

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



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN
DEL CEBU N° 1126702

MONOGRAFÍA

**“LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTÍCULO 160 DEL
DECRETO SUPREMO N° 29215 REGLAMENTO DE LA LEY N°
3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA
AGRARIA, CON EL FIN DE GARANTIZAR SU
APLICABILIDAD”.**

Para optar al Título Académico de Licenciado en Derecho
TUTOR INSTITUCIONAL: Dr. A. Omar Laguna Espinoza

LA PAZ - BOLIVIA
2010

DEDICATORIA

A Dios, que me dio la vida.

A mis padres que me guiaron a través de ella.

A la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas que me brindó las herramientas teóricas y prácticas para forjar mi profesión.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera especial a los docentes de la carrera de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés por haberme incentivado al estudio y la investigación, en especial al Dr. Juan Ramos M. por compartir sus conocimientos y experiencias en la elaboración del presente trabajo.

Asimismo, hago llegar un agradecimiento profundo y sincero a los funcionarios de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento dependiente de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en especial al Dr. A. Omar Laguna Espinoza quien me facilitó la información necesaria para la elaboración de la presente monografía.

PRÓLOGO

La presente monografía cuyo estudio se enfocó en el fraude en el cumplimiento de la función económico social descrito en el artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215, refleja claramente la realidad que actualmente se atraviesa en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento dependiente de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, asimismo constituye un aporte importante a la labor que en esta unidad se realiza la cual se encuentra destinada a resguardar la legalidad en cada etapa del proceso de saneamiento.

La propuesta de reformar el referido artículo respecto a la conjunción “e” por la alternativa “o” es viable y conveniente a la realidad de cada proceso de saneamiento radicado en esta Unidad, facultando al INRA el establecer los medios más idóneos para proceder con la revisión de procesos que cuenten con un posible fraude en el cumplimiento de la función económico social, además de proporcionar la alternativa a esta Unidad de optar por la inspección directa en campo de ser pertinente.

Dr. Ángelo Omar Laguna Espinoza

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

| | |
|--|-----------|
| DEDICATORIA..... | 1 |
| AGRADECIMIENTOS..... | 2 |
| PRÓLOGO..... | 3 |
| ÍNDICE..... | 4 |
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I DISEÑO METODOLÓGICO DEL TEMA..... | 10 |
| 1. ENUNCIADO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA..... | 10 |
| 2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA..... | 10 |
| 3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA..... | 14 |
| 3.1 Delimitación Temática..... | 14 |
| 3.2 Delimitación Espacial..... | 14 |
| 3.3 Delimitación Temporal..... | 14 |
| 4. MARCO TEÓRICO O DE REFERENCIA..... | 14 |
| 4.1 Marco Teórico..... | 14 |
| 4.2 Marco Institucional..... | 15 |
| 4.3 Marco Histórico..... | 16 |
| 4.4 Marco Conceptual..... | 23 |
| 4.5 Marco Jurídico Positivo | 26 |
| 5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 27 |
| 6. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS..... | 27 |
| 6.1 Objetivo General..... | 27 |
| 6.2 Objetivos Específicos..... | 27 |
| 7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN | |
| MONOGRÁFICA..... | 28 |
| 7.1 MÉTODOS..... | 28 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 7.1.1 | Método Inductivo..... | 28 |
| 7.1.2 | Método de Observación..... | 28 |
| 7.1.3 | Método Comparativo..... | 28 |
| 7.2 | TÉCNICAS..... | 28 |
| 7.2.1 | Técnica Bibliográfica..... | 28 |
| 7.2.2 | Técnica de la Entrevista no Estructurada..... | 29 |
| CAPÍTULO II DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFIA..... | | 30 |
| 1. | ANTECEDENTES HISTÓRICOS..... | 30 |
| 2. | ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA..... | 33 |
| 3. | LA REFORMA AGRARIA DE 1953..... | 42 |
| 3.1 | Resultados de la Reforma Agraria..... | 45 |
| 4. | INTERVENCIÓN AL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y AL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN..... | 46 |
| 5. | ANÁLISIS DE LA LEY N° 1715 EL NUEVO MOMENTO DE LA REFORMA AGRARIA (1996-2006)..... | 49 |
| 5.1 | El Servicio Nacional de Reforma Agraria..... | 52 |
| 6. | ANÁLISIS DE LA LEY N° 3545..... | 61 |
| 6.1 | Objeto de la Ley..... | 61 |
| 6.2 | Clasificación y Extensión de la Propiedad Agraria..... | 61 |
| 6.3 | Saneamiento de la Propiedad Agraria..... | 64 |
| 6.4 | Ejecución del Saneamiento..... | 65 |
| 6.5 | Finalidades del Saneamiento..... | 65 |
| 6.6 | Modalidades del Saneamiento..... | 66 |
| 7 | CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO..... | 67 |
| 8 | EL FRAUDE EN MATERIA AGRARIA..... | 67 |
| 8.1 | Fraude en el Cumplimiento de la Función Económico Social..... | 68 |
| 8.2 | Fraude en la Antigüedad de la Posesión..... | 68 |
| 8.3 | Fraccionamientos Fraudulentos..... | 69 |

| | |
|---|----|
| 8.4 Fraude en la Acreditación de Títulos Ejecutoriales..... | 70 |
| 9 INVIABILIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL ARTÍCULO 160 DEL DECRETO SUPREMO N° 29215, REGLAMENTO DE LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.... | 70 |
| 10 PROBLEMÁTICA SOCIAL..... | 73 |
| 11 REFORMA AL ARTÍCULO 160 DEL DECRETO SUPREMO N° 29215, REGLAMENTO DE LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA CON EL FIN DE GARANTIZAR SU APLICABILIDAD..... | 75 |

CAPÍTULO III ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

| | |
|------------------------|----|
| 1 CONCLUSIONES..... | 77 |
| 2 RECOMENDACIONES..... | 77 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 77 |

ANEXOS.

INTRODUCCIÓN.

En Bolivia la reforma agraria deviene de dos procesos inconclusos: la Reforma Agraria de 1953 y el relanzamiento de este proceso el año 1996, después de estos años, el resultado estos procesos inconclusos son la distribución inequitativa de la tierra representada por el latifundio en el oriente y el minifundio en el occidente. Esta desigual estructura de tenencia y acceso de la tierra ha generado a lo largo d todos estos años una demanda creciente por parte de los sectores que no tenían acceso a este recurso: campesinos pobres, migrantes e indígenas y pueblos originarios entre otros.

Con la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria se pretendió alcanzar una nueva visión de lo que en realidad es el recurso tierra en el entendido de que esta debe ser aprovechada en función de la Capacidad de Uso Mayor y no ociosa mediante la consolidación de los fraudes por parte de los beneficiarios de las propiedades agrarias que aparentan estar cumpliendo con la función económico - social.

En ese entendido, con la fuerza de la Marcha por la Tierra el 28 de noviembre de 2006, se modificó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria “Ley N° 1715” a través de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria “Ley N° 3545”. Asimismo, el 2 de agosto de 2007 se puso en vigencia, a través del D.S. N° 29215, el nuevo Reglamento de la Ley modificada. A la nueva normativa agraria se añade una serie de nuevas políticas de tierra diseñadas por el Viceministerio de Tierras y tres pilares fundamentales establecidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria: el plan estratégico nacional de saneamiento y titulación, el plan nacional de distribución de tierras y asentamientos humanos y el compromiso institucional para la lucha contra la corrupción en la administración agraria.

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras, establece las líneas de acción estratégicas a implementarse en los distintos programas y proyectos que ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Una de las estrategias de acción es la “Estrategia de saneamiento eficiente y transparente”, misma que tiene directa relación con la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, estableciendo en tal sentido la necesidad de transparentar los procesos de saneamiento. Es así que la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento (UCSS), dependiente de la Dirección Nacional del INRA, tiene por finalidad ejecutar de oficio o a denuncia la investigación técnica y legal en gabinete y/o campo de los actos fraudulentos descritos en el Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545 y todo hecho irregular vinculado con los actos fraudulentos señalados, a efectos de precautelar el cumplimiento de la normativa agraria vigente mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad, haciendo uso de instrumentos complementarios e inspección directa en el predio (*cuando el caso así lo amerite*), recomendando la aplicación de las medidas correctivas pertinentes, conforme lo establece el Art. 266 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215.

La presente monografía trata precisamente sobre como es que se viene tratando de luchar contra la consolidación del fraude en el cumplimiento de la función económico - social de la tierra y como también es que los infractores se encuentran utilizando la propia normativa agraria en el afán de consolidar sus fraudes. La presente monografía se encuentra estructurada en tres capítulos que pretenden describirnos el contexto histórico de la Reforma Agraria en Bolivia, el desarrollo del proceso de saneamiento y mostrarnos que durante la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria se viene tropezando con fraudes cometidos por los beneficiarios de propiedades agrarias, los mismos que se encuentran amparados por artículos que fueron

mal elaborados y sobre todo plantear una respuesta al problema identificado en el artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215.

DISEÑO METODOLÓGICO DEL TEMA

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA

“LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL ARTÍCULO 160 DEL DECRETO SUPREMO N° 29215 REGLAMENTO DE LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, CON EL FIN DE GARANTIZAR SU APLICABILIDAD.”

2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El presente tema de monografía tiene suma importancia y es producto de la práctica jurídica realizada por mi persona como asistente legal en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento dependiente de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

La historia de la reforma agraria en Bolivia deviene de dos procesos inconclusos: la Reforma Agraria de 1953 y el relanzamiento de este proceso el año 1996. Al cabo de estos años, el resultado es la distribución in equitativa de la tierra representada por el latifundio en el oriente y el minifundio en el occidente. Esta desigual estructura de tenencia y acceso de la tierra generó durante los últimos años una demanda creciente por parte de los sectores que no tenían acceso a este recurso: campesinos pobres, migrantes e indígenas y pueblos originarios, principalmente.

En ese entendido, con la fuerza de la Marcha por la Tierra el 28 de noviembre de 2006, se modificó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria “Ley N° 1715” a través de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria “Ley N° 3545”. Asimismo, el 2 de agosto de 2007 se puso en vigencia, a través

del D.S. N° 29215, el nuevo Reglamento de la Ley modificada. A la nueva normativa agraria se añade una serie de nuevas políticas de tierra diseñadas por el Viceministerio de Tierras y tres pilares fundamentales establecidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria: el plan estratégico nacional de saneamiento y titulación, el plan nacional de distribución de tierras y asentamientos humanos y el compromiso institucional para la lucha contra la corrupción en la administración agraria.

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras, establece las líneas de acción estratégicas a implementarse en los distintos programas y proyectos que ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Una de las estrategias de acción es la “Estrategia de saneamiento eficiente y transparente”, misma que tiene directa relación con la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, estableciendo en tal sentido la necesidad de transparentar los procesos de saneamiento. Es así que la **Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento (UCSS)**, dependiente de la Dirección Nacional del INRA, **tiene por finalidad ejecutar de oficio o a denuncia la investigación técnica y legal en gabinete y/o campo de los actos fraudulentos descritos en el Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545** y todo hecho irregular vinculado con los actos fraudulentos señalados, a efectos de precautelar el cumplimiento de la normativa agraria vigente mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad, haciendo uso de instrumentos complementarios e inspección directa en el predio (cuando el caso así lo amerite), recomendando la aplicación de las medidas correctivas pertinentes, conforme lo establece el Art. 266 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215.

De lo señalado precedentemente se pudo observar que el Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, cuenta con una gran deficiencia en su artículo 160 (Fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social), el cual señala lo siguiente: “Si

existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a:

- a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e*
- b) Inspección directa en el predio.*

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios objetados si se comprueba el fraude y el verdadero cumplimiento de la función económico social sustentará la resolución del derecho; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.”¹

Al respecto cabe mencionar que haciendo uso del método gramatical de interpretación de la norma jurídica, el artículo citado *Ut supra*, cuenta entre sus incisos a) y b), con la conjunción “e”, que gramaticalmente se utiliza para ligar las palabras o proposiciones cuando la segunda palabra o proposición empieza con la letra “i”, es decir que esta conjunción sirve para reemplazar la letra “y”, que utilizada como está en el articulado “e”, vuelve a estos requisitos en concurrentes y no alternativos.

De lo señalado precedentemente, surge un grave problema dentro de las funciones que esta Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento viene realizando, en el entendido que para la investigación del fraude en el

¹ Art. 160 del Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, La Paz- Bolivia, 2008. Pág.118.

cumplimiento de la función económico – social (FES), se toma en cuenta la verificación de esta a momento de realizarse la etapa de pericias de campo (*única etapa válida para la verificación del cumplimiento de la función económico – social*), mas aun cuando los fraudes investigados son de predios cuya principal actividad productiva es la ganadera (*actividad caracterizada por ser dinámica y modificable en el tiempo*), por lo que la realización de la inspección directa en el predio, señalada en el inciso b) del artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215 la cual es obligatoria, resulta ser un actuado innecesario e irrelevante, constituyéndose en un medio que no es idóneo para este fin, porque desvirtúa el sentido real que tiene el reglamento, que es el de regularizar el derecho de propiedad agraria, siempre y cuando cumpla con la función económico – social y no así el de consolidar el fraude, ya que debido al tiempo transcurrido, la realidad de los predios investigados tiende a cambiar, dicha inspección directa en los predios investigados actualmente no coadyuvaría de ninguna manera para la comprobación del cumplimiento de la función económico – social que realmente se desarrollo a momento de la realización de la etapa de pericias de campo ; considerando incluso que esta inspección serviría como un mecanismo para consolidar el fraude, debido a que los beneficiarios tendrían la oportunidad de acreditar mayor actividad productiva que la que realmente existía, ocasionando falsas expectativas a los beneficiarios. Asimismo, en consideración al principio del costo – beneficio que significaría la realización de estas inspecciones a cada predio sujeto a una investigación, causaría inclusive un daño económico al Estado, consecuentemente resulta mucho más idóneo para investigar la existencia de posibles fraudes cometidos durante la ejecución de pericias de campo, la utilización de Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios y no así la realización de una inspección directa en el predio que lo único que haría es mostrar una realidad distinta a la que realmente existió en el predio durante

la ejecución de pericias de campo, consolidado de esta manera el fraude en la función económico - social.

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA

3.1 Delimitación Temática

El presente tema de monografía en cuanto a la temática se desarrolló en el ámbito del Derecho Agrario ya que se refiere a la Necesidad de modificar el Artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215 reglamento de la Ley N° 3545 de Preconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con el fin de garantizar su aplicabilidad.

3.2 Delimitación Espacial

Se tomó como campo de investigación la Unidad de Control Supervisión y Seguimiento de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria de la ciudad de la Paz.

3.3 Delimitación Temporal

Para el estudio del presente tema, se tomará como parámetros la gestión de septiembre de 2009 a mayo de 2010, lapso de tiempo en el que mi persona desarrolló la pasantía en Trabajo Dirigido como asistente legal en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento dependiente de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

4. BALANCE DE LA CUESTIÓN O MARCO TEÓRICO O DE REFERENCIA

4.1 Marco Teórico

Se han desarrollado amplias teorías al respecto de las normas jurídicas y su aplicación a la realidad social, para la presente monografía en vista de la cantidad de teorías que son posibles de citar para respaldar la investigación que se pretende iniciar, resulta la más útil la Teoría Positivista de Hanz Kelsen.

La teoría positiva de Hanz Kelesen, que plantea la primacía de la norma jurídica sobre los demás ámbitos de la sociedad y del ser humano, será útil para la realización de la investigación todas ves que el tema propuesto deberá ser sustentado por una normativa jurídica objetiva, justa y equitativa.

La investigación para el proyecto de Trabajo Dirigido, será fundamentada en la teoría positivista, puesto que el objeto de estudio está relacionado con el mundo jurídico. Asimismo la propuesta principal de la monografía importa la modificación de un artículo en una norma en particular, con tal efecto la teoría positivista será de gran utilidad para la creación de norma que atente al orden jurídico vigente en nuestro país y más bien vaya a beneficiar a toda la sociedad en su conjunto.

4.2 Marco Institucional

Mediante Convenio Interinstitucional firmado entre el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, en cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Reglamento Estudiantil del Décimo Congreso Nacional de Universidades en vigencia, el Honorable Consejo Facultativo emite la Resolución N° 1240/2009 de fecha 18 de agosto de 2009, la misma que habilita a mi persona para acceder a la modalidad de Trabajo Dirigido como una forma de graduación para obtener el Grado Académico de Licenciatura en Derecho, desempeñando funciones en el

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), por un lapso de ocho (8) meses, a tiempo completo de ocho (8) horas diarias.

4.3 Marco Histórico

Los Incas, en la época precolonial, no obstante el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la técnica rudimentaria que caracterizaba su régimen económico, aseguraron a su pueblo la satisfacción de sus necesidades, conservando las formas de apropiación y cultivo colectivo de la tierra, organizando una administración previsora y regulando la producción y el consumo.

Durante la conquista y la colonización españolas, sin eliminar por completo las formas de producción del pasado indígena, se dislocó con violencia la economía agraria del incario y la transformaron en una economía predominantemente extractiva de minerales, determinando con ella la depauperación de la masa aborígen y la opresión del trabajador nativo, bajo el régimen forzado de la mita en el laboreo de las minas, - particularmente en Potosí -, y el yanaconazgo en la agricultura y los obrajes.

A pesar de la protección material y espiritual de las Leyes de Indias, la raza indígena, por la imposición de un sistema semi-feudal, con los repartimientos y encomiendas, fue injustamente despojada y sometida a servidumbre personal y gratuita, planteándose, por vez primera, el problema del indio y de la tierra, no como un problema racial o pedagógico, sino, esencialmente social y económico.

Asimismo, al despojo, la esclavitud y la servidumbre, se agregó un agobiador sistema tributario inhumano y degradante, que fue causa principal de las sangrientas sublevaciones de Tupac Amaru, Julián Apaza y los hermanos Katari, en su afán de reivindicar las tierras usurpadas y liberar a la población

nativa de las crueles exacciones de encomenderos, recaudadores, corregidores y caciques.

En 1825, al proclamarse la República, los criollos feudales desvirtuaron las aspiraciones político-económicas que impulsaron la Guerra de la Independencia, y en lugar de destruir la herencia colonial, realizando una efectiva revolución nacional y democrática, consolidaron el proceso de concentración de la tierra en favor de algunos latifundistas, y mantuvieron la condición servil, el atraso cultural y la opresión política de la mayoría nacional, malogrando así las posibilidades de un desarrollo ulterior sobre bases económico-capitalistas.

Finalmente, la penetración financiera del imperialismo, tampoco modificó la estructura feudal-colonialista del sistema y de la propiedad agraria, por el contrario, la minería supeditó los intereses nacionales a los suyos propios, convirtiendo el país en una semi-colonia monoprodutora de sustancias extractivas, en términos tales, que los ingentes recursos provenientes de ella, en lugar de promover la industrialización del campo, estrangularon, casi por completo, la tradicional economía de autoabastecimiento agropecuario. Asimismo, los poseedores feudales de la tierra, en estrecha alianza con el consorcio minero existente hasta el 31 de octubre de 1952, al constituirse en un freno para el desarrollo capitalista de la agricultura, al no superar los procedimientos primitivos de producción, aplicando medios técnico-agrarios modernos, al proscribir a la raza aborígen de la vida civilizada, y en fin, al complicarse directa o indirectamente con las masacres periódicas de obreros y campesinos, han demostrado su incapacidad para evolucionar de acuerdo a las necesidades históricas del país.

Por otro lado, según los datos arrojados por el Censo de 1950, se comprobó que solo el 4.50%, aproximadamente, de la totalidad de los propietarios rurales

existentes en el país, retienen el 70% de la propiedad agraria privada, con extensiones de 1.000 a 10.000 hectáreas, bajo formas de explotación semifeudal, demostrándose, así, hasta qué punto se concentró la tierra en pocas manos. Consecuencia de esa injusta, desigual y defectuosa distribución de la tierra y de las formas primitivas de trabajo, se evidencian los bajos porcentajes de cultivo, con relación al área total poseída, de acuerdo al siguiente detalle:

| | |
|--|-------|
| Propiedades trabajadas por el propio operador..... | 1.50% |
| Propiedades trabajadas con ayuda de colonos, jornaleros, etc.... | 2.44% |
| Propiedades arrendadas..... | 2.66% |
| Propiedades de comunidades indígenas..... | 2.86% |

Como resultado de la desigual tenencia de la tierra y del defectuoso sistema de explotación que la caracteriza, nuestro país siempre tubo una escasa producción agropecuaria, aun para la satisfacción de las necesidades de abastecimiento interno. Esa misma distribución injusta e irracional de la propiedad agraria y la punible despreocupación de los gobiernos oligárquicos, que no protegieron al trabajador campesino, provocaron la despoblación del agro boliviano, cuya masa humana, imposibilitada de conseguir en el campo medios adecuados de subsistencia, emigra constantemente, en busca de trabajo a los asientos mineros, a los centros urbanos y a países extranjeros, irrogando, con ello, daños incalculables al interés demográfico de la Nación y a la producción agrícola y ganadera. Tal situación no sólo es imputable a la insignificante economía campesina, en el conjunto de la economía del país, sino también a la incapacidad de tales gobiernos que, olvidando los altos intereses nacionales y por no vulnerar los privilegios del gamonalismo latifundista, jamás legislaron un sistema racional de recatastración y tributación rurales.

El despojo de la propiedad indígena y el régimen de servidumbre sostenido a lo largo de la vida republicana, se ha traducido, igualmente, en el analfabetismo de un 80% de la población adulta de Bolivia, en la falta absoluta de educación técnica del productor campesino, y en el desprecio de las tradiciones artísticas, los valores del folklore nacional y las calidades étnicas del trabajador nativo; por tal estado de servidumbre y consiguiente atraso e ignorancia, la población aborigen de Bolivia, albergada en viviendas antihigiénicas y miserables, privada de asistencia médica, desnutrida y menoscabada en el sentido espiritual y económico, registra pavorosas estadísticas de morbilidad y mortalidad, como lo han demostrado numerosos investigadores nacionales y extranjeros.

La Revolución Nacional de 1952, se propuso en su programa agrario esencialmente, elevar los actuales niveles productivos del país, transformar el sistema feudal de tenencia y explotación de la tierra, imponiendo una justa redistribución entre los que la trabajan, e incorporar en la vida nacional a la población indígena, reivindicándola en su jerarquía económica y en su condición humana. Cumpliendo esos postulados, la Comisión de Reforma Agraria, creada por Decreto N° 03301, e integrada con personas de diversos sectores de opinión y de diferentes esferas de especialidad técnica, formuló al término de su tarea las bases históricas, sociológicas, jurídicas, económicas y administrativas de la Reforma Agraria en Bolivia tratando de reflejar la expresión de las grandes mayorías de obreros, campesinos y clase media. De acuerdo con tales antecedentes, fueron objetivos fundamentales de la Reforma Agraria los siguientes:

a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando, para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo;

- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas;
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos;
- d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito;
- e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables;
- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano;

De alguna manera la Reforma Agraria definió no solamente políticas para la distribución de tierra, sino que estas se encontraban integradas a acciones complementarias relativas a la promoción del desarrollo productivo en el área rural en combinación con acciones para la conservación de los recursos naturales.

El 24 de noviembre de 1992, se declara la intervención al Consejo nacional de Reforma Agraria y al Instituto Nacional de Colonización, como efecto de:

- Que ambas instituciones carecían de estadísticas actualizadas acerca de la cantidad de tierra que fue entregada y consolidada a favor del sector campesino, ello provocó la duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones, e incluso el comercio ilegal de la tierra y el loteamiento clandestino.
- La existencia de numerosas denuncias sobre el abandono de los trámites en forma injustificada, dio como resultado la reversión de tierras al Estado, agregándose a ello las distintas reversiones dolosas e ilegales, que perjudicaron a los legítimos dueños de la tierra.
- No existía un reordenamiento territorial por departamentos respecto al uso de la tierra y menos se conocía a cuanto ascendía el total de las tierras dotadas, adjudicadas y revertidas por lo que el manejo fue totalmente irregular en las áreas de distribución y redistribución de tierras.
- La falta de coordinación entre Consejo nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Geográfico Militar acerca del registro detallado de la propiedad rural.
- “La necesidad de calificar la jurisdicción entre las diferentes instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimientos de territorios indígenas y conservación del medio ambiente a fin de evitar el actual conflicto, proponiendo criterios comunes para coordinar su acción y conciliar sus principios operativos.”²

² Hernaiz Irene y otro. La Ley I.N.R.A. en el Espejo de la Historia Plural. Editores. La Paz – Bolivia. 2001. Pág. 22.

A fines del año 1993, como uno de los primeros resultados de la intervención y en el marco del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), se presentó el Anteproyecto de la Ley INTI, que básicamente era una norma destinada a modificar la estructura y composición orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria, resultando ser una norma eminentemente inconstitucional.

En respuesta al planteamiento del gobierno, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en coordinación con la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB), presentó el proyecto de Ley alternativa denominada INKA, la cual era parecida a la propuesta planteada por el gobierno con pequeñas diferencias en el grado de participación de los sectores de la sociedad civil y en consecuencia en la toma de decisiones.

La 1715 de 18 de octubre de 1996, surge como producto de una crítica y auto crítica de la situación actual de tenencia de la tierra y nace del diálogo de los distintos sectores involucrados en el tema, teniendo por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.

Con la fuerza de la Marcha por la Tierra el 28 de noviembre de 2006, se modificó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria “Ley N° 1715” a través de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria “Ley N° 3545”. Asimismo, el 2 de agosto de 2007 se puso en vigencia, a través del D.S. N° 29215, el nuevo Reglamento de la Ley modificada.

De todo lo señalado precedentemente, y siendo que hasta la fecha no se ha logrado el saneamiento de la totalidad del territorio boliviano, mas aún siendo que subsiste el acaparamiento de ingentes cantidades de tierra que no cumple la función económico – social, por parte de unas cuantas familias terratenientes las mismas que a su vez son dueñas de la mayoría de la fuerza productiva del país, resulta menester realizar nuevas estrategias para poder llegar a realizar verdaderamente una Revolución Agraria que permita la distribución equitativa de la tierra en un contexto de igualdad y fraternidad entre todos los sectores de la sociedad boliviana.

4.4 Marco Conceptual

- **Fraude.-** Es el engaño, abuso de confianza de la administración pública, acto contrario a la verdad o a la rectitud. Comprende todos los actos de los beneficiarios, en los que valiéndose de simulaciones, tienden a hacer ilusoria la actividad productiva realizada en su predio.
- **Función Económico – Social (FES).-** “LA Función Económico – Social es un concepto integral que comprende áreas aprovechadas, de descanso (solo en actividades agrícolas), de proyección de crecimiento, servidumbres ecológicas y reservas privadas de patrimonio natural que no excederá la superficie consignada en el título ejecutorial o tramite, salvo posesión legal.

Se entenderá que la mediana propiedad y la Empresa Agropecuaria, cumplen la Función Económico – Social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan, actual y efectivamente actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, salvando casos de desastres naturales.

Pero además y sobretodo la existencia de la Función Económico - Social a la que están sujetas la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, se basa en el beneficio de la sociedad y el interés colectivo por lo que las actividades productivas que desarrolle un propietario o poseedor no deben ser contrarias a estas.

Por esta razón donde exista un sistema servidumbral, trabajo, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personal cautivas en el área rural, se sujetaran alas regulaciones previstas en la normativa especial y no darán lugar en ningún caso al reconocimiento de derechos ni de cumplimiento de la Función Económico – Social.

Para el caso de actividades forestales, de investigación, conservación y protección de la biodiversidad y ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones, verificadas en campo. Este tipo de actividades únicamente se reconocerá si el predio tiene antecedentes en títulos ejecutoriales o tramite agrario”.³

- **Beneficiarios.-** Denominación que reciben los propietarios, subadquirentes y poseedores de los predios.
- **Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento.-** El Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, son tareas destinadas a precautelar, resguardar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias vigentes a momento de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria; así como la ejecución de la supervisión y el seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento. La Dirección Nacional del

³ Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social. La Paz Bolivia. 2008.

Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de la Unidad Control, Supervisión y Seguimiento puede disponer la investigación sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en el Reglamento Agrario en los Arts. 160, 268, 269 y 270.

- **Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG).**- Es una entidad al servicio directo de la agricultura y la pecuaria y de toda actividad conexas a la importación y exportación de alimentos.
- **Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PRONEFA).**- Entendido como el programa de vacunación de ganado declarado como interés y prioridad nacional, dependiente del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria “SENASAG”.
- **Ganadería Extensiva.**- “La ganadería Extensiva consiste en la cría y mantenimiento de los animales en extensiones mas o menos amplias por las que los animales vagan con cierta libertad buscando su propio alimento o siendo suplementados con aportes extraordinarios”.⁴
- **Pastoreo.**- “Es un sistema en el que se combina la pradera y el ganado”.⁵
- **Ganadería intensiva.**- “Consiste en la cría intensiva que se realiza en un régimen de concentración y en casos extremos los animales nunca llegan a salir de las naves de cría y engorde de las granjas”.⁶

⁴ Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social. La Paz - Bolivia.

⁵ Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social. La Paz - Bolivia.

⁶ Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social. La Paz - Bolivia.

- **Ecoturismo.-** El ecoturismo consiste en visitas a las áreas geográficas relativamente inalteradas, con la finalidad de disfrutar y apreciar sus atractivos naturales o culturales, por medio de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y propicia la participación activa de poblaciones locales en los procesos de planificación y en la distribución de sus beneficios.

4.5 Marco Jurídico Positivo

Los instrumentos jurídicos que definen la acción del Estado en cuanto a materia agraria se refiere, están dentro de la concepción de:

La Constitución Política del Estado.- Que reconoce que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.- Que estableció la estructura orgánica, atribuciones y el régimen de distribución de tierras; garantizando el derecho propietario sobre la tierra que cumple la función social o función económico - social; así como regula el saneamiento de la propiedad agraria en todas sus modalidades.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.- Que modifica e incorporar nuevas disposiciones a la Ley N° 1715 de 18 de Octubre de 1996 – Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, así como adecua y compatibiliza las disposiciones a la Ley N° 3351 de 21 de Febrero de 2006 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo.

La Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social.- Que regula los procedimientos que deben ser aplicados en todos los procedimientos de saneamiento en las distintas modalidades establecidas en la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545 y el Decreto Supremo N° 29215.

5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Por qué la necesidad de modificar el artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215, reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con el fin de garantizar su aplicabilidad?

6. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

6.1 Objetivo General

- Demostrar la necesidad de modificar el artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215, reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con el fin de garantizar su aplicabilidad.

6.2 Objetivos Específicos

- Explicar los problemas del artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215, reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria por ser inaplicable.
- Analizar, el rol de la investigación del fraude en la función económico - social, desde las funciones que realiza la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento.

- Proponer un proyecto de modificación del 160 del Decreto Supremo N° 29215, reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

7.1 MÉTODOS

7.1.1 Método Inductivo

Este método de investigación nos permitirá analizar las falencias existentes dentro de la normativa agraria que regula el fraude en la función económico social de las propiedades agrarias.

7.1.2 Método Observación

La percepción diaria en la práctica jurídica posibilitará un acercamiento al uso efectivo de la formulación del tema.

7.1.3 Método Comparativo

Para la realización del presente trabajo será necesario comparar el ser con el deber ser de la norma.

7.2 TÉCNICAS

7.2.1 Técnica Bibliográfica

El registro de los libros, textos, leyes, decretos, reglamentos, paginas Web, etc. Servirán de ayuda en la presentación de este trabajo.

7.2.2 Técnica de Entrevista no Estructurada

Permitirá obtener las opiniones de los directos involucrados (personal de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria), mediante la utilización de preguntas abiertas que posibilitarán la recolección de información de manera directa.

CAPÍTULO II DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFIA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Los Incas, en la época precolonial, no obstante el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la técnica rudimentaria que caracterizaba su régimen económico, aseguraron a su pueblo la satisfacción de sus necesidades, conservando las formas de apropiación y cultivo colectivo de la tierra, organizando una administración previsora y regulando la producción y el consumo.

Durante la conquista y la colonización españolas, sin eliminar por completo las formas de producción del pasado indígena, se dislocó con violencia la economía agraria del incario y la transformaron en una economía predominantemente extractiva de minerales, determinando con ella la depauperación de la masa aborígen y la opresión del trabajador nativo, bajo el régimen forzado de la mita en el laboreo de las minas, - particularmente en Potosí -, y el yanaconazgo en la agricultura y los obrajes.

A pesar de la protección material y espiritual de las Leyes de Indias, la raza indígena, por la imposición de un sistema semi-feudal, con los repartimientos y encomiendas, fue injustamente despojada y sometida a servidumbre personal y gratuita, planteándose, por vez primera, el problema del indio y de la tierra, no como un problema racial o pedagógico, sino, esencialmente social y económico.

En 1573, durante la época de la Colonia, el Virrey Francisco de Toledo adoptó una serie de medidas administrativas que estableció el pago del tributo en dinero en las provincias de la Real Audiencia de Charcas. A partir de esa

disposición la economía indígena sufrió una profunda y notable transformación. Los tributos fijados tenían aranceles muy elevados y la producción agrícola de los indígenas era insuficiente para cubrir por completo las obligaciones impositivas, el valor monetario de los productos nativos no alcanzaba a la tasa del tributo, la imposición monetaria fue tal que los indígenas se vieron obligados a la venta de su fuerza de trabajo para cumplir con el pago del tributo. Asimismo, a este agobiador sistema tributario se agregó el despojo, la esclavitud y la servidumbre de campesinos, las cuales fueron las causas principales de las sangrientas sublevaciones de Tupac Amaru, Julián Apaza y los hermanos Katari, en su afán de reivindicar las tierras usurpadas y liberar a la población nativa de las crueles exacciones de encomenderos, recaudadores, corregidores y caciques.

En 1825, al proclamarse la República, los criollos feudales desvirtuaron las aspiraciones político-económicas que impulsaron la Guerra de la Independencia, y en lugar de destruir la herencia colonial, realizando una efectiva revolución nacional y democrática, consolidaron el proceso de concentración de la tierra en favor de algunos latifundistas, y mantuvieron la condición servil, el atraso cultural y la opresión política de la mayoría nacional, malogrando así las posibilidades de un desarrollo ulterior sobre bases económico-capitalistas.

Finalmente, la penetración financiera del imperialismo, tampoco modificó la estructura feudal-colonialista del sistema y de la propiedad agraria, por el contrario, la minería supeditó los intereses nacionales a los suyos propios, convirtiendo el país en una semi-colonia monoprodutora de sustancias extractivas, en términos tales, que los ingentes recursos provenientes de ella, en lugar de promover la industrialización del campo, estrangulaban, casi por completo, la tradicional economía de autoabastecimiento agropecuario. Asimismo, los poseedores feudales de la tierra, en estrecha alianza con el

consorcio minero existente hasta el 31 de octubre de 1952, al constituirse en un freno para el desarrollo capitalista de la agricultura, al no superar los procedimientos primitivos de producción, aplicando medios técnico-agrarios modernos, al proscribir a la raza aborígen de la vida civilizada, y en fin, al complicarse directa o indirectamente con las masacres periódicas de obreros y campesinos, demostraron su incapacidad para evolucionar de acuerdo a las necesidades históricas del país.

En 1950, según los datos arrojados por el Censo se comprobó que solo el 4.50%, aproximadamente, de la totalidad de los propietarios rurales existentes en el país, retenían el 70% de la propiedad agraria privada, con extensiones de 1.000 a 10.000 hectáreas, bajo formas de explotación semifeudal, demostrándose, así, hasta qué punto se concentró la tierra en pocas manos. Consecuencia de esa injusta, desigual y defectuosa distribución de la tierra y de las formas primitivas de trabajo, se evidencian los bajos porcentajes de cultivo, con relación al área total poseída, de acuerdo al siguiente detalle:

| | |
|--|-------|
| Propiedades trabajadas por el propio operador..... | 1.50% |
| Propiedades trabajadas con ayuda de colonos, jornaleros, etc.... | 2.44% |
| Propiedades arrendadas..... | 2.66% |
| Propiedades de comunidades indígenas..... | 2.86% |

Como resultado de la desigual tenencia de la tierra y del defectuoso sistema de explotación que la caracteriza, nuestro país siempre tubo una escasa producción agropecuaria, aun para la satisfacción de las necesidades de abastecimiento interno. Esa misma distribución injusta e irracional de la propiedad agraria y la punible despreocupación de los gobiernos oligárquicos, que no protegieron al trabajador campesino, provocaron la despoblación del agro boliviano, cuya masa humana, imposibilitada de conseguir en el campo medios adecuados de subsistencia, emigra constantemente, en busca de

trabajo a los asientos mineros, a los centros urbanos y a países extranjeros, irrogando, con ello, daños incalculables al interés demográfico de la Nación y a la producción agrícola y ganadera. Tal situación no sólo es imputable a la insignificante economía campesina, en el conjunto de la economía del país, sino también a la incapacidad de tales gobiernos que, olvidando los altos intereses nacionales y por no vulnerar los privilegios del gamonalismo latifundista, jamás legislaron un sistema racional de recatastración y tributación rurales.

El despojo de la propiedad indígena y el régimen de servidumbre sostenido a lo largo de la vida republicana, se ha traducido, igualmente, en el analfabetismo de un 80% de la población adulta de Bolivia, en la falta absoluta de educación técnica del productor campesino, y en el desprecio de las tradiciones artísticas, los valores del folklore nacional y las calidades étnicas del trabajador nativo; por tal estado de servidumbre y consiguiente atraso e ignorancia, la población aborigen de Bolivia, albergada en viviendas antihigiénicas y miserables, privada de asistencia médica, desnutrida y menoscabada en el sentido espiritual y económico, registra pavorosas estadísticas de morbilidad y mortalidad, como lo han demostrado numerosos investigadores nacionales y extranjeros.

2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

Desde 1825 con el advenimiento de la República, Simón Bolívar propuso resolver la situación de los indígenas a través de dos Decretos Bolivarianos: el de Cuzco y el de Trujillo. Estos instrumentos legales tenían como objetivos: a) la constitución de la propiedad privada, b) la institución del salario para todo aquel que trabaja, c) la abolición del tributo indígena, y d) la supresión de la servidumbre. Sin embargo, la política del Libertador fue vulnerable e inaplicable porque pretendió constituir la propiedad privada en base a la fragmentación de tierras de la comunidad que había sobrevivido a la Colonia. Pero la principal

contradicción se dio entre las ideas liberales de Bolívar y las necesidades económicas del Estado naciente.

Un año después, José Antonio de Sucre, en cuanto a la propiedad de la tierra, ordenó el cumplimiento de la Ley del 27 de diciembre de 1826 que, aparte de excluir a las comunidades del pago de la contribución directa, estableció las normas que debían cumplir los indígenas para solicitar la dotación o consolidación de tierras. *“El indígena que quiera adquirir en perpetuidad los terrenos que hoy ocupa, u otros baldíos, podrá pedirlos por escrito ante el gobernador de su provincia”*. Además se estableció que las tierras dotadas a los indígenas no podían ser enajenadas hasta pasados los diez años.

Por Decreto del 13 de febrero de 1843, el Gral. José Ballivián ordenó una visita de todos los terrenos sobrantes, baldíos y los que por algún título correspondieran al Estado. A pesar de que el artículo 3 de este decreto establecía textualmente que: *“(…) se exceptúa de esta investigación las tierras que poseen los originarios, por repartimiento o sucesión, siempre que no se hubieran avanzado sobre tierras fiscales”*, sus medidas desconocieron los derechos de propiedad de los indígenas adoptándose una política discriminatoria y anti – indigenal. Los miembros de comunidad o indígenas originarios fueron declarados simples enfiteutas (arrendatarios), ya que el dominio directo de las tierras que usufructuaban correspondía al Estado.

El presidente José María Linares, por su parte, trató de consagrar libertades efectivas para los indígenas, dictando el 18 de enero de 1858, un Decreto que prohibía a políticos, militares, curas y demás funcionarios públicos, hacer trabajar a los indígenas en servicios personales sin que mediare contrato y pago de servicios. (Maldonado 1956: 285).

La política agraria del gobierno del Gral. José María Achá puede entenderse como la medida agraria que mejor comprendió el espíritu de los decretos de Bolívar, política contenida en el Decreto del 28 de febrero de 1863. Este Decreto buscaba resolver la cuestión agraria proclamando el derecho de propiedad de los indígenas; en su primer artículo declaró vigente el Decreto del 4 de julio de 1825 (de Simón Bolívar), en lo que se refería al reparto de 2 y 4 topos de terreno a los indígenas llamados forasteros o sin tierras. Mientras que en su segundo artículo, este decreto puso en vigencia la Ley del 28 de septiembre de 1831 (de Andrés de Santa Cruz) que declaró propietarios a los indígenas. Lamentablemente rigió apenas pocos meses ya que el Decreto fue abrogado por ley de 19 de junio del mismo año.

Un año después, Manuel María Aguirre (Ministro de Hacienda de Achá) emitió la Resolución Suprema del 12 de septiembre de 1864 que declaraba vigentes las circulares del 16 de enero y 27 de agosto de 1858, en virtud de las cuales los terrenos ocupados por los indígenas debían ser respetados. Esta resolución declaró que por regla general: “Los terrenos ocupados por los naturales con sus ganados y sembradíos, no sean mensurados ni avaluados, pues no se pueden adjudicar a nadie”. Jurídicamente, el acto administrativo del Ministro Aguirre buscaba fortalecer los derechos que tenían los indígenas sobre sus tierras garantizándoles el uso, goce y disfrute de sus dominios. Mientras que en la práctica esta medida consolidaba el desarrollo de las fuerzas productivas del área rural, respetaba la libre evolución de las comunidades originarias y apoyaba el progreso de la agricultura nacional; los alcances de esta Resolución, lamentablemente, duraron muy poco.

Hasta esta parte de la historia, la mayor parte de los cronistas y políticos del siglo XIX coinciden en señalar que, hasta antes del gobierno de Melgarejo, dos terceras partes del suelo agrícola pertenecían a las comunidades indígenas. Sin embargo esta realidad cambió drásticamente en los años posteriores, periodo

conocido como el “sexenio” melgarejista que con la venta de las comunidades se esclavizó al indio realizando un proceso de despojo promovido desde el Estado.

“El primer instrumento legal que inició este periodo fue el Decreto del 20 de marzo de 1866. Esta disposición agraria estableció expresamente que si el indígena que, dentro el término de 60 días, después de notificado, no recabara su título de propiedad abonando la suma de 25 a 100 pesos, quedaba privado de la propiedad sobre su fundo rústico. El artículo 5º de este decreto ordenó que si el indígena no cumplía con aquellas prescripciones “será privado del beneficio y su terreno se enajenará en pública subasta”, bajo el principio de que las tierras son del Estado. Posteriormente la Asamblea Constituyente de 1868 reunida en La Paz, sancionó la Ley del 28 de septiembre de 1868, cuyo primer artículo dispuso que “Las tierras poseídas por la raza indígena y conocidas con el nombre de comunidades se declaran propiedad del Estado”. De esta manera se estatizó la tierra de los indígenas y el ordenamiento jurídico agrario que reconocía la propiedad de los comunarios sobre sus tierras fue seriamente afectado en sus raíces porque atacó la inviolabilidad de la propiedad, eliminando el vínculo propietario entre el indio y la tierra. En el fondo contiene rasgos agrarios feudales”⁷.

Las ventas de tierras de origen durante el gobierno de Melgarejo no fueron permanentes. Los adversarios de Melgarejo se aliaron con los dirigentes indígenas, y en diciembre de 1870 anunciaron que, en caso de victoria, los ayllus recuperarían sus tierras. A partir de esta situación los indígenas siguieron una doble estrategia: primero luchando en contra de las fuerzas de Melgarejo, y en segundo lugar ocupando tierras. (Maldonado 1956: 289 - 291).

⁷ ROJAS CALIZAYA, Juan Carlos. La Reforma Agraria Boliviana Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Santiago de Chile – Chile. 2006.

El gobierno revolucionario del Dr. Agustín Morales (1871) inmediatamente después de derrocar al gobierno anticampesino de Melgarejo, dictó un conjunto de medidas agrarias que restituyeron la propiedad y la libertad de los indígenas. Posteriormente, Morales convocó a una Asamblea Constituyente, que declaró y ratificó el decreto de propiedad de los indígenas y anuló como atentatorio el derecho de propiedad, las ventas y adjudicaciones que se practicaron bajo la dominación de Melgarejo; es así que por Ley de 31 de julio de 1871, se dispuso la anulación de las ventas, adjudicaciones o enajenaciones sobre los terrenos de origen y de comunidades. Sin embargo, a pesar de estas disposiciones concretas, muchos indígenas no llegaron a recobrar sus tierras porque fueron perdiendo su derecho a través de extorsiones o transacciones. (Urquidí 1966: 175).

En el gobierno de Tomás Frías se promulgó la Ley de 5 de octubre de 1874, que ordena la “exvinculación de las tierras de comunidad” con la consiguiente creación de las Juntas Revisoras, con la finalidad de reestablecer la propiedad privada individual y desconocer la comunidad que había logrado subsistir. Esta ley legalizó el despojo sufrido por los comunarios a lo largo de la historia. (Barrenechea 2002: 84). La Ley de Ex vinculación de tierras disponía que desde el momento de conferirse títulos de propiedad individual, la ley no reconocería comunidades ni ayllus, ya que una vez que las Juntas inicien sus funciones éstos serían desconocidos jurídicamente. Esta Ley se basó en el principio individualista liberal que desconoce la propiedad colectiva sobre la tierra.

En mayo de 1876, Hilarión Daza, co-autor de la insurrección que derrocó la tiranía de Melgarejo, ascendió a la presidencia de la República impulsado por las masas indígenas y populares; dictó una serie de disposiciones agrarias inspiradas en la legislación agraria revolucionaria del gobierno Agustín Morales,

misma que eliminó el régimen feudal melgarejista reivindicando las tierras comunales y restituyendo la libertad de los indígenas. Esta política puede entenderse como el último intento por mantener un ordenamiento agrario democrático de Bolivia en el siglo XIX por su concepción orientada a proteger los derechos indígenas sobre la tierra.

La Resolución Suprema de 24 de julio de 1876 estableció que los neófitos (aquellos indígenas de selvas y llanos orientales) “por el sagrado derecho de primera ocupación” eran propietarios de los terrenos que poseían en la provincia Cordillera (Chaco de Santa Cruz); en tal virtud no podían ser expropiados ni desposeídos por la fuerza ordenando al Subprefecto resguardar este derecho. También emitió la Resolución Suprema del 5 de febrero de 1877, por la cual prohibía las ventas de tierras de origen.

El Gral. Narciso Campero, por ley del 1 de octubre de 1880, ratificó el artículo 1º de la Ley de Tomas Frías confirmando a los indígenas la propiedad sobre toda la extensión de sus terrenos sobre la cual ejercían posesión, incluso reconoció que ellos serían propietarios de sus tierras “(...) aunque dicha extensión fuese mayor que la designada por repartimientos anteriores”. También establecía que los indígenas sin tierra (forasteros y colonos) quedaban eximidos “de los servicios oficiales o al Estado... como el postillonaje, pongueaje y otros”.

Esta Ley Agraria, sancionada por la Convención Nacional de 1880 y promulgada por Narciso Campero en octubre de ese año, fue el instrumento decisivo para el avasallamiento de las comunidades indígenas porque se les considera como propietarios individuales solamente, retornando a Bolivia al sistema feudal. Acertadamente Alejandro Ovando Sanz dice: “La Ley de 1º de octubre de 1880 sirvió para iniciar la más grande transformación agraria operada en el país, o sea, el paso de las tierras de indígenas a manos de los usurpadores blancos, bajo la ficción de la revisita de tierras de comunidad”.

“La revolución de 1889, donde se aliaron indígenas y liberales, llevó a la presidencia a José Manuel Pando. A pesar de que propuso una radical reforma a la legislación de tierras fiscales no pudo variar el proceso de convertir comunidades en haciendas”⁸.

En noviembre de 1900 el Congreso sancionó la Ley de continuación de la Revisita General y Exvinculación de Tierras de Comunidad; por tanto no hubo un cambio estructural con el triunfo de los liberales, ya que sometieron al movimiento campesino y continuaron la política de usurpación de tierras comunales para convertirlas en haciendas y a los comuneros en siervos y esclavos.

En el lapso transcurrido entre 1880 y 1900 una gran cantidad de comunidades indígenas se convirtió en latifundios y haciendas; se extendió masivamente la servidumbre en las zonas del altiplano y los valles del país, y los comuneros libres pasaron a calidad de colonos. Durante este breve tiempo de dos décadas se estableció oficialmente en Bolivia el semiesclavista régimen del colonato.

El presidente Ismael Montes, en una Circular el 22 de diciembre de 1908 emite instrucciones y recomendaciones a los prefectos departamentales de “asegurar la protección y las garantías de los derechos y la propiedad de la raza indígena” y una aparente prohibición del pongueaje, pues no llegó a tocar la larga cadena de servicios servidumbrales que los pongos y los colonos estaban obligados a prestar en casas particulares, entidades públicas y privadas, y en las haciendas.

En el periodo de Eliodoro Villazón, continuó el mismo ritmo acelerado y conciente por constituir la propiedad latifundaria. Aunque en abril de 1912 se quiso contener el aumento de los latifundios prohibiendo la tramitación de

⁸ ROJAS CALIZAYA, Juan Carlos. La Reforma Agraria Boliviana Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Santiago de Chile – Chile. 2006.

solicitudes de tierras baldías allí donde existieran tierras de origen de propiedad de indígenas comuneros; con esto se pretendía evitar que los acaparadores de tierras despojaran tierras a los comuneros, por la vía del procedimiento legal.

En una segunda presidencia de Ismael Montes, su política agraria se orientó a la expansión del latifundio a favor de los liberales. Esta política originó un intenso debate en el parlamento, resultado del cual es la Ley del 11 de septiembre de 1915 que suspendió la venta de tierras baldías y de esta manera se dio un poco de tranquilidad a los originarios.

Con la gestión de José Gutiérrez Guerra, se cumplieron 20 años de control estatal del Partido Liberal en Bolivia, periodo caracterizado por la expansión de propiedades latifundarias ilimitadas.

Durante el gobierno del Dr. Bautista Saavedra, se promulgó el Decreto Supremo de 2 de octubre de 1920, por el cual, se determina que las tierras poseídas por los indígenas no podían ser enajenadas ni transferidas, sino mediante remate público judicial. Este Decreto fue elevado a la categoría de Ley el 8 de enero de 1925, poniendo freno a las ejecuciones ilegales y fraudulentas de que eran víctimas los indígenas comuneros.

Durante la presidencia del Gral. Gualberto Villarroel, se promulgaron cuatro decretos a favor de los campesinos, a través de los cuales se abolía el pongueaje y toda forma de servidumbre obligatoria o gratuita; ordenaba el pago por todo trabajo realizado; prohibía las exacciones, y exigía a los hacendados instalar escuelas para la educación de los niños indígenas. (Maldonado 1974: 304).

Estas medidas constituyeron un antecedente a la Reforma Agraria, si bien durante el gobierno de Villarroel, ninguno de los decretos llegó a cumplirse, hubo intentos de romper con el pongueaje cuando aún vivía Villarroel, en medio

de grandes conflictos, pero una vez derrocado, todo quedó archivado.(Albo, Barnadas 1985: 222).

Como se puede apreciar en este breve recuento histórico, las principales decisiones políticas y administrativas relativas a la reforma agraria se caracterizaron por una pugna entre conservadores y liberales. Los primeros propugnaron políticas orientadas a suprimir el vínculo propietario entre el indígena y la tierra, con la finalidad de establecer el régimen de haciendas y someter a los indígenas al sistema servidumbral del colonato. En tanto que los segundos pretendieron reconocer los derechos indígenas sobre las tierras y eliminar la servidumbre; son pocos resultados. Al final, con ambas corrientes siempre perdieron los indígenas, porque sus derechos no fueron respetados o fueron distorsionados.

Si bien la economía boliviana dependía de la minería, Bolivia era un país con características eminentemente rurales. Más del 60% de la población nacional residía en el área rural y la producción agropecuaria tenía gran importancia en la economía nacional. Realidad rural caracterizada por la presencia de la hacienda, entendida como la propiedad privada de grandes superficies de tierra sin el empleo de medios técnicos, cuya producción estaba basada en la sobreexplotación de los indígenas en condición de siervos.

En este contexto las haciendas en manos del 4.5% de los propietarios concentraban el 70% de la propiedad agraria en unidades superiores a las 1.000 hectáreas, cuyo sistema productivo no permitía ocupar más del 3% de estas tierras; asimismo tenían cautiva a una masa laboral de un millón y medio de personas, la mitad de la población nacional.

Estas fueron las condiciones estructurales que dieron lugar a la Revolución de corte nacionalista en 1952, condiciones que retenían a Bolivia en la época

feudal y que la alejaban de las posibilidades de desarrollo con sentido propio en un mundo que sufría cambios rápidos.

3. EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA DE 1953

La Reforma Agraria, como parte del programa de la Revolución Nacional de 1952, formó parte de las grandes transformaciones impulsadas por el MNR, donde confluyeron los colonos de las haciendas que vivían en condición de siervos sin derecho a la tierra que trabajaban para el patrón, los indígenas que fueron despojados de sus tierras comunales y los movimientos políticos (MNR); unos pretendían liberarse de la servidumbre, otros la restitución de sus tierras y otros liberar las fuerzas productivas para el desarrollo nacional.

Esta medida estaba orientada a transformar la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, cuya consigna **“la tierra es para quien la trabaja”** fue cobrando cuerpo en el discurso político “formal” entre las organizaciones indígenas y partidos políticos, una década antes; dentro el MNR se decantó como parte de la liberación del indio. El blanco de la Reforma Agraria boliviana fue el sistema de hacienda basado en la explotación de la mano de obra gratuita de peones en grandes extensiones de tierra improductiva, símbolo de la realidad agraria hasta ese entonces. De ahí que era imperativo eliminar el latifundio y la servidumbre, para democratizar el acceso a la tierra de manera que cualquier ciudadano tenga derecho a la propiedad.

El hecho de eliminar el régimen de servidumbre pretendía incorporar una importante fuerza de trabajo al mercado laboral, como una de las condiciones básicas para el ejercicio de la ciudadanía. Esto haría posible la participación de los campesinos en el mercado interno como oferentes de productos agropecuarios (especialmente alimentos) y fuerza de trabajo, así como

demandantes de otros productos. La condición de ciudadanía se complementó con el derecho al voto y a la educación gratuita.

Esta medida hacía posible la movilidad social y territorial de la población dando lugar a su distribución en áreas poco pobladas. Es donde la propuesta se articula con la necesidad de integrar el territorio nacional, dando lugar a lo que se denominó “**marcha al oriente**”, por ser una región aislada del centro económico y político, así como poco poblada hasta entonces. Por otro lado, estas medidas son contenidas en líneas económicas fundamentales como la diversificación económica y la sustitución de importaciones, definidas como estratégicas para Bolivia en ese momento histórico.

La política apunta a la transformación radical de la estructura agraria, en función del desarrollo nacional, desde una perspectiva capitalista. El haber incorporado las formas de propiedad mediana y empresa agropecuaria, indican que parte de la estructura está orientada a incorporar su producción al mercado; por otro lado, al reconocer la pequeña propiedad y especialmente la propiedad comunaria, se plantea la existencia de formas de producción colectiva cuya orientación no es el mercado. Es decir que estas formas de propiedad y producción sobrevivieron a la Colonia y toda la época Republicana hasta entonces.

Este proceso de distribución de tierras, iniciado por la toma de tierras perteneciente a ex - haciendas por parte de los colonos y continuada desde el Estado, pudo mantener la realidad agraria en paz por el lapso de 40 años, con un movimiento campesino aliado del Estado. En el decurso de este periodo, se considera que la Revolución fue traicionada por sus protagonistas terminando por abandonar sus principales postulados para acentuar la dependencia de Bolivia sin haber logrado su desarrollo como nación. En materia agraria, no se

logró resolver el problema del latifundio y originó el minifundio en altiplano y valles.

La Reforma Agraria también se propuso en su programa agrario esencialmente, elevar los actuales niveles productivos del país, transformar el sistema feudal de tenencia y explotación de la tierra, imponiendo una justa redistribución entre los que la trabajan, e incorporar en la vida nacional a la población indígena, reivindicándola en su jerarquía económica y en su condición humana. Cumpliendo esos postulados, la Comisión de Reforma Agraria, creada por Decreto N° 03301, e integrada con personas de diversos sectores de opinión y de diferentes esferas de especialidad técnica, formuló al término de su tarea las bases históricas, sociológicas, jurídicas, económicas y administrativas de la Reforma Agraria en Bolivia tratando de reflejar la expresión de las grandes mayorías de obreros, campesinos y clase media. De acuerdo con tales antecedentes, fueron objetivos fundamentales de la Reforma Agraria los siguientes:

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando, para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo;
- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas;
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos;

- d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito;
- e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables;
- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano;

De alguna manera la Reforma Agraria definió no solamente políticas para la distribución de tierra, sino que estas se encontraban integradas a acciones complementarias relativas a la promoción del desarrollo productivo en el área rural en combinación con acciones para la conservación de los recursos naturales.

3.1 Resultados de la Reforma Agraria

Me permito citar a continuación de manera general, los resultados más relevantes obtenidos por la reforma agraria:

“Sin duda alguna el más relevante logro es el proceso de distribución de tierras que en Bolivia se inició en 1953. Ese año entró en vigencia la Reforma Agraria mediante el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, que estableció la creación del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y

posteriormente el ex Instituto Nacional de Colonización (INC -1965), constituyéndose así dos entidades encargadas de la distribución de tierras en Bolivia hasta el 24 de noviembre de 1992, fecha en la cual se dispone la intervención de ambas entidades.

Los criterios propuestos sobre los cuales debía realizarse este proceso de distribución de tierras, fueron los siguientes:

- a) **Propiedad:** entendido como el derecho individual o colectivo de uso, goce y disposición de una parcela de tierra en zona rural.
- b) **Condición:** entendida como el cumplimiento de una función útil, sea económico, social o ambiental (uso de la tierra en actividades productivas de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra) y,
- c) **Criterios:** finalidad (residencial o productiva), forma de trabajo (directo o por inversión), destino de la producción (subsistencia o mercado), limitaciones legales (alienable o no) y superficie.

En base a los criterios mencionados anteriormente, entre 1953 y 1993, se distribuyeron 57.3 millones de hectáreas de las 109.858.100,0000 hectáreas que tiene en total 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 colectivos⁹.

4. INTERVENCIÓN AL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y AL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.

⁹ ROJAS CALIZAYA, Juan Carlos. La Reforma Agraria Boliviana Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Santiago de Chile – Chile. 2006.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) surgió con la Ley de Reforma Agraria funcionando desde 1953 hasta 1992, con trámites jurisdiccionales basados en la demanda, es decir, en la solicitud de tierras que realizaban las personas naturales o jurídicas, tenía competencia en todo el territorio nacional, excepto en las áreas de colonización a partir de 1965.

El Instituto Nacional de Colonización (INC) fue creado en 1965 para la distribución de tierras a través de planes de colonización, en superficies entre 10 y 50 hectáreas. Se basaba en la oferta de tierras organizando asentamientos en áreas previamente planificadas; sin embargo, la dinámica de apropiación de tierras sobrepasó su capacidad y terminó trabajando a demanda, legalizando los asentamientos espontáneos promovidos por distintos actores sociales. Su radio de acción se circunscribió a la zona geográfica de subtrópico y cesó en su funcionamiento en 1992.

En el año 1992, Hedim Céspedes, Ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, aprovechando sus influencias, pretendió consolidar en su favor una dotación de cerca de 100.000 hectáreas en una zona fronteriza con el Brasil. Este hecho destapó la corrupción en las instituciones agrarias y, ante la protesta generalizada, obligó al gobierno intervenir el CNRA e INC, como entidades responsables de la dotación de tierras. A su vez, este episodio dejó en precedente que la tierra fue utilizada, por sucesivos gobiernos, para el pago de favores políticos o para conseguir el apoyo de ciertos sectores sociales al gobierno.

Los principales problemas, aunque no los únicos, fueron aquellos incubados al interior tanto del CNRA e INC; problemas relativos a los procedimientos técnico jurídicos como administrativos. Por falta de control en el proceso y deficiencias técnicas se promovió la sobreposición de derechos con el resultado de doble y hasta triple titulación en un mismo predio; mediante actos irregulares vinculados

a corrupción se emitieron títulos sin sustento legal ni técnico; o a través de procedimientos regulares o irregulares se toleró, cuando no promovió, la concentración de tierra en grandes extensiones.

La falta de información básica para administrar tanto el recurso tierra como el proceso agrario, así como la actitud de resolver los problemas en gabinete, dieron lugar a un caos en la información y la colisión de derechos. No se elaboraron mapas base, mosaicos de propiedades, referencias geográficas como elementos indispensables para procesos de distribución de tierras; junto con la ausencia de un catastro rural confiable dieron lugar a que más del 50% de las propiedades no pueden ser ubicadas en el terreno, o que existan conflictos entre los “propietarios”.

Aún con lo descrito anteriormente, 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 siete años.

Debido al manejo discrecional se fue deslegitimando la institucionalidad. A esto contribuyeron la baja asignación de presupuesto, la designación de personal más por criterio político antes que profesional o técnico, las limitaciones en equipos y materiales, la ausencia de criterios organizativos y metodológicos. Estas condiciones dieron pie a procedimientos irregulares y vicios administrativos generando una imagen institucional de incompetencia y corrupción.

En el transcurso del tiempo se crearon instituciones agrarias aisladas entre sí que duplicaron funciones y sobreposición de atribuciones. En este tiempo coexistieron el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización, la Dirección de Trabajo Agrario y Justicia Campesina y el Centro

de Desarrollo Forestal. Estas características dieron como resultados, entre otros: inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, inequitativo acceso y distribución de la tierra, institucionalidad deslegitimada, conflictos por la posesión de la tierra.

Frente a este panorama y por el escándalo de corrupción cuyo protagonista fue el Ministro de Educación (Hedim Céspedes) de ese entonces, el gobierno de Jaime Paz Zamora se vio obligado a proceder a la intervención del CNRA e INC en 1992. Esta medida incluyó la moratoria de los trámites y solicitudes de dotación y adjudicación de tierras, tuvo como objetivos: i) identificar las tierras fiscales y las otorgadas en propiedad, estableciendo las superposiciones entre propiedades y con derechos forestales; ii) investigar las irregularidades e ilegalidades en los trámites agrarios, especialmente los correspondientes a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria; iii) proponer las normas necesarias para reencauzar el proceso de reforma agraria.

En el fondo lo que se pretendía era 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. El plazo inicialmente fijado para la intervención fue de 90 días, sin embargo por la dimensión de los problemas, un año más tarde (noviembre de 1993), se amplió el plazo de la intervención de manera indefinida; el período de intervención duró casi 4 años hasta 1996 cuando se promulga la Ley 1715.

5. ANÁLISIS DE LA LEY Nº 1715, EL NUEVO MOMENTO DE LA REFORMA AGRARIA (1996-2006).

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, promulgada el 18 de octubre de 1996, sentó las bases del nuevo proceso agrario y puso fin a la intervención y moratoria del proceso agrario.

Como se dijo, la intervención duró más del tiempo previsto debido a las dificultades para consensuar una Ley que recoja los criterios e intereses de los sectores involucrados en la problemática agraria. Por un lado estaban indígenas y campesinos demandando la incorporación de sus derechos, y por el otro lado estaban los sectores empresariales demandando lo suyo; con intereses claramente enfrentados. Esta tensión alargó el tiempo de la intervención.

“Las organizaciones indígenas y campesinas, CIDOB y CSUTCB principalmente, cansadas de este proceso dilatorio, definieron convocar conjuntamente a una marcha indígena con el fin de obligar al gobierno para la promulgación de dicha Ley. Al momento del inicio, surgieron divergencias internas en el contenido de las propuestas y el liderazgo de la marcha, por lo que los campesinos desistieron de participar dejando a los indígenas de tierras bajas en la movilización”¹⁰.

Como resultado de la misma, se promulgó la Ley Nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que establece el saneamiento como el proceso técnico jurídico transitorio destinado a perfeccionar y regularizar el derecho de la propiedad agraria, y fija como sus objetivos a los siguiente:

a) La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente

¹⁰ HERNAIZ Y OTRO. La Ley INRA en el Espejo de la Historia Plural. Editores. La Paz – Bolivia. 2001.

adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso;

b) El catastro legal de la propiedad agraria;

c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias;

d) La titulación de procesos agrarios en trámite;

e) La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;

f) La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;

g) La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

Además, del contenido de dicha Ley, se entiende que tiene como propósitos:

- Reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen, el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.
- Mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas.

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

Si bien, la denominación hace alusión a la institucionalidad agraria, el objeto e interés estuvieron centrados en el proceso de perfeccionamiento de la propiedad agraria. Esa fue la principal preocupación del Estado, los sectores sociales, empresariales y la cooperación internacional.

5.1 El Servicio Nacional de Reforma Agraria

El Servicio Nacional de Reforma Agraria fue creado mediante la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, su estructura orgánica es la siguiente:

1. El Presidente de la República;
2. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente;

3. La Comisión Agraria Nacional; y
4. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

El Presidente de la República.- El Presidente de la República es la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria y como máxima autoridad tiene las siguientes atribuciones:

1. Considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras.
2. Otorgar títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras agrarias y tierras comunitarias de origen.
3. Designar y destituir a las autoridades agrarias, conforme a las previsiones de esta ley con excepción de las que integran la judicatura agraria.
4. Dictar resoluciones supremas como emergencia del proceso de saneamiento de la propiedad agraria y otras que le señale la ley.

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.- El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en materia agraria tiene las siguientes atribuciones:

- Ejercer tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, elaborar los directrices generales que deberán cumplir los gobiernos municipales para la aprobación de los planes de uso del suelo y promover la homologación de las ordenanzas municipales que los aprueben, mediante resolución suprema.
- Aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, en tierras privadas, previa solicitud expresa formulada por su propietario estableciendo los procedimientos administrativos al efecto.
- Evacuar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas, emitiendo normas que los regulen en el marco del manejo integral de cuencas y el desarrollo sostenible;
- Solicitar la expropiación de tierras para conservación y protección de la biodiversidad y pagar el monto a indemnizar por tal concepto.
- Conocer y resolver los recursos que le correspondan en sede administrativa.

La Comisión Agraria Nacional.- La Comisión Agraria Nacional (C.A.N) es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria es decir a consideración del presidente de la República. La Comisión Nacional Agraria (C.A.N.) está compuesta por:

- El Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en calidad de Presidente.
- El Secretario Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- El Secretario Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales.
- El Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería.
- El Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO).
- El Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (C.S.U.T.C.B.).
- El Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (C.I.D.O.B.).

La Comisión Nacional Agraria tiene las siguientes atribuciones:

- Evaluar la evolución del proceso de Reforma Agraria, proponiendo a la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria las medidas aconsejables para mejorarlo, en el marco de la ley.

- Controlar y supervisar la ejecución de políticas agrarias sobre distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualesquiera sea su condición o uso.
- Recomendar criterios económico-sociales de aplicación general para la adjudicación de tierras en concursos públicos calificados.
- Representar ante la máxima autoridad del Servicio Nacional del Servicio Nacional de Reforma Agraria los actos y resoluciones del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, contrarios a la legislación vigente.
- Proponer políticas para la formulación y ejecución de proyectos y programas de asentamientos humanos comunitarios.
- Velar por el tratamiento integral de la tierra, promoviendo el reconocimiento, la garantía y protección de los derechos que los pueblos y comunidades indígenas y originarias poseen sobre sus tierras comunitarias de origen, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.
- Proyectar y proponer disposiciones legales en materia agraria, para someterlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

- Ejercer control social sobre el abandono de la tierra y el incumplimiento de la función económico-social en fundos agrarios, solicitando a las instancias competentes la reversión o expropiación de tierras, de acuerdo a las causales previstas en esta ley.
- Recibir y canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencias de las organizaciones nacionales, departamentales y regionales que integran el sector agrario.
- Coordinar y concertar con instituciones públicas o privadas, nacionales o departamentales, afines a la actividad agraria, en el marco de su competencia.
- Solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- Supervisar y coordinar el funcionamiento de las comisiones agrarias departamentales.

Las Comisiones Agrarias Departamentales.- En cada uno de los departamentos se constituye una comisión agraria departamental, cuya composición será similar a la nacional, de acuerdo a las características y necesidades de cada región; en función a la estructura departamental descentralizada del Poder Ejecutivo, y de las organizaciones sectoriales o afines de mayor representatividad.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria.- El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), es una institución pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Es el órgano técnico - ejecutivo encargado de dirigir, coordinar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene las siguientes atribuciones:

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

- Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general.

- Expropiar fundos agrarios, de oficio por la causal de reagrupamiento y redistribución, o a denuncia de la Superintendencia Agraria, por incumplimiento de la función económico-social, en los términos establecidos en esta ley.

- Revertir tierras de oficio o a denuncia de las entidades recaudadoras o beneficiarias de impuestos, de las comisiones agrarias departamentales y de la Comisión Agraria Nacional, por la causal de abandono establecida en esta ley.

- Determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socioeconómicas del país, previo dictamen de las comisiones agrarias departamentales.

- Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria.

- Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales.

- Coordinar sus actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia básica a zonas de asentamientos humanos ;

- Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene la siguiente estructura orgánica:

1. La Dirección Nacional
2. Las Direcciones Departamentales
3. Las Jefaturas Regionales.

La Dirección Nacional del INRA.- La Dirección Nacional del INRA, como máximo nivel de autoridad institucional, es el órgano ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). El Director Nacional del INRA. será designado por el Presidente de la República, de terna aprobada por la Honorable Cámara de Diputados por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Desempeñará sus funciones por un período personal e improrrogable de cinco (5) años, no pudiendo ser reelegido sino después de período igual al ejercido.

Las Direcciones Departamentales del INRA.- Las direcciones departamentales son unidades desconcentradas del Instituto Nacional de

Reforma Agraria (INRA) y realizarán sus actividades en coordinación con el órgano central.

Las Jefaturas Regionales.- Conforme a las necesidades que se puedan presentar en una o en varias provincias agrupadas en regiones, funcionan Jefaturas regionales dependientes de las direcciones departamentales correspondientes.

6. ANÁLISIS DE LA LEY Nº 3545

Para la presente monografía se vio por conveniente realizar una descripción de lo que es el proceso de saneamiento, sus objetivos, así como la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria, todos estos en el marco de lo que es la Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con el objetivo de tener en claro que las labores de control de calidad, supervisión y seguimiento son de carácter incidental y accesorias al proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

6.1 Objeto de la Ley

El objeto de la ley Nº 3545 es el modificar el incorporar nuevas disposiciones a la Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996 – Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, así como establecer y compatibilizar sus disposiciones a la Ley Nº 3351 de 21 de febrero de 2006 – Ley de Organización del Poder ejecutivo. Asimismo, tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.

6.2 Clasificación y Extensión de la Propiedad Agraria

Las formas de propiedad reconocidas por la Ley son: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierra Comunitaria de Origen y las Propiedades Comunarias, Asimismo, es importante señalar que se mantiene la clasificación de las formas de propiedad y sus extensiones máximas para todos los casos, como forma de dar viabilidad al nuevo proceso agrario, a la espera de mayores elementos técnico-científicos que lleven a modificar dicha clasificación.

- El Solar Campesino es la propiedad que cumple función de residencia del propietario, es decir comprendía el área que ocupaba principalmente su vivienda, de manera que no tenía tamaño establecido por norma.
- Por otro lado, se entiende como pequeña propiedad, aquella que es trabajada directamente por el propietario, cuya producción está destinada principalmente al autoconsumo. La superficie máxima, dependiendo de la zona geográfica, oscila entre 3 hectáreas (Valle vitícola) y 80 hectáreas (Chaco) si es agrícola. En cambio si es ganadera se considera hasta 500 hectáreas (Trópico y Subtrópico).
- La mediana propiedad es aquella trabajada por el propietario con participación de mano de obra mayormente asalariada, cuya producción está destinada generalmente al mercado. La superficie máxima, dependiendo de la zona, oscila entre 200 hectáreas (Cabecera de valle) y 600 hectáreas (Chaco) si es agrícola. Si era ganadera se considera 2.500 hectáreas (Subtrópico y trópico).

- Por su parte, la empresa agropecuaria es aquella trabajada con capital suplementario y mano de obra asalariada, cuya producción está destinada al mercado. La superficie máxima, dependiendo la zona oscila entre 230 hectáreas (Valle con serranía) y 2.000 hectáreas (Subtrópico oriental y trópico) si es agrícola. Si es ganadera se considera 50.000 hectáreas.
- Las tierras comunitarias de origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural. Para la categoría de TCO no existe un límite máximo en el entendido de que al ser tierras colectivas pueden tener extensión variable según el caso específico.
- La propiedad comunaria es aquella que las comunidades indígenas y/o campesinas consideran su propiedad por ser de acceso y uso ancestral, es de propiedad colectiva de las comunidades, ejercida por sus autoridades tradicionales y no tiene tamaño establecido por norma. La propiedad agraria cooperativa, pensada para realizar emprendimientos agropecuarios colectivos, tiene también carácter colectivo a favor de personas jurídicas sin tamaño establecido; aunque no existe mayor detalle sobre ésta.

| CLASIFICACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA | | |
|--|-----------------|------------------|
| Forma de Propiedad | Región | Hectáreas |
| Solar campesino | | |
| Pequeña propiedad | Altiplano norte | 10 |
| | Altiplano sur | 35 |
| | Valle | 20 |

| | | |
|---------------------------------|--------------------|--------|
| | Subtrópico | 80 |
| Mediana propiedad | Altiplano norte | 150 |
| | Altiplano sur | 350 |
| | Valle | 200 |
| | Subtrópico | 600 |
| | Trópico (agrícola) | 500 |
| | Trópico(ganadera) | 2.500 |
| Empresa agropecuaria | Altiplano norte | 400 |
| | Altiplano sur | 800 |
| | Valle | 500 |
| | Subtrópico | 2.000 |
| | Trópico (agrícola) | 2.000 |
| | Trópico (ganadera) | 50.000 |
| Tierra Comunitaria de Origen | | |
| Propiedad de comunidad indígena | | |

Fuente: Elaboración propia, en base al Decreto Ley Nº 3464 de Reforma Agraria y Ley 1715

6.3 Saneamiento de la Propiedad Agraria

La Ley de reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria nos brinda en su Art. 64 una definición de lo que es el saneamiento: *“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte”*¹¹.

Definido como esta en la Ley se entiende que el saneamiento de la propiedad agraria regulariza el derecho de propiedad de los beneficiarios y certifica su legalidad.

Asimismo cabe mencionar que el saneamiento es el trabajo que realizan los técnicos y abogados pertenecientes al INRA. el cual esta destinado a

¹¹ Art. 64 de la Ley Nº 3545 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, La Paz -Bolivia, 2008. Pág. 38.

regularizar todas aquellas posibles irregularidades que se observen en la realización del referido proceso de saneamiento, por lo cual es posible que se de la identificación de fraudes realizados por los beneficiarios los cuales son objeto de una investigación de carácter incidental por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento.

6.4 Ejecución del Saneamiento

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en coordinación con las direcciones departamentales se encuentra facultado para poder ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006.

6.5 Finalidades del Saneamiento

El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

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

4. La titulación de procesos agrarios en trámite;
5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social;
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.
8. La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico - social.

6.6 Modalidades del Saneamiento

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades:

1. Saneamiento Simple (SAN – SIM)
2. Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT - SAN)
3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN -TCO)

Saneamiento Simple.- El Saneamiento Simple es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.

Saneamiento Integrado al Catastro Legal.- El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) se ejecuta de oficio en áreas catastrales.

Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites.

Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.- El Saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen (SAN -TCO) es el que se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen.

7. CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO

El Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, son tareas destinadas a precautelar, resguardar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias vigentes a momento de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria; así como la ejecución de la supervisión y el seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de la Unidad Control, Supervisión y Seguimiento puede disponer la investigación sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en el Reglamento Agrario en los Arts. 160, 268, 269 y 270.

8. EL FRAUDE EN MATERIA AGRARIA

Para la presente monografía, se vio conveniente el utilizar la definición de fraude que nos da Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental, el cual señala lo siguiente: *“El Fraude es el engaño, abuso de confianza de la administración pública, acto contrario a la verdad o a la rectitud. Comprende todos los actos de los beneficiarios, en los que valiéndose de simulaciones, tienden a hacer ilusoria la actividad productiva realizada en su predio”*¹².

12 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta 2005.

Asimismo cabe señalar que los fraudes en materia agraria se encuentran contemplados en el Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria Modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en sus artículos 160, 268, 269, 270 y 271, los cuales serán desarrollados a continuación.

8.1 El Fraude en el Cumplimiento de la Función Económico - Social

El fraude en cumplimiento de la función económico – social contemplado en el Art. 160 del D.S. 29215, se investiga cuando existen denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social de la propiedad agraria, para lo cual se realiza una investigación de oficio recurriendo a:

- d)** Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e
- e)** Inspección directa en el predio.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación y otros medios de prueba establece el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declara nulo el o los formularios observados y determina el verdadero cumplimiento de la función económico - social; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.

8.2 Fraude en la Antigüedad de la Posesión

El fraude en la antigüedad de la posesión contemplado en Art. 268 del D.S. 29215, se investiga si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que se declara como legal, se realiza la investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a:

- a) Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información de campo, mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios.
- b) Inspección directa en el predio.

En caso de comprobarse el fraude, se dispone la nulidad de actuados y declarará la ilegalidad de la posesión.

Asimismo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria asume las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria, contra los presuntos responsables, sean éstos servidores públicos, poseedores, autoridades y personas que hubieren certificado falsamente sobre la antigüedad o extensión poseída.

8.3 Fraccionamientos Fraudulentos

El Art. 269 del D.S. 29215 que contempla los fraccionamientos fraudulentos señala que:

Ante la existencia de denuncia o indicios de fraccionamientos de medianas propiedades o empresas agropecuarias realizados con las siguientes finalidades:

1. Acogerse al régimen previsto para las pequeñas propiedades
2. Eludir el pago de precios de mercado
3. Eludir la verificación de la función económico – social
4. obtener algún beneficio que no le corresponda

Asimismo, si se comprueba el fraude se dispone la nulidad de actuados, la verificación de la función económico - social y la adecuación correcta al régimen de propiedad que corresponda el predio, sin perjuicio que el Instituto Nacional de Reforma Agraria asuma las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria, contra los presuntos responsables.

8.4 Fraude en la Acreditación de Títulos Ejecutoriales o Expedientes Agrarios

El D.S. 29215 en su Art. 270, contempla el fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios señalando lo siguiente:

Cuando se presenten Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios manifiestamente alterados o fraguados y sin respaldo en registros oficiales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, además de no ser considerados como antecedentes del derecho propietario, darán lugar a la presunción de la ilegalidad de la posesión; sin perjuicio de asumir las acciones legales que el caso amerite. Asimismo, igual presunción existirá cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento.

9. LA INVIABILIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL ARTÍCULO 160 DEL DECRETO SUPREMO Nº 29215, REGLAMENTO DE LA LEY Nº 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

En virtud a todo lo señalado precedentemente, es que ya conocemos un poco lo que es el proceso de saneamiento de la propiedad agraria así como los posibles fraudes que en este proceso se pudieran realizar. Es así que ya llegamos al punto central de esta monografía, que es el de analizar la inviabilidad del Art. 160 del Decreto Supremo N° 29215, el cual en el estado en el que se encuentra acarrea grandes problemas a las labores de fiscalización que Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento viene realizando.

La Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento (UCSS), dependiente de la Dirección Nacional del INRA, **tiene por finalidad ejecutar de oficio o a denuncia la investigación técnica y legal en gabinete y/o campo de los actos fraudulentos descritos en el Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545** y todo hecho irregular vinculado con los actos fraudulentos señalados, a efectos de precautelar el cumplimiento de la normativa agraria vigente mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad, haciendo uso de instrumentos complementarios e inspección directa en el predio **(cuando el caso así lo amerite)**, recomendando la aplicación de las medidas correctivas pertinentes, conforme lo establece el Art. 266 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215.

De lo señalado precedentemente se pudo observar que el Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, cuenta con una gran deficiencia en su artículo 160 (Fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social), el cual señala lo siguiente: “*Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a:*

- f) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e*

g) Inspección directa en el predio.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios objetados si se comprueba el fraude y el verdadero cumplimiento de la función económico social sustentará la resolución del derecho; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.”¹³

Al respecto cabe mencionar que haciendo uso del método gramatical de interpretación de la norma jurídica, el artículo citado Ut supra, cuenta entre sus incisos a) y b), con la conjunción “e”, que gramaticalmente se utiliza para ligar las palabras o proposiciones cuando la segunda palabra o proposición empieza con la letra “i”, es decir que esta conjunción sirve para reemplazar la letra “y”, que utilizada como está en el articulado “e”, vuelve a estos requisitos en concurrentes y no alternativos.

De lo señalado precedentemente, surge un grave problema dentro de las funciones que esta Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento viene realizando, en el entendido que para la investigación del fraude en el cumplimiento de la función económico – social (FES), se toma en cuenta la verificación de esta a momento de realizarse la etapa de pericias de campo **(única etapa válida para la verificación del cumplimiento de la función económico – social)**, mas aun cuando los fraudes investigados son de predios cuya principal actividad productiva es la ganadera **(actividad caracterizada por**

¹³ Art. 160 del Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, La Paz- Bolivia, 2008. Pág.118.

ser dinámica y modificable en el tiempo), por lo que la realización de la inspección directa en el predio, señalada en el inciso b) del artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215 la cual es obligatoria, resulta ser un **actuado innecesario e irrelevante**, constituyéndose en un medio que no es idóneo para este fin, porque desvirtúa el sentido real que tiene el reglamento, que es el de regularizar el derecho de propiedad agraria, siempre y cuando cumpla con la función económico – social y no así el de consolidar el fraude, ya que debido al tiempo transcurrido, la realidad de los predios investigados tiende a cambiar, dicha inspección directa en los predios investigados los cuales tienen una data en cuanto a la realización de sus pericias de campo alrededor de 5 años mas o menos actualmente no coadyuvaría de ninguna manera para la comprobación del cumplimiento de la función económico – social que realmente se desarrollo a momento de la realización de la etapa de pericias de campo ; considerando incluso que esta inspección serviría como un mecanismo para consolidar el fraude, debido a que los beneficiarios tendrían la oportunidad de acreditar mayor actividad productiva que la que realmente existía, ocasionando falsas expectativas a los beneficiarios. Asimismo, en consideración al principio del costo – beneficio que significaría la realización de estas inspecciones a cada predio sujeto a una investigación, causaría inclusive un daño económico al Estado, consecuentemente resulta mucho más idóneo para investigar la existencia de posibles fraudes cometidos durante la ejecución de pericias de campo, la utilización de Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios y no así la realización de una inspección directa en el predio que lo único que haría es mostrar una realidad distinta a la que realmente existió en el predio durante la ejecución de pericias de campo, consolidado de esta manera el fraude en la función económico - social.

10. PROBLEMÁTICA SOCIAL.

De todo lo señalado con anterioridad, me permito afirmar que a la fecha la no modificación del Art.160 del Decreto Supremo N° 29215, esta causando serios problemas para Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Al respecto cabe mencionar que actualmente existen Recursos Jerárquicos interpuestos ante el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, contra resoluciones emitidas por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento. Me permito señalar el caso concreto del predio denominado Santa Maria del Ochotu, el cual a momento de la realización de pericias de campo del año 2005 era totalmente improductivo, no obstante los beneficiarios con la ayuda de malos funcionarios del INRA y de las empresas encargadas del saneamiento consignaron una gran cantidad de cabezas de ganado en dicho predio pretendiendo hacerlas valer como actividad productiva perteneciente Al referido predio; que además, contaba con denuncias por parte de la comunidad Piquiri la cual señala que fue despojada de sus tierras las cuales sostenían un conflicto de colindancias con la propiedad denominada Santa Maria del Ochotu, motivo por el cual dicho predio fue objeto de investigación por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento mediante el uso de instrumentos complementarios como ser los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarcas, señales y carimbos, inventarios de altas y bajas así como la utilización de imágenes satelitales LAND SANT de los años 2004, 2005 y 2006 con el fin de verificar cual era la actividad productiva realizada en dicho predio a momento de la realización de pericias de campo (única etapa valida para la comprobación del cumplimiento de la función económico – social). No obstante el resultado de dicha investigación se plasmo en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2010 en la cual se identifica la existencia de fraude en el cumplimiento de la función económico - social del predio Santa Maria del Ochotu. Por otro lado, ante la lejanía de las pericas de campo las cuales se realizaron el año 2005

como se menciona antes, se vio totalmente innecesaria la realización de una inspección en campo, pues la realidad de este predio en los últimos cinco años ya ha cambiado. Esta situación se repite en numerosas propiedades ya que los procesos de saneamiento tienden a durar alrededor de 10 años, motivo por el cual la realidad de los predios tiende a cambiar mas aún en propiedades cuya actividad es la ganadera la cual se caracteriza por ser dinámica y modificable en el tiempo.

11. REFORMA AL ARTÍCULO 160 DEL DECRETO SUPREMO Nº 29215, REGLAMENTO DE LA LEY Nº 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA CON EL FIN DE GARANTIZAR SU APLICABILIDAD.

En el marco del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras, que establece las líneas de acción estratégicas a implementarse en los distintos programas y proyectos que ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria y en virtud a que una de las estrategias de acción es la “**Estrategia de saneamiento eficiente y transparente**”, la cual tiene una relación estrecha con la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, es menester transparentar los procesos de saneamiento a través de una normativa agraria adecuada, por lo que propongo la siguiente modificación del artículo 160 del Decreto Supremo Nº 29215:

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

- a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; o
- b) La utilización de Inspección directa en el predio considerando previamente el principio del costo – beneficio y la utilidad que significaría la realización de esta inspección.

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

Al respecto cabe mencionar que la modificación propuesta cambia la conjunción “e”, la cual gramaticalmente se utiliza para ligar las palabras o proposiciones cuando la segunda palabra o proposición empieza con la letra “i”, es decir que esta conjunción sirve para reemplazar la letra “y”, que utilizada como está en el articulado “e”, volvía a los incisos a) y b) del Art. 160 en concurrentes y no alternativos. **Mi persona propone cambiarla la conjunción “e” por la palabra “o” que vuelve a los incisos a) y b) del referido artículo en alternativos**, es decir que el INRA podrá determinar que mecanismo es mas idóneo para proceder con la revisión de procesos de saneamiento que cuenten con un posible fraude en el cumplimiento de la función económico - social. Asimismo la propuesta también **introduce el principio del costo – beneficio**, cuya incorporación hará posible que antes de la ejecución de una posible inspección en campo, se analicen los beneficios y costos que demandara dicha

inspección, convirtiendo dicho actuado en una alternativa y no así en un mandato esto con el fin de garantizar la legalidad sin que una inspección actual en el predio sea necesaria en relación a la data de las pericias de campo.

CAPÍTULO III ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

1. CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto en la presente monografía me permito concluir la misma señalando que, el fraude en el cumplimiento de la función económico - social de la tierra es el mas común en los procesos de saneamiento sujetos a investigación por parte de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, por lo que es muy importante tener en cuenta que la no modificación del referido artículo acarrea grandes problemas a lo que es el plan estratégico de lucha contra el latifundio así como los principios y consignas que nos dejó la Reforma Agraria de 1953 (*la tierra es para la quien la trabaja*), en ese marco resulta importante la modificación pronta del referido artículo, ya que la conjunción “e” entre los incisos a) y b) se constituye únicamente en un medio de consolidación de fraude y crea expectativas falsas a los beneficiarios de los predios objeto de investigación.

2. RECOMENDACIONES

A manera de recomendaciones, me permito señalar que probablemente la voluntad del legislador a momento de la creación del artículo 160 del Decreto Supremo Nº 29215, fue el no dejar en indefensión a los beneficiarios, para que

estos pudieran a momento de la realización de una inspección en campo demostrar la actividad productiva de sus predios, no obstante el referido artículo como ya dijimos simplemente se ha convertido en un mecanismo que los beneficiarios están usando para consolidar los fraudes realizados a momento de la realización de pericias de campo.

BIBLIOGRAFÍA

HERNAIZ Y OTRO. La Ley INRA en el Espejo de la Historia Plural. Editores. La Paz – Bolivia. 2001.

LASERNA Y OTROS. Empujando concertación. Bolivia. 1999. CERES.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta 2005.

ROJAS, Escenarios de conflicto. Fundación Tierra. Bolivia. 2002.

ROJAS CALIZAYA, Juan Carlos. La Reforma Agraria Boliviana Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Santiago de Chile – Chile. 2006.

LEY N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Editorial. Unidad de Comunicación, Difusión y Enlace- INRA. La Paz- Bolivia. 2003

LEY N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Editorial Excelsior S.R.L. La Paz – Bolivia. 2008

DECRETO SUPREMO N° 29215 Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria Modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Editorial Excelsior S.R.L. La Paz – Bolivia. 2008

GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA. Unidad de Saneamiento Simple - INRA. La Paz – Bolivia. 2008

ANEXOS

ANEXO N° 1

**Entrevistas realizadas al
personal de la Unidad de
Control, Supervisión y
Seguimiento de la
Dirección Nacional del
INRA.**

ENTREVISTA

ENTREVISTADO: Dr. A. Omar Laguna Espinoza (Responsable Jurídico de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento de la Dirección Nacional del INRA).

1.- ¿Considera necesario una reforma al artículo 160 del Decreto Supremo N° 29215?

R.- La necesidad es evidente, pues básicamente en esta Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento la actividad que más se realiza es la de efectuar el control de calidad en los diferentes procesos de saneamiento con indicios de fraudes cometidos descritos en el Reglamento de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria y precisamente uno de los fraudes más típicos, es el fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) en la mediana propiedad y empresa agropecuaria específicamente en la actividad ganadera, siendo que el verdadero cumplimiento de la (FES) se la registra en campo, más propiamente dicho en las pericias de campo y toda vez que se revisan procesos incluso del 2001, se observa que la realidad del predio cambia con el tiempo; por lo que, de acuerdo a cada caso particular es conveniente utilizar instrumentos complementarios como ser información del

SENASAG, imágenes satelitales y no así una inspección directa en el predio, en tal sentido el artículo 160 del D.S. N° 29215 al hacer referencia que en la investigación se debe recurrir a: “información anterior, actual o posterior al relevamiento de información en campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e inspección directa en el predio” lo que hace es establecer que de manera necesaria se debe recurrir al uso de instrumentos complementarios y a la inspección directa en el campo, situación que no es viable por todo lo precedentemente expuesto. En tal sentido, resulta menester reformar el artículo 160 del citado Reglamento en cuanto a la conjunción “e”, y reemplazarla por la alternativa de “o”, esta modificación sería favorable para esta Unidad, incluso para los procesos ya revisados.

2.- ¿Qué problemas atraviesa la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento a causa del artículo 160 del D.S. N° 29215?

R.- La Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento ha comenzado a funcionar a partir del año 2008 y desde entonces hemos revisado los procesos de saneamiento que llegan a esta Unidad a objeto de identificar posibles fraudes cometidos dentro del proceso de saneamiento, observando las diferentes regulaciones al caso concreto, y siendo que en la mayoría de los casos la actividad desarrollada es la ganadera resultando ésta variable y cambiante en el tiempo, se ha optado por recurrir a los instrumentos complementarios y no así a la inspección directa en campo estando en esta misma línea todas las Resoluciones Administrativas ya emitidas emergentes de la investigación por esta Unidad; los problemas que traería a esta Unidad la aplicación estricta del artículo 160 del citado Reglamento es la contradicción en la información obtenida, pues mientras los instrumentos complementarios reflejarían la inexistencia de actividad productiva, una inspección directa en campo irradiaría la existencia actual de actividad productiva totalmente diferente a la realidad del predio a momento de las pericias de campo.

3.- ¿Según su criterio, sería viable reformar el artículo 160 del D.S. N° 29215, modificando la conjunción de “e” por la alternativa de “o”?

R.- Según mi criterio si es viable esta reforma, toda vez que la alternativa “o” nos permite a aplicar a cada caso particular lo más conveniente y pertinente ya que evidentemente en algunos casos es pertinente una inspección directa en campo, pero en la mayoría de los casos no es pertinente aplicar esta alternativa.

ENTREVISTA

ENTREVISTADA: Dra. Elvira Lucia Achu Quispe (Jefe de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento de la Dirección Nacional del INRA).

1.- ¿Considera necesario una reforma al artículo 160 del Decreto Supremo Nº 29215?

R.- Como Jefe de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, considero imperiosa la necesidad de reformar el artículo 160 del D.S. Nº 29215, toda vez que en esta Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento efectuamos la investigación por irregularidades y posibles fraudes cometidos dentro del proceso de saneamiento , lo que faculta a la Dirección Nacional a anular actuados del proceso de saneamiento como resultado de nuestra investigación, en esta Unidad lo que más se ha visto son procesos con indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico social y dependiendo a cada caso particular es que se ha optado por recurrir en la investigación, al uso de instrumentos complementarios y no así a una inspección directa en campo; no obstante, que el artículo 160 del D.S. Nº 29215 señala que se debe acudir a las dos vías de manera vinculante, siendo que esto no es posible y menos en predios donde se realiza actividad ganadera que cambia con el transcurso del tiempo y más aún cuando la mayoría de los procesos que radican en esta

Unidad sus pericias de campo radican del 2002 aproximadamente y a la fecha es evidente que la realidad del predio es diferente.

2.- ¿Qué problemas atraviesa la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento a causa del artículo 160 del D.S. Nº 29215?

R.- Los problemas que atraviesa la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento precisamente radica en el hecho de que la norma, en este caso el artículo 160 del D.S. Nº 29215 que señala que en el desarrollo de las investigaciones en procesos de saneamiento con indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico social se debe recurrir a la utilización de instrumentos complementarios y la inspección directa en el predio, siendo que el verdadero cumplimiento de la FES se la verifica en campo y varios casos se observa que los mismos datan de aproximadamente el año 2002 lo que denota que la realidad del predio no es la misma, es así que percatados de esta situación se ha optado como política en esta Unidad el de no realizar la inspección directa en campo cuando se refiera a casos de posible fraude en el cumplimiento de la FES, pues resultaría contradictorio para nuestros funcionarios el de obtener una información contradictoria en el hipotético caso de que pese a que los instrumentos complementarios reflejen que a momento de las pericias de campo de un predio x por ejemplo cuyas pericias se efectuaron el 2002 no existe actividad antrópica y contradictoriamente una inspección en campo refleje actividad actual.

3.- ¿Según su criterio, sería viable reformar el artículo 160 del D.S. Nº 29215, modificando la conjunción de “e” por la alternativa de “o”?

R.- Claro que sería viable y necesario reformar el artículo 160 del D.S. Nº 29215, pues de no ser así conllevaría todos los problemas que ya he explicado y la propuesta que haces me parece pertinente, el de cambiar la conjunción “e” por la alternativa “o”, que en realidad permite a aplicar a cada caso particular lo más conveniente y pertinente ya que evidentemente en algunos casos es pertinente una inspección directa en campo, pero en la mayoría de los casos no es

pertinente aplicar esta alternativa, más aún como ya dije en los predios cuya actividad principal es la ganadera.

ANEXO N° 2

Proceso de Saneamiento correspondiente al predio “Santa María de Ochotu” en el que se evidenció la existencia de fraude en el cumplimiento de la función económico- social de la tierra, no obstante debido a la no realización de la inspección directa dispuesta

**por el Art. 160 del D.S. N° 29215 se
anulo la Resolución que evidencio
los fraudes de dicho predio.**

ANEXO N° 3

**Proceso de Saneamiento
correspondiente al predio
“Terrasur” en el que se pretende
consolidar el fraude en el
cumplimiento de la función
económico - social de la tierra,
manejando los mismos argumentos**

y tácticas que se utilizaron para el predio Santa Maria de Ochotu.