

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



Acreditada por Resolución
C.E.U.B. 1126/02

MONOGRAFIA

Para optar al título académico de licenciatura en Derecho

“PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 2. PARÁGRAFO III. DE LA LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO DE DESPOJO Y CONEXOS EN EL AVASALLAMIENTO DE TERRENOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS “

INSTITUCIÓN : Consultorio Jurídico de Coroico
POSTULANTE : Juan Alberto Ordóñez Gutierrez
TUTOR ACADÉMICO : Dr. Juan Ramos Mamani

LA PAZ – BOLIVIA
2010

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA:

“PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 2. PARÁGRAFO III. DE LA LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO DE DESPOJO Y CONEXOS EN EL AVASALLAMIENTO DE TERRENOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS “

2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Como lo demuestran las estadísticas de elaboración propia elaboradas durante mi permanencia atendiendo el Consultorio Jurídico de la Pastoral Social Caritas Coroico, el mayor numero de requerimiento de atención se refiere a conflictos entre personas, por la posesión de terrenos ya sea entre personas particulares, personas contra instituciones o personas con Comunidades, en su mayoría en las Comunidades aledañas a la Ciudad de Coroico sin descartar algunos en la propia población, se debe a que los comunarios reciben asistencia técnica, social de la Institución por lo que se sienten más identificados con esta que los pobladores del centro urbano.

El desconocimiento y manejo inadecuado de la legislación vigente inclusive en su terminología en el que está comprendida también la dirigencia sindical, lo que incita a la violencia y la comisión de delitos tipificados en el Código Penal, situación que ha sido enervada por la actual coyuntura política y la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional, de la que todavía se espera la promulgación de leyes y su respectiva reglamentación.

La presente investigación se justifica plenamente por lo que como comúnmente se denomina “avasallamiento” de tierras, tipificado en nuestro actual ordenamiento jurídico, el Código Penal como despojo, no solo se ha dado durante el tiempo en que cronológicamente se delimitará el presente trabajo sino desde hace mucho tiempo atrás derivando en hechos de violencia como enfrentamientos y asesinatos lo que se ha venido profundizando con la impaciencia de los pobladores y comunarios por la pronta aplicación de nuestra nueva Constitución y la necesidad de normas específicas.

Se debe destacar también que al desconocimiento de la normativa que regula la tenencia de la tierra en Bolivia se suma la resistencia de las personas especialmente de aquellas que son parte o viven en una comunidad y que preferentemente prefieren acogerse a los usos y costumbres de las mismas y lo dispuesto por autoridades como los Secretarios generales, que suelen ser en muchos casos criterios personales contrapuestos con el ordenamiento jurídico y las leyes lo que los pone en serio riesgo de cometer ilícitos para ser luego perseguidos penalmente por aquellos que se ven afectados en sus intereses o patrimonio.

En algunos casos, se suma a esta delicada situación la falta de coordinación con las autoridades legalmente constituidas claro, de acuerdo a las leyes en actual vigencia, como ser el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el Gobierno Municipal de Coroico y la Fiscalía de Materia de esta misma localidad. Es evidente que las acciones de hecho, la autotutela o justicia por mano propia se debe a pérdida de confianza en estas instituciones, ya sea por razones técnicas en el caso de la Alcaldía y demora en las investigaciones en la Fiscalía.

El gobierno Municipal de Coroico es uno de los más inestables del Departamento de La Paz lo que influye en el desarrollo de su trabajo técnico con el diseño de planimetrías de urbanizaciones y la aprobación de planos de nuevas asentamientos es a este factor al que se atribuyen los conflictos en el radio urbano y suburbano de Coroico En el área rural propiamente dicha, no existe la presencia del Instituto de Reforma Agraria (INRA), con un trabajo permanente .

La intervención de estas instituciones solo se hace presente cuando los conflictos ya se han presentado o cuando lo solicita una de las partes en conflicto no hay una labor de prevención sostenida, a esto se suman los intereses personales de algunos dirigentes sindicales que instigan a la llamada “intervención” de tierras que no cumplen con la función Económico – Social, pero sin ningún criterio técnico ni mucho menos legal, llegando a cometer abusos en contra de los propios miembros de la Comunidad, especialmente mujeres solas, personas de la tercera edad que ya no pueden trabajarlas.

Cuando una denuncia es presentada, la Fiscalía de Materia de la Localidad de Coroico cumple con su labor investigativa con muchas limitaciones de orden material y de personal, puesto que la cantidad de cuadernos de investigación es abrumadora para dos

personas, el señor fiscal y su ayudante, la intervención de la Fiscalía a cobrado mayor importancia por cuanto, cuando una persona que ve afectado su patrimonio por una “intervención” lo que hace es proceder a poner una denuncia por esta acción en contra del dirigente de la comunidad o el secretario del sindicato agrario o uno o varios de los dirigentes como instigadores, que resultan siendo perseguidos penalmente y algunos casos teniendo que darse a la fuga puesto que el procedimiento es ordinario.

Como es sabido la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional a creado mucha expectativa y como es lógico, incertidumbre y vacíos que van a ser llenados con la promulgación de leyes y reglamentos, por lo tanto hasta que esto suceda se seguirá aplicando la ley formal o más específicamente el procedimiento común, lo que corresponde a las instituciones es informar, capacitar a la dirigencia de las comunidades, secretarios generales y población que cualquier acto de “intervención,” toma de terrenos o lo que se ha venido a llamar avasallamiento de tierras es un delito.

La determinación de la Función Económica Social debe contar con un respaldo técnico y legal, la expropiación procede por causal de utilidad pública calificada por ley, si bien ahora interviene la comunidad según la Ley INRA, se debe pagar una justa indemnización, de lo contrario se estarían violando garantías fundamentales consagradas en la Constitución como el derecho a la propiedad.

3. DELIMITACION DEL TEMA

3.1. Delimitación Temática.- El tema de investigación se realizara en al ámbito del Derecho Agrario y materia penal, el derecho agrario por que la investigación esta en base a las consecuencias de las modificaciones a la Ley 1715 (INRA) mediante Ley 3545 de modificaciones a la Ley 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, la misma que incorpora nuevas disposiciones ya establecidas en la Constitución Política del Estado como la función Económico – Social que según la referida ley es el empleo sostenible de la tierra en diversas actividades productivas y de servicios.

La incorporación de este concepto a la legislación agraria ha provocado que lo que se ha venido a llamar el *avasallamiento* de terrenos, es decir la toma de los mismos de forma arbitraria y en algunas ocasiones violenta, que en muchos casos son terrenos de descanso o

de servidumbres ecológicas por ejemplo, bajo el pretexto de que no estaban cumpliendo la función Económico – Social, según el criterio personal de algunos dirigentes o personas interesadas, cuando en realidad esta debe ser verificada en campo según lo dispone la misma Ley.

Esta acción esta tipificada en nuestro Código Penal como delito de despojo, además se han cometido en algunos casos también otros delitos conexos en el afán de desalojar a los legítimos propietarios o en su defecto a quienes se encontraban en posesión esos terrenos, como ser anallamiento de domicilio y lesiones, también tipificados como delitos. Es por estos aspectos que la investigación se la realiza también en materia penal.

3.2. Delimitación Temporal.- La delimitación cronológica esta determinada por el tiempo comprendido entre los meses abril 16 a diciembre 16 de 2009, puesto que en este tiempo se lleva a cabo el trabajo dirigido en el Consultorio Jurídico de Coroico, es en este lapso de permanencia en la Localidad de Coroico y atendiendo el Consultorio de la Pastoral Social Caritas Coroico, respetando los reglamentos disciplinarios y administrativos de la entidad y horarios de trabajo, prestando asistencia legal gratuita.

La Institución dependiente de la Diócesis de Coroico, realiza trabajos de difusión y capacitación en temas de asistencia en técnica en agricultura, pecuaria educación especial y capacitación de prevención en violencia intrafamiliar, mediante programas que cuentan con financiamiento externo, este trabajo se lo realiza fundamentalmente con las comunidades aledañas al centro urbano de la población de Coroico, los programas, anteriormente mencionados, toman contacto con los líderes de las comunidades, mediante sus técnicos y capacitadores, los que se encargan de difundir en las comunidades donde trabajan, sobre los otros servicios que Caritas Coroico les puede prestar, entre ellos los de asistencia legal gratuita.

Por lo tanto la delimitación espacial no comprende la localidad misma de Coroico, mas por el contrario como la mayor cantidad de requerimientos de los servicios legales prestados es demandado por los pobladores de las Comunidades y en mucha menor medida por los pobladores de la Ciudad, esto se debe a la confianza depositada en la Institución y al prestigio del que goza y especialmente al contacto que mantiene con las localidades alejadas.

3.3.Delimitación Espacial.- Estas Comunidades son: Santa Rosa de Vagante, Trinidad Pampa, Cusilluni, Santa Bárbara, Puente Armas, Challa, Santa Ana de Pacallo, San Jerónimo, Chabacollo, Pancarani, Chairó, Carmen Pampa, Arapata, San Pedro de la Loma, San Pablo, Cruz Loma, Suapi, San Francisco, y Coroico. Hay que destacar que la mayor incidencia de la problemática del *avasallamiento* de tierras, con su componente de anallamiento de domicilio y lesiones se da en las Comunidades de Santa Bárbara, San Jerónimo, Puente Armas y aunque en menor medida ahora en Coroico propiamente dicho.

En general la recopilación de la información y su posterior revisión y sistematización, se la hará en su mayoría de aquella obtenida de los pobladores de las **Comunidades** de acuerdo a la atención prestada, es necesario enfatizar que este trabajo no se traslado a las comunidades anteriormente mencionadas, sino que son los pobladores de ellas que se trasladan a la población y se apersonan al Consultorio Jurídico.

El trabajo dirigido en si comprende la información obtenida de todas las comunidades donde se presenta la problemática pero especialmente en aquellas donde la incidencia es mayor como ser Santa Bárbara y San Jerónimo, pero la documentación será analizada en su integridad para obtener algunos elementos relevantes que pudieran ser tomados en cuenta. Se debe puntualizar que se dará prioridad en el proceso de elaboración del Trabajo a la documentación de la Pastoral Social Cáritas, así como la propuesta estará centrada en esta Institución, desde luego esperando que la misma pueda ser tomada en cuenta y homogeneizada en la parte propositiva.

4. BALANCE DE LA CUESTIÓN

4.1. Marco Teórico:

Existe una necesidad de normar, el derecho la consigue con un fin práctico buscando un resultado como fin último la convivencia en derecho y la felicidad distribuida equitativamente mediante un sistema de normas coercitivas, esta práctica llamada “normación” plantea muchos problemas como ser; las condiciones de su composición, la redacción y las reglas de su interpretación como es el caso nuestro por el Tribunal Constitucional. Es así que se habla de una técnica de la formulación, denominada por los autores normativistas como gramática jurídica.

La gramática jurídica, enseña como escribir las leyes, para el presente caso se rescata el termino de redacción concisa y delimitada acomodándose a cada escalón de la pirámide jurídica, encontrándose dentro de sus disposiciones aquellas que no se encuentran en la Constitución.

En la actividad productora de normas jurídicas surge la llamada indeterminación necesaria del régimen normativo. “ Esta indeterminación es mostrada claramente por la teoría pura del derecho de tres maneras: como indeterminación general, de la grada inferior en relación con la superior, como indeterminación eventual indeterminada de las gradas inferiores y como la misma no intencionada”¹ . La indeterminación general necesaria de la norma, se tiene su fundamento en que no es posible ejecutar su procedimiento en todas direcciones.

En cuanto a la Constitución del Estado Plurinacional en su Artículo 56 reconoce el derecho a la propiedad privada o colectiva siempre que esta cumpla con una función social, lo mismo que otros bienes jurídicos como el derecho al trabajo, al medio ambiente, derechos sociales y económicos por ejemplo, sin entrar en mayores detalle como corresponde a la redacción de la Constitución de un Estado. Pero otras disposiciones que luego se deriven de ella pueden resultar contrapuestas.

En los casos de delegación se produce la indeterminación eventual no intencionada, como el caso de una Ley que dispone que los ciudadanos deben tomar precauciones por ejemplo en época de lluvias pero no dice cuales, pero las autoridades determinan cuales deben tomarse según la emergencia que se presente. El caso más típico concreto es el del Código Penal cuando las penas de privación de libertad son indeterminadas y no establecen límites de tiempo, o cuando el Juez debe elegir entre pena privativa de libertad o resarcimiento del daño civil.

Cuando se presenta la indeterminación eventual no intencionada “se presenta allí donde la palabra o frase empleada ofrecen pluralidad de acepciones de modo que el ejecutor de la norma se encuentra ante dos o más significaciones posibles.”² Por ejemplo necesidad y utilidad públicas, fuerza y violencia, es este el caso del presente

¹ García, Rafael. (Filosofía del Derecho. II: 216)

² IDEM

trabajo de investigación cuando el Parágrafo III. del Artículo 2. de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, plantea la expresión Función – Económico Social.

Se puede demostrar que en algunos casos tierras de descanso han sido tomadas como que no estaban cumpliendo con la función social, lo mismo ocurrió con áreas protegidas que fueron ocupadas por comunidades o finalmente también han sido *avasalladas*, tierras cuya titularización ya había concluido.

4.2. Marco Histórico:

El proceso de distribución de la tierra esta marcado por la inequidad, debido a que en los 40 años transcurridos entre 1953 a 1993 se distribuyeron 57,3 millones de hectáreas, el 68% del total de esta tierra fue distribuida a propiedades medianas y empresas que representaban el 18% de los beneficiarios de este proceso, en cambio, la pequeña propiedad, el solar campesino y la propiedad comunaria comprendía el 29% del total de superficie de tierra distribuida y concentraba un porcentaje desproporcionado de población beneficiada, el 80%.

Con la promulgación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), los resultados del proceso de saneamiento de tierras iniciado en 1996, luego de transcurridos diez años de su promulgación fueron magros. El Instituto creado por esta Ley con su estructura y atribuciones en funcionamiento y una inversión de 87.3 millones de dólares, logró la titulación efectiva de 11.3 millones de Hectáreas que representa el 10.7% de la superficie total nacional, cuando su objetivo era sanear 106.7 millones de Hectáreas.

Como muestran las cifras es insostenible la lucha por el desarrollo integral del área rural y una distribución equitativa de la tierra, por ello el saneamiento y titulación de tierras es visto por el gobierno como emergencia nacional y a través del INRA encarar un nuevo proceso de atención de esta demanda mayoritaria de la de la población rural del país por que ha sido motivo de movilizaciones campesinas en forma de marchas y ahora se han traducido en conflictos sociales y litigios entre persona e instituciones con particulares.

En la actualidad las personas involucradas de alguna manera con los avasallamientos de terrenos ya sea como sindicados de cometer el delito de despojo y en algunos casos lesiones, así como aquellos que son víctimas de tales hechos que derivan en delitos, desconocen totalmente el motivo por el que se ven involucrados en ellos, es decir desconocen en que consiste la función económico social y como se la determina.

El antecedente más aproximado es la modificación de la ley INRA el 28 de noviembre de 2006, pero el artículo con el que hace referencia a la función económica social estuvo vigente desde la promulgación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es decir el artículo primero que no fue abrogado con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y estuvo vigente desde un principio.

La función Económico Social de hecho es una definición de amplio espectro, para ello primero habrá que definir la función social y cuando el solar campesino, la pequeña propiedad comunaria y las tierras comunarias de origen cumplen una función social. De hecho una definición tan amplia le restaría precisión a la terminología técnica legal, razón por la cual la propuesta de procedimientos mas técnicos y específicos debería ser bien aceptada.

El concepto de “ función social ” ha ido sufriendo distintos cambios con el tiempo, reemplazó al de “ usos y costumbres “ el cambio en la terminología a sido acompañado por la constante ampliación y desarrollo del concepto, de los objetivos y actividades que implican, la definición inicial se la emplea para describir las prácticas seguidas en la comunidad e inclusive ahora trasladada hasta al ámbito urbano pero, determinada frecuentemente por un criterio personal, que no deja de hacerlo riesgoso cuando se aleja peligrosamente de las leyes que rigen la convivencia entre las personas y las instituciones.

La función económico social en su tiempo estuvo definida como “ el solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a Ley la mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley gozan de la

protección del Estado en tanto cumplan con la función - económico social de acuerdo con los planes de desarrollo”³

Como muestran los antecedentes el proceso agrario estuvo y esta marcado por intervenciones estatales trascendentales y resultados que en el tiempo no son totalmente satisfactorios para los sectores involucrados. La primera acción pública; La Reforma Agraria de 1953, cuya finalidad era eliminar las propiedades improductivas y hacer mas democrático el acceso ala tierra, como todos sabemos no logró alcanzar tales metas.

El proceso descrito anteriormente fue relanzado 43 años después, con la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996, cuyo objetivo era concluir el proceso iniciado en la revolución nacional que pretendía regularizar y perfeccionar el derecho a la propiedad en 10 años, objetivo que tampoco fue alcanzado.

Estos hechos se explican por si mismos, los gobiernos comprendidos dentro ese periodo socavaron sistemáticamente la institucionalidad de las reformas realizadas y lo hicieron distorsionando la aplicación de sus principios, marcándola con el signo de la corrupción y protegiendo a grupos de poder por intermedio de los que circunstancialmente detentaban el poder y sus allegados mas cercanos como familiares y acólitos políticos. Es bien conocido que en materia agraria el bien público fue subordinado a intereses privados, por lo que el latifundio en el oriente y el sur del país y en el occidente el minifundio se han constituido en un problema nacional, origen de divisionismo y conflictos sociales de dimensión nacional.

Finalmente, estos antecedentes son de particular importancia puesto que este trabajo tiene como objetivo principal plantear, en sujeción al ordenamiento jurídico en actual vigencia una forma de prevenir los conflictos por la tenencia de la pequeña propiedad cuyo fin, como el de cualquier otro trabajo de investigación al ser difundido alcance también una función social, por lo tanto se vinculan los

³ Constitución Política del Estado, Ley N° 2631 del 20 de Febrero de 2004: Art. 169

conflictos entre personas y personas con instituciones y el procedimiento penal en dos tipos penales, el despojo y lesiones

4.3. Marco Conceptual

Avasallamiento.- Adjetivo.- Que avasalla. Se dice de lo que arrastra o mueve la voluntad o admiración de alguien "Tiene un poder de convicción avasallador. " Sinónimos: Aplastante, arrollador, subyugador, abusivo, arbitrario, injusto, dictatorial.⁴

Delitos conexos.- El delito conexo o compuesto es aquel que se presenta cuando la comisión de un delito provoca la aparición de otros. Algunos lo llaman delito compuesto y dicen cuando un solo hecho constituye dos o más delitos.

En este caso se requiere de un único propósito delictivo en el agente, no obstante producir varios resultados que no siendo queridos, son la conclusión natural de la acción.⁵

Despojo.- El que en beneficio propio o de tercero, mediante violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o cualquier otro medio, despojare a otro de la posesión o tenencia de inmueble, o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes, incurrirá en privación de libertad de seis meses a cuatro años⁶

Función 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.⁷

⁴ W.W.W. el pais.com / diccionarios / sinónimos - antónimos

⁵ Miguel, Benjamín. (Derecho Penal.XVI:195)

⁶ Ley 1768 Código Penal: Artículo 351.

⁷ Ley 3545 De Modificaciones a la Ley 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: Artículo 2.

Función económico - social.- En materia agraria, establecida por el Artículo 56. de la Constitución Política del Estado Plurinacional, 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.⁸

Ocupación de hecho.- Los asentamientos y las ocupaciones de hecho de tierras fiscales producidas con posterioridad a la promulgación de la presente Ley son ilegales y contraviene sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuese necesaria, a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente.⁹

Prevención.- Acción de prevenir, preparación y disposición que se hace con anticipación con algún fin.¹⁰

4.4. Marco Jurídico:

- Ley N° 3942 Constitución Política del Estado Plurinacional
Artículo 56.
Parágrafo I.
Parágrafo II.

- Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria
Artículo 2. (**Función Económico – Social**)
Parágrafo I.
Parágrafo II.

- Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria
Artículo 2.

⁸ IDEM

⁹ Ley 1715 INRA: DISPOSICIONES FINALES: PRIMERA. (Ocupación de Hecho)

¹⁰ Diccionario Sopena rances

Parágrafo III.

Parágrafo IV.

En el parágrafo III de este cuerpo legal se puede advertir lo que los juristas normativistas llaman la indeterminación eventual no intencionada puesto que la palabra o frase empleada, como lo es en el presente caso Función Económica - Social ofrece varios significados lo que provoca que el ejecutor de la norma cuando es el caso se encuentra con más de un significado.

Por lo tanto se propone su modificación para la prevención de conflictos, la comisión de delitos y la convivencia en derecho sobre la problemática de la tenencia de la tierra en Coroico, debido a que los dirigentes sindicales y personas interesadas están promoviendo el avasallamiento de terrenos por una aplicación del criterio personal sobre esta disposición legal. Como las características de las comunidades son similares, en cuanto a cultura, idioma, idiosincrasia y vocación productiva es decir producción agrícola, una redacción más concreta alcanzaría una aplicación general.

- Ley N° 1768 Código Penal
Artículo 351. (Despojo)

5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Describiendo el contexto, La Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, es un nuevo marco legal que unido al desarrollo de la Revolución Agraria, tiene como finalidad, guiar a partir de su promulgación y en adelante las acciones estatales orientadas a transformar los hasta entonces magros resultados de la Ley INRA, acerca de la tenencia y acceso a la tierra con dos conceptos fundamentales: Equidad y justicia.

Para proceder al análisis hay que dividirlo en sus partes más simples, dentro de las previsiones y las disposiciones puestas en vigencia en materia agraria tiene que haber también la intención de que la población conozca los alcances de las modificaciones a la Ley INRA, talvez no en todo su contenido, es decir sus 42 artículos y disposiciones transitorias y disposiciones finales, las mismas que no están vedadas a profesionales abogados, juristas y funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Específicamente la llamada reconducción comunitaria será posible cuando el verdadero beneficiado, la población compuesta por indígenas y originarios, campesinos, productores, propietarios de pequeños predios y empresarios progresistas, estén consientes de ella mediante su conocimiento, sean parte de su implementación y se apropien mediante una aplicación de la Ley en el marco del respeto a la propiedad privada y a la integridad de las personas para alcanzar la finalidad última de las leyes, la convivencia pacífica de entre las personas.

Los casos denominados en este trabajo de investigación como “avasallamiento”, tipificado en nuestro Código Penal como delito de despojo, los cuales son cometidos con el argumento de que tales terrenos, *catos* o parcelas, no cumplen con la “ función económico social.

¿Por qué la propuesta de modificación del artículo 2. párrafo III. de la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria, para la prevención del delito de despojo y conexos en el avasallamiento de terrenos y resolución de conflictos?

6. OBJETIVOS:

6.1. Objetivo General

Demostrar, que se están cometiendo delitos en Corioco y sus Comunidades al tomar terrenos de personas indefensas con el argumento de que no cumplen la función económico social, cuando dirigentes, instigadores y personas que lo están haciendo no tienen conocimiento de los procedimientos técnico legales para determinarla establecidos en la Ley INRA y sus modificaciones de Reconducción Comunitaria, estos delitos son: Despojo, Anallamiento de Domicilio y Lesiones. Lo que comúnmente se ha venido a denominar “*avasallamiento* “ de tierras.

6.2. Objetivos Específicos

- Analizar el por que de los enfrentamiento y de las denuncias en la Fiscalía por el uso y tenencia de la tierra, mediando violencia e intimidación.

- Identificar conflictos entre vecinos de las mismas comunidades para prevenir la comisión de delitos por la tenencia de la tierra.
- Proponer la modificación del artículo 2. Parágrafo III. de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria para la Prevención del Delito de Despojo y Conexos en el Avasallamiento de Terrenos y Resolución de conflictos.

7. ESTRATEGIA METODOLOGICA Y TECNICAS DE INVESTIGACIÓN

7.1. Método

El tema planteado en la presente monografía incluye en su problemática, un fenómeno que se ha venido observando a nivel nacional desde que el gobierno nacional se propuso eliminar el latifundio y la tenencia de un número ilimitado de Hectáreas de tierra, expresado como política estatal desde la promulgación de la Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 **DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA**, que modifica la Ley INRA.

Una vez promulgada esta ley el 28 de noviembre de 2006 distintas organizaciones sociales, sindicatos agrarios, comunidades e inclusive, niveles de decisión gubernamental como gobiernos municipales, procedieron a la toma de tierras de distinta extensión con el argumento de que no cumplían con la Función Económico- Social, estos acontecimientos se dieron en algunas regiones del país, pero con mayor intensidad en el Departamento de La Paz, específicamente en sus provincias las que tienen una gran vocación rural y comunitaria.

Durante mi permanencia en la Pastoral Social Caritas Coroico atendiendo el Consultorio Jurídico pude observar este proceso, puesto que hubieron solicitudes de atención gratuita tanto de pobladores de las comunidades del Gobierno Municipal de Coroico, que estaban siendo perseguidos penalmente por los dueños de predios cuyos terrenos fueron tomados solicitando ser defendidos ante denuncias interpuestas en la Fiscalía, así como de personas cuyos terrenos fueron afectados por estas intervenciones. Por lo tanto el procedimiento metodológico será el **deductivo**.

La abstracción, la concretización progresiva y la verificación son los componentes esenciales de este método que son utilizados sucesivamente partiendo desde luego de una experiencia real, mi trabajo como responsable del Consultorio Jurídico de la Pastoral Social Caritas Coroico.

La abstracción

Metodológicamente consiste en identificar con el pensamiento, mentalmente aquellos fenómenos más frecuentes “La abstracción conduce a establecer cuales son, en las condiciones dadas los elementos más generales del proceso ”¹¹, por supuesto que este procedimiento no incluye al todo como algo puramente abstracto sino que si vale el término, aísla lo más característico del objeto estudiado. “ Tampoco se producen las abstracciones más generales sino en donde existe el desarrollo concreto más rico, en donde una característica aparece como común”¹². Entonces la aplicación de la abstracción consiste en identificar primero, por que son pasibles de persecución penal los dirigentes y las personas que procedieron a la toma de predios aduciendo que no cumplían con la Función Económico - Social.

La concretización

Esta componente del método utilizado, básicamente consiste en particularizar progresivamente separando aquellos aspectos que producto de la abstracción se muestran poco importantes, innecesarios, o que su consideración es aleatoria, para manejar las categorías que mejor identifiquen el objeto de estudio. “ Al pasar de un nivel superior a un nivel inferior de abstracción, frecuentemente se debe proceder por grados sucesivos en cada uno de los cuales se van añadiendo al modelo teórico nuevas hipótesis cada vez más detalladas” ¹³ A este proceso se lo denomina concretización progresiva.

Vale decir que de la totalidad de los casos que a diario se presentan sobre tomas, avasallamientos de tierras o intervenciones de terrenos particulares, hechos tipificados en nuestro ordenamiento jurídico como delito de despojo, serán objeto de estudio de la presente monografía aquellos que se presentaron en la provincia

¹¹ Lange, Oscar. (Economía Política. IV:94)

¹² Marx, Carlos. (El Método en la Economía Política. III:42)

¹³ Lange, Oscar. (Economía Política. IV:108)

Nor Yungas y sus comunidades en el año 2009, especialmente aquellos que fueron atendidos en el Consultorio Jurídico de la Pastoral social Caritas Coroico.

La verificación

Es el siguiente paso luego de la concretización progresiva que viene a ser una confrontación con los casos reales, consecuentemente la abstracción vuelve a la realidad. “ A través de la repetición de este proceso, se van eliminando las contradicciones entre el pensamiento y la experiencia práctica”¹⁴

Como se puede ver para la utilización de este método se van tomando constantemente elementos prácticos y experiencias anteriores al momento de realizar la abstracción. “ El desenvolvimiento lógico no se ve obligado, ni mucho menos, a moverse en el reino de lo puramente abstracto”¹⁵

Por lo tanto, el proceso detallado anteriormente viene a ser el **método deductivo de permanente concreción** utilizado para lograr un conocimiento verdadero producto de la investigación. Tomaremos en general en lo más abstracto de la investigación el ámbito de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional, los avasallamientos que terminaron como procesos penales, para ir concretizando específicamente hacia los casos presentados en Coroico y sus comunidades, tomando constantemente elementos y hechos de la realidad y la experiencia adquirida durante la realización del Trabajo Dirigido.

En lo más concreto de la investigación ahondaremos en los casos que tengan que ver con esta problemática atendidos en consultorio jurídico donde realicé mi Trabajo Dirigido, para finalmente hacer una propuesta de capacitación y prevención tomando los elementos aprendidos en el trabajo investigativo y las experiencias anteriores sobre estos casos cuya implicación tiene que ver con la tenencia de la tierra, especialmente la pequeña propiedad y que por disputas por su posesión estas derivan en procesos penales.

¹⁴ Lange, Oscar. (Economía Política. IV:95)

¹⁵ Marx y Engels. (Obras Escogidas. Tomo I. II:528)

7.2. Técnicas

7.2.1. Técnica de la observación participante:

Por tratarse de un Trabajo Dirigido la investigación debe hacerse necesariamente apelando a la experiencia personal, estableciendo si las personas que ejercen de dirigentes sindicales de una comunidad tienen conocimiento de que sus acciones pueden constituirse en delitos y consecuentemente son pasibles de ser perseguidos penalmente. Además de lo que en la actualidad implica la reconducción comunitaria de la reforma agraria y el procedimiento para la determinación de la Función Económico – Social.

Al ser designado para realizar mi Trabajo Dirigido en un Consultorio Jurídico de una Provincia en este caso, el de Coroico, las actividades se desarrollaron en esa población, por lo tanto la atención a los clientes y la práctica jurídica se llevaron allí constituyéndome yo también en parte de la población al irme a vivir para ser parte de la misma, lo que me permitió identificar la técnica para realizar este trabajo.

Como formé parte del personal tuve la posibilidad de tener acceso a las reparticiones administrativas, operativas y de la asesoría jurídica de la Pastoral Social Caritas Coroico y además durante los 8 meses de permanencia en dicha Institución yo fui el único responsable de la atención al público en el Consultorio Jurídico, lo que me permitió tener un contacto directo con la población y específicamente con el público demandante de la atención gratuita. Por lo aplicaré la técnica de “Observación participante”¹⁶ no solo por la cercanía y el diario trabajo que facilitaron el acceso a la problemática y la información. Puesto que, el objetivo académico del Trabajo Dirigido es el titular al estudiante con esta modalidad que concluye con la elaboración de una monografía, debemos identificar un método y las técnicas en el diseño de la investigación.

En cuanto al manejo documental existente, tanto de las atenciones anteriores y las actualmente generada que se deben revisar en las mismas oficinas, puesto que el acceso esta restringido a personas ajenas a la Institución y su tenencia y custodia esta reglamentada por tratarse de documentación personal y delicada, acerca de la técnica descrita que será utilizada apelamos a la siguiente definición “aunque no es posible

¹⁶ Pardianas Felipe. (Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. 3:75)

aprehender todos los resultados de las interrelaciones y otros aspectos se trata de un procedimiento que aborda globalmente una problemática ”.¹⁷

La aplicación de esta técnica ya se define desde el trabajo para presentar el Informe mensual anual y final lo que se constituye en evidencia suficiente y competente, de la aplicación de las técnica de observación participante, para demostrar adecuadamente los resultados del trabajo realizado y sustentar el respectivo informe. Estas evidencias pueden ser físicas, logradas mediante la inspección u observación directa de los respaldos documentales proporcionadas por el trabajo diario: Boleta de atención gratuita memoriales con sus respectivos cargos y sus providencias o decretos y autos, cartas, cartas notariadas elaboradas a solicitud, certificados médico forenses u otros presentadas por los clientes.

7.2.2. Técnica de la entrevista

La entrevista, útil para obtener los testimonios y sistematizarlos, se utilizará para aplicar la técnica de la interrogación, aplicada con los jueces mixtos y funcionarios de la Fiscalía, así como a funcionarios de la Pastoral Social Caritas Coroico.

En cuanto a los clientes la boleta de atención gratuita, puede constituirse en un documento físico para ser archivado permanentemente y de ser necesario junto a la documentación respaldatoria generada, cuando se los necesite, puede ser completada al terminar el trabajo dirigido o antes. Todo el procedimiento de generación de esta documentación se realizó evaluando permanentemente los objetivos planteados, aplicando los conocimientos teórico metodológico y técnico legales aprendidos en la carrera de derecho y de acuerdo al ordenamiento jurídico en actual vigencia.

Estas evidencias que demuestran el trabajo realizado, obtenidas mediante la aplicación de las técnicas y procedimientos administrativos de la entidad responsable. Estas técnicas también son los recursos prácticos de investigación utilizados en este trabajo dirigido, las que se resumen en los siguientes grupos:

- ◆ Observación
- ◆ Interrogación
- ◆ Análisis

¹⁷ Ander Egg, Ezequiel. Técnicas de Investigación Social. 8:105

- ◆ Verificación
- ◆ Investigación
- ◆ Evaluación

Entonces, estas fueron aplicables a un caso en particular, a la problemática de un grupo o también a una actividad determinada y que son desarrolladas y aplicadas como conjunto de procedimiento cuando fue necesario.

7.2.3. La técnica bibliográfica: Aplicada para la registrar los libros consultados en las bibliotecas especializadas registrados en fichas bibliográficas para ordenar la bibliografía, referencias bibliográficas y fuentes de información, para poder hacer las citas bibliográficas y los pies de página con precisión “ Consiste en el registro de la información documental obtenida, y que se halla contenida en las diferentes fichas bibliográficas”.¹⁸

8. EL FACTOR DE VIABILIDAD Y FACTIBILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

Analizados todos y cada uno de los posibles factores intervinientes tenemos los siguientes: Factores materiales, la investigación es sustentada en cuanto a la disponibilidad de recursos materiales como los de escritorio, libros y los viajes realizados a Coroico, con recursos propios con los que se cuenta hasta la finalización de la monografía.

El tipo de estudio será aplicado propositivo, se utilizará el estudio campo, cuyas fuentes utilizadas serán los informes, documentación obtenida de las boletas de atención gratuita, memoriales y sus pruebas literales y periciales de la atención gratuita realizada en el consultorio jurídico de la Pastoral Social Cáritas Coroico.

El proyecto de ley de propuesta de modificación a la modificación Parágrafo III. del Artículo 2. de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria puede ser presentada a través de la Institución por cuanto: La Pastoral Social Caritas de la Diócesis de Coroico tiene una existencia Institucional autónoma en cuanto a su estructura orgánica, porque no solo es una de institución encargada de la distribución de alimentos, que llegan como donación, ahora realiza a un trabajo social de alcance comunal; de la inicial

¹⁸ Mostajo, Max. (Seminario Taller de Grado.10: 171)

asistencia a grupos de madres principalmente, con alimentos donados, se avanza a elaborar e implementar proyectos.

A partir del año 1991 se incorporan acciones que superan la simple asistencia social, desplegando proyectos productivos entre otros. En este mismo año se emprende con un primer Plan de Promoción Integral cuyas características se encuentran basadas en un objetivo central cual es el de “mejorar las condiciones de vida de los más necesitados a través de acciones concretas de formación, desarrollo y asistencia”.

Actualmente la institución continua implementando un nuevo enfoque en su accionar, basándose en la experiencia adquirida a lo largo de los pasados años y con la vista puesta en los desafíos del presente. De una Institución con gran concentración de actividades directas de asistencia y desarrollo, destinadas en la mayoría de los casos a satisfacer necesidades de carácter inmediato, a una institución de carácter integral, capaz de transformarse a si misma y de organizar y desarrollar acciones auténticamente participativas, con acciones buscan el compromiso pleno con las familias en las comunidades.

La institución es dependiente de la Iglesia Católica que desarrolla programas y proyectos integrales, asistencia social, legales y emergencia, destinados a las poblaciones más desfavorecidas social y económicamente para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en las diferentes áreas de la Diócesis de Coroico, con el apoyo de organismos internacionales y la red de Caritas a nivel mundial.

CAPÍTULO I.

ENFRENTAMIENTOS Y DENUNCIAS DE CONFLICTOS POR EL USO Y TENENCIA DE LA TIERRA, MEDIANDO VIOLENCIA E INTIMIDACIÓN

1.1. Antecedentes del Régimen Legal de la Propiedad Comunal.

Cuando se fundó la Real Audiencia de Charcas, en 1559 el Consejo de Indias consideró necesario asentar un poder en el corazón geográfico del continente, se registraron titulaciones a favor de las comunidades indígenas. El Rey Felipe II, por ejemplo, reconoció el derecho de los indios a “disfrutar” el producto de la tierra, en base del principio de uso inmemorial que desplegaron los miembros de las comunidades precolombinas. Las titulaciones se registraron sin contratiempos hasta que fue frenado por el proceso la política boliviana de las Revisitas ¹⁹, en la segunda mitad del siglo XIX.

La política de expoliación de tierras comunales de Melgarejo fue perfeccionada durante la administración del presidente Tomás Frías quien promulgó el Decreto de Exvinculación y abrió paso a la instrumentación de las Revisitas, La usurpación oficial de tierras colectivas de indígenas desbarató, literalmente, la comunidad, principal forma de propiedad agraria al nacer la República en 1825, al punto que de las 11.000 comunidades, en 1953, implantada la reforma agraria, sólo existían 3.783, pese a la resistencia indígena, patente desde la sublevación de los guaraníes en Kuruyuki (1881), ahogada en sangre, hasta las acciones del impertérito Pablo Zárate Villca, manipulado por los liberales a principios del siglo XX.

La consolidación oficial de tierras a favor de hacendados criollos y extranjeros y las condiciones desventajosas en que trabajaban los colonos indígenas, al más puro estilo de, al más puro estilo de los siervos de gleba del medioevo, provocó una sucesión de levantamientos indígenas, entre los que destacan los de Santiago de Machaca (La Paz) en 1921 y Chayanta (Potosí) en 1927, por la supresión del impuesto indigenal.

La Guerra del Chaco que movilizó a miles de indígenas, postergó las aspiraciones de las comunidades de ejercer dominio sobre sus tierras, pero asimismo canalizó el proceso de sindicalización comunal y el derecho a la instrucción de los indígenas,

¹⁹ Misiones oficiales encargadas de consumir, in situ la política de la usurpación de tierras comunitarias.

homologado por los militares progresistas de la post guerra, desde David Toro hasta Gualberto Villarroel, entre 1936 y 1946.

El cuanto a los Sindicatos Agrarios, al respecto, los acontecimientos históricos mostraron que los excombatientes retornaron a sus comunidades o haciendas como colonos, con dos evidencias. Primera: el poder estaba con quien tenía para sí las armas, en cuyo manejo ellos ya eran veteranos y en la conciencia de la realidad que ellos habían adquirido. Segunda, los hacendados eran menos aptos que ellos para una solución de fuerza y sólo faltaba igualarlos o superarlos en términos ideológicos". resurge el movimiento indígena demandando explícitamente a manera de "plan de lucha", su derecho inalienable a organizarse en función de sus intereses, a su libertad política mediante la Ley del Sufragio Universal y a la tierra mediante la Ley de Reforma Agraria.

El proceso de Sindicalización, a su regreso de la Guerra del Chaco, los colonos de la hacienda Santa Clara en Cochabamba se encontraron con que se les había despojado de sus parcelas. Ese era el pago que recibían por su sacrificio y fue el motivo por el cual se levantaron rodeando la casa de hacienda en octubre de 1935, demandando a las monjas y al gobierno de José Luis Tejada Sorzano, la administración de la hacienda por parte de ellos mismos. Meses después, en abril de 1936, en la comunidad de Ana Rancho situada en la misma hacienda, los colonos fundan el primer Sindicato Agrario e insisten en la administración directa del feudo, anunciando, además, que están en condiciones de pagar a las monjas 80.000 bolivianos anuales por su arriendo, con lo que se inicia el llamado "proceso de sindicalización agraria".

Este proceso es reforzado por un Decreto Ley que el presidente de entonces, coronel David Toro, promulga estableciendo la "sindicalización obligatoria" en un esfuerzo notable por contener la insurrección. En ese marco y destacando el carácter "socialista militar" de su gobierno, Toro autoriza, mediante Resolución Suprema, la administración de una parte de la hacienda de Santa Clara (Huasacalle). En la Hacienda Municipal de Vacas (Arani) se organiza, en diciembre

de 1936, un sindicato agrario que también. Los colonos en otras haciendas y departamentos proceden de la misma manera. El movimiento por lograr la sindicalización y el derecho a la tierra viene unido al surgimiento de "escuelas rurales", que recién fueron legalizadas por el Decreto Ley promulgado también en 1936 y que obligaba a los terratenientes a sostener estos establecimientos.

En enero de 1937 el presidente David Toro, mediante decreto instruye que las municipalidades y entidades religiosas deben dar la administración de sus haciendas preferentemente a los colonos organizados en sindicatos. Grandes propietarios de tierras como Lucio Zabalaga y Ángel Jordán impulsan, desde Cochabamba una sistemática y agresiva campaña de alcance nacional, contra el proceso de sindicalización. Producto de ella y del sabotaje por parte de los comerciantes que apoyaban a los hacendados, los colonos no podían obtener buenas semillas ni buenos precios en las ferias.

Una comisión del Sindicato de Ana Rancho insiste al presidente Germán Busch (1938), sucesor de Toro, en la compra de la tierra que sus miembros habían trabajado a lo largo de sus vidas. Busch acepta las demandas campesinas pero fallece misteriosamente poco después. El nuevo presidente Carlos Quintanilla firma por equivocación el Decreto que su predecesor había preparado y por cuyo conducto se obliga a vender las tierras de Santa Clara únicamente a los colonos. El sindicato Ana Rancho se fortalece, a tal punto que se despliega sobre la jurisdicción de Ucureña y posteriormente a Cliza. Los hacendados presionan a Quintanilla para que limite los alcances de su Decreto, logrando su objetivo. Los colonos expulsados de las tierras que otros terratenientes habían adquirido, protestan y radican un juicio contra un Ministro del gabinete de Quintanilla y los hacendados.

Doce líderes son apresados y condenados a trabajos forzados en los caseríos de Chimoré el sindicalismo es declarado ilegal por el presidente Enrique Peñaranda que releva al depuesto Quintanilla. Como la situación no mejoraba, en 1939, los colonos deciden iniciar una serie de huelgas de brazos caídos. No levantan la cosecha, se resisten a roturar la tierra y echar la semilla, trabajan a desgano y no realizan los servicios gratuitos a los que están

obligados. Buscan, en los hechos, la abolición del pongueaje.²⁰

Como respuesta se produce la masacre de Catavi (21 de diciembre de 1942). Al principio los hacendados y su organización matriz, la Sociedad Rural Boliviana, no dan importancia a las huelgas de brazos caídos que se extienden por todo el país. En 1942, los campesinos de habla quechua organizan en Sucre el primer Congreso de Indígenas que plantea la liquidación de todos los resabios feudales, la abolición del pongueaje y la reversión de la tierra a sus propietarios originarios.

Un año más tarde se realiza el segundo Congreso de Indígenas de habla quechua en Bolivia. El principal objetivo del mismo tiene que ver con la extensión de la huelga de brazos caídos en todo el país. En 1943, el coronel progresista Gualberto Villarroel derroca a Peñaranda, para controlar al movimiento, convoca al Primer Congreso Nacional Indígena. La Sociedad Rural Boliviana le responde en un comunicado afirmando que “es impropio que la raza indígena concurra al Congreso porque no está preparada y además el indígena es considerado menor de edad y sujeto a la tutela del Estado”.²¹

En la inauguración del primer congreso indígena el Presidente Villarroel no hizo referencia alguna al problema de la propiedad de la tierra, y se concentró más bien en el problema de las relaciones laborales y servidumbres. En el acto de clausura es cuando se hicieron públicos los siguientes cuatro Decretos:

El primero abolía el trabajo personal gratuito como apiri, mulero, isleño, algiri, hilado, tejido, muqueo, lavado, vaquero o pastor... y establecía que, de ser realizado, debía ser voluntario o remunerado.

El segundo abolía el pongueaje y el mitanaje y todo servicio gratuito impuesto por autoridades administrativas, judiciales, etc.

El tercero determinaba que en el plazo de 60 días los propietarios de haciendas, empresas mineras, industriales y gumíferas debían abrir escuelas a su costo, aplicando el D. S. de 19 de Agosto de 1936.

El cuarto establecía, por último, la conformación de una comisión redactora del Código del Trabajador Agrario.²²

²⁰ Forma de esclavitud en que vivía campesino boliviano.

²¹ Historia de los Movimientos Campesinos en Bolivia – CENSED: 1985.

²² IDEM.

1.2. La Reforma Agraria

El proyecto de Reforma Agraria en el marco de la Revolución Nacional de 1952, asumido como un imperativo revolucionario propio de la época, fue pensado como un acto de justicia para liberar al indio y darle una condición de ciudadano, garantizándole esos derechos, dotándole de una base material: la tierra y esta debía ser para quien la trabajara como un importante precedente para la interpretación y comprensión de la función económico-social en periodos históricos posteriores.

Ahora continúa siendo válido para la conservación de la propiedad, durante y después del saneamiento, el cual se verifica a través del cumplimiento de la función económico-social. La abolición del latifundio y las formas de explotación de servidumbre en los hechos era el fin del modo de producción feudal. El Decreto Supremo 3464 (**ANEXO No.1**), del 2 de agosto de 1953 muestra explícitamente ese propósito, en tanto: “los campesinos que hubiesen sido sometidos al régimen de trabajo y explotación feudal (en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, y otros) son declarados propietarios de las parcelas que poseen y trabajan”.²³

El primer año de la Revolución Nacional se plantea la revolución agraria, a través de la confiscación del latifundio y su entrega a las organizaciones sindicales, en agosto del mismo año, se funda la Federación de Campesinos de Cochabamba (Valle Bajo de Cochabamba), la que, bajo la dirección de Sinforoso García, plantea la necesidad de conformar una comisión para estudiar la reforma agraria. Desde el Valle Alto del mismo departamento, José Rojas plantea la revolución agraria, impulsa el armamento de campesinos para ocupar las haciendas y nacionalizar sin indemnización las tierras.

Entre tanto los campesinos toman haciendas, expulsan patrones, se distribuyen las

²³ DL 3464. Art. 78: 1953.

tierras, los terratenientes huyen a la sola noticia de la organización de sindicatos campesinos en sus propiedades. El sindicato campesino se convierte en el único poder real en el campo, monopoliza el uso de las armas, administra justicia y resuelve conflictos. El MNR, por su parte, se muestra indeciso entre dos tendencias que pugaban al respecto: una, del ala derecha del partido que propiciaba la entrega de pequeñas parcelas a los colonos previo pago de indemnizaciones a los hacendados, la otra, del ala de la izquierda, que proponía la expropiación total de los latifundios sin derecho a indemnización.

El gobierno de Víctor Paz Estensoro en enero de 1953 fracasa al intentar frenar a los sindicatos campesinos, es forzado a conformar una comisión para que en seis meses sea redactado el decreto de reforma agraria. En el área rural, organiza los llamados "regimientos campesinos" con el afán de controlar a los colonos. Esas medidas mas bien fortalecen las movilizaciones campesinas, las huelgas y la toma de tierras. Finalmente la presión social logra el 2 de agosto de 1953, que el gobierno promulgue el Decreto de Reforma Agraria, por medio del que se legalizan las conquistas de las sublevaciones en el campo y es elevado a rango Ley el 29 de Octubre de 1956. Su principal objetivo, eliminar el latifundio y las grandes extensiones de tierra improductiva, para democratizar el acceso a la tierra de manera que cualquier ciudadano pueda ejercer su derecho a la propiedad.

1.2.1. Los escasos resultados alcanzados

De un total de Has. 109.858.100,0000 que tiene el territorio boliviano; esta distribución se realizó entre propiedades pequeñas, medianas, comunarias y empresas agropecuarias para un total de 759.436 beneficiarios, entre propietarios individuales y colectivos. El cuadro muestra datos oficiales acerca de la superficie distribuida por beneficiario según períodos quinquenales.

CUADRO No. 1

**SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO SEGÚN PERIODOS
QUINQUENALES (1953 – 1993)**

Períodos Quinquenales	Número de Expedientes	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
1953 – 1958	403	13.777	1,81	607.356,4551	1,06	44,0848
1959 – 1963	3.280	72.147	9,50	3.315.581,4737	5,79	45,9559
1964 – 1968	2.624	34.196	4,50	3.122.358,2521	5,45	91,3077
1969 – 1973	7.464	111.384	14,67	9.086.532,1961	15,86	81,5784
1974 – 1978	11.596	198.239	26,10	17.449.864,0992	30,45	88,0244
1979 – 1983	4.133	75.334	9,92	4.912.977,4237	8,57	65,2159
1984 – 1988	5.049	83.794	11,03	4.252.377,4264	7,42	50,7480
1989 – 1993	13.540	162.621	21,41	13.612.221,7313	23,75	83,7052
Sin Periodo	371	7.944	1,05	946.053,6946	1,65	119,0903
Total	48.460	759.436	100,00	57.305.322,7522	100,00	75,4577

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos INRA. Agosto 2002 del libro "Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia"

El escaso porcentaje de distribución de tierras es atribuible a la inestabilidad política vigente, el protagonismo de los militares, a través del Pacto Militar Campesino, la adhesión campesinas de las organizaciones campesinas, en el segundo quinquenio se distribuyó, algo mas en un contexto marcado por la dictadura de Banzer favoreciendo con la entrega de tierras a parientes y afines a su gobierno. En el quinquenio 1989–1993 la distribución en la apertura democrática pero marcada por un ambiente institucional de corrupción. Estos fueron los períodos en que mayor cantidad de tierras se distribuyeron.

Varios autores coinciden en que entre otras razones por las que se alcanzaron esos niveles de distribución, figura una principal, que la tierra fue utilizada por tales gobernantes para favorecerse a sí mismos y a su parentela, para pagar favores políticos o para conseguir el apoyo de ciertos sectores sociales funcionales al gobierno. En el marco de la "Marcha hacia el Oriente", la mayor cantidad de tierras fue distribuida en los departamentos y macroregiones que actualmente forman parte de las tierras bajas del Estado. Paradójicamente, en los departamentos andinos y

subandinos de La Paz, Cochabamba y Potosí que, según el Censo del 2001, concentran el 65.72% de la población y representan el 30,78% del territorio nacional, se distribuyó el 26,46% del total de tierras al 71.32% de los beneficiarios.

El análisis del período de distribución 1953 – 1993 demuestra que la “ciudadanía” otorgada a los campesinos no los incluía en la sociedad y el Estado, a los pueblos indígenas de tierras bajas, que eran considerados “tribus selvícolas”, “nómadas” y “menores de edad” incapaces de valerse por sí mismos, en la vieja lógica del siglo XIX hasta la insurrección popular de 1952, por esta razón, la superficie distribuida en los departamentos de Beni y Santa Cruz, afectó seriamente a territorios de influencia indígena. Posteriormente se pondría de manifiesto el descontento con manifestaciones como a marcha por la dignidad tierra y territorio.

Creado el Concejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), desde un principio y contrariando la propia Ley fundamental “...se atribuyó la función jurisdiccional omnímoda en materia agraria, se convirtió nada más que en una simple judicatura, en la que pronto invadieron los peligrosos virus de la deshonestidad, de la ignorancia y de la negligencia”.²⁴ Cuando el gobierno instalado como efecto de la revolución de 1952 apostó por el acceso a la tierra pensando en que esta medida también generaría ingresos importantes para la economía nacional.

Fueron la fortaleza y la consecuencia de las organizaciones comunales las que permitieron el reconocimiento de sus tierras y no necesariamente el resultado de políticas emprendidas por parte del Estado para favorecerlas, por el contrario la mediana propiedad y la empresa fueron las favorecidas al recibir el 68.98% de la superficie favoreciendo tan sólo al 18.51% del total de beneficiarios, en lo que hace a la propiedad privada individual, se evidencia que la Empresa Agropecuaria es la que consigue el 40% de la tierra distribuida, a favor del 2% de los beneficiarios, la Mediana Propiedad se favorece con el 28% de la tierra distribuida, a favor del 16% de los beneficiarios.

²⁴ D’avis: 1959, citado por Hernáiz y Pacheco: 2000.

La distribución de la tierra según el tipo de uso revela otros aspectos importantes, ya que en base de ésta se determina el tamaño o límite máximo de la propiedad agraria, para este efecto, los usos reconocidos por la normativa agraria son, por lo general, agrícola o ganadero, aunque en este período histórico también se consignó el uso mixto que combina ambos e incluyendo las tierras de propiedad comunaria aunque los usos que se le dan son más amplios, rige también la categoría de otros, en que se considera dotación en el área rural destinadas a escuelas o campos deportivos cementerios, puestos militares, etc. Por lo que no es necesario avasallar terrenos para estos usos.

Hecha una adecuada interpretación de la información, se advierte; que se entiende por tierra distribuida, aquella que ha sido apropiada, tiene algún reconocimiento del derecho conferido por del Estado y este reconocimiento implica no sólo la emisión del Título Ejecutorial, sino también los pronunciamientos formales provisionales del Estado: sentencia, auto de vista, resolución suprema, en el caso de los trámites ante el CNRA; resolución Interna y minuta protocolizada en el caso de los trámites ante el Instituto Nacional de Colonización (INC). Esta consideración es importante porque esclarece cuánta tierra está bajo el paraguas de la legislación agraria, ya que, según el espíritu de la propia Reforma Agraria, primero se debía estar en posesión de la tierra para reclamar el derecho.

1.2.2. Distorsión de la Reforma Agraria

La primera que se advierte entre 1953 y 1993 es que los pueblos indígenas de tierras bajas fueron los grandes ausentes en este proceso, hasta entonces, estos apenas habían podido establecer sus relaciones con la sociedad y el Estado, especialmente en lo relacionado al reconocimiento legal de sus tierras, por su parte, estas instituciones consideraban a estos pueblos proscritos y sujetos de tutelaje. No se reconocían sus cosmovisiones (aún no se lo hace) y con ellas sus formas de vida, entre las que se cuentan los sistemas tradicionales de ocupación del espacio, de aprovechamiento de los recursos naturales y prácticas culturales. Estos sistemas incluyen la migración periódica hacia distintas áreas de su territorio con fines de

caza, pesca, recolección y expresiones espirituales, prácticas que constituyen la base de su identidad étnica y cultural.

Estos rasgos eran incompatibles con el enfoque de corte nacionalista de la Reforma Agraria que promovía un proceso de homogenización, convirtiendo a los indígenas en campesinos, en actores económicos individuales vinculados al mercado pero desarraigados del seno comunal. En el ámbito de una obsesión civilizatoria, este razonamiento llevó a que el Estado reconociera derechos agrarios en el marco de la clasificación de la propiedad vigente, obligándoles, en los hechos, a la sedentarización a través de distintos mecanismos, desconociendo sus derechos específicos como colectividad étnica distinta o pueblo indígena.

Un Estado sin presencia en grandes extensiones de las tierras bajas de Bolivia, buscó la forma de aplicar el modelo por vía de la implantación de un sistema educativo que debía "castellanizar para civilizar" y de misiones de iglesias evangélicas (como Nuevas Tribus y el Instituto Lingüístico de Verano), que se convirtieron en el principal instrumento de articulación con la sociedad y el Estado, varios pueblos indígenas resistieron a procesos de colonización o contacto con la sociedad, con sus limitaciones y yerros, la Reforma Agraria fue puesta en marcha. De hecho, hoy aún existen grupos pequeños de toromonas (viven en el norte de La Paz) por ejemplo. A pesar de ello, las haciendas ganaderas, las concesiones forestales y petroleras, en una lógica extractivista de los recursos naturales, afectaron seriamente sus formas de vida.

Otra de las razones para la distorsión tiene que ver con que, durante la instrumentación de la Reforma Agraria, algunos pueblos indígenas fueron reducidos dramáticamente a condición de peones mientras otros trataban de sobrevivir ante el asedio permanente de ganaderos, gomeros, petroleros o castañeros, esta concibió la política de colonización en ciertas áreas del Trópico para disminuir la presión demográfica en las tierras altas, canalizarla hacia las regiones despobladas e incorporarlas a la economía nacional.

En las tierras altas (altiplano y valles), donde se registró el impacto más importante de la

Reforma Agraria con la confiscación de haciendas para distribuirlas entre los peones o pegujaleros, convertidos en campesinos, a la larga se originó un resultado perverso, el crecimiento demográfico incrementó la población de las comunidades campesinas, por el sistema de sucesión hereditaria, así como por la incorporación de nuevos miembros de las comunidades.

Las propiedades individuales se fueron subdividiendo entre las nuevas generaciones hasta superficies insignificantes en términos de producción y productividad; a este fenómeno se denominó minifundio, llegando en algunos casos a hablarse del “surcofundio” porque la parcela de una familia es de tan sólo unos cuantos surcos de cultivo, equivalentes a unos metros de tierra llegando a habilitarse áreas sin condiciones productivas.

La ineficiencia, entre otros rasgos se expresaba, por la sobreposición de derechos, con el resultado de una doble y hasta triple titulación en un mismo predio. De igual manera se emitieron títulos ejecutoriales sin sustento legal ni técnico, en la misma corriente de procedimientos regulares o irregulares se toleró, cuando no fomentó, la concentración de tierra en grandes extensiones sin ningún sustento técnico mapas base, mosaicos de propiedades ni referencias geográficas elementos indispensables para procesos de distribución de tierras.

La retardación fue quizás el rasgo distintivo en la tramitación de derechos agrarios; se calcula que en el CNRA un trámite tenía una duración promedio de 12 años mientras que en el INC estaba alrededor de los 7 años, a esta situación contribuyeron además la baja asignación de presupuesto, la designación de personal más por criterio político antes que profesional o técnico, las limitaciones en equipos y materiales y la ausencia de criterios organizativos y metodológicos. Estas condiciones dieron como resultado inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, inequidad en el acceso y distribución de la tierra, institucionalidad deslegitimizada y muchos conflictos por la posesión de la tierra.

Con la intervención se pusieron en marcha el Catastro Integrado al Saneamiento (CAT-SAN), de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) y de Tierras Bajas del Este, que también fueron puestos en marcha, la intervención pretendía, en el fondo, evitar mayores

conflictos sociales y daños a propietarios en el ámbito de la tenencia de la tierra, resolver las irregularidades e injusticias cometidas hasta entonces, establecer una nueva normativa agraria y reorganizar las instituciones del Estado en materia agraria. Varias fueron las responsabilidades que de manera concreta fueron asumidas por los miembros de la Comisión encargada de la intervención (**ANEXO No.2**).

1.3.Vigencia de la Ley del Instituto de Reforma Agraria

Con la vigencia de la LA LEY 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), el 18 de octubre de 1996 se pone en marcha una nueva era en la REFORMA AGRARIA luego de cuatro años de intervención, como uno de los principales resultados del proceso histórico considerado anteriormente, llegó a reconocer inicialmente cuatro territorios indígenas. Esta nueva Ley hizo alusión a la institucionalidad agraria, debemos hacer notar que el espíritu de la misma está concentrado en la puesta en marcha de un proceso de perfeccionamiento en el saneamiento de la propiedad agraria en procura de una transformación en la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia.

Entre sus principales características, conviene destacar: Reconoce a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política, mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas, también elimina la gratuidad en la dotación de tierras a través de establecer su adjudicación a valor de mercado a todos los propietarios individuales.

También establece el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa, Incorpora como necesidad y utilidad pública la expropiación para fines de redistribución (mantiene el principio de afectación de la gran propiedad agraria), preserva la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en

concordancia con su capacidad de uso mayor, define el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano.

Para alcanzar sus objetivos establece el sistema institucional adecuado para atender la temática agraria y de la tenencia de la tierra constituido por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria, cada una de ellas con atribuciones y normativas propias. La nueva estructura orgánica del SNRA quedó conformada por el Presidente de la República, el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

La distribución de tierras fiscales “serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales, con base a los planes de uso de suelo y a la capacidad de uso mayor de la tierra, certificada por la Superintendencia Agraria o la Superintendencia Forestal, según la vocación de las mismas, y a otros instrumentos técnicos de carácter público relativos a su vocación”. (Art. 42).

Entonces las modalidades que la Ley INRA establece para la distribución de tierras fiscales son dos: la dotación y la adjudicación (o compra), la dotación es gratuita y solo es procedente para “comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas y originarias representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas”, así se pone fin a la dotación individual practicada entre 1953-1996, el problema con que esta medida se enfrenta es la escasa cantidad de tierras fiscales disponibles. La adjudicación, a diferencia de la dotación, determina el pago al Estado por la tierra que se recibe, pueden adjudicarse o mejor dicho, pueden comprar tierras las personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos correspondientes.

En cuanto al INRA fueron tres los principios que sustentaron las acciones institucionales: Transparencia, con medidas e instrumentos, informativos (Página Web y Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación) y administrativos (implementación del SIGMA), legalidad, a través de la aplicación irrestricta de la Ley considerando la igualdad jurídica y el respeto a

la jerarquía normativa, eficiencia, acelerando los procesos agrarios con la aprobación de nuevas normas técnicas, nuevo reglamento para TCOs en tierras altas e inicio del proceso, desconcentración de responsabilidades a las direcciones departamentales del Instituto.

Desde luego que se estableció también una nueva política de tierras a través del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, que persigue acelerar procesos de saneamiento, titulación y distribución equitativa de la tierra con seguridad jurídica. Hubieron también dificultades no se pudo cumplir efectivamente objetivos como una adecuada difusión de la Ley al no contarse con un presupuesto para ello, que esclarezca, por ejemplo, cuáles son las competencias de las diferentes instancias institucionales llamadas a contribuir en la otorgación de la seguridad jurídica sobre el derecho propietario, así como en la efectiva titulación de las tierras fiscales, muchas de ellas esencialmente forestales.

La falta de coordinación impidió contar con resoluciones definitivas alcanzándose este objetivo recién en el año 2005 en medio de una crisis estatal, en el 2006, se modifica la Ley del INRA, con la misión concreta de propulsar el proceso de Reforma Agraria en Bolivia y en la perspectiva de alcanzar la "reconducción comunitaria" de la misma, beneficiando tanto a las personas naturales o jurídicas, a cuyo nombre se extiende el título ejecutorial o certificado de saneamiento, hombres y mujeres. Esta es la razón por la que el número de beneficiarios es mayor al número de documentos emitidos. Por tanto, la población beneficiaria, es la cantidad de población a la que el Estado otorga y consolida la titularidad sobre la tierra que, especialmente en la titulación colectiva excede en mucho el número de documentos entregados.

CUADRO No. 2

ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO SEGÚN CLASIFICACIÓN

(1996 – 2005)

Clasificación	Nro Títulos/Certificados	%	Beneficiarios	%	Superficie ha	%
Solar Campesino	677	2.58	1,160	2.66	146	0.00
Pequeña	23,911	91.16	33,503	76.74	713,164	7.65
Mediana	429	1.64	650	1.49	314,067	3.37
Empresa	260	0.99	419	0.96	921,166	9.88
Propiedad comunaria	857	3.27	7,825	17.92	1,504,038	16.14
TCO	96	0.37	99	0.23	5,762,058	61.81
Tierras Fiscales					106,886	1.15
Total	26,230	100	43,656	100	9,321,525	100

Fuente: DGS-SIST-INRA del libro "Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia"

Este cuadro muestra los resultados alcanzados de acuerdo con la clasificación del tipo de propiedad y resulta que la mayor cantidad de documentos de propiedad emitidos fue expedida en favor de los pequeños propietarios y que la mayor cantidad de superficie distribuida fue a favor de las TCO, también el grupo mayormente beneficiado con títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento es el de pequeños propietarios, en la categoría otras se incluyen áreas de servicio como escuelas, cementerios, campos deportivos, establecimientos militares y otros. También se aplicó la equidad de género tanto de manera individual como conjunta.

Se debe puntualizar que la superficie saneada está compuesta por aquella titulada a favor de la propiedad agraria en sus distintos tipos de propiedad y por tierras fiscales declaradas como tales en las resoluciones finales de saneamiento, las tierras de propiedad agraria tituladas están garantizadas en su derecho propietario a sus beneficiarios, en las que pueden realizar inversiones, mejoras, transferencias o heredar, en tanto que las tierras fiscales, reconocidas legalmente como tales, tienen la protección del Estado para actividades de protección al medio ambiente o aquellas que requieran tratamiento especial, así como tierras destinadas a su redistribución para quienes no tienen tierra. Las mayores superficies tituladas han sido a favor de propiedades agrarias, en anteriores y en la actual gestión de gobierno, corresponden a tierras comunarias y TCOs.

1.4. Reconducción Comunitaria Marco Normativo del Proceso Agrario

Se cumplen tres años de vigencia de la Ley 3545 de "Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria" el 28 de noviembre de 2010, este es el instrumento básico en la definición del marco normativo e institucional del nuevo proceso agrario, el cumplimiento de este primer periodo de aplicación de la Ley, coincidente con el inicio de un nuevo

periodo del gobierno, el que promulgó la misma y es necesaria una evaluación de este nuevo ciclo del proceso agrario en Bolivia y como se mostró durante el desarrollo de este trabajo, se fundamenta en la necesidad de modificarla, en el sentido de la equidad y la inclusión por la de alta concentración improductiva de la tierra, históricamente prevaleciente.

Inicialmente sus objetivos fundamentales fueron, el desarrollo de un rápido y masivo proceso de redistribución de la tierra, orientado principalmente a constituir y formalizar la propiedad comunitaria indígena y campesina en las grandes superficies concentradas con improductividad y frecuente dolo por pocas personas, para luego brindar de manera general seguridad jurídica al ejercicio de los derechos agrarios, regularizando, transparentando su otorgamiento y resolviendo el cúmulo de conflictos que han venido acechando el pleno ejercicio de esos derechos, en la estricta medida de garantizar la rápida redistribución de la tierra con participación y control social, transparencia administrativa y calidad técnica.

Los principales aportes de la Ley 3545 son , la definición del incumplimiento de la función económico social como causal de reversión de la propiedad agraria mediana y de empresa, y la rigurosa conceptualización de esta, entendida básicamente como la actividad productiva sostenible y compatible con el interés público, seguida de la definición de la expropiación por causal de utilidad pública relativa al reagrupamiento y redistribución de la tierra, luego la definición de la dotación a comunidades indígenas y campesinas como destino único de todas las tierras identificadas y declaradas como fiscales disponibles, y la minuciosa caracterización de estas.

Esta Ley reforma también los procedimientos agrarios con alcance general y con el sentido de darles la agilidad y transparencia que carecieron en grave perjuicio de la sociedad agraria en su conjunto, fortaleciendo y efectivizando la participación y el control social de los mismos en pos de la tan necesaria transparencia, destinados a garantizar la administración, distribución y redistribución permanentes de la tierra en función de la equidad y la producción incluyente y sostenible. Se han fortalecido y asegurado en el mediano plazo mediante su constitucionalización.

La mayor extensión de superficie global saneada es a favor del sector indígena y campesino, al respecto las mismas provienen de la afectación a la tenencia de otros actores concentradores de la propiedad o el acceso a la tierra por distintos mecanismos jurídicos, correspondiendo la superficie restante a tierras baldías sin ningún derecho o dominio de particulares y a superficies con posesión de los propios indígenas o campesinos, la misma que en muchos casos, además de carecer de reconocimiento legal concreto estaba afectada por conflictos y disputas o adolecía de otras precariedades, los actores afectados son, en suma, los sectores usufructuarios de la inequidad históricamente dominante en la realidad agraria boliviana.

a) En suma la Ley 3545 pretende, primordialmente:

- El ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra.
- La administración transparente y responsable del régimen agrario.
- La ejecución expedita de los procedimientos de saneamiento, reversión expropiación y distribución de tierras.
- El cumplimiento de la Función Económico Social de la propiedad y la redistribución de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas, con poca o ninguna tierra.

b) El Nuevo Reglamento Agrario con el Decreto 29215, de 2 de agosto de 2007, puso en vigencia un documento formulado por un equipo de servidores públicos del Viceministerio de Tierras y del INRA, que fue consensuado con actores agrarios con representación en la Comisión Agraria Nacional (CAN). Estas las principales características del mismo:

- Incorpora el carácter social del derecho agrario, como principio orientador de los diferentes procedimientos agrarios.
- Garantiza el empoderamiento y participación efectiva en el desarrollo y resultados de los procedimientos agrarios, a través de la instrumentación del control social a cargo de las organizaciones sociales.
- Dispone la modificación, simplificación y desburocratización de los procedimientos agrarios de distribución de tierras, el saneamiento de la propiedad agraria, la reversión y expropiación de tierras.
- Dispone la reconducción de los criterios de verificación y monitoreo de la función social y económica social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el

empleo sostenible, el bienestar social e interés colectivo.

- Otorga al recurso tierra un tratamiento integral, no sólo conceptualmente sino en cuanto a las instituciones que están relacionadas. Todas trabajarán con las mismas bases técnicas y compartiendo los instrumentos necesarios.
- Reconoce y demanda apertura estatal a los usos y costumbres que caracterizan a las organizaciones comunales en el ámbito rural, mediante el saneamiento interno y otras prácticas colectivas que facilitan el desarrollo de los diferentes procedimientos agrarios.
- Regula procedimientos expeditos para el saneamiento de tierras fiscales y ordena la implantación de un sistema integral de información a partir de bases de datos relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geospaciales e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son las Superintendencias Agraria y Forestal y el SERNAP entre otros.
- Instituye el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales, como atribución alternativa del Presidente del Estado.

Es así que como resultado de la aplicación de esta norma se han alcanzado los siguientes índices.

CUADRO No. 3

ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

1996 – 2009

Estado	Superficie en ha.	%
Superficie total de Bolivia	109,858,100	
Superficie objeto de saneamiento	106,751,722	100
Superficie saneada y titulada	40,854,533	38.27
Superficie en proceso de saneamiento	13,026,957	12.20
Superficie por sanear	52,870,232	49.53

Fuente: DGS-SIST-INRA INRA del libro "Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia"

El aspecto sobresaliente es que el contenido de la reconducción comunitaria se refleja en los resultados, la mayor superficie saneada y titulada que muestra el cuadro es para la propiedad colectiva, es decir comunitaria, los beneficiados en mayor cantidad, pequeños propietarios, si bien individuales en la tenencia de la tierra pero la mayor parte de ellos miembros de Comunidades campesinas e

indígenas cuyas formas organizativas son de carácter comunitario.

Producto de la negociación entre sectores, la aplicación del D.S. que reconoce 500 ha, por familia campesina coadyuvaron para alcanzar estos resultados, identificar la presencia de TCOs y la identificación de tierras fiscales, siendo los principales factores para el avance de la actual política de tierras, estableciendo la Transformación de la Estructura Agraria orientada a lograr un equilibrio en el acceso y la tenencia de la tierra a los más desposeídos, por lo que no debería ser causa de conflictos.

1.4.1. Función Económico – Social de la propiedad causa de enfrentamientos

El rasgo característico de la Ley INRA que la distingue notablemente de la Ley de Reforma Agraria de 1953, es que clasifica la propiedades según la función que debieran cumplir, asignando al Solar Campesino, a la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen, una función social, en tanto su producción no está orientada hacia el mercado agropecuario sino a la satisfacción de las necesidades de la población y la re-producción cultural. **(ANEXO No. 3).**

En cambio a la mediana propiedad y a la empresa agrícola, les asigna una función económico-social en tanto producen para el mercado agropecuario o desarrollan actividades productivas asociadas a la investigación, ecoturismo y protección a la diversidad. Así concebida, “la función económico-social en materia agraria, establecida por el Artículo 56. de la Constitución Política del Estado Plurinacional, 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”. (Art. 2).

Procurando transparentar el proceso de saneamiento y titulación, hace hincapié en otro de sus rasgos que la distinguen cualitativamente: “La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación...” (Art. 4), y superando otros errores del pasado, esta Ley plantea también el accionar simultáneo y más cohesionado entre la distribución y la recuperación de las tierras fiscales, en tal sentido, las modalidades que legalmente, determina para la recuperación de tierras son: Reversión y Expropiación de Tierras

REVERSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Las tierras que no cumplen la función económico-social son revertidas al dominio originario de la nación, sin pago de indemnización. - Aplicable tan solo para la mediana y gran propiedad. - Procede también si se constata abandono.

EXPROPIACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Procede por causa de utilidad pública (reagrupamiento y distribución de tierras; conservación del medio ambiente y realización obras públicas) o cuando las tierras no cumplen la función económico-social. - El monto de la indemnización a grandes y medianos propietarios se calcula según el avalúo que han declarado para el pago de impuestos. - El monto de indemnización a comunidades e indígenas lo fija la Superintendencia Agraria.

En cuanto al saneamiento “es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte”. (Art. 64), la misma Ley faculta al INRA, para “ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez años computables a partir de la publicación ”. (Art. 65). Esa labor debía entonces ser efectuada en el período 1996-2006. El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. “La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el Artículo 2” de la Ley, “por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso”.
2. “El catastro legal de la propiedad agraria”
3. “La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias
4. “La titulación de procesos agrarios en trámite”
5. “La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta”
6. “La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social”
7. “La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda”
- “8. La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico-social”.** Este último punto es incluido mediante la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Art. 38. Se debe puntualizar que, según el Art. 67, “como resultado del proceso de saneamiento las resoluciones podrán ser conjunta o indistintamente anulatorias, modificatorias, confirmatorias, constitutivas y de reversión”.

El total desconocimiento de la Ley y omisión de los procedimientos técnicos practicados por el INRA y la aplicación del criterio personal acompañado por intereses personales y políticos ha dado lugar a enfrentamientos, puesto que se demuestra que los dirigentes sindicales y vecinales que promueven los denominados *avasallamientos* desconocen totalmente donde y como se aplica la Función Social y en que tipo de propiedad la función Económico – Social y mediando violencia e intimidación se procede a la comisión de delitos en contra de personas poseedoras de pequeños predios, en algunos casos hasta urbanos.

1.4.2. Denuncias de avasallamiento y casos atendidos

Es verdad que los procedimientos técnico administrativos, tributarios y de fiscalización son atribuciones de altos niveles gubernamentales, desde el Presidente de la República, pasando por dos ministerios, la Comisión Agraria Nacional llegando al propio INRA. Es en este contexto que se presenta el verdadero desafío y el paso que no se dio con verdadera convicción para la implementación de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, fue una inadecuada difusión.

Desde luego, la aplicación de toda esta normativa y su operatividad técnica solamente será posible mediante la capacitación no solo del personal dependiente del gobierno o del INRA, si no de aquellas personas que son autoridades elegidas en las comunidades como secretarios generales de los sindicatos agrarios, puesto que son ellos los que están enfrentando conflictos que derivan en procesos penales en su contra, por conocimientos parciales de la ley y aplicaciones de criterios personales que afectan el patrimonio no de grandes terratenientes, si no de personas de la misma comunidad.

Lamentablemente en algunos casos las personas afectadas son personas que se encuentran en total indefensión como ser ancianos que no tienen hijos que les ayuden a trabajar la tierra de la que tiene títulos ejecutoriales, o mujeres que se quedan solas por que sus hijos

migraron a la ciudad o al extranjero, siendo tomadas aquellas parcelas o *castos*²⁵ que no están siendo trabajados con el pretexto de que no esta cumpliendo la Función Económico-Social, *avasallados* por los propios comunarios instigados por los dirigentes con un proceder totalmente violatorio de la Ley, los mismos que en algunos casos tienen intereses personales o por lo menos se puede observar conflicto de intereses en su accionar.

Si bien es cierto el responsable de la administración de justicia en primera instancia o por lo menos del conocimiento de hechos que merecen de la intervención de alguna autoridad, son los corregidores u originarias y autoridades sindicales, es también cierto que esta persona debe ser capacitada en su manejo e informada sobre las responsabilidades que se le pueden establecer de no adecuarse y cumplir adecuadamente con lo que las leyes y la normativa en actual vigencia establece. Además no es posible que por ejemplo cada comunidad o cada Gobierno Municipal pueda contar con un reglamento específico para su aplicación en materia agraria y penal.

Debe tomarse muy en cuenta que en su debida oportunidad sus acciones pueden ser denunciadas por los afectados y sus actuaciones fiscalizadas por autoridades y operadores de justicia como la Policía, la Fiscalía de Materia y pueden ser puestos a disposición de un juzgado, puesto que es la reacción natural de cualquier persona el denunciar cuando su integridad, su dignidad es mellada y su patrimonio afectado y el buscar tutela en la justicia formal al amparo de las leyes en actual vigencia. Es esto lo que se pudo observar de las atenciones hechas en el Consultorio Jurídico.

No deja de ser significativa la cantidad de personas provenientes de las comunidades y en menor proporción del mismo Coroico que pasaron por el Consultorio de los que podríamos decir de “ambos bandos “, quienes estaban siendo denunciados en la fiscalía por *avasallamiento* y delitos conexos con distintos tipos penales o por personas que buscaban asistencia legal gratuita para denunciar, como se muestra a continuación.

CUADRO No. 4

ASISTENCIA LEGAL GRATUITA POR MATERIA CONSULTORIO JURÍDICO Pastoral Social Caritas Coroico

²⁵ El cato es una superficie de terreno de 1600 mt² utilizada como medida en los Yungas para la parcelas.

MATERIA	CASOS
FAMILIA	22
CIVIL	30
PENAL	72 *
OTROS	25
TOTAL	149

Fuente: Elaboración propia

* están los casos de “avasallamiento”

Como podemos ver la cantidad de casos registrados en materia penal son la mayoría y la diferencia con respecto a los demás es apreciable, dentro registro en el cuadro, se encuentran los casos correspondientes a los denominados “ *avasallamientos* ” de terrenos. Por consiguiente se procede a desglosar los casos que corresponden al objeto de estudio.

CUADRO No. 5

CASOS EN MATERIA PENAL

Avasallamientos (Despojo)	43
Otros	29*

Fuente: Elaboración propia

* Otros tipos penales

Quiénes cometen el delito tipificado en el Código penal como Despojo con sus agravante y delitos conexos como ser lesiones y anallamiento de domicilio denominado ahora comúnmente “avasallamiento” parecen no tener la más mínima idea de lo que significa Función Social y Función Económico - Social, como se la determina y de las implicaciones que tiene el tomar un predio con violencia de sus legítimos propietarios o de sus ocupantes.

Se puede afirmar con certeza que no, puesto que de todos los casos anteriormente enumerados en el cuadro No 5. las personas no tenían conocimiento de donde provenía la definición función económico social, pero, absolutamente todas la mencionaban como

causa de la toma de un terreno, una concesión o un determinado predio donde existía un ojo de agua o un *cato* de terreno que no estaba siendo cultivado por su legítimo dueño.

Es su caso, los agresores solo se enteraban que podían ser perseguidos penalmente cuando eran notificados para prestar su declaración informativa en la Fiscalía de materia de la localidad por denuncia interpuesta por un propietario víctima de despojo y pasaban a solicitar atención legal gratuita al Consultorio, a excepción de los casos registrados en Coroico, en los otros los denunciantes eran miembros de la misma Comunidad quienes estaban siendo despojados a instancias de los dirigentes.

CAPÍTULO II.

CONFLICTOS ENTRE VECINOS DE LAS MISMAS COMUNIDADES Y PREVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE DELITOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA

2.1. Determinación de la Función Económico – Social

A partir de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria se introduce un nuevo procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria, este es ejecutado directamente por el INRA y tiene el objetivo de simplificar las etapas de saneamiento para agilizar el proceso de titulación en beneficio de la población rural. Este nuevo procedimiento según los responsables transparenta, simplifica y agiliza la titulación de la propiedad agraria con la participación activa de las beneficiarias y beneficiarios, consta de las siguientes.

2.1.1. Etapa preparatoria.- En la etapa de diagnóstico se evalúan las condiciones de trabajo del área a ser intervenida por el INRA y se identifican las organizaciones sociales, asociaciones, capitanías, comunidades, colonias. Se elabora el mosaico referencial de los predios que cunetas con antecedente agrario, con expedientes

titulados o en trámite. En función de la información recogida, en algunos casos se optan medidas precautorias como ser; estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos.

Una vez cumplido con el diagnóstico se procede a planificar organizando y programando las actividades estableciendo por ejemplo cuantos funcionarios cumplirán con el trabajo técnico, se proyecta también la cantidad y superficie de las parcelas que serán objeto de saneamiento y posteriormente se ubican e implementan los centros de operaciones con equipamiento necesario para desarrollar el trabajo de forma adecuada. Posteriormente, en coordinación con autoridades locales, propietarias y propietarios de la zona, se elabora un cronograma de actividades para determinar cuándo y por donde se iniciarán las actividades de ejecución la campaña pública, mensura, encuesta, conciliación y otras actividades.

La resolución de inicio de procedimiento tiene por objeto intimar a propietarios que cuentan con título agrario y subadquirientes, beneficiarias y beneficiarios con proceso agrario en trámite, y a poseedores con asentamiento anterior al 18 de octubre de 1996 a participar del proceso de saneamiento y titulación de la propiedad agraria.

2.1.2. Etapa de campo.- Esta arranca con una campaña pública, es una tarea permanente en la que el INRA realiza talleres informativos para difundir, orientar y motivar a la población a participar activamente en cada una de las etapas del proceso de saneamiento de las propiedad agraria, en estos los técnicos atienden las consultas de las interesadas e interesados, quienes a su vez son informados a cerca de las actividades que se realizarán; se distribuyen cartillas, afiches y trípticos informativos las actividades del saneamiento son comunicadas a través de medios de comunicación locas como radios y televisión.

El trabajo de mensura es realizado por los topógrafos midiendo cada uno de los predios previamente amojonados e identificados para de esta manera obtener información actualizada y exacta sobre la ubicación, forma, superficie y colindancias de las propiedades: En esta labor las brigadas del INRA utilizan

equipos de medición como el GPS (Sistema de posicionamiento Global) por sus siglas en ingles, estación total, fotografía aérea. Luego de expresado el consentimiento de las partes se procede a la firma de actas de conformidad de linderos.

La encuesta catastral, es el levantamiento de información jurídica con relación a los beneficiarios y al predio, es decir el llenado de la ficha catastral la recepción y la presentación de documentos de identidad que acrediten el derecho invocado sobre el predio medido.

2.1.3. Resolución y titulación.- La firma de Resoluciones Administrativas es realizada por el Director Nacional del INRA. La firma de Resoluciones Supremas es realizadas por el Presidente del Estado Plurinacional, posteriormente estas son notificadas a las beneficiarias y a los beneficiarios a objeto de manifestar su acuerdo con los resultados (Impugnación). Para agilizar el procedimiento se establece la posibilidad de renuncia a este recurso en predios que haya conformidad con los datos establecidos.

La titulación se hace efectiva una vez ejecutoriadas las Resoluciones Finales de Saneamiento, se entrega toda la documentación al INRA para proceder a la titulación. El título ejecutorial de propiedad agraria es firmado por el Presidente del Estado Plurinacional y refrendado por el Director Nacional del INRA. El registro de títulos ejecutoriales se lo realiza en Derechos Reales una vez firmados, la Unidad de Titulación procede al correspondiente registro. Concluido este trámite, el Instituto entrega los documentos agrarios a las y los titulares de las propiedades saneadas, quienes consolidan el derecho propietario y la seguridad jurídica de la tierra que trabajan. **(ANEXO No. 4).**

Se procede al proceso de reversión por causal de existencia de relaciones servidumbres, los mismos que fueron impugnados ante el Tribunal Agrario Nacional sin pronunciamiento de este ente desde hace 3 años; de tener un fallo favorable, esta tierra deberá dotarse a favor de pueblos indígenas, se realiza también la verificación del cumplimiento de la Función Económico - Social cuando los predios ya fueron titulados, puede ser con años de anterioridad, pudiendo dar como

resultado que esta cumpliendo con la FES cuya resolución establece la consolidación del derecho propietario en la totalidad de la superficie.

Existen predios que la reversión se inició por causal de existencia de relaciones servidumbres; ejecutado el proceso no se identificó esta causal, sin embargo, durante la verificación de la Función económico social, se estableció cumplimiento parcial y se determinó un área de recorte, al ejecutoriarse la resolución la tierra revertida se consolida a favor de una TCO. Como también existen predios a la espera de la ejecutoria de la resolución de reversión total y parcial respectivamente, emitidas luego de la verificación in situ que estableció el abandono en el primer caso y la existencia de actividad ganadera en el segundo, aunque da para consolidar la superficie total, cuando los predios se encuentran con la resolución de reversión ejecutoriada se consideran tierras son tierras fiscales disponibles. La reversión se aplica como parte del proceso de saneamiento y después de 2 años de que un predio fuera titulado. (ANEXO 5)

2.2. Avasallamiento de Terrenos

Avasallamiento, quiere decir que arrastra, que mueve a voluntad, es también sinónimo de aplastante, arrollador, subyugador, abusivo, arbitrario, injusto, dictatorial, un significado amplio pero apropiado para lo que viene sucediendo en nuestro país a raíz de un “desconcepto” de Función Económico – Social que debe ser cumplida por una determinada propiedad agraria, utilizada por algunos grupos organizados que desde hace un tiempo atrás se han dedicado de manera arbitraria a tomar propiedades de sus legítimos dueños que en algunos casos nada tienen que ver con el cumplimiento de la FES por ser propiedades urbanas y peor aún la verificación de esta es atribución exclusiva del INRA.

Es cierto que desde la colonia hasta la actualidad la tenencia de la tierra ha sido motivo no solo de controversia sino de graves conflictos que han alcanzado un carácter histórico, como la consolidación oficial de tierras a favor de los hacendados criollos y extranjeros en condiciones desventajosas para los colonos indígenas que en la práctica los reducía a la servidumbre. Tampoco hay que negar que el proceso de sindicalización luego de la guerra

del chaco fue promovido por niveles estatales, debido a que a los que marcharon a defender la patria se les había despojado de sus parcelas.

Este proceso deriva en la Reforma Agraria uno de los resultados de la Revolución Nacional que planteaba también una revolución agraria, a través de la confiscación de los latifundios y su entrega a las organizaciones sindicales, en un proceso también traumático especialmente para aquellos que detentaban la posesión de la tierra de manera desproporcionada. El proceso de la Reforma agraria, en treinta años alcanzo escasos resultados, tanto por problemas políticos como administrativos.

La clásica Reforma Agraria con el pasar del tiempo se fue distorsionando dando como resultado condiciones inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, inequidad en el acceso a su distribución, institucionalidad deslegitimizada causando de nuevo conflictos por la posesión de la tierra, haciéndose necesaria una nueva Ley, esta hizo alusión a la institucionalidad agraria el Instituto de Reforma Agraria, el espíritu de la misma es un proceso de perfeccionamiento y saneamiento de la propiedad para transformar la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia. Reconoce la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas que no pueden ser comercializadas, elimina la gratuidad en la dotación y establece su adjudicación a valor de mercado a todos los propietarios individuales.

Las mayores beneficiarias con la Ley INRA son las TCOs mediante la titularización colectiva, pero se hace necesaria su reforma y se pone en vigencia la Ley 3545 de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria” cuya finalidad es constituir y formalizar la propiedad comunitaria indígena y campesina en las grandes superficies concentradas con improductividad y frecuente dolo, los aspectos mas destacables son: la definición del incumplimiento de la Función Económico Social como causal de reversión de la propiedad agraria mediana y de empresa, y su rigurosa conceptualización entendida básicamente como la actividad productiva sostenible y compatible con el interés público. Este se constituiría en la causa de los llamados avasallamiento es por ello que hay que

establecer su origen.

Ya la Ley INRA tiene un rasgo notorio de la Ley de Reforma Agraria de 1953, es la clasificación de la propiedades según la función que debe cumplir, asignando: Al Solar Campesino, a la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen, una FUNCIÓN SOCIAL, en tanto su producción no está orientada hacia el mercado agropecuario sino a la satisfacción de las necesidades de la población y la re-producción cultura, a la Mediana Propiedad y a la Empresa Agrícola, les asigna una función ECONÓMICO-SOCIAL en tanto producen para el mercado agropecuario o desarrollan actividades productivas asociadas a la investigación, ecoturismo y protección a la diversidad. Además se la establece en el Artículo 56. de la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Estas funciones son 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 (Art. 2) de la ley INRA, en procura de transparentar el proceso de saneamiento y titulación, hace hincapié en otro de sus rasgos que la distinguen cualitativamente: “La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación...” (Art. 4).

Con la Ley 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria se modifica el Artículo 2. de la Ley INRA incluyendo párrafos del III al X, en el III dice “ la Función económico social comprende de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales.....”, entonces como establecer que un área esta siendo efectivamente aprovechada y cual de descanso, cuales las servidumbres ecológicas legales, sino han sido respetadas ni las áreas protegidas y también se las han invadido, entonces el Artículo 4. es claro y también solo el propietario sabe cuando aprovechar efectivamente el terreno y cuando ponerlo en descanso.

Aquí vemos lo que los juristas normativistas llaman la indeterminación eventual no intencionada, la palabra o frase empleada ofrece pluralidad de acepciones de modo que el ejecutor de la norma en este caso el INRA se encuentra ante dos o más significaciones

posibles de Función – Económico Social y exactamente donde aplicarla, peor aún a sido tomada como argucia por grupos que nada tienen que ver con la institución ni la judicatura Agraria para cometer delitos.

El Avasallamiento ataca la propiedad constituyéndose en un bandolerismo criminal ya se ha convertido en una espiral de violencia, se procedió de esta manera con propiedades de todo tipo; agrarias, urbanas, de instituciones inclusive militares, se ha llegado a afirmar que la policía no intervendría por que al ser el delito de Despojo de acción privada le corresponde al afectado iniciar una querrela, pero al cometerlo también se cometen delitos conexos y existe concurso de delitos, al no penalizarlos sin la intervención de la Fiscalía se deja en total indefensión a los propietarios afectados que en algunos casos no tiene recursos alentando la actividad de grupos delincuenciales.

Después del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional y dirimitorio, hay mucha desinformación la población sobre los alcances de la aprobación de las 5 mil hectáreas de tierras como la máxima superficie de propiedad en Bolivia, y que la misma daría luz verde para que sectores afines al gobierno avasallen tierras. Varios medios de prensa informaron tal vez de manera tendenciosa que se tomaron tres haciendas en debiéndose aclarar que el conflicto no se produce por avasallamiento de tierras, sino debido a una pelea de derecho propietario o de superposición de propiedades.

Este problema no es reciente y se suma a el los asentamientos de los colonizadores que también arguyen tener derechos propietarios sobre las dichas tierras, producto de una compra que hicieron siendo el anterior propietario también es de los actores en conflicto porque argumenta tener derecho propietario por contar con supuestos antecedentes agrarios, el proceso sobre la definición del derecho propietario actualmente está en manos del TAN quien determinará a quienes les corresponde los derechos agrarios, pero a pesar de ello el INRA está haciendo las gestiones necesarias para que se llegue a una conciliación entre las partes en conflicto

Los antecedente de estos conflictos tiene también su origen en el INRA cuando este emite Resoluciones Administrativas que determinan la adjudicación de un determinado predio de una de las partes en conflicto, la mencionada resolución es impugnada ante el Tribunal Agrario Nacional mediante un proceso contencioso administrativo, se tomen medidas

precautorias para que en los predios en conflicto se prohíban asentamientos, se paralicen todo tipo de trabajos y cualquier innovación, y asimismo, se prohíba la su transferencia, se proceda al desalojo de eventuales asentamientos ilegales.

Se concluye que el conflicto e los emergentes propietarios sobre los mismos predios, no tiene nada que ver con la aprobación constitucional del límite de tierra que la población aprobó y se pronunció este último domingo a favor de la necesidad de poner el límite máximo de 5.000 hectáreas en la superficie de la propiedad agraria. De lo que se colige que antes de la aprobación de la nueva Constitución no existían avasallamientos de tierras, sino conflicto de derecho propietario que fueron confundidos y hábilmente manipulados por la prensa.

En comunidades del Departamento de La Paz se dieron casos de familias que fueron agredidas y a punto de ser linchadas al punto que no podían retornar a su casa en su comunidad, porque recibe constantes amenazas de muerte de un dirigente campesino. El involucrado habría organizado la toma del inmueble bajo el pretexto de que no cumple una supuesta Función Social, cuando esta debe ser necesariamente verificada en campo, este es su medio de verificación y no a ojo de buen cubero de un dirigente.

Como es de esperarse los afectados presentan una querrelas criminales en contra de los avasalladores, por distintos delitos como ser: tentativa de asesinato, lesiones graves y leves o denuncian el hecho a la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC). También se da el caso que, conjuntamente con su familia deben asistir a las reuniones de la comunidad y ofertar proyectos o actividades en base a su actividad particular a fin de no seguir siendo agredidos y conserva su propiedad.

A pesar de ello las agresiones generalmente se dan en las reuniones de la Comunidad sin que las autoridades originarias intervengan dejando supuestamente desprotegidas a las familias que no se someten a sus determinaciones, la finalidad del avasallador es llegar a apropiarse de tierras y propiedades privadas a nombre de originarios, supuestamente asegura que no cumplen la Función Social y genera amedrentamiento, para que los propietarios que viven en el lugar desalojen la propiedad e inmediatamente es avasallada y loteado el terreno.

Por este motivo en las comunidades se registra inseguridad ciudadana en contra de las familias de las cuales se ambiciona su propiedad, quienes denuncian ser constantemente amedrentados, agredidos y con temor a mantener sus actividades en sus domicilios, sin que una noche se registre algún caso de persecución y avasallamiento. Si bien se han denunciado en instancias policiales y el propio Ministerio Público e iniciado procesos judiciales, los afectados han sido víctimas de atentados contra la vida, su estabilidad y derecho propietario no son respetados en la comunidad, por lo que solicitan la intervención de instancias de Gobierno.

Si bien el propio Jefe del Estado Plurinacional en varias de sus intervenciones asegura que se respeta el derecho propietario y mediante la Ley INRA se establece el saneamiento en propiedades mayores de las 5.000 hectáreas, en el sector rural no ocurre lo mismo, hay personas que con el pretexto de ser originarios buscan apropiarse indebidamente de otros terrenos, atemorizan e invaden propiedades privadas y luego recuperarlas es todo un proceso penal que en mucho de los casos las familias no pueden asumir por falta de recursos.

Los avasallamientos y amedrentamientos, son intolerables, por que algunas personas que con el pretexto de nombrarse originarios pretenden despojar terrenos, lotes, demoler viviendas destruir propiedades y victimar a las familias que no pueden hacer frente a las agresiones debiendo ser las autoridades las llamadas a intervenir e impedir que personas por la fuerza pretendan generar el abuso, temor y la dictadura del más fuerte a punta de latigazos, porque la ley debe ser para todos y aquellos que cometen delitos deben ser procesados como cualquier persona que la infringe.

No solo la propiedad agrícola o empresa y las pequeñas propiedades han sido víctimas, si no que inclusive Gobiernos Municipales como el de La Paz que alertó sobre amenazas de avasallamiento de terrenos en la zona de Mallasa que planean comunarios y loteadores con movilizaciones disfrazadas de pedidos de compensación de terrenos, pero que tienen el fin de tomar la Subalcaldía de esa zona. Poniendo en riesgo la institucionalidad si otros gobiernos municipales promovían estos actos delictivos.

Se ha establecido que el reclamo de los comunarios de compensación de tierras, está promovido y manipulado por “connotados” loteadores que, sin medir las consecuencias y con el único objetivo de proteger sus propios intereses contrarios al interés colectivo, están dispuestos a precipitar acciones que no son solo ilegales sino delictivas que no deben ser admitidos por ninguna institución, agrava esta situación que el Gobierno prefiera persuadir antes que utilizar la fuerza para desalojar a los avasalladores.

El Gobierno a través del viceministro de Régimen Interior y Policía, solamente ha llamado a la reflexión a los loteadores que invadieron con violencia los terrenos de un ingenio azucarero y los invitó abandonar el lugar para evitar problemas que podrían concluir inclusive con su encarcelamiento, la posición del Gobierno no es firme en la defensa de la propiedad privada, cuando la nueva Constitución Política del Estado no solamente respeta la propiedad privada, sino que la garantiza. El Gobierno debería ser inflexible y actuar con todo el rigor de la ley si persiste la actitud de esas personas.

En algunos casos, también hay personas que son sorprendidas en su buena fe por “delincuentes” que han hecho de esa práctica una forma de vida por las facilidades que encuentran y por falta de una adecuada utilización de la justicia, si se procesaría a algunos nadie quería ponerse a avasallar, pero por lo visto es muy simple pedir dinero, avasallar y luego darse a la fuga luego aparecer en otro lado para hacer lo mismo con otros terrenos convirtiéndose en una espiral delictiva, porque no solo se despoja, al tomar violentamente destruyen las dependencias o provocan daños.

Estos grupos ya anteriormente conocidos como “loteadores” han adoptado distintos nombres como los “sin tierra”, “sin techo” y los “sin lote” para intentar apropiarse de todo tipo de terrenos, existen casos en que los afectados han denunciado cuando una propiedad ha sido avasallada por personas que en la prácticamente hacen uso indebido de un derecho que no les corresponde, identificando a quienes procedieron a la invasión de terrenos inclusive con nombre y apellido y pidiendo a las autoridades pertinentes que cumplan su labor haciendo respetar los derechos propietarios, sin que se pueda evitar que los avasalladores se asienten y las autoridades no hagan nada.

2.2.1. Delito de despojo

Los agentes que se dedican al avasallamiento de un terreno proceden expulsando del mismo a otras personas que se encuentran en posesión del mismo, habitando o

al cuidado del mismo, en algunos casos proceden a realizar trabajos para hacer construcciones en el terreno, sin ninguna autorización y sin tener ningún derecho sobre estos los distribuyen a gran cantidad de personas, a algunos conocidos o con los que tienen algún tipo de compromiso dándoles instrucciones de construir en un determinado plazo o que procedan a sembrar, por lo que les cobraron una suma de dinero por persona.

Se escudan bajo el denominativo de pertenecer al llamado movimiento SIN TECHO, SIN LOTE o que son dirigentes de un sindicato agrario, así mismo es de hacer notar que el despojo lo realizaran a altas horas de la noche, armados e inclusive con explosivos los cuales hacen detonar para amedrentar a los ocasionales visitantes o curiosos, llegando a crear un caos obligando a la intervención directa de la Policía, perturbando la pacífica posesión de los terrenos, así como procediendo a realizar daños en los mismos y despojar del legítimo derecho propietario.

Permanecen en dichos terrenos evitando el ingreso al mismo de los dueños y las autoridades con amenazas que las hacen personalmente o a través de terceras personas, en lo referente al delito de despojo, Según el Art. 351 del Código Penal, comete delito de DESPOJO “El que en beneficio propio o de tercero, mediante violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o cualquier otro medio, despojare a otro de la posesión o tenencia de un inmueble, o del ejercicio de un derecho real constituido sobre el sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble manteniéndose en el o expulsando a los ocupantes, incurrirá en privación de libertad de seis meses a cuatro años“.

Todas estas características que describen el delito de despojo se adecuan plenamente a la actuación de los AVASALLADORES quienes como autores materiales e intelectuales del delito de despojo ya que los acusados para apoderarse de terrenos se organizan e invaden las propiedades, realizan hechos de violencia y amenazas, la actuación de la Policía se limita a resguardar la integridad de los ocupantes expulsados. Consiguientemente esta actitud se adecua plenamente al delito acusado de DESPOJO cometido por los AVASALLADORES EN GRADO DE AUTORIA, el avasallamiento es técnicamente eso delito de despojo.

De acuerdo al Artículo 20. del Código de Procedimiento Penal es un delito de acción privada debiéndose hacer conocer la querrela ante el Juez de Sentencia en lo Penal, lo que ha provocada muchas críticas a la indiferencia de la fiscalía, que si bien no debe intervenir ante la comisión de este delito, se cometen otros, ha habido concurso de delitos y se han cometido delitos de acción publica, las fallas se presentan desde cuando la Policía solo realiza intervención directa en algunos casos y no hace inteligencia para saber si los que cometen este delito son personas realmente necesitadas o loteadores y delincuentes infiltrados.

También hay una planificación, y asociación delictuosa, existe gente que vive de los loteamientos y esta práctica pernicioso se esta trasladando al área rural, engañan a las personas entregándoles terrenos momentáneamente los que nunca van ha ser de ellos. Se corre el riesgo de que la sociedad quede a merced de loteadores y delincuentes profesionales.

2.2.2. Delitos conexos

Para establecer cuales son los delitos conexos que se cometen al avasallar terrenos es pertinente partir de su definición “El delito conexo o compuesto es aquel que se presenta cuando la comisión de un delito provoca la aparición de otros. Algunos lo llaman delito compuesto y dicen cuando un solo hecho constituye dos o más delitos.

En este caso como se requiere de un único propósito delictivo en el agente, no obstante producir varios resultados que no siendo queridos, son la conclusión natural de la acción”.²⁶ Entre estos como delitos conexos que se han cometido tenemos: Perturbación de Posesión, Daño Calificado y Abuso de Confianza Tipificados y Sancionados por los Artículos. 351, 353, 358. numeral 2) y 346. del Código Penal, siendo estos delitos de acción privada.

²⁶ Miguel, Benjamin. (Derecho Penal. Tomo I: X IV:195)

En lo Referente al Delito de Perturbación de Posesión: Según el Artículo. 353. del Código Penal, comete delito de Perturbación de Posesión “El que con violencias o amenazas en las personas perturbare la quieta y pacífica posesión de un inmueble, incurrirá en la pena de reclusión de tres meses a tres años“, de lo expuesto se tiene que comete este delito aquella o aquellas personas que con amenazas o con violencia perturban la quieta y pacífica posesión de un inmueble, como es el caso de los avasallamientos.

Es así que la actitud de los avasalladores al realizar actos de violencia como el hecho de amedrentar a las personas que detentan la posesión del predio o terreno, con armas y explosivos y en banda de varias cuando no cientos de personas, subsumen su conducta a lo preceptuado por el Artículo 353. del Código Penal, cometiendo el delito de Perturbación de Posesión en Grado de Autoría. Con Referencia al Daño Calificado, hay que empezar manifestando que siendo conforme el Artículo 357. del Código Penal el delito de Daño Simple “el que de cualquier modo deteriorare, destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o dañare cosa ajena, incurrirá en la pena de reclusión de un mes a un año y multa hasta de sesenta días“.

Siendo el Delito de Daño Calificado una forma agravada del daño Simple, que según el Artículo 358. del Código Penal, “la sanción será la privación de libertad de uno a seis años“: 1) “cuando el daño recayere sobre medios o vías...” 2) Cuando se cometiere en despoblado y en banda o cuadrilla, o con violencia en las personas o amenazas graves”. La actitud de los AVASALLADORES en su condición de AUTORES, perturban la quieta y pacífica posesión de inmuebles como ser lotes de terreno, predios e inclusive viviendas.

En cuanto al Abuso de Confianza, siendo Autor de abuso de confianza conforme a lo determinado por el Art. 346 del Código Penal: “El que valiéndose de la confianza dispensada por una persona, le causare daño o perjuicio en sus bienes, o retuviere como dueño los que hubiere recibido por un título posesorio, incurrirá en reclusión de tres meses a dos años“. Esta figura se ha dado cuando las personas propietarias de terrenos han tenido que ausentarse por cualquier motivo de su

propiedad esta ha sido avallada por personas a las que se les ha encargado su cuidado.

En cuanto a los delitos de acción pública También se da una planificación y Asociación Delictuosa tipificada y sancionada en el Artículo132. del Código Penal “El que formare parte de una asociación de cuatro o más personas, destinada a cometer delitos, será sancionado con reclusión de seis meses a dos años o prestación de trabajo de un mes a un año”

Afortunadamente la fiscalía ha empezado a intervenir expidiendo **órdenes de captura** contra más dirigentes de los avasalladores que ocuparon predios y ponerlos a disposición de un Juez para su Audiencia Cautelar quien definirá la situación jurídica de los imputados. Los autores o partícipes también incurren en la comisión de los delitos de Lesiones y Anallamiento en concurso real “Es necesario tener presente que la aparición de varios delitos puede provocar un concurso material o real de delitos”.²⁷, por lo tanto es posible la intervención de un fiscal que lleve el caso.

2.3. Resolución y Manejo de Conflictos

Desde el año 2004 en el desarrollo del proceso agrario en nuestro país se han identificado una serie de conflictos que han sido manejados por el INRA a través de la Unidad de Manejo y Resolución de Conflictos con el establecimiento de diagnósticos preliminares y procesos de diálogo para la prevención y el manejo de conflictos agrarios, que es frecuentemente confundido con el avasallamiento y conviene diferenciarlo.

Entre los principales resultados alcanzados fue el fortalecimiento de las capacidades de negociación, diálogo y estrategias para la búsqueda de soluciones inmediatas a los conflictos agrarios. Para tal efecto, fue necesario un trabajo especializado para determinar las causas e identificar a los actores que intervienen en la problemática de tierra,

²⁷ IDEM

garantizando a las partes el derecho de defensa para la solución, cualquiera fuese su naturaleza, en el marco de las leyes vigentes e igualdad jurídica.

En esta línea, la Unidad de Manejo y Resolución de Conflictos, llevo a delante acciones a seguir como ser: Identificar a los actores, las demandas, las amenazas y las oportunidades de los conflictos, determinó conflictos agrarios y sus actores, compatibilizó, analizó, incentivó y reforzó los mecanismos y metodologías tradicionales de manejo de conflictos. Llevo adelante también un proceso de facilitación entre los actores en conflicto, efectuó el seguimiento a estos, elaborando matrices de identificación, desarrollo y seguimiento de estos. **(ANEXO No. 6)**

Como se puede ver en INRA cuenta con una estructura para el manejo y Resolución de conflictos, encargada de la elaboración de diagnósticos, identificación, seguimiento y diseño de propuestas de solución al manejo del conflicto agrario en el ámbito nacional como ser: Estrategias de prevención, alerta temprana y el establecimiento de mecanismos de diálogo que coadyuven a la gestión institucional del abordaje de situaciones de crisis y conflictos emergentes en el proceso de regularización del derecho de la propiedad agraria.

Entre las principales actividades realizadas están: Propiciar la concertación y el dialogo con las organizaciones demandantes, analizar la conflictividad agraria, capacitar a las organizaciones sociales sobre el manejo y resolución de conflictos agrarios, incorporar herramientas técnicas en los procesos de conciliación y negociación, realizando también en correspondiente seguimiento a estos.

En este proceso se identificaron conflictos ocasionados por; sobreposiciones de predios, mala información, procesos paralizados, toma de tierras, dotación de tierras, asentamientos ilegales, evaluación de procesos de saneamiento, replanteos y conflicto de linderos emergentes, pero además desalojos, saqueos, y *avasallamientos* a propiedades agrícolas en los que se comenten delitos. En este es importante destacar el seguimiento por tipología, actores y zonas a través de diagnósticos situacionales y la elaboración de propuestas de solución que garanticen el derecho a la defensa de las partes con igualdad jurídica.

Como se puede ver el INRA cuenta no solo con un medio, sino con varios instrumentos legales y técnicos para el manejo y resolución de conflictos agrarios y de tierras en las

variantes que se presenten, entonces por que no recurrir a ellos para solucionarlos se cuenta con una institución cuya principal función es esa y por ley, además se cuenta con una judicatura agraria, se puede obtener tierras por medios lícitos, como dotación si se es una TCO o comprar tierras fiscales a precio de mercado. Se recurre al *avasallamiento* para delinquir.

2.3.1. La Pastoral Social Cáritas Coroico y las Comunidades

El consultorio Jurídico de Coroico, se encuentra en la Pastoral Social Cáritas (PSC) Coroico por un convenio con el Instituto de Práctica Forense de la carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, a esta institución dependiente de la Iglesia Católica, principalmente recurren para trabajar con sus distintos proyectos y programas las comunidades comprendidas en la delimitación de este trabajo, los que son monitoreados y evaluados, mediante un sistema de seguimiento e información, para la recolección de experiencias de cada proyecto, con vistas a seguir el desarrollo técnico y presupuestario, además de reuniones mensuales con los beneficiarios en sus comunidades.

Cada mes Caritas Coroico realiza un informe sobre el desarrollo técnico del proyecto y cada seis meses se elaborará un informe sobre avances, resultados, dificultades, economía, evolución de presupuestos y riesgos, junto con material estadístico relevante, que se envían al financiador.

Las tendencias actuales en el sector de programas y proyectos de desarrollo rural-ajustes en políticas gubernamentales, conflictos socio políticos, migración del campo a la ciudad y otros, han hecho que el logro del objetivo institucional sea cada vez más difícil de monitorear, siendo que la institución no cuenta con líneas estratégicas que le permitan guiar su accionar hacia el logro de este objetivo. Por ello, el éxito futuro de la PSC Coroico, será resultado de una buena planificación y gestión estratégica.²⁸

MISIÓN:

“La Pastoral Social Caritas Coroico, es una Institución de la Iglesia Católica, que promueve la defensa de los derechos y el respeto por la dignidad de las familias más desfavorecidas de una parte de la Diócesis de Coroico, a través del desarrollo de programas

²⁸ Del Plan Estratégico de la PSC Coroico

y proyectos integrales financiados por redes internacionales y ejecutados de manera transparente y solidaria por un equipo de trabajo comprometido con su labor social para lograr una sociedad más justa y solidaria”

Identidad: La Pastoral Social Caritas Coroico, es una Institución de la Iglesia Católica, que promueve la defensa de los derechos y el respeto por la dignidad de las familias más desfavorecidas de una parte de la Diócesis de Coroico

Actividad: desarrollo de programas y proyectos integrales financiados por redes internacionales y ejecutados de manera transparente y solidaria por un equipo de trabajo comprometido con su labor social

Finalidad: lograr una sociedad más justa y solidaria

VISIÓN:

“La Pastoral Social Caritas Coroico, es una Institución de la Iglesia Católica líder en desarrollo de las comunidades más desfavorecidas de la Diócesis de Coroico que desarrolla programas y proyectos integrales trabajados con redes internacionales y recursos propios, con un equipo altamente calificado y comprometido bajo los principios y valores de la doctrina social de la iglesia”.²⁹

CAPÍTULO III.

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 2. PARÁGRAFO III. DE LA LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO DE DESPOJO Y CONEXOS EN EL AVASALLAMIENTO DE TERRENOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

3.1. Porque la Modificación del Parágrafo III. del Artículo 2. de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Como la Ley lo dispone es cierto que las Comunidades tienen el legítimo derecho a acceder a las TCOs, así también quienes la quieren como propiedad agrícola o como

²⁹ IDEM

empresa la pueden adquirir, pero en los últimos 5 años se han dado hechos delictivos con una cotidianidad preocupante, alcanzando popularidad al ser difundidos por los medios de comunicación y simplemente los han denominado como *avasallamientos*, que técnicamente es el Delito de Despojo, el mismo es un delito de acción privada. Por eso es que se debe hacer algo al respecto.

Producto de estas acciones, la sociedad en su conjunto ha quedado a merced de avasalladores que en los hechos son loteadores, delincuentes dedicados a traficar con la tierra, que engañan a personas que no tienen un lugar para vivir o un terreno donde llevar a cabo labores agrícolas o en su defecto tienen intereses personales o conflicto de interés puesto que se han visto involucrados dirigentes de sindicatos agrarios y hasta niveles de gobierno como Gobiernos municipales, ofreciendo un terreno a cambio de dinero, el mismo que nunca va llegar a ser de su propiedad legalmente por que tenemos un ordenamiento jurídico y su accionar es totalmente al margen del mismo.

Estas prácticas también ya se han trasladado al área rural y al realizar este Trabajo Dirigido se constató esta situación en Coroico y sus comunidades cuando las personas solicitaron asistencia legal gratuita en el Consultorio Jurídico de la Pastoral Social Cáritas Coroico, personas que habían sido desalojadas de sus terrenos, se les había despojado de dos de tres *catos*, demolido su vivienda y agredido físicamente para mantenerlos alejados, en su mayoría personas indefensas, como ancianos, mujeres solas que debido a que sus hijos y familiares emigraron a la Ciudad o al extranjero no los estaban trabajado o eran de descanso, con el pretexto de que no estaban cumpliendo con la Función Económico – Social. Se utilizó tal dsconcepto para cometer delitos. (ANEXO No. 7)

3.2. Propuesta de Modificación.

La modificación hecha a la Ley del Instituto de Nacional de Reforma Agraria por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, reza de la siguiente forma:

ARTÍCULO 2 (Incluye los Parágrafos III, IV, VI, VII, VIII, IX y X al Artículo 2). Se incluyen los Parágrafos III, IV, VI, VII, VIII, IX y X al Artículo 2).de la siguiente manera:

“ III. La Función Económico – Social comprende de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas y legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.”

Propuesta de modificación:

III. 1) La Función Económico – Social comprende de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas. La persona natural o jurídica que no cumpla con el procedimiento técnico legal para la determinación de la Función Social o de la FES, y no solicite la dotación o adjudicación para tomar posesión de un predio, se hace pasible a lo dispuesto en el Artículo 351.- (Despojo) y la conexitud que se pueda establecer con otros delitos, Artículo 298.- (Allanamiento del domicilio y sus dependencias) y la conexitud que se pueda establecer con otros delitos y al Artículo 132.- (Asociación Delictuosa), tipificados y sancionados en el Código Penal.

2) La Función Económico – Social Comprende también áreas de descanso servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.”

CONCLUSIONES

- Como se ha podido ver en el primer capítulo la tenencia y posesión de la tierra en nuestro país ha sido motivo de conflicto desde la colonia y el Estado republicano, como esta claro la clásica Reforma Agraria no pudo alcanzar sus objetivos, producto de una institucionalidad agraria administrativamente inconexa, ineficiente, procedimientos interminables o de años de duración nada transparentes y marcados por la corrupción.

Después de 23 años de vigencia de la Reforma Agraria, la Ley del INRA no solo establece la institucionalidad, sino que tiene un rasgo que le es característico, la determinación de la Función Social para la pequeña propiedad y el solar campesino y

les asigna una función Económico-Social a la mediana propiedad y empresa agrícola, de acuerdo a las actividades que se desarrollen en ellas, para el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

Visto de esta manera la medida es muy importante pero con la segunda reforma y su mala interpretación por algunos sectores sociales o con conceptos equivocados se desata un espiral delictivo con los llamados avasallamientos que técnicamente es el Delito de despojo además de que se cometen otros.

- El INRA continuó atravesando problemas similares a los anteriores a su intervención y establecidas las modalidades para la distribución de tierras fiscales se enfrenta el problema de la escasa cantidad de tierras fiscales disponibles, no se alcanzó a brindar seguridad jurídica al ejercicio de los derechos agrarios, regularizando y transparentando su otorgamiento y resolviendo la gran cantidad de conflictos que se han ido presentando por el pleno ejercicio de esos derechos.

la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria otorgó al recurso tierra un tratamiento mucho mas integral, no sólo conceptualmente y en cuanto a las instituciones que están relacionadas, las interconectó con las mismas bases técnicas compartiendo los instrumentos necesarios, pero la Función Económico –Social un término de amplia acepción no solo ha sido mal interpretado por actores sociales mas que institucionales sino que ha provocado inseguridad en el respeto a la propiedad privada garantizada en la Constitución Política del Estado Plurinacional, por que con el pretexto de que un inmueble ya sea terreno, propiedad agrícola o empresa, no la cumple, se ha hecho susceptible de ser avasallado y con la consiguiente comisión de delitos, omitiendo todo el procedimiento técnico legal descrito en el Capítulo dos.

- La modificaciones introducidas por la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria a la Ley del Instituto de Nacional de Reforma Agraria (INRA), es necesaria por que de esta manera se podrá prevenir el delito de despojo y conexos en el avasallamiento de terrenos y penalizar esta acción, la resolución de conflictos será en

el marco de la legalidad con el establecimiento de diagnósticos preliminares y procesos de diálogo para la prevención y el manejo de conflictos agrarios manejado por el INRA antes de que se cometan delitos y pasen a materia penal.

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

- Para poner fin de una vez a la hasta ahora conflictiva historia de la tenencia de la tierra en nuestro país, se debe mantener la institucionalidad alcanzada por más de medio siglo de aplicación de la Reforma Agraria, con sus altibajos pero que de alguna manera a servido para contener conflictos de mayor magnitud, las modificaciones introducidas, como la determinación del tipo de propiedad, la Función Social y la Función Económico – Social lejos de ser motivo de confrontación deben ser el medio para la desconcentración de la posesión de tierras y mejorar su distribución.
- Se han invertido grandes cantidades de recursos y tiempo para implementar los procedimientos técnicos legales para la identificación de tierras fiscales, ociosas y aquellas que no están cumpliendo con las funciones que la ley exige, por lo tanto estos deben ser de estricto cumplimiento para determinar cuales, que predios cualquiera sea el tipo de propiedad no están cumpliendo con la Función Social o la Función Económico - Social, necesariamente verificada en campo para evitar conflictos.
- Es necesaria la modificación del **Artículo 2 específicamente el Parágrafo III** de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, por que utiliza términos de amplia acepción y no es concreto con las áreas que comprenden la Función - Económico Social y no hace alusión a Función Social aplicable a otro tipo de propiedad agraria lo que ha dado lugar a la indeterminación eventual no intencionada puesto que dice que áreas deben cumplir con estas funciones, pero no las diferencia y no hace alusión al procedimiento técnico que se debe seguir para establecerlas con certeza, puesto que el INRA tiene instalado sistemas que simplifican las etapas de saneamiento, agilizan el proceso de titulación en beneficio de la población rural, con un nuevo procedimiento que transparenta, simplifica y agiliza la titulación de la propiedad agraria y lo que es muy importante con la participación activa de las beneficiarias y beneficiarios. Con el estricto apego a la norma se evitará los conflictos y la espiral delictiva de la que estamos siendo testigos.

BIBLIOGRAFÍA

1. BOLIVIA. Ley N° 3942 de fecha del 7 de febrero de 2009. Constitución Política del Estado Plurinacional. UPS Editorial.
2. BOLIVIA. Ley N° 1715 de fecha 18 de Octubre de 1996. del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Editora Presencia S. R. L.
3. BOLIVIA. Ley N° 3545 de fecha 28 de Noviembre de 2006 (Texto Ordenado). de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Editora Presencia S. R. L.
4. BOLIVIA. Ley N° 1768 de fecha 18 de Marzo de 1997. Código Penal. U.P.S. Editorial.
5. ANDER EGG, Ezequiel. Introducción a las Técnicas de Investigación Social. Ed. Humanitas. Buenos Aires. 1976.
6. BATTEN, T.R.. La Comunidades y su Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1964.
7. GARCIA, Rafael. Filosofía del Derecho. Ed. Universidad Mayor San Francisco Xavier. Sucre. 1965.
8. INRA “Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia”
9. INRA “La Tierra Vuelve a Manos indígena y campesinas”
10. MADDICK, Henry. Democracia Comunidad y Desarrollo. Ed. TROQUEL. Buenos Aires. 1966.
11. MOSTAJO, Machicado Max. Seminario Taller de grado. s/Ed. La Paz. 2005
12. LANGE, Oscar. Economía Política. Ed. Cultura Popular. Lima. 1971
13. MIGUEL, Harb Benjamín. Derecho Penal Tomo I Parte General. Ed. Librería Editorial “JUVENTUD”. La Paz.2003.
14. MARX, Carlos y Engels, Federico. Obras Escogidas Tomo I. Ed. Progreso. Moscú. 1971.

15. PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales. Ed. Siglo XXI Editores. México.1979.
16. TECLA, Jiménez Alfredo y Alberto Garza Ramos. Teoría, Métodos y Técnicas en la Investigación Social. Ed. Cultura Popular. 1974
17. W.W.W. el pais.com / diccionarios / sinónimos – antónimos
18. W.W.W. inra.gov.bo