finalidad de acogerse al régimen previsto para las pequeñas propiedades, eludir el pago de precios de mercado, la verificación de la función económico – social u obtener algún beneficio que no le corresponda, que hubiesen ocurrido antes, durante o después de relevamiento de información en campo. art. 269 del DS. 29215.
- Fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios.- Cuando se presenten Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios manifiestamente alterados o fraguados y sin respaldo en registros oficiales del Instituto Nacional de Reforma Agraria o cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento. art. 270 del DS. 29215.
- Fraude en cumplimiento de la Función Económico Social.- Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico social. art. 160 del DS. 29215

Las finalidades del Control de Calidad en el proceso de saneamiento de la propiedad Agraria son:

- Precautelar, resguardar y asegurar el cumplimiento de la normativa agraria vigente en su oportunidad.
- Verificar la validez técnica y jurídica de los resultados del proceso saneamiento.
- Garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y encausar los diferentes procesos conforme a los resultados de la investigación.
- Recomendar la aplicación de medidas legales pertinentes, según corresponda.

C. FUENTES DEL DERECHO AGRARIO.

Cuando hablamos de fuente estamos tratando de saber de dónde nace, surge o emana la Ley o norma agraria, entre ellas se tiene a los Usos y costumbres, (Derecho Consuetudinario), las Normas escritas (Derecho Positivo), la doctrina y por último la jurisprudencia. Pasaremos a desglosar cada una de ellas:

1. USOS Y COSTUMBRES.

Las costumbres se constituyen en la primera fuente para el derecho agrario, porque es resultado de un proceso social, conciencia colectiva e impulso de la comunidad. Cuando se repiten y practican permanentemente se constituyen en leyes. Toda sociedad desde que se establece, rige su comportamiento en base a un conjunto de acuerdos y normas no escritas pero respetadas por todos. Los usos y costumbres varían de un lugar a otro, tanto en formas de organización, gestión territorial de la comunidad (aynoqas, mantas,..), administración de justicia y otros aspectos que hacen a una comunidad, ayllu, marka, suyo o región, con relación al Estado nación.

Algunos estudiosos dan el siguiente concepto al derecho consuetudinario o de usos y costumbres, como *“Aquel conjunto de normas morales de observancia general que en forma uniforme y permanente regulan los intereses públicos y privados de una colectividad, con la particularidad de ser conservadas y transmitidas por herencia social”*. Este Derecho consuetudinario se caracteriza por:

- Conjunto de normas jurídicas resultante de las costumbres.
- Oralidad de esas normas como resultado de la sabiduría de los pueblos.
- De observancia general y acatamiento del pueblo.
- Uniformidad y permanencia en el tiempo para el logro de comportamiento humano.
- Regula los intereses públicos y privados de una colectividad.
- Se transmiten por herencia social.

2. NORMAS ESCRITAS.

Las normas escritas se conocen como derecho positivo, se diferencia del derecho consuetudinario que es espontáneo y no está escrito, mientras que la Ley como normas siempre son escritas, nace de un órgano competente llamado Poder Legislativo, quienes la aprueban, y luego es promulgado por el Poder Ejecutivo, para su fiel cumplimiento dentro de la materia agraria. Todo Estado para conservar la paz social en su interior exige obediencia a la Ley por parte de todos los estantes y habitantes del mismo, esto es la existencia material de un Estado de Derecho.

3. LA JURISPRUDENCIA.

Son fallos o decisiones uniformes emanadas de los órganos judiciales, principalmente del Tribunal Supremo de Justicia del Estado, Tribunal Constitucional Plurinacional y el Tribunal Agroambiental del Estado, constituyen fuentes para crear nuevos derechos. La jurisprudencia es resultado de una determinada circunstancia, especialmente cuando la norma no es clara, no existe o es incoherente.

“La Judicatura Agraria, creada en el marco de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, luego de la posesión de Vocales del tribunal Agrario nacional y concluida la fase preparatoria; es decir creación de juzgados agrarios, determinación de la sede y competencia territorial, posesión de los jueces agrarios y la elaboración y aprobación de sus reglamentación interna, en el mes de abril del año 2000, se inicia la actividad jurisdiccional en todo el territorio nacional, tramitándose y resolviéndose miles de causas, tanto de los Juzgados Agrarios, cuanto en el Tribunal Agrario Nacional, constituyéndose ese mes y año en un verdadero hito en la historia judicial del país, al contarse, por primera vez con un órgano especializado, independiente y autónomo en el ejercicio de sus funciones, pero integrante del poder judicial, por el principio constitucional de Unidad Jurisdiccional”²¹.

4. LA DOCTRINA.

Son las reflexiones de estudiosos del derecho agrario, como resultado de la investigación, estudios, análisis y comentarios críticos de temas agrarios objetos de discusión coyuntural de un país; con sus

²¹ Dr. Julio Ortiz Linares, Ministro de la Excm. Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la presentación del Libro “Jurisprudencia Agraria Procesal y Administrativa”. Autor Gilberto Palma Guardia. Editorial Cadena. Año 2004.

resultados se ayuda a elaborar nuevas Leyes, Decretos Supremos, Reglamentos, Normas Técnicas y Administrativas para mejorar los problemas del agro.

D. MARCO JURÍDICO.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

De acuerdo al Título II, Capítulo Noveno de la Constitución Política del Estado referente a Tierra Territorio se puede establecer los siguientes puntos:

- 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.
- La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, mediana y empresarial, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión serán reguladas por la ley. Se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos.
- La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley.
- El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.
- Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.

- Se prohíben las dobles dotaciones y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación.
- Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundaría generada por el uso especulativo de la tierra.
- El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.
- Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.
- El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.
- La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.
- La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.
- Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas.
- Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley.

- Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas.. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.
- Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas. El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad.
- El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano.
- La expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa.
- El Estado tiene la obligación de: Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente.
- Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra.
- Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.
- El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.

- El Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el Presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país²².

2. LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) 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.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en coordinación con sus direcciones departamentales, queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo de diez años. Sin embargo con la modificación realizada por la Ley N° 3501 de fecha 19 de Octubre de 2006, en su artículo único, respecto al plazo para la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, ampliando en siete (7) años más a partir de su publicación.

3. LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Dentro de esta ley tenemos los siguientes aspectos modificatorios de la Ley N° 1715 los cuales son los siguientes:

Artículo 2 (FUNCIÓN ECONÓMICO-SOCIAL). El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169° de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

²² Constitución Política del Estado, La Paz, U.P.S. 2009, Art. 393 al 404.

Artículo 41 (INCLUYE EL PRINCIPIO DE FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL EN EL ARTÍCULO 76). Se incluye el siguiente principio en el Artículo 76, de la siguiente manera: “Principio de la Función Social y Económico Social. En virtud del cual la tutela del derecho de propiedad y de la posesión agraria se basa en el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social conforme el precepto constitucional establecido en el Artículo 166 de la Constitución Política del Estado y de conformidad con el Artículo 2 de la Ley N° 1715, modificada por la presente Ley, y su reglamento.”

4. DECRETO SUPREMO N° 29215. ²³

El Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, señala las siguientes finalidades:

- Garantizar el derecho al acceso y tenencia de la tierra precautelando los derechos de las presentes y futuras generaciones.
- Garantizar el manejo confiable y responsable del régimen agrario que permita superar actos de injusticia social, corrupción y clientelismo en la administración del derecho agrario, comprometiendo un rol institucional con capacidad estratégica y operativa del Instituto Nacional de Reforma Agraria y de otras instituciones relacionadas con la materia agraria.
- Efectivizar la expedita ejecución de los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras, con el debido resguardo de los derechos constitucionales, la plena participación de los interesados y el ejercicio del control social.
- Otorgar seguridad jurídica a los derechos de propiedad de medianas y empresas agropecuarias en tanto cumplan una función económica social en los términos y condiciones establecidas en la Ley.
- Garantizar y priorizar el acceso a la tierra de las familias y comunidades sometidas a empadronamiento, cautiverio, trabajo forzoso y sistema servidumbral de relación laboral, en el marco de lo establecido en la Ley y su Reglamento.
- Efectivizar la distribución y redistribución colectiva de tierras fiscales disponibles y recuperadas en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas originarias, campesinas, sin tierra o con tierra insuficiente.

²³ Decreto Reglamentario N° 29215, La Paz, Unidad de Comunicación y Género Instituto Nacional de Reforma Agraria, Art. 4, 2007.

Artículo 124 (VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL). Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, admitida la solicitud instruirán a su departamento técnico la verificación de cumplimiento de la función social de la tierra objeto del procedimiento, en relación al solicitante. Para medir ello se apreciará el asentamiento o el trabajo en función del bienestar de la comunidad.

Artículo 160.- (FRAUDE EN CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL). Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a:

Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e inspección directa en el predio.

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

Artículo 266.- (CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO).

I. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales.

II. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutará la supervisión y seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento, sin suspender la ejecución de trabajos.

III. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio o a denuncia podrá disponer la investigación en gabinete y campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos,

descritos en este reglamento, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o actividades cumplidas.

IV. Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer:

- a) La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, graves faltas o errores de fondo;
- b) La convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados;
- c) La prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento, y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento en programas de capacitación u otros que ameriten el caso;
- d) El inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables.

5. MANUALES Y GUÍAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.

Para la realización de los trabajos de relevamiento de Información en Campo el INRA ha establecido la *“Guía de Actuación del Encuestador Jurídico durante las Pericias de Campo”* aprobado por Resolución Administrativa No R-ADM-0092/99 de fecha 05 de julio de 1999 y la *“Guía de Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social de la Tierra”* aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 02 de abril de 2008.

E. RELACIÓN DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS

1. DERECHO CONSTITUCIONAL.

Manuel Gonzáles Hinojosa, al referirse a las relaciones entre el derecho agrario y el constitucional, señala que estas son claramente perceptibles. En el Derecho Constitucional se consagran las normas generales de derecho conforme a las cuales se ha de regir la nación y a las cuales se han de sujetar los gobernantes y los gobernados. Las demás leyes quedan supeditadas a los principios constitucionales que les sirven de normas rectoras.²⁴

Asimismo, las diferencias entre una y otra disciplina también resultan evidentes. Mientras que el derecho Agrario solo regula las actividades agrarias de acuerdo con los principios constitucionales, el derecho constitucional, regula aspectos distintos además del agrario; estableciendo principios fundamentales para el orden social, económico y político de la Nación, reconoce los derechos individuales de los ciudadanos y establece derechos sociales.

Raúl Lemus García, explica que la Constitución Política, como código supremo, sienta las bases orgánicas del Estado y sanciona los principios normativos de su vida institucional. Estos postulados son la base de sustanciación de las diversas disciplinas legales; esto explica con toda evidencia las estrechas relaciones del derecho agrario con el constitucional.

2. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Dice Manuel Gonzáles Hinojosa que la intervención del Estado en las actividades agrícolas por medio de las autoridades que intervienen como órganos de la administración pública, o por medio de los organismos descentralizados y de participación estatal, determina una clara relación entre el derecho agrario y el derecho administrativo.

Por ultimo, señala Gonzáles que sus diferencias fundamentales estriban en que el derecho administrativo se ocupa de todas las relaciones entre el Estado y los particulares y la organización

²⁴ RUIZ MASSIEU Mario, Derecho Agrario Revolucionario Bases para su Estudio, México, 1987

misma del Estado y en cambio el derecho agrario solo en algunos aspectos que se refieren a ciertas actividades agrarias, participa de las características del derecho administrativo.

3. DERECHO CIVIL.

El derecho civil como la rama del derecho privado que reglamenta las relaciones entre particulares, tiene relación con el derecho agrario por cuanto que establece bases jurídicas que supone o utiliza este, expresa Manuel Gonzáles Hinojosa, los bienes vinculados a la propiedad y explotación de predios ejidales y salvo las limitaciones y modalidades impuestas por la legislación agraria, quedan sujetas al derecho civil, así por ejemplo los contratos de compraventa, hipoteca, prenda, arrendamiento, los interdictos de adquirir, recobrar y retener posesión. Por otra parte tenemos las transmisiones por título de donación o sucesión hereditaria. Las relaciones del derecho civil y su aplicación en el derecho agrario se expresa por que el agricultor no es exclusivamente eso, es hombre con derechos fundamentales como cualquier otro hombre, es miembro de una familia y esta sujeto a un estatuto familiar, es ciudadano y puede pertenecer a asociaciones profesionales distintas a la de agricultor, a clubes sociales, culturales, etcétera, es decir desarrolla actividades distintas a las agrarias que caen dentro del orden jurídico general del que forma parte distintas ramas del derecho. Igual sucede con otras personas que tienen un estatuto profesional diferente.

4. DERECHO MERCANTIL.

Por cuanto se refiere a las relaciones del derecho agrario con la rama del derecho mercantil, expresa Manuel Gonzáles Hinojosa que también existe una relación clara entre ambas disciplinas por cuanto que el productor agrario realiza en su actividad normal una serie de operaciones que regula en derecho mercantil, tales como operaciones de crédito, compraventa, industrialización de productos agropecuarios, seguros y otros.

Raúl Lemus García, señala que la empresa agrícola, aun cuando en sus lógicas relaciones de producción esta regulada por las leyes agrarias especiales, como las que se dictan en materia de crédito agrícola, presenta otros muchos aspectos cuya regulación se norma por los principios generales del derecho mercantil, lo que funda las obvias relaciones entre una y otra disciplina legal.

5. DERECHO DEL TRABAJO.

Para Raúl Lemus García, el derecho del trabajo regula las relaciones del trabajo agrícola, que se operan entre el peón y el patrón, siendo en este campo específico en donde se opera una interrelación entre el derecho agrario y el derecho de trabajo, ya que la relación jurídica interesa a ambas disciplinas.

María Susana Tobarda, quien precisa que el derecho agrario y el derecho del trabajo toman contacto en la persona del trabajador rural. Las tareas agropecuarias se llevan adelante por intermedio del trabajo de los hombres y entonces el carácter peculiar del derecho agrario impone a la regulación jurídica de ese trabajo las notas protectoras que le son propias y exclusivas. Aquí también entran las relaciones servidumbres de explotación a los pueblos indígenas existentes aun en la actualidad, donde campesinos son sometidas a trabajos agrícolas sin remuneración alguna por concepto de conservar una pequeña parte para su sustento o en su caso por deudas.

6. DERECHO PENAL.

La legislación agraria tipifica un conjunto de delitos especiales en la materia, que protegen la propiedad rural, la empresa agrícola, los bosques y las aguas, ocasionando asimismo la responsabilidad en que incurren las autoridades y los órganos agrarios en el ejercicio de sus funciones por violación a las leyes agrarias. Esta circunstancia viene a determinar los importantes vínculos que se establece entre el derecho agrario y el derecho penal, inclusive algunos autores llegan hablar de un derecho penal agrario como “las normas dictadas para proteger la agricultura contenida en el código Penal y en las leyes especiales”.

En nuestro Código Penal Boliviano se encuentran tipificados como delitos, los contenidos en las previsiones de los artículos 350 al 360, siendo los siguientes: despojo, alteración de linderos, perturbación en la posesión, usurpación de aguas, caza y pesca prohibidas, daño simple, daño calificado contra lo bosques, tráfico de tierras entre otros, a los cuales se le ha asignado la sanción correspondiente.

CAPITULO II

PROPIEDAD AGRARIA

A. CATEGORÍA DE PROPIETARIOS.

1. TITULADOS.

Son aquellos propietarios que han concluido todo el trámite de titulación ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria o ante el Instituto Nacional de Colonización. Los que están dentro de esta categoría acreditan su situación con los siguientes documentos: Título Ejecutorial, Testimonio del Proceso Agrario

y plano predial. Si una persona no tiene su título por algún accidente o imprevisto, deberá aproximarse a las oficinas del INRA para solicitar se le extienda un Certificado de Emisión de Título Ejecutorial, el mismo que podrá ser presentado dentro de cualquier Proceso de Saneamiento para verificar su calidad de titulado.

2. EN TRÁMITE.

Son los procesos agrarios tramitados ante ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el ex Instituto Nacional de Colonización (INC) que no fueron concluidos, quedando pendiente la titulación. Aquellas personas que se encuentren en esta situación deberán presentar cualquiera de los siguientes documentos: Sentencia Ejecutoriada anterior al 24 de noviembre de 1992, Auto de Vista, Resolución Suprema o Minuta de Transferencia Protocolizada.

3. SUBADQUIRENTES.

Son aquellas personas que hubiesen adquirido una parcela agrícola por compra-venta, venta judicial, herencia, donación, permuta o por cualquier otra relación jurídica y cuyo origen se verifique en un trámite agrario. Deberán presentar los siguientes documentos: Documentos de transferencia, Documentos de sucesión o herencia (certificado de defunción, declaratoria de herederos y sentencia de división y partición).

4. POSEEDORES LEGALES

Son todas aquellas personas que no cuentan con ningún documento pero que ocupan una parcela agrícola sin afectar derechos legalmente constituidos de otros miembros de la comunidad y cumplen con la Función Social o Función Económica Social, con anterioridad al 18 de octubre de 1996. Los denominados poseedores legales deben presentar: Cualquier documento que pruebe la antigüedad de la posesión o Certificado de Posesión Pacífica emitida por la Autoridad Natural de la Comunidad

25

B. CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

Las Leyes N° 1715 y N° 3545 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, reconoce en su Título Tercero, referido a la propiedad agraria y distribución de tierras dentro del Estado Plurinacional de Bolivia, ha establecido los diferentes tipos de propiedad de la tierra, siendo los siguientes:²⁶

1. EL SOLAR CAMPESINO.

El Solar Campesino constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;

2. LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

La Pequeña Propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable;

3. LA MEDIANA PROPIEDAD.

La Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando

²⁵ BARRENECHEA ZAMBRANA Ramiro, *Derecho Agrario hacia el Derecho del Sistema Terrestre*, La Paz , 2002.

²⁶ Ley N° 3545 de modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, La Paz, Dirección de Comunicación y Genero y Unidad de Promoción Indígena y Campesina, 2007, Art. 4l.

medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;

4. LA EMPRESA AGROPECUARIA.

La Empresa Agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil;

5. LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO).

Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles; y,

6. LAS PROPIEDADES COMUNARIAS.

Las Propiedades Comunarias son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles. art. 41 parág. I num 6 de la Ley 3545. Asimismo debemos recordar que tal existencia de la Comunidad Agraria se encuentra legalmente reconocida en el art. 122 de la Ley N° 3464 de 02 de agosto de 1953 señalando: *La comunidad campesina es el grupo de población vinculado por la proximidad de vivienda y por intereses comunes, cuyos miembros mantienen entre sí relaciones más frecuentes que con gentes de otros lugares, para la satisfacción de sus necesidades de convivencia social.* El Estado reconoce y garantiza la existencia de las comunidades campesinas; el reconocimiento de su personería jurídica será reglamentado por ley, quienes cumplen la Función Social cuando sus propietarios o poseedores, demuestren que viven en el lugar y trabajan la tierra con el fin de lograr su bienestar y el de su familia.

CAPITULO III

PROCESO DE SANEAMIENTO

1. DEFINICIÓN.

El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio a pedido de parte. El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales se encuentra facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria, este proceso de saneamiento tiene 3 modalidades: Saneamiento Integrado al catastro Legal (CAT – SAN), saneamiento Simple a Pedido de parte u oficio (SAN SIM) y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO).

2. OBJETIVOS Y FINALIDADES

El objetivo final de este proceso de saneamiento es de terminar de sanear toda Bolivia hasta el año 2013, creando un registro nacional de beneficiarios y un catastro rural a nivel nacional. Por otra parte el saneamiento tiene las siguientes finalidades:

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

3. MODALIDADES DE SANEAMIENTO

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades de saneamiento:

- a) Saneamiento Simple (SAN-SIM) de oficio o a solicitud de parte;
- b) Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN); y
- c) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) de oficio o a solicitud de parte

Inicialmente de acuerdo al Reglamento Agrario aprobado mediante Decreto Supremo N° 25763, el Saneamiento Simple a pedido de parte era el más cuestionado ya que los pequeños productores y Comunidades se ven obligados a contratar y pagar los servicios de empresas cuando solicitan el saneamiento; sin embargo la Ley establece que estos productores están liberados del pago de Tasas de Saneamiento y Catastro. Con la promulgación del Decreto Reglamentario N° 29215 de acuerdo a la disposición Transitoria Undécimo se deja sin efecto la terciarización de servicios en cualquiera de los procedimientos agrarios, debiendo las empresas concluir y entregar trabajos al Instituto Nacional de Reforma Agraria, así como de responsabilizarse por la subsanación de trabajos conforme los controles de calidad. A pesar de los cambios realizados por esta normativa agraria en la práctica esta modalidad de saneamiento no funciona.

En los hechos muy pocos productores han solicitado el saneamiento de su propiedad, por lo mismo el INRA deberá seguir determinando de oficio las áreas a ser saneadas asignando los recursos que requieran y no así parcializar su recursos solamente a las comunidades y TCO,s. Como consecuencia a lo anterior, no tiene sentido que existan tres modalidades de saneamiento, ya que las tres tienen la misma finalidad y se desarrollan siguiendo el mismo proceso.²⁷

4. ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO.

El saneamiento de la propiedad agraria cuanta con las siguientes etapas procesales: Preparatoria, de Campo, y de Resolución y Titulación.

²⁷ HERNAIZ Irene y PACHECO Diego, La Ley INRA en el espejo de la Historia, La Paz, Plural.

4.1. ETAPA PREPARATORIA.

Esta etapa da inicio al procedimiento común de saneamiento y comprende las siguientes actividades:

- a) Diagnóstico y Determinativa de Área
- b) Planificación, y
- c) Resolución de inicio del procedimiento.

a) Diagnóstico y Determinativa de Área.

Esta Actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo:

- Mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria;
- Mosaicado de la información existente en la base geo – espacial sobre las áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, plan de uso de suelo, mapa de valores, concesiones forestales, mineras, petroleras, servidumbres administrativas, etc.
- Distribución poligonal del área de saneamiento, si corresponde;
- Identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de función económico social, en el área objeto de estudio y la poligonización de estas áreas para su priorización;
- Adopción de medidas precautorias previstas en este reglamento;
- Identificación de organizaciones sociales y sectoriales existentes en el área.
- Análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos;
- Obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.

Los resultados de esta actividad se expresarán en un informe técnico – legal, planos y anexos que establezcan la recomendación sobre la modalidad de saneamiento y los criterios para su determinación; asimismo, si corresponde, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o saneamiento interno.

b) Planificación.

La Planificación consiste en la programación y organización de trabajo pertinente al área o polígono(s), estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria; también deberá estar en estrecha relación con las características de la zona o polígono y de las parcelas, considerando asimismo la superficie y cantidad de predios que conformarán cada polígono de saneamiento, previniendo el cumplimiento de los plazos dispuesto para las diferentes etapas y actividades de saneamiento.

Esta actividad podrá contar con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales, autoridades administrativas, municipales y otras del área o polígono(s).

c) Resolución de Inicio del Procedimiento.

La Resolución de Inicio del procedimiento será emitida por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y tiene por objeto instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono, pudiendo dictarse simultáneamente con la resolución determinativa de área, cuando operativamente sea posible o se trate de saneamiento a pedido de parte. Cuando se establezcan polígonos de trabajo, éstos deberán especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites.

En esta resolución se podrá determinar, para el área o polígono específico, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o la aplicación del saneamiento interno.

La Resolución de Inicio del Procedimiento, dictada por cada área o polígono de saneamiento, intimará:

- A propietarios o subadquirente(s) de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos, los documentos que respaldan su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica;
- A beneficiarios o subadquirente(s) de predios con antecedente en procesos agrarios en trámite, a apersonarse en el procedimiento, acreditando su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica, e indicando el número de expediente; y

- A poseedores, a acreditar su identidad o personalidad jurídica y acreditar y probar la legalidad, fecha y origen de la posesión.

Las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento dentro del plazo establecido en la Resolución, el mismo que no deberá exceder de treinta (30) días calendario. Asimismo, quedarán intimados a demostrar el cumplimiento de la función social o económico social durante el relevamiento de información de campo, en los términos establecidos en la ley y el presente Reglamento.

En la resolución se dejará constancia que la documentación presentada no implica el reconocimiento de derechos en esta etapa, sino hasta la resolución final de saneamiento. También consignará la fecha de inicio y conclusión del relevamiento de información en campo, cuyo plazo podrá ampliarse mediante resolución fundada.

La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho (48) horas al inicio de los trabajos de campo.

Para la modalidad de Saneamiento Simple (SAN – SIM) a pedido de parte, la resolución de inicio del procedimiento, dispondrá la notificación personal del propietario(a) o poseedor(a), a los colindantes y terceros afectados, sin perjuicio de su difusión al menos tres (3) avisos en una radio emisora local. El cumplimiento de las notificaciones y la difusión sustituyen la Campaña Pública.

4.2. ETAPA DE CAMPO.

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

- a) Relevamiento de información en campo;

- b) Informe en conclusiones; y
- c) Proyecto de resolución.

a) Relevamiento de Información en Campo.

Esta actividad comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económico – social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento.

Sólo en caso de denuncias por irregularidades o actos fraudulentos o como resultado del proceso de supervisión, control y seguimiento, se podrá disponer la nueva ejecución de estas tareas. Las personas interesadas tendrán acceso a la información generada en esta actividad, obteniendo una copia de la misma y pudiendo realizar observaciones a los datos cursantes en dicha información.

b) Informe en Conclusiones.

Los contenidos del Informe en Conclusiones, son:

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

c) Elaboración de Proyectos de Resoluciones Finales de Saneamiento

Concluida la actividad del informe en conclusiones y con base en las sugerencias expuestas, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario por polígono, los responsables de esta actividad elaborarán proyectos de resoluciones por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, por organización social o por predio cuando corresponda, conjuntamente los planos prediales.

Los proyectos de resoluciones y las etapas precedentes de saneamiento serán objeto de aprobación por el Director Departamental competente, previa a su remisión a la Dirección Nacional.

4.3. ETAPA DE RESOLUCIONES Y TITULACIÓN.

Esta etapa consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades que se realizan en gabinete a partir de la recepción de los proyectos de resoluciones finales de saneamiento a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la misma comprende las siguientes actividades:

- a) Firma de resoluciones y plazo de impugnación
- b) Titulación,
- c) Registros en Derechos Reales y transferencia de información a las municipalidades.

a) Firma de Resoluciones y Plazo de Impugnación.

La firma de resoluciones administrativas no deberá exceder quince (15) días calendario de recepcionado el proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional. En el caso de resoluciones supremas serán remitidas en un plazo no mayor de tres (3) días calendario a la unidad competente de la Presidencia de la República, para la respectiva firma, computable desde la recepción del proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

Firmadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento, se procederá a la remisión de éstas a las Direcciones Departamentales respectivas, para fines de notificación a las personas interesadas, a cuyo efecto se consideraran los domicilios individuales o comunes acreditados por las mismas. Una vez sea notificada la resolución final de saneamiento, salvando el caso de acreditarse renuncias expresas al término de impugnación por las personas interesadas, se solicitará certificación o informe del Tribunal Agrario Nacional sobre la interposición de acciones contencioso administrativas contra la resolución emitida.

b) Titulación.

Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciadas al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de Títulos Ejecutoriales.

c) Registros en Derechos Reales y Transferencia de Información a Municipalidades.

Consolidada la información en el Sistema Catastral se procederá a su registro en Derechos Reales junto con su plano predial y en caso de tratarse de áreas urbanas (Bienes Municipales, áreas de equipamiento entre otras) se dispondrá su transferencia al Gobierno Autónomo Municipal competentes conforme a la normativa en vigencia.

5. CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN ECONOMICO SOCIAL

Dentro de las previsiones contenidas en los arts. 164 al 178 del D.S. N° 29215 Reglamentario de las Ley N° 1715 modificado por la Ley 3545 se ha establecido los parámetros para la verificación del cumplimiento de la función social y función económico

5.1. FUNCIÓN SOCIAL.

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

a) Verificación de la función social

Se verificará la residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales. En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad; y en el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso.

Las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades indígenas, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT, cumplen la función social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la

totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario.

En el caso de desmontes y de conversión de tierras de uso forestal a otros usos, deberá cumplirse con las regulaciones establecidas en las normas vigentes. No se reconocen contratos de arrendamiento ni aparcería con terceros en tierras tituladas colectivamente.

5.2. FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL.

La Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria cumplen la función económico – social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo. El funcionario del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para determinar la superficie que se encuentra cumpliendo la función económica – social, considerará de manera integral las:

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

Siempre que el desarrollo de las actividades estén de acuerdo con la aptitud de uso del suelo, el empleo sostenible de la tierra, en beneficio de la sociedad y el interés colectivo. Para establecer la superficie objeto de reconocimiento del derecho propietario agrario, se tomará en cuenta a las servidumbres ecológico legales, no sujetas a manejo, de acuerdo con las disposiciones previstas en este Reglamento.

a) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad ganadera.

Dentro de toda propiedad agraria con actividad ganadera, se verificará lo siguiente:

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

Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventarios de altas y bajas. El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada. Las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso.

Se considera ganado mayor las especies de bovinos, equinos, acémilas y camélidos, y ganado menor, las especies de caprinos y ovinos, la norma técnica incluirá los criterios para determinar la unidad de ganado mayor y de ganado menor. Para el cálculo del área efectivamente aprovechada se considerará la suma de superficies que resulten de:

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

b) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad agrícola

Dentro de toda propiedad agraria que tenga actividad agrícola, se verificará la área actual y efectivamente producidas, cultivadas o cosechadas, individualizando y determinando su superficie y ubicación en el predio; y la infraestructura o mejoras individualizadas y estableciendo su superficie y ubicación en el predio.

Para el cálculo del área actual y efectivamente aprovechada se procederá a la suma de superficies de las áreas antes referidas, expresadas en hectáreas. Los animales de corral como aves y cerdos, son considerados parte de las actividades complementarias a la agricultura y no se consideran actividad ganadera ni carga animal.

c) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad mixta o agropecuaria.

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

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

d) Áreas efectivamente aprovechadas en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

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

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

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

e) Áreas de descanso.

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

f) Áreas de proyección de crecimiento

El área de proyección de crecimiento será calculada de la siguiente forma:

- **En Actividad Agrícola**

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

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

- **En otras actividades:**

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

- **Otras previsiones para el cálculo de la proyección de crecimiento.**

Para el cálculo de las áreas de proyección de crecimiento, además se tomará en cuenta la proyección de crecimiento en ningún caso excederá la superficie mensurada; y las servidumbres ecológicas legales no se consideran para la proyección de crecimiento.

g) Servidumbres ecológicas legales.

Las servidumbres ecológicas legales, serán reconocidas como parte del predio cuando éste cuente con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite, no así en posesiones; no se reconocerá derecho de propiedad agraria cuando en el predio únicamente existan servidumbres ecológicas legales.

Las áreas de servidumbre ecológica voluntarias bajo manejo, para ser reconocida como área con cumplimiento de función económico social además de estar legalmente aprobada y autorizadas por la Superintendencia Sectorial competente o Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, según corresponda, se deberá verificar en campo el cumplimiento de su autorización y plan de manejo. De no cumplirse con uno de éstos requisitos dará lugar al incumplimiento total de la función económico social en la superficie donde se desarrolla dicha actividad y en consecuencia se hará pasible a los efectos previstos por ley.

h) Desmontes.

Los desmontes, a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la función económico social o función social por ser ilegales y constituir delito. Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por la autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además de demostrar que se están desarrollando o desarrollarán dichas actividades en el tiempo inmediato al desmonte.

i) Inversiones.

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

5.3. OTROS ELEMENTOS DE VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

Dentro de otros elementos para la verificación, cálculo y reconocimiento de la función económico social señalada en la ley, se encuentran los desastres naturales y los contratos de arrendamiento o aparecería, describiremos los mismos:

a) Desastres o Catástrofes Naturales.

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

La actividad de verificación en campo se realizará una vez que las condiciones en los predios afectados así lo permitan. Las otras actividades desarrolladas en los procesos iniciados o por iniciar, deberán tramitarse y concluirse, conforme a las normas vigentes sobre la materia. Asimismo se otorga al beneficiario todos los medios de prueba posible para comprobar que su predio ha sufrido un desastre ya sea natural o por violencia provocada por el hombre, ya sea por despojos o avasallamientos y otros.

b) Contratos de Arrendamiento y Aparcería

Las actividades productivas ejecutadas por el arrendatario o aparcerero, solo constituyen función económico – social a favor del propietario, cuando exista área efectivamente aprovechada por éste. En el saneamiento ésta previsión alcanza sólo a los predios con proceso agrario titulado y en trámite, donde el beneficiario deberá demostrar con documentación idónea y anterior a la etapa de relevamiento de información en campo que el mismo se encuentra trabajando en actividades productiva de ganadería o agricultura.

La superficie que cumple función económico – social por el arrendatario o aparcerero no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) de la superficie efectivamente aprovechada por el titular del derecho. El uso contrario a la aptitud de uso de suelo realizada por el arrendatario o aparcerero conllevará los efectos previstos en el artículo 156 del DS N° 29215, respecto al titular del derecho.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA COMUNIDAD “HUAYTI”

1. EXPEDIENTE AGRARIO.

Dentro del expediente agrario N° 45905 sobre dotación tramitado por la Comunidad Campesina Huayti Chiatada ubicado en el cantón Chacapa, provincia Larecaja del departamento de La Paz mediante memorial presentado ante el Juzgado Agrario Móvil de la Localidad de Guanay en fecha 18 de mayo de 1981, el mismo que mediante sentencia emitida en fecha 20 de octubre de 1981 declara probada la demanda incoada por los 20 campesinos asentados en la zona de Huayti Chiatada; esta sentencia es aprobada por auto de vista de 25 de noviembre de 1981 y Resolución Suprema de 15 de agosto de 1988 y Titulado en fecha 28 de agosto de 1991, dotándose a favor de los mismos la superficie de 6277.4165 ha.

2. SOLICITUD DE SANEAMIENTO.

Mediante memorial de solicitud de Saneamiento Simple a Pedido de Parte presentado en fecha 04 de septiembre de 2010 las autoridades originarias de la Comunidad de Huayti Chiatada, la misma que cuenta con Informe Técnico – Legal de Admisión de fecha 16 de septiembre de 2010, el cual es aprobado por auto de admisión de 4 de octubre de 2010, notificado a la parte interesada en la misma fecha.

Posteriormente esta solicitud es incluida al Proyecto Tipuani – Polígono 401 que cuenta con Informe de Diagnostico de fecha 20 de febrero de 2010, con su Resolución Determinativa del área de Saneamiento Simple de Oficio en una superficie de 68142.7384 ha hectáreas aproximadamente.

En fecha 18 de marzo de 2010, se emite la Resolución de Inicio de Procedimiento, a través del cual se intima a beneficiarios, propietarios, subadquirentes o poseedores, apersonarse en el

procedimiento de saneamiento a fin de acreditar su identidad y el derecho que les asiste, disponiendo la ejecución de los trabajos de relevamiento de información en campo dentro del área del 22 de marzo al 31 de mayo de 2010. Esta Resolución es debidamente publicada en medio de comunicación escrita por Edicto Agrario publicado en un medio de circulación nacional y difundida mediante el aviso público correspondiente; elaborándose para el efecto el acta de inicio de relevamiento de información en campo con la participación de las comunidades integrantes del Proyecto Tipuani.

Por Resolución Administrativa de US-DDLP N° 20/2010 de fecha 06 de julio de 2010 se dispone la ampliación de los trabajos de relevamiento de información en campo del 09 de julio al 30 de agosto de 2010. Esta Resolución es debidamente publicada en medio de comunicación escrita por Edicto Agrario publicado en un medio de circulación nacional y difundida mediante el aviso público correspondiente.

Por Resolución Administrativa de US-DDLP N° 044/2010 de fecha 29 de septiembre de 2010 se dispone nuevamente la ampliación de los trabajos de relevamiento de información en campo del 06 de octubre al 06 de noviembre de 2010 Esta Resolución es debidamente publicada en medio de comunicación escrita por Edicto Agrario publicado en un medio de circulación nacional y difundida mediante el aviso público correspondiente.

Por Resolución Administrativa de US-DDLP N° 061/2010 de fecha 16 de noviembre de 2010 se dispone la ampliación del Polígono 401 a 85766.4845 ha y también los trabajos de relevamiento de información en campo para fecha del 18 de noviembre al 11 de diciembre de 2010. Esta Resolución es debidamente publicada en medio de comunicación escrita por Edicto Agrario publicado en un medio de circulación nacional y difundida mediante el aviso público correspondiente.

Terminado con el relevamiento de información en campo, se dispone el cierre de los mismos elaborándose para el efecto el acta de Cierre de relevamiento de información en campo con la participación de todas las comunidades integrantes del Proyecto Tipuani.

En fecha 13 de diciembre de 2010 se elabora el Informe en Conclusiones Comunidad por Comunidad, en la cual se elabora el informe en conclusiones correspondiente a la Comunidad Huayti, ubicada en los cantones de Santa Rosa de Challana, Sapucuni, San Juan de Challana,

Tipuani, Chacapa y Paniagua, dentro de los municipios de Guanay y Tipuani de la provincia Larecaja del departamento de La Paz, en la cual se señala la mensura en campo de 13370.6612 ha, y previo descuento de las áreas de dominio público y servidumbres administrativas determina el reconocimiento de una superficie de 13221.5509 ha en favor de los 25 comunarios que actualmente forman parte de la Comunidad Huayti.

En fecha 23 de diciembre 2010 se elabora el Informe de Cierre de acuerdo a la actual normativa agraria aprobada por del Decreto Supremo N° 29215, donde se da por aprobado el informe en Conclusiones y sugiere se disponga la dotación de 13221.5509 ha.

3. OBSERVACIONES DE ORDEN PROCESAL Y SUBSTANCIAL AL PROCESO DE SANEAMIENTO.

De lo señalado precedentemente se puede establecer que en los trabajos de relevamiento de información y campo no se ha hecho la difusión de aviso público al sector de la Comunidades colindantes (pertenecientes al municipio de Guanay) de la Comunidad Huayti, mucho menos se ha notificado personalmente a estas Comunidades colindantes, tal cual manda el art. 70 y ss. del D.S. N° 29215.

Por otra parte no se ha considerado la documentación presentada por la Central de Comunidades del cantón Chacapa de la provincia Inquisivi del departamento de La Paz; mucho menos han verificado la residencia de los comunarios de Huayti en el otro porcentaje de superficie que ahora pretenden sanear sin tener documentación idónea que acredite su derecho propietario en una extensión de 6944.1344 ha.

Por otra parte la Brigada de Campo no ha realizado la mensura de la Unidad Educativa que cuenta la Comunidad de Huayti la cual de acuerdo al procedimiento establecido en el D.S. N° 29215 debe ser transferida gratuitamente al Gobierno Municipal de Guanay concordante con la Ley de Autonomías y Ley N° 2028 de Municipalidades.

4. DENUNCIAS DE LAS COMUNIDADES COLINDANTES.

Las Comunidades colindantes de la Comunidad Huayti, Santa Rosa de Lima, Wilacala, Chacapa, Yarivicoya integrantes de la Central Chacapa de la provincia Inquisivi del departamento de La Paz acreditando prueba literal fehaciente han demostrado que sus Comunidades no han sido legalmente notificadas con el proceso de saneamiento, vulnerándose su derecho fundamental a la defensa concordante con el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otra parte, manifiestan que dichos Comunarios que se encuentran registrados en la nomina de afiliados de la Comunidad de Huayti inmersos al proceso de saneamiento, no residen en el lugar; mas al contrario en el lugar simplemente funciona una cooperativa minera y nada mas; asimismo en el sector que ahora pretenden sanearse no tienen ninguna posesión, muchos menos trabajos agrícolas o ganaderos, mas al contrario es una zona que documentalmente pertenece a la Comunidades de la Central Agraria Chacapa.

6. CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL PREDIO COMUNIDAD “HUAYTI”.

Durante los trabajos de relevamiento de información en campo correspondiente a la Comunidad de Huayti se ha verificado el cumplimiento de la función social señalada en el art. 2 de la Ley N° 1715 concordante con el art. 155, 164 y 165 del D.S. N° 29215 estableciéndose los siguientes aspectos relevantes:

- Beneficiario: Comunidad Huayti.
- Numero de Afiliados: 25.
- Actividad productiva: 15 ha. (Platanales, coca, arroz, piña y yuca)
- Numero de viviendas: 10 (de madera y techos de paja)
- Caminos: si cuenta (de tierra y ripio)
- Unidad Educativa: No tiene.
- Concesiones Mineras: 20 pertenencias (2435.2110 ha)
- Capacidad de Uso Mayor de la Tierra: Forestal de Uso Maderable (10786.3399 ha)
- Superficie mensurada: 13370.6612 ha
- Superficie de dominio publico: 149.1103 ha
- Superficie a ser reconocida: 13221.5509 ha
- Servicios Básicos: no cuentan, solamente tienen agua que extraen de una vertiente y energía eléctrica que la generan por medio de motores de luz individuales

De todo lo referido anteriormente se puede establecer que la Comunidad de Huayti no cumple a cabalidad con la función social señalada en la Constitución Política del Estado, ello en merito a su extensa extensión superficial con relación a su mínima e insignificante actividad productiva 15 ha de plantaciones y cultivos de plátano, coca, arroz, piña y yuca, mucho menos se puede verificar en el lugar que existe mejoras e infraestructura en el predio ya que sus casas son simplemente provisionales y no tienen ningún servicio básico de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica en toda la Comunidad.

CAPÍTULO V

IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA: “*FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL*” DENTRO DEL D.S. N° 29215, PARA SANCIONAR A LAS PROPIEDADES COMUNALES IMPRODUCTIVAS DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

En la Legislación Boliviana, la cual se encuentra orientada a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, vale decir a que las previsiones legales se encuentran a favor de la Comunidades Campesinas en desmedro de los predios individuales los cuales encuentran en el camino de su saneamiento individual una serie de obstáculos para lograr su Título Ejecutorial debidamente saneado, ya que para lograr esta situación deben cumplir con la función económica social; al respecto el art. 160 del DS N° 29215 señala expresamente:

“(FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL) Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e b) Inspección directa en el predio.

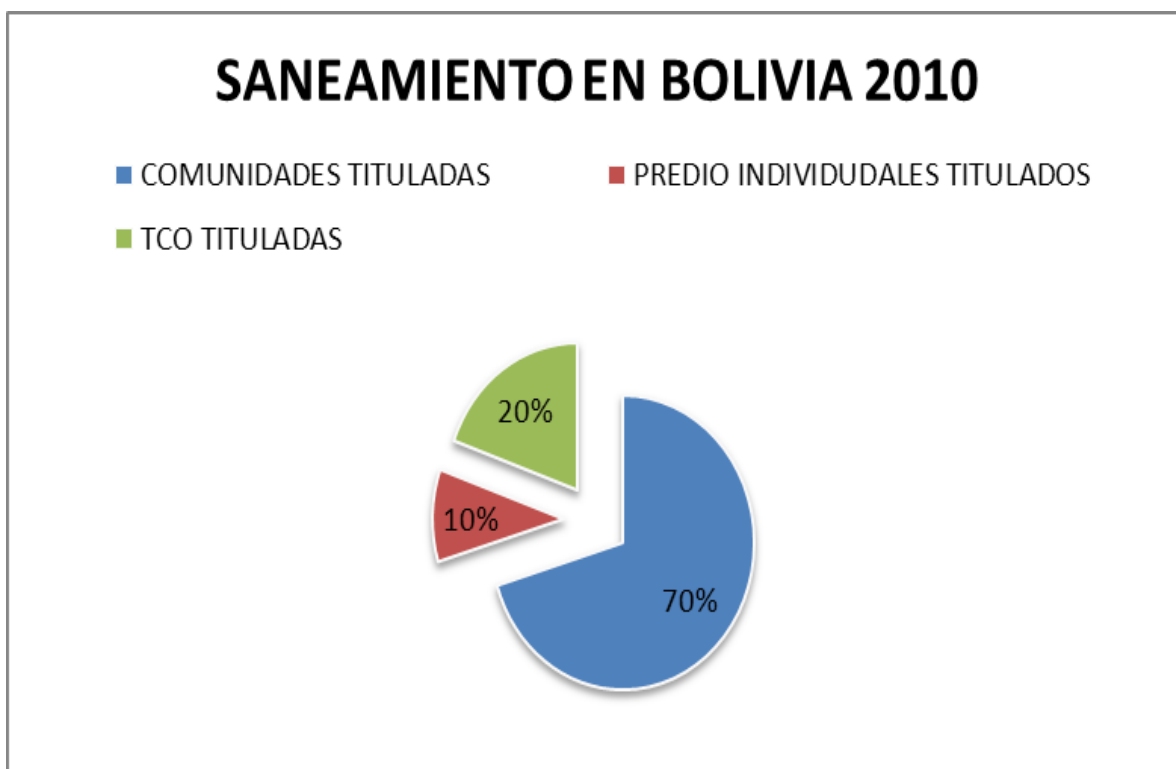
El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios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

De lo referido se infiere que solamente existe el fraude en el cumplimiento de la función económica social para las medianas propiedades y empresa agrícola o ganadera y no así para la propiedad

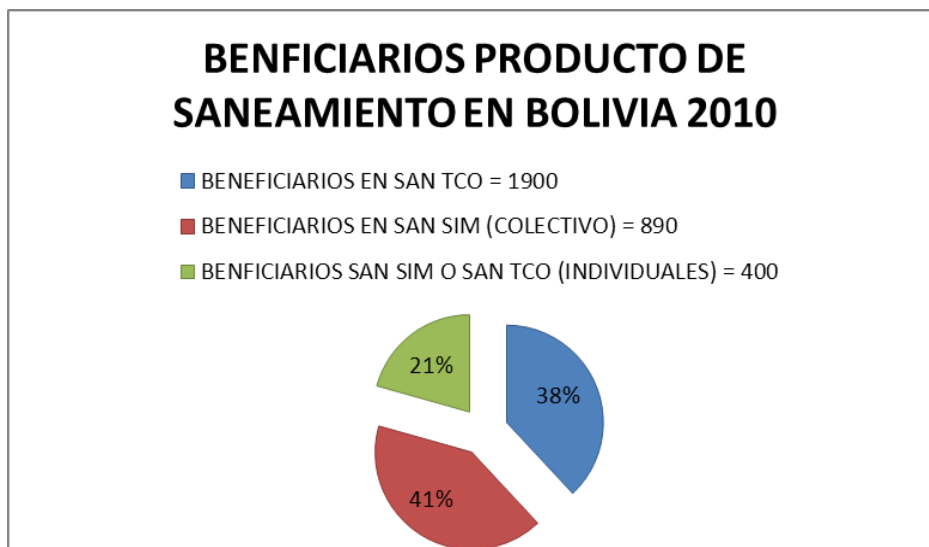
comunal ni mucho menos para las Tierras Comunitaria de Origen. Esto también se manifiesta en la propia Constitución Política del Estado, la Ley INRA N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, la “*Guía Para la Verificación del Cumplimiento la Función Social y Función Económico Social*” aprobado Resolución Administrativa N° 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008 y las “*Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Formación del Catastro y Registro Predial*” Resolución Administrativa N° 084/2008 de fecha 02 de abril de 2008

De la investigación realizada, a los procesos agrarios sustanciados bajo la modalidad de SAN-SIM de Oficio o a Pedido de Parte, ya sea a nivel colectivo e individuales en los departamentos de Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Tarija, Oruro, Potosí, Sucre y Beni obtuvimos los siguientes datos:

PORCENTAJE DE TITULOS EJECUTORIALES, PRODUCTO DE SANEAMIENTO EN COMUNIDADES, TCO,S E INDIVIDUALES

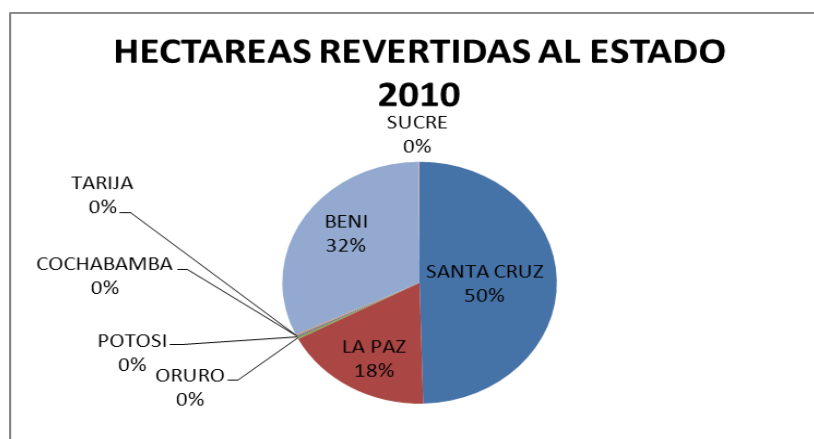


PORCENTAJE DE NUMERO DE BENEFICIARIOS CON TITULO EJECUTORIAL PRODUCTO DE SANEAMIENTO.

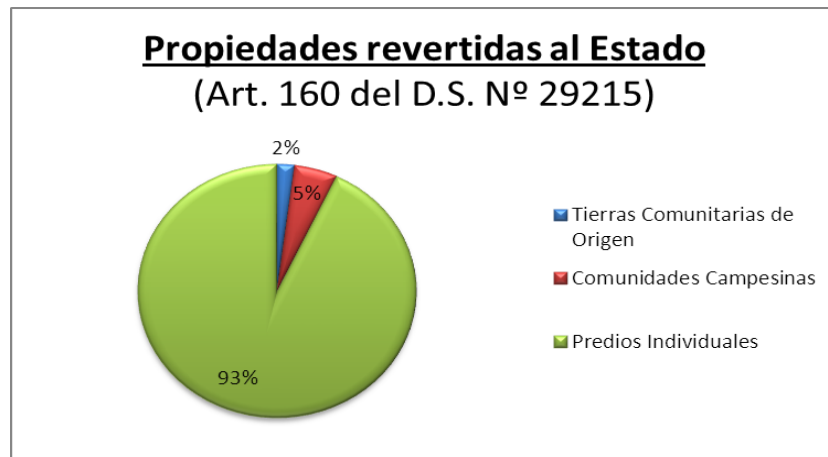


PORCENTAJE DE PROPIEDADES INDIVIDUALES SIN CUMPLIMIENTO DE LA FES REVERTIDAS AL ESTADO (Expresado en hectáreas)

Departamento	Superficie	Porcentaje
SANTA CRUZ	450820,6670 ha	49,58%
LA PAZ	160887,0070 ha	17,69%
ORURO	2435,2110 ha	0,26%
POTOSI	1568,2245 ha	0,17%
COCHABAMBA	520,7221 ha	0,05%
TARIJA	1330,5544 ha	0,14%
BENI	290775,0983 ha	31,98%
SUCRE	820,6565 ha	0,09%
TOTAL	909158,1408 ha	



PROPIEDADES REVERTIDAS AL ESTADO, SEGÚN SU CLASIFICACIÓN



De los cuadros precedentemente detallados se puede inferir claramente que la realidad nacional en lo que corresponde a los procesos de saneamiento es muy distinta entre las propiedades comunales como las propiedades individuales, ya que en Bolivia se han saneado 67.810.060.1991 ha de las cuales un gran porcentaje corresponde a Tierras Comunitarias de origen, otro tanto a predios Comunales y una estadística insignificante para los predios individuales, pese a que la cantidad de numero de beneficiarios en cualquier modalidad de saneamiento no varia de forma significativa como ocurre en las grandes superficies que fueron tituladas en favor de los predios comunales.

Por otra parte también se puede establece que las propiedades mas afectadas con la reversión de sus tierras en el proceso de saneamiento en Bolivia son las propiedades individuales, caso contrario sucede con los predios SAN TCO y SAN SIM (Por Comunidad), aclarándose que la superficie revertida en estas dos ultimas modalidades simplemente se dio en razón a que la misma se encontraba sobrepuesta a áreas protegidas, parques nacionales y áreas de manejo integrado.

CONCLUSIONES CRÍTICAS

De todo lo señalado precedentemente se puede realizar las siguientes conclusiones críticas:

- Los primeros 10 años de la vigencia del proceso de saneamiento de la propiedad agraria nos constata que solo un 19% de la superficie del territorio nacional se encuentran saneada, un 28 % se encuentran en curso y un 53.3 sin sanear,²⁸ destacando que menos del 20% de las propiedades agrarias (107 millones de hectáreas) concluyeron su trámite, con un costo elevado de siete millones de dólares, estimándose un tiempo similar, para la conclusión del saneamiento en la totalidad del territorio rural del País bajo el procedimiento establecido en la actualidad.
- En el pasado se dio una politización en la distribución de tierras, que dio origen a la inequidad y desigualdad en la tenencia de la tierra sobre todo de aquellas con capacidad productiva que están de manera desequilibrada aun en manos de pocos individuos, lo que origino el nacimiento de movimientos que generan problemas en la población, así como enfrentamientos e inestabilidad en el país, motivo por el cual el Gobierno Nacional el año 2006 realizara la modificación de la Ley INRA hacia la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.
- Bajo la modalidad de Saneamiento Simple de forma colectiva (SAN SIM) o Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) señalado en el Reglamento Agrario el INRA estaría fomentando el llamado *“latifundio comunal”*, ya que por el análisis realizado en el presente trabajo se pudo evidenciar que actualmente en razón de no existir un mecanismo jurídico que frene el acaparamiento de tierras por parte de las Propiedades Comunes, se estaría creando una nueva clase social de nuevos “terratenientes campesinos”.
- El carácter social del derecho agrario consagrado en todos los incisos del art. 3 del DS N° 29215 expresa una serie de principios legales y sociales, los cuales en la practica no se ponen en vigencia, puesto a que el saneamiento existe una serie de injusticias legales para los predios individuales y una serie de beneficios para las Comunidades. Ejemplo de ello tenemos a la Comunidad “Huayti”, la cual con tan solo veinticinco afiliados se hacen del derecho propietario de 13221.5509 ha con tan solo el trabajo agrícola de 15.0000 hectáreas, si aplicaríamos de forma correcta la Ley como para los predios individuales, solo debería reconocérsele el derecho

²⁸ Memoria Anual Institucional, INRA, Gestión 2005

propietario sobre la superficie que trabajan (15.0000 ha) mas sus viviendas, el lugar donde desarrollan sus costumbres ancestrales (rotando el trabajo de la tierra) y sus caminos, haciendo un total aproximado de 100.0000 ha a ser reconocidas y no así la extraordinaria superficie de 13221.5509 ha. De proseguir esta situación a futuro esto va desencadenar inclusive en un posible conflicto social en el país.

- Las Leyes Nos. 1715 y 3545 así como su Reglamento aprobado mediante D.S. N° 29215 como la *“Guía Para la Verificación del Cumplimiento la Función Social y Función Económico Social”* aprobado Resolución Administrativa N° 083/2008 de fecha 02 de abril de 2008 y las *“Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Formación del Catastro y Registro Predial”* Resolución Administrativa N° 084/2008 de fecha 02 de abril de 2008 y la propia Constitución Política del Estado establecen el régimen de distribución de tierras como un instrumento para dar solución a los problemas de distribución de tierras que aquejo desde siempre a la población rural del país. Sin embargo por otra parte también ha establecido de forma excesiva y grotesca un favoritismo a los predios comunales (Comunidades Campesinas y Territorios Indígenas Originarios Campesinos), coadyuva a que exista desigualdad de derechos con los predios individuales para la obtención de sus Títulos Ejecutoriales saneados.
- De las entrevistas realizadas a los funcionarios del INRA Nacional, han señalado de forma unánime y conteste que se hace necesario a la brevedad posible modificar el art. 160 del D.S. N° 29215 con el fin de buscar la equidad legal dentro del proceso de saneamiento tanto para predios individuales como comunales, (los cuales se encuentran inmersos en los apéndices del presente trabajo).

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

Dentro del D.S. N° 29215 solamente existe el “fraude en el cumplimiento de la función económico social” para las medianas y empresas agrícolas o ganaderas y no así el “fraude en el cumplimiento de la función social” para las propiedades comunales. Cuando los funcionarios de la Unidad de Control de Calidad del INRA Nacional identifican una serie de irregularidades en el cumplimiento de la función social de los predios comunales, no hacen nada, en razón al vacío legal que existe para sancionar a las propiedades comunales improductivas del departamento de La Paz, viéndose obligados a dar por alto estas omisiones y permiten que grandes extensiones de tierras “comunales” pasen a propiedad de pocas manos de afiliados campesinos. Las modalidades de saneamientos diseñadas por el gobierno, deben hacer frente a la realidad rural donde convergen una serie de situaciones e intereses de tipo social, económico, ambiental y legal, a partir de los diferentes sectores que conforma la población rural, para poder contribuir de alguna manera al engrandecimiento y desarrollo del país, con justicia y equidad para todos los sectores sociales del país con leyes iguales para todos.

Por tanto se hace necesario que dentro de cualquier modalidad de saneamiento se implemente la figura jurídica del “*fraude en el cumplimiento de la función social*”, con el fin de perseguir que el agro campesino sea mucho mas productivo y fomente el desarrollo del campesino asentado en el lugar, evitar el acaparamiento de tierras, latifundio y trafico de tierras comunales que en practica se pueden observar en todos proceso de saneamiento a nivel colectivo. Además de buscar que estas tierras improductivas sean revertidas al Estado para que ser adjudicadas a las personas que sí desean trabajar la tierra tal cual dispone la propia Constitución Política del Estado, incentivando de esta manera la modernización y mercantilización del agro en Bolivia, ya que en manos de las comunidades estas tierras también son ociosas.

CONSECUENTEMENTE FORMULAMOS EL PROYECTO DE LEY: IMPLEMENTACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA “FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL” DENTRO DEL D.S. N° 29215

EVO MORALES AYMA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

En fecha 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y mediante Ley N° 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006 se modifica e incorpora nuevas disposiciones a la Ley N° 1715, que tiene por objeto garantizar el derecho propietario sobre las tierras rurales, regularizar el saneamiento de la propiedad agraria, establecer la estructura orgánica y atribuciones de los órganos que comprenden el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

En fecha 2 de agosto de 2007, mediante Decreto Supremo N° 29215, se aprobó el reglamento de la Ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, entrando en vigencia a partir de su publicación en fecha 3 de agosto de 2007.

El artículo 64 de las Leyes Nos. 1715 y 3545, establece que el saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio a pedido de parte. Asimismo el artículo 65 de las leyes Nos. 1715 y 3545, dispone que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria ha identificado la existencia de razones procedimentales y jurídicas en la actual normativa agraria que no permiten realizar la reversión de propiedades comunales improductivas, ya que en la práctica fáctica del proceso de saneamiento en cualquiera de sus modalidades se ha identificado que la mayoría de las Comunidades Campesinas estarían cometiendo un fraude en cumplimiento de la función social, la misma que no se encuentran legislada en nuestro ordenamiento jurídico vigente, haciéndose necesaria su incorporación para sancionar a estas comunidades improductivas disponiendo al reversión de estas tierras para el o los beneficiarios que realmente se encuentran interesados en mejorar las condiciones manejo, explotación y comercialización de los productos agrarios en Bolivia.

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

DECRETA:

ARTICULO 1.- (OBJETO). *El objeto de la presente Ley implementar el art. 160 BIS dentro del D.S. N° 29215 Reglamentario de las Ley N° 1715 modificado por la Ley N° 3545 con el objeto de lograr eficiencia, eficacia, equidad e igualdad dentro la tramitación de los procesos de saneamiento individual y comunal.*

ARTÍCULO 2.- (SE IMPLEMENTA EL ARTICULO 160 BIS) (FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL) *Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e b) Inspección directa en el predio.*

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función social en las propiedades Comunales al momento de haberse verificado la misma, declarando nulo

el o los formularios objetados si se comprueba el fraude y establecerá el verdadero cumplimiento de la función social con la reversión de estas áreas sin cumplimiento a dominio originario del Estado para su correspondiente distribución conforme a procedimiento; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.

DISPOSICIONES ABROGADAS Y DEROGADAS

ARTICULO ÚNICO.-

Quedan abrogadas y derogadas todas las normas y disposiciones contrarias a la presente Ley.

El Poder Ejecutivo reglamentara la aplicación de esta modificación en un plazo de 120 días a partir de su promulgación.

Pase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los 24 días del mes marzo de 2011.

Por tanto la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la Republica.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintisiete días del mes de marzo de dos mil once años.

APÉNDICES

BIBLIOGRAFÍA

- BARRENECHEA ZAMBRANA Ramiro, *Derecho Agrario hacia el Derecho del Sistema Terrestre*, La Paz, 2002.
- Constitución Política del Estado, U.P.S, Primera Edición, 2010.
- Decreto Reglamentario N° 29215, La Paz, Unidad de Comunicación y Género Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2007.
- Decreto Ley N° 3464 de fecha 02 agosto de 1953, *Ley de Reforma Agraria*, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia, 1953.
- Decreto Supremo N° 3471 de fecha 27 de agosto de 1953, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia, 1953.
- Decreto Supremo 24784 de fecha 31 de julio de 1997, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 1997.
- Decreto Supremo N° 25763 de fecha 05 de mayo de 2000, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, 2000.
- Decreto Supremo N° 24447 de fecha 20 diciembre de 1996.
- Discurso de Alfredo Ovando Candia, Presidente de la República en ocasión de la inauguración de máquinas IBM del Consejo Nacional de Reforma Agraria. Fuente:CNRA, 1970.
- FLORES PRADA Dillman, *El Derecho Agrario en Función del Desarrollo*, Tarija, Universitaria, 1997, 2ª ed.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO Carlos y BAPTISTA LUCIO Pilar, *Metodología de la Investigación*, México, S.A. de C.V., 1998, 2ª ed.

- HERNALZ Irene y PACHECO Diego, *La Ley INRA en el espejo de la Historia*, Plural, La Paz
- Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, Dirección de Comunicación y Género y Unidad de Promoción Indígena y Campesina, La Paz, 2007.
- Ley N° 12760 de fecha 06 de agosto de 1975, Código Civil, La Paz, Serrano, 1985.
- MALDONADO Abraham, *Política Agraria*, Don Bosco, La Paz, 1974.
- MEJIA IBANEZ Raúl, *Metodología de la Investigación*, La Paz, Sagitario, 2ª edición.
- Memoria Anual Institucional, Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2008.
- MOSCOSO DELGADO Jaime, *Introducción al Derecho*, Juventud, La Paz, 6ª ed.
- OSSORIO Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, 2004, 26ª ed.
- REYEROS Rafael, *El Ponguaje*, Universo, La Paz, 1949.
- RUIZ MASSIEU Mario, *Derecho Agrario Revolucionario Bases para su Estudio*, México, 1987.
- SEJAS CASTILLO Juan, *Guía para la elaboración del Proyecto de Grado*, UNIVALLE, 2007..
- FUENTES DE INTERNET

www.inra.gob.bo (10 de septiembre de 2007)

www.ftierra.org (22 de noviembre de 2007)

[www.http://pdba.georgetown.edu/comp/agrario/propiedades.html](http://pdba.georgetown.edu/comp/agrario/propiedades.html) (16 de septiembre de 2011)

APÉNDICES 1

ENTREVISTAS

Se realizaron entrevistas a 5 funcionarios experimentados del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

ENTREVISTADO N° 1: *Dr. Raúl Marcelo Argandoña Romero*

CARGO: *Profesional I Jurídico Unidad de Asesoría Jurídica - INRA NACIONAL*

1.- ¿Según usted cuáles son los resultados de estos 5 años de implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 y su Reglamento?

Lo que ha producido estas modificaciones han sido varias facilidades para las Comunidades, las cuales son saneadas de forma rápida y un burocrático saneamiento de los predios individuales, haciendo que en Bolivia existan mas Comunidades y menos propiedades individuales, lo cual va en contra de la Constitución que reconoce el derecho a la propiedad privada.

2.- ¿Cuál son los requisitos que debe cumplir un predio Comunal individual para ser saneados?

El Comunal solamente el Cumplimiento de la Función Social y el individual dependiendo su extensión el cumplimiento de la Función Económico Social con una serie de requisitos legales.

3.- ¿Cree usted que las Comunidades campesinas cometen fraude en el cumplimiento de la función social?

Evidentemente que si; en mi trabajo diario recibo constantes denuncias de los propios campesinos que señalan que las comunidades no trabajan la tierra y al quien quiere trabajarla no se lo permiten, mas al contrario se encargan de lotear y traficar las áreas improductivas de esta Comunidad.

4.- ¿Qué diferencias ha observado en la actividad productiva de un predio individual y otro comunal?

Dentro de un predio individual hay bastantes áreas trabajadas que una Comunidad, inclusive una pequeña propiedad individual es mucho más productiva que una gran extensión de Comunidad y que cuanta con varias personas, las cuales, en los hechos no vive en esta Comunidad.

5.- ¿Existe en la legislación alguna figura jurídica para sancionar a los predios comunales improductivos?

No existe; a pesar que La Constitución señalada que toda propiedad colectiva debe mantener sus usos y costumbres y buscar el desarrollo sostenible de los mismo, cosa que en la practica no ocurre.

6.- ¿Si existiera “el fraude en el cumplimiento de la función social” se lograría la equidad en el trámite de saneamiento de predios Comunales y predios individuales?

Estoy seguro que si; de esta manera se destaparía una caja de pandora de nuestra cruel realidad y las comunidades realmente se pondrían a trabajar para que el agro se desarrolle en Bolivia.

1.- ¿Según usted cuáles son los resultados de estos 5 años de implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 y su Reglamento?

La flexibilidad de requisitos a las Comunidades han viabilizado que estas sean saneadas sin cumplir un sin fin de requisitos que son exigibles a otra clase de propiedades, haciendo que hayan mas propiedades comunales saneadas a la fecha.

2.- ¿Cuál son los requisitos que debe cumplir un predio Comunal e individual para ser saneados?

Una Comunidad solamente tiene que presentar personalidad jurídica y tener Función Social en el área a ser saneada y el predio individual tiene que tener legitimación, tradición civil y cumplimiento de la FES.

3.- ¿Cree usted que las Comunidades campesinas cometen fraude en el cumplimiento de la función social?

Si vamos al campo facto y practico in situ, podremos evidenciar que comunidades no trabajan a plenitud la tierra y sin embargo son tituladas en toda su extensión mediante actos fraudulentos que son permitidos por la propia ley.

4.- ¿Qué diferencias ha observado en la actividad productiva de un predio individual y otro comunal?

Una Comunidad simplemente viven los ancianos y los niños quienes y los demás residentes se reúnen por lo menos una vez al mes teniendo una mínima actividad productiva, en cambio los predios individuales, tienen que trabajar de forma constante para impedir que sean avasallados por estas y además que estas comunidades les cobran un aporte económico.

5.- ¿Existe en la legislación alguna figura jurídica para sancionar a los predios comunales improductivos?

En la actual legislación no existe, mas al contrario se otorga Título Ejecutorial saneado a las mismas, sin existir fiscalización alguna.

6.- ¿Si existiera “el fraude en el cumplimiento de la función social” se lograría la equidad en el trámite de saneamiento de predios Comunales y predios individuales?

Esto causaría un equilibrio jurídico y social entre individuales y comunidades, para que de forma efectiva y verdadera se pongan a trabajar la tierra y si no lo hacen saben que el Estado estará ahí para revertir estas tierras y entregarlas a las personas que si saben producir y explotar la tierra.

ENTREVISTADO N° 3: Dr. Juan Félix Taquichiri M.

CARGO: Profesional II Jurídico Campo - INRA ORURO

1.- ¿Según usted cuáles son los resultados de estos 5 años de implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 y su Reglamento?

Si bien ha buscado una reivindicación de las injustas leyes del pasado que iban en contra de las Comunidades, a la fecha solamente ha logrado la legalización del acaparamiento y sobreexplotación de la tierra, sin realizar un manejo integrado, yendo en contra de las leyes vigentes de nuestro país.

2.- ¿Cuál son los requisitos que debe cumplir un predio Comunal e individual para ser saneados?

Las Comunidades tan solo tener residencia y pequeños trabajos para su subsistencia, en cambio el predio individual debe cumplir las disposiciones contenidas en el art. 166 y ss. del D.S. N° 29215, fuera de ellos solamente la ley reconoce la reversión para estas y no así para las Comunidades improductivas

3.- ¿Cree usted que las Comunidades campesinas cometen fraude en el cumplimiento de la función social?

Muy a menudo lo hacen, se encuentran muy bien asesorados por organizaciones sociales y por lo tanto saben como manipular la ley a su antojo, mucho menos cumplen a cabalidad con la función social.

4.- ¿Qué diferencias ha observado en la actividad productiva de un predio individual y otro comunal?

En una propiedad individual se busca constantemente la producción del agro, por otra parte en una Comunidad esta producción se deja al arbitrio y capricho de sus autoridades, quienes determinan que tierras deben rotar, que comunarios son expulsados, para que sus tierras pasen a nombre de otras personas.

5.- ¿Existe en la legislación alguna figura jurídica para sancionar a los predios comunales improductivos?

Ni en la Constitución, ni en la Ley de INRA N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y los manuales y guías del INRA se sanciona a los predios Comunales improductivos.

6.- ¿Si existiera “el fraude en el cumplimiento de la función social” se lograría la equidad en el trámite de saneamiento de predios Comunales y predios individuales?

Estoy completamente seguro que si, ya que de esta manera se podrá observar que estas Comunidades gracias al fraude procesal son saneadas y no así porque son productivas. Entonces habría mas competencia comercial en los productos agrícolas para el consumo de la población, con precios competitivos y abaratados.

ENTREVISTADO N° 4: Dr. Omar Laguna Espinoza

CARGO: Profesional I Jurídico Unidad de Control Supervisión y Seguimiento- INRA NACIONAL

1.- ¿Según usted cuáles son los resultados de estos 5 años de implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 y su Reglamento?

Estas modificaciones tienen el fin de buscar el equilibrio de propiedades saneadas tanto colectivamente como individualmente, empero a la fecha existen mas propiedades colectivas y pocas individuales, inclusive se han dado casos que se han titulado grandes extensiones de hectáreas en favor de 3, 5 y 10 supuestos campesinos.

2.- ¿Cuál son los requisitos que debe cumplir un predio Comunal e individual para ser saneados?

Los individuales en merito a la extensión y actividad que tengan deben cumplir Función Económico Social, mas otros requisitos señalados en la norma. Los Colectivos solamente tienen que tener personalidad jurídica y residir en el lugar, manteniendo sus usos y costumbres.

3.- ¿Cree usted que las Comunidades campesinas cometen fraude en el cumplimiento de la función social?

Si, le doy un ejemplo: A momento de ser encuestadas estas Comunidades ellas ocupan parques forestales, tierras fiscales en grandes extensiones, con una simple producción de coca, las cuales son prohibidas en áreas no tradicionales; sin embargo son simplemente tituladas otorgándoles su derecho propietario en estas zonas de forma directa, sin realizarse una investigación previa.

4.- ¿Qué diferencias ha observado en la actividad productiva de un predio individual y otro comunal?

E los trabajos de Relevamiento de Información en campo he observado que una Comunidad, no produce, ni trabaja la tierra en toda su extensión superficial, en cambio a un predio individual le falta terrenos para ser cultivados, existiendo una diferencia abismal de favoritismos legales entre una y otra.

5.- ¿Existe en la legislación alguna figura jurídica para sancionar a los predios comunales improductivos?

Legalmente no existe.

6.- ¿Si existiera “el fraude en el cumplimiento de la función social” se lograría la equidad en el trámite de saneamiento de predios Comunales y predios individuales?

Esto haría que muchas comunidades se opongan a este cambio, pero en los hechos es algo positivo porque así se puede incentivar que la tierra sea realmente trabajada por todas las propiedades agrícolas o ganaderas reconocidas en la Ley.

ENTREVISTADO N° 5: Dr. Roberto Antezana Meza

CARGO: Profesional III Jurídico Responsable de Brigada - INRA LA PAZ

1.- ¿Según usted cuáles son los resultados de estos 5 años de implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 y su Reglamento?

Esta ley tiene varias ventajas para las comunidades, ejemplo de ello tenemos el llamado saneamiento interno, el cual es el reconocimiento del derecho propietario de grandes extensiones que tienen los comunarios los cuales no son trabajados, y solamente el INRA tiene que validar estos trabajos realizados internamente por estas Comunidades Campesinas, para otorgarles el derecho propietario.

2.- ¿Cuál son los requisitos que debe cumplir un predio Comunal e individual para ser saneados?

Las Comunidades Campesinas presentan su nomina de afiliados, junto con su personalidad jurídica y nada mas, sin embargo un predio individual tiene demostrar documentalmente y en los trabajos de campo el Función Económico Social.

3.- ¿Cree usted que las Comunidades campesinas cometen fraude en el cumplimiento de la función social?

Muchas de estas Comunidades Campesinas no son trabajadas porque ellos mismos lo quieren así, ya que no tienen la voluntad de implementar mejoras en su comunidad, en algunos casos ocupan terrenos improductivos y estériles sin razón alguna, pudiendo cederlos para que el Gobierno Nacional pueda realizar proyecto de interés nacional.

4.- ¿Qué diferencias ha observado en la actividad productiva de un predio individual y otro comunal?

He observado que las Comunidades Campesinas no cumplen verdaderamente la función social, caso contrario las propiedades individuales si la cumplen, si no lo hacen son revertidas para entregárselas a estas comunidades y estas paradójicamente tampoco las trabajan y piden constantemente que se les sean dotadas en su favor.

5.- ¿Existe en la legislación alguna figura jurídica para sancionar a los predios comunales improductivos?

Hay un vacío jurídico, porque solamente haya sanciones para las propiedades individuales y no así para las Comunidades Campesinas.

6.- ¿Si existiera “el fraude en el cumplimiento de la función social” se lograría la equidad en el trámite de saneamiento de predios Comunales y predios individuales?

Creo que si, porque de esta forma las Comunidades Campesinas se verán obligadas a trabajar la tierra para que no se les revierta al Estado, a lo igual que lo hacen las propiedades individuales.

APÉNDICES 2-A

EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE ACUERDO AL ACTUAL REGLAMENTO APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 29215.

ETAPAS	ACTIVIDADES	TAREAS
PREPARATORIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico y determinativa de área 2. Planificación 3. Resoluciones de inicio del procedimiento. 	Mosaicados. Distribución poligonal. Medidas precautorias. Comunicación Recavar información de registros públicos. Informes Técnico legales.
CAMPO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevamiento de información en campo. 2. Informe en conclusiones. 3. Proyecto de resoluciones 	Campaña pública. Mensura y encuesta catastral. Verificación de FS y FES. Registro de datos SIST. Análisis de antecedentes y documentación. Calculo de la FS y FES. Informe de cierre. Nulidades. Control de calidad. Proyecto de resoluciones finales.
RESOLUCIONES Y TITULACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Firma de resoluciones y plazo de impugnación. 2. Titulación. 3. Registro en derechos reales y transferencia de información a las municipalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Notificación. • Renuncia expresa. • Certificación o informe del TAN.

Lo que se suprime del reglamento agrario aprobado mediante Decreto Supremo N° 25763 (actualmente abrogado) es:

- ***Resoluciones aprobatorias de determinativas de área.***
- ***Informe circunstanciado de campo.***
- ***Exposición Pública de Resultados***
- ***Evaluación Técnica Jurídico***
- ***Declaratoria de área saneada.***

APÉNDICES 2-B

ETAPA PREPARATORIA (30 días)

Diagnóstico y Planificación del polígono

Estrategias de manejo de Conflictos
Logística
Metodología de mensura a aplicarse.
Zonificación y poligonización.
Mosaico de expedientes y títulos.
Mosaico de datos de la base geo-espacial
Cuantificación de Brigadas por polígono
Determinación del Centro de Operaciones
Estrategias de comunicación

SI

Solar campesino,
pequeña propiedad y/o
Prop. colectiva

NO

Resolución determinativa de área y
de Inicio de procedimiento

(15 días)

Publicación de edicto

APÉNDICES 2-C

