

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



ACREDITA POR RES.CEUB 1126/2002

MONOGRAFÍA

PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO

**“MODIFICACIÓN DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 26 DE
LA LEY No. 1715 PARA UNA EFECTIVA FISCALIZACIÓN
DE GESTIÓN DE RECURSO TIERRA EN EL
PROCESO DE SANEAMIENTO**

INSTITUCIÓN:
SUPERINTENDENCIA AGRARIA

POSTULANTE: LILIAM FARFAN URIA

LA PAZ – BOLIVIA
2008

PROLOGO

El año 1996, se crea un ente oportuno para controlar y regular el uso y gestión del recurso tierra, apuntando al desarrollo sostenible de un país, que conlleva a que sus ciudadanos obtengan un nivel de vida elevado y creciente, en un entorno que además de generar crecimiento económico preste atención a la equidad social y a la preservación ambiental.

Los problemas del presente no son nuevos como tampoco son nuevas las visiones que se tiene de la problemática agraria del país. En general aparecen demasiadas coincidencias en estas temáticas irresueltas y que ya se hacen perfectamente visibles a fines del siglo XIX, lo que parece importante en esta perspectiva es la necesidad de mirar el pasado para comprender el futuro.

En el caso del presente trabajo monográfico, se hecha un vistazo al pasado y al presente, para lograr dar una solución a un problema que la pasante vio en el desarrollo de su trabajo dirigido en la Intendencia Jurídica de la Superintendencia Agraria.

Su mención principal ha sido en relación a la gestión del recurso tierra, teniendo como objetivo lograr una modificación al numeral 2 del artículo 26 de la Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que refiere a “Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras y clasificarlas según su uso mayor y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y las entidades competentes el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta ley y otras disposiciones en vigencia.”.

Con la modificación de citado numeral pretende *otorgar* a la superintendencia agraria una vía mas eficaz en la ejecución de sus atribuciones con respecto a la aplicabilidad de la normativa agraria en el proceso de saneamiento

INTRODUCCIÓN

Los primeros antecedentes de la Regulación de Recursos Naturales Renovables en Bolivia son consecuencia de un movimiento internacional que se plasma en varios convenios internacionales¹, traducidos en esfuerzos institucionales para proteger el medio ambiente y sobre todo minimizar los impactos de la actividad humana sobre los recursos naturales renovables.

En 1992 el gobierno boliviano realiza el primer intento serio para normar las relaciones de los ciudadanos y de las empresas con su medio ambiente, promulga la Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente de 27 de abril de 1992, que en su artículo primero señala como objeto de la misma, la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible² con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

Siendo ésta la medula donde emergen las regulaciones tanto de la Ley del Medio Ambiente como también de las regulaciones concernientes a los sistemas de control y fiscalización que tenemos, Ley N° 1700 (Ley Forestal) y Ley N° 1715 (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria) y es a partir de ello que se operativizan las funciones de control y fiscalización de los recursos naturales renovables.

¹ Entre otros el Protocolo de Montreal (1987). Estados Unidos, Canadá, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y Japón se comprometen a liquidar y reducir tecnologías inventadas por ellos que contaminan el medio ambiente; El Fondo ambiental internacional. (1990). El Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y el Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA) determinan crear un fondo ambiental internacional; La Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina y El Caribe, a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta Comisión en un informe denominado "Nuestra Propia Agenda" demuestra que en la Subregión existen 200 millones de personas que viven en la extrema pobreza, siendo este un factor negativo para el medio ambiente porque se ven obligados a invadir regiones vírgenes causando un daño ecológico.

² **Desarrollo Sostenible** es el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras

El Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables SIRENARE, creado por Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996³, es una institución muy novedosa en el país, quizás muy avanzada en el orden latinoamericano y nace precisamente para coadyuvar a las políticas de cada gobierno para la protección del medio ambiente, encontrándose constituido por un conjunto de instituciones (Superintendencias) creadas para que con independencia correccional, técnica, económica y sobre todo independencia política, cuya labor regule, controle, fiscalice y supervise la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables en Bolivia.

Estos recursos naturales renovables, para mejor comprensión, son fuentes de energía y de materias primas explotables, que pueden incrementarse por tarea del hombre o por acción de la propia naturaleza. Asimismo son todos los que, una vez extraídos o consumidos, pueden renovarse, reponerse o crearse en igual o mayor volumen, al correr determinados ciclos de tiempo, recursos naturales con los que cotidianamente estamos en contacto, directa o indirectamente (la tierra, el agua, los bosques, el aire y la biodiversidad). La Ley de Medio Ambiente los clasifica en bióticos (flora y fauna) y abióticos (agua, aire y suelo)⁴.

Como estos recursos naturales renovables constituyen el capital natural y el patrimonio de la nación, su explotación debe realizarse buscando el desarrollo sostenible, razón por la cual se han creado instituciones e instrumentos idóneos para la protección de los mismos, instituciones como la

³ Bolivia. Ley N° 1700, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTICULO 21.- (Creación del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables y de la Superintendencia Forestal).

1 crease el Sistema de Regulación de Recursos Naturales renovables (SIRENARE)cuyo objetivo es regular controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables

⁴ Bolivia. Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTICULO 32.- Es deber del Estado y la sociedad preservar, conservar, restaurar y promover el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, entendidos, para los fines de esta ley, como recursos bióticos, flora y fauna y los abióticas como el agua, aire y suelo con una dinámica propia que les permite renovarse en el tiempo.

Superintendencia Forestal para la regulación y protección de los recursos forestales y la Superintendencia Agraria para la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra

En ese entendido se ha realizado el presente trabajo monográfico que comprende en una primera parte la dilucidación de lo que es la Superintendencia Agraria como entidad reguladora del recurso tierra, señalando sus principios, atribuciones y objetivos, así como los Sistemas Nacionales de Regulación propios de la entidad, mediante los cuales logra cumplir sus atribuciones; asimismo se hace mención de la entidad que por su relación con el recurso tierra ha venido a regular, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, del que de igual manera se señalan sus principios, atribuciones y objetivos, haciendo referencia del proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria, marcándose las irregularidades e infracciones denunciadas a la Superintendencia Agraria.

El segundo capítulo describe la eficacia de la regulación de gestión de la superintendencia agraria sobre el recurso tierra en el proceso de saneamiento, explicando la regulación de gestión del recurso tierra, haciendo injerencia de los sistemas encargados específicamente del control y regulación de la gestión del recurso tierra, esto con el objetivo de demostrar la imposibilidad de realizar una tarea que la misma Ley limita.

Finalmente el último capítulo contiene un breve análisis del numeral objeto del presente trabajo monográfico, la exposición de motivos por los cuales debe realizarse la modificación, terminando con el la propuesta de modificación del numeral 2 del Artículo 26 de la Ley N° 1715.

DISEÑO DE LA MONOGRAFIA

MODIFICACIÓN DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY N° 1715 PARA UNA EFECTIVA FISCALIZACION DE GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

1. FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA

La Ley N° 1715 de fecha 18 de octubre de 1996, crea el saneamiento de la propiedad agraria y a su vez crea a la Superintendencia Agraria como ente regulador del recurso tierra, teniendo como atribución controlar y regular el uso y gestión del recurso tierra⁵, y para lograr este objetivo, la Superintendencia Agraria crea sus propios sistemas, dentro de los cuales se halla el Sistema de Denuncias.

Este sistema esta orientado a viabilizar la participación ciudadana en la supervisión del proceso agrario (saneamiento), permitiendo al propietario de un predio o al ciudadano relacionado al tema agrario, acudir ante la Superintendencia Agraria para reclamar o denunciar lo que considera una incorrecta o inadecuada aplicación de la normativa agraria, misma que vulnera sus derechos, los de la comunidad o el Estado.

Sin embargo, si bien la Superintendencia Agraria cuenta con un Sistema de Denuncias, para la atención de irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento, este Sistema no tiene los medios y canales oficiales o

⁵ Bolivia. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 26.- (Atribuciones). La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones:

1. Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible.

jerárquicos para exigir la readecuación de la conducta del infractor, debido a que a pesar de contar con atribuciones de control y regulación de la gestión del recurso tierra, la Superintendencia Agraria orgánicamente no se encuentra inserta dentro del Servicio Nacional de Reforma Agraria como un ente de supervisión jerárquico al Instituto Nacional de Reforma Agraria, lo que limita normativamente la capacidad de fiscalización de esta entidad, otorgándole solo la facultad de requerir el cumplimiento de la normativa agraria⁶

Y requerir, es solicitar, intimar, pedir, demandar, pretender, interrogar e invitar; constituyéndose en una palabra que no tiene la fuerza necesaria para que la Superintendencia Agraria pueda procurar una efectiva fiscalización del recurso tierra dentro el proceso de saneamiento, es decir, cuando se evidencia vulneración a la normativa agraria por funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Superintendencia Agraria solo requiere al dicha entidad la readecuación de conducta, lo que no garantiza el cumplimiento de la Resolución Administrativa emitida por la Superintendencia Agraria declarando probada la denuncia sobre vulneración a la normativa agraria.

Es en ese sentido, que el presente trabajo esta destinado a dar las prerrogativas necesarias para la modificación del numeral 2 del artículo 26 de la Ley N° 1715, modificada parcialmente mediante Ley N° 3545 de fecha 28 de noviembre de 2006.

⁶ Bolivia. Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 26.- (Atribuciones). La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones:

2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia.

2. DELIMITACIÓN DEL TEMA

2.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El enfoque de este problema que atañe a nuestra sociedad se efectuó desde el punto de vista del Derecho Agrario y el Derecho Administrativo.

2.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Para la presente investigación se tomó en cuenta la información y datos extraídos de la Superintendencia Agraria del Departamento de La Paz.

2.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

El estudio del tema se encuentra enmarcado en los años 2006 – 2007.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1. MARCO TEÓRICO

POSITIVISMO JURÍDICO. El término Positivismo Jurídico, por definición, es un conjunto de normas puestas por los seres humanos, a través del Estado, mediante un procedimiento formalmente válido, con la intención o voluntad de someter la conducta humana al orden disciplinario por el acatamiento de esas normas⁷.

⁷ Cisneros Farías Germán, Teoría del Derecho, Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 2000. Pág. 12.

Y, siendo que se ve la necesidad de implementar una norma positiva referente a la modificación de una atribución otorgada mediante ley a la Superintendencia Agraria con relación al control de gestión del recurso tierra en el proceso de saneamiento, efectuado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es que se tomó en cuenta los lineamientos del positivismo jurídico para la elaboración del presente trabajo.

3.2. MARCO HISTÓRICO

El cambio de sistema en Bolivia se operó mediante el Decreto Supremo N° 21060, de 29 de agosto de 1985, que termino con el capitalismo de Estado que regia desde 1952⁸. Este cambio se expresó inicialmente en la liberalización de los principales precios de la economía y posteriormente, en la transferencia de empresas públicas al sector privado bajo las modalidades de capitalización, privatización y concesión. Si bien las transferencias se realizaron a partir de 1992, la capitalización de las principales empresas públicas se concentró en el período 1995 - 1997⁹.

Siguiendo ese marco es que el Estado boliviano para la protección del medio ambiente bajo un sistema regulatorio da el primer paso en 1996, con la promulgación de la Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente, siguiendo a la misma la promulgación de la Ley N° 1700, Ley Forestal de fecha 12 de julio de 1996 misma que crea el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables SIRENARE¹⁰ que actualmente regula los sectores agrario y forestal.

⁸ Dermizaky Peredo Pablo, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Cochabamba – Bolivia, 2006. Pág. 234

⁹ Mostajo Machicado Máx, Derecho Administrativo Boliviano, La Paz – Bolivia, 2003, Pág. 534 – 536.

¹⁰ Bolivia. Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, Ley Forestal, Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 21.

El 18 de octubre de 1996 mediante Ley N° 1715 se crea a la Superintendencia Agraria que integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) se ha constituido en el ente regulador y controlador del uso y gestión del recurso tierra¹¹, habiendo implementado para su efecto sistemas de regulación propias de la institución.

Entre estos Sistemas de Regulación de la Superintendencia Agraria, por Resolución Administrativa N° 039/97 de fecha 19 de diciembre de 1997 establece el Sistema Nacional de Tramitación de Denuncias y Reclamos, complementado a través de la Resolución Administrativa N° 045/98 de fecha 18 de diciembre de 1998 y modificado en cuanto a su procedimiento mediante Resoluciones Administrativas Números 076/2000 de fecha 18 de junio de 2000 y 045/2002 de fecha 29 de mayo de 2002 y mediante Resolución Administrativa N° 145/2006 de fecha 18 de diciembre de 2006 se establece la necesidad de reformular el procedimiento de este Sistema para reencauzar las conductas que violan la aplicación de la normativa agraria.

Al presente este sistema se halla en pleno funcionamiento, atendiendo las denuncias presentadas por personas naturales y/o jurídicas que se encuentran relacionadas con el proceso de saneamiento con el fin de otorgarle el tratamiento adecuado conforme al ordenamiento legal en vigencia.

¹¹ Bolivia. Ley N° 1715. de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículos 24 y 26 numeral 1.

3.3. MARCO CONCEPTUAL

Capacidad de Uso Mayor de la Tierra.- Aptitud natural de la tierra que no admite un uso por encima de la misma, sin poner en riesgo la sostenibilidad del recurso¹².

Control.- Deriva de la palabra francesa controle, y esta definida por aquella acción que tiene por objeto la verificación, comprobación, inspección, la fiscalización o intervención de una determinada área de la vida o del conocimiento humano ejerciendo sobre ella un dominio.¹³

Denuncia.- Declaración por parte de una persona natural o jurídica, pública o privada sobre hechos y actos que parecieran irregulares, indebidos, ilícitos o contrarios a la normatividad agraria y otra conexas, y que se pone en conocimiento de la Superintendencia Agraria para su investigación e intervención en el ámbito de la correcta gestión del recurso tierra¹⁴.

Derecho Administrativo.- Complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública.¹⁵

Derecho Agrario.- Es el conjunto de normas, Leyes, Reglamentos y disposiciones en general que se refieren a la propiedad rústica y las explotaciones de carácter agrícola.¹⁶

¹² Superintendencia Agraria, Clasificación de Aptitud de Uso de la Tierra de Bolivia, Memoria Explicativa. 2006-2007.

¹³ Grupo Océano, "Diccionario Enciclopédico Color", Editorial Océano, España, 2006, Pág. 303.

¹⁴ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa N° 145/2006. Procedimiento de Atención de Denuncias, Artículo 5.

¹⁵ Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 314.

¹⁶ Barrenechea Zambrana Ramiro, Derecho Agrario, Editorial Latinpel, La Paz – Bolivia, Pág. 24.

Desarrollo Sostenible.- Es un proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”¹⁷.

Proceso que interrelaciona todas las actividades de la sociedad, desde las productivas hasta las culturales, donde la tierra permanece recubierta de vegetación por largos periodos de tiempo que permite la erosión hídrica y eólica con mayor intensidad¹⁸.

Fiscalizar.- Criticar, enjuiciar, inspeccionar, revisar vigilar cuidar, estar al tanto, seguir de cerca¹⁹

Función Social.- Es el logro del bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo al uso mayor de la tierra.²⁰

Función Económico – Social.- Es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en la de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario²¹.

Gestión del Recurso Tierra.- Aplicación de disposiciones sustantivas y procedimientos legales y administrativos establecidos por normas y

¹⁷ Vidaurre Landa Ramiro, Intendente Jurídico, Superintendencia Agraria, “Seminario Capacitación”, Trabajo Dirigido, 2007-2008.

¹⁸ Superintendencia Agraria, “Clasificación de Aptitud de Uso de la Tierra de Bolivia”, Memoria Explicativa, 2006-2007.

¹⁹ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 438

²⁰ Bolivia, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 2 parágrafo I.

²¹ Bolivia. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 2 parágrafo II.

disposiciones jurídicas a los fines previstos en el proceso de saneamiento y de distribución de tierras²².

Inspecciones.- Actuaciones de verificación in situ para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra²³.

Medidas Precautorias.- Acciones dispuestas por la autoridad competente y tendentes a precautelar el recurso tierra de daños reales o inminentes por el uso inadecuado del mismo²⁴.

Pericia.- Conocimientos calificados o experiencia valiosa en un arte o ciencia.²⁵

Plan de Ordenamiento Predial.- Instrumento de gestión en el ámbito predial, que organiza la utilización sostenible de un fundo o predio de acuerdo a la capacidad o aptitud de la tierra²⁶.

Registro.- Examinar una cosa con cuidado, procurando asentar sus aspectos más importantes²⁷.

Regulación.- Toda la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las

²² Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa Nº 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, Procedimiento de Atención de Denuncias, Artículo 5.

²³ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa Nº 156/01 de 14 de diciembre de 2001, Reglamento Para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas, Artículo 11.

²⁴ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa Nº 156/01 de 14 de diciembre de 2001, Reglamento Para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas, Artículo 8

²⁵ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 743.

²⁶ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa Nº 156/01 de 14 de diciembre de 2001, Reglamento Para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas, Artículo 8.

²⁷ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 854.

empresas y los ciudadanos, son limitaciones impuestas por presumibles razones de interés público.²⁸

Regulación Sectorial.- Es aquel conjunto de actividades del Estado tendientes a establecer las condiciones y asegurar el funcionamiento del orden de competencia.²⁹

Requerir.- Formular un requerimiento judicial o material³⁰

Requerimiento.- Acto Judicial por el que se intima a alguien para que haga o deje de hacer una cosa. Es también el aviso, manifestación o pregunta que se hace generalmente bajo fe notarial, a alguna persona, exigiendo o buscando de ella que exprese y declare su actitud o su respuesta. Ofrece, pues, gran importancia en el Derecho Procesal³¹

Responsabilidad.- Obligación que se asume cuando se acepta ejercer una función general o específica, que el funcionario público debe desempeñar con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y licitud³².

Recursos Renovables.- Son medios de subsistencia sustituibles como son: el agua, aire, atmósfera, suelo, bosques, tierras forestales, flora, fauna silvestre, recursos hidrobiológicos, áreas protegidas, actividad agropecuaria³³.

²⁸ Superintendencia de Recursos Jerárquicos, Derecho Administrativo y Sistemas de Regulación", Editorial Sagitario, La Paz – Bolivia, Pág. 2.

²⁹ San Miguel Walter, Recursos y Procedimientos Administrativos en el Sistema de Regulación, Editorial Sagitario, La Paz – Bolivia, Pág. 6.

³⁰ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 871.

³¹ Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 871.

³² Bolivia. Decreto Supremo N° 23318 – A de 3 de noviembre de 1993, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 3.

³³ Vidaurre Landa Ramiro, Intendente Jurídico, Superintendencia Agraria, "Seminario Capacitación", Trabajo Dirigido, 2007- 2008.

Recursos No Renovables.- Son medios de subsistencia insustituibles como ser: los recursos minerales y energéticos³⁴.

Sistema.- Conjunto de principios y reglas entrelazados que ordenadamente relacionadas entre si contribuyen a formar un todo científico o un cuerpo de doctrina³⁵.

Superintendencias.- Son órganos autárquicos, que desempeñan el control y fiscalización de los servicios públicos y económicos, al cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos asegurando la correcta aplicación de los principios, objetivos y políticas que forman parte de la actividad reguladora, que puede ser de carácter económico, ambiental, técnica, de calidad, de expansión.³⁶

Supervisión.- Ejercer una alta inspección general sobre los servicios y trabajos realizados o prestados por una determinada empresa³⁷.

Sanción Administrativa.- Medida Penal que impone el Poder ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Por lo general se reduce a multas, cuantiosas en ocasiones, como las represivas del contrabando y la especulación. En otros casos significa una inhabilitación, por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad. También de aplica arrestos o detenciones³⁸.

³⁴ Bolivia. Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, Ley del Medio Ambiente de 27 de abril de 1992, Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 69.

³⁵ Grupo Océano, Diccionario Enciclopédico Color, Editorial Océano, España, 2006, Pág. 1505.

³⁶ Mostajo Machicado Máx, Derecho Administrativo Boliviano. Quinta Edición, Cochabamba – Bolivia, 2006, Pág. 34.

³⁷ Grupo Océano, Diccionario Enciclopédico Color, Editorial Océano, España, 2006, Pág. 1540.

³⁸ Manuel Osorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2002, Pág. 899.

Castigo impuesto por autoridad competente como consecuencia de una infracción de orden administrativo³⁹.

Saneamiento.- Es el procedimiento técnico – jurídico transitorio para regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria⁴⁰.

Tierras Fiscales.- Son aquellas tierras en las que en el término de saneamiento, no se hayan reconocido derechos de propiedad agraria y sean certificadas como tales⁴¹.

Tierras de Protección.- Son aquellas tierras con cobertura vegetal o sin ella que por su grado de vulnerabilidad a la degradación y/o los servicios ecológicos que prestan a la cuenca hidrográfica o a fines específicos, o por interés social o iniciativa privada, no son susceptibles de aprovechamiento agropecuario, ni forestal, limitándose al aprovechamiento hidrogenético, fines recreacionales de investigación⁴².

3.4. MARCO JURÍDICO

Es importante establecer el soporte jurídico de la Constitución Política del Estado que vela los derechos fundamentales de la personas y claramente establece los principios y directrices para el manejo del recurso tierra, estableciendo la función del Presidente de la República dentro el proceso de saneamiento, como los lineamientos por los que el Servicio Nacional de Reforma Agraria debe guiarse en la

³⁹ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa N° 156/01 de 14 de diciembre de 2001, Reglamento para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas, Artículo 8.

⁴⁰ Bolivia. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 64.

⁴¹ Bolivia. Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 165.

⁴² Bolivia. Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 13, parágrafo I.

distribución y redistribución del recurso tierra⁴³. Siendo que la superintendencia Agraria se encuentra dentro del Sistema de Regulación, me guiare por las fundamentaciones de la Ley N° 1600 de 28 de Octubre de 1994 - Ley SIRESE, misma que establece la creación del Sistema Regulatorio del Estado Boliviano, creando a su vez las superintendencias, otorgando facultades a las autoridades encargadas de las mismas, y finalmente define los principios por los que se guiara el Sistema Regulatorio⁴⁴.

De igual manera se han tomado las directrices de la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996 - Ley Forestal, que tiene por objeto normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales, señalando los objetivos del desarrollo forestal sostenible, y principalmente por que crea el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) como a las Superintendencias sectoriales (Forestal y Agraria)⁴⁵, por lo que se tomó en cuenta el

⁴³ Bolivia. Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estad. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 96.- Son atribuciones del Presidente de la República:

24ª Ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Otorgar títulos ejecutoriales en virtud de la redistribución de las tierras, conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, como los de Colonización.

ARTÍCULO 165.- Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico – sociales y de desarrollo rural.

ARTÍCULO 168.- El Estado planificara y fomentara el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias.

ARTÍCULO 175.- El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la Republica. Los Títulos Ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.

⁴⁴ Bolivia. Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994, Ley del Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 1.- (Creación y Objetivo). Créase el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y otros sectores que mediante ley sean incorporados al Sistema y que se encuentren sometidas a regulación conforme a las respectivas normas legales sectoriales, asegurando que:

- a) Las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes de la República puedan acceder al os servicios.
- b) Tanto los intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas, cualesquiera fuera su forma y lugar de organización o constitución, como los del Estado, gocen de la protección prevista por Ley en forma efectiva; y
- c) La potestad de regulación estatal se ejerza estrictamente de acuerdo con la ley.

⁴⁵ Bolivia. Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 21.- (Creación del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables y de la Superintendencia Forestal). I. Créase el Sistema de Regulación Naturales Renovables (SIRENARE) cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

Decreto Supremo N° 26389 de fecha 8 de noviembre de 2001 - Reglamento de Procedimientos Administrativos del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)⁴⁶ misma que define los lineamientos, principios y objetivos por los que se guían las superintendencias General, Forestal y Agraria.

Finalmente se toma en cuenta la Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, misma que crea a la Superintendencia Agraria, otorgándole facultades de control y regulación del uso y gestión del recurso tierra bajo los principios del desarrollo sostenible⁴⁷.

II. El Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, estará regido por la Superintendencia General e integrada por Superintendencias Sectoriales, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y otras leyes sectoriales.

La Superintendencia general y las Superintendencias Sectoriales, como órganos autárquicos, son personas jurídicas de derecho público con jurisdicción nacional, con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.

III. Son aplicables al superintendente General y las Superintendencias Agrarias las disposiciones sobre nombramiento, estabilidad, requisitos prohibiciones y demás disposiciones relevantes establecidas en la Ley N° 1600 del 28 de octubre de 1994 el Superintendente General y los Superintendentes Sectoriales serán nombradas por un periodo de seis años. Asimismo son aplicables al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) las disposiciones sobre recursos financieros, funciones, controles internos y externos, y demás relevantes de la citada ley.

⁴⁶ Bolivia. Decreto Supremo N° 26389 de 8 de noviembre de 2001, Reglamento de Procedimientos Administrativos del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables - SIRENARE. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 1.- (Objeto). I. El presente decreto Supremo reglamentara el artículo 21 de la Ley Forestal N° 1700 de 12 de julio de 1996, que crea el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables – SIRENARE -, así como los artículos 43,44 y 45 de la misma Ley, y 28 de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, que se refieren a los recursos de revocatoria y jerárquico que los administrados pueden interponer contra las resoluciones administrativas pronunciadas por las autoridades de las Superintendencias del SIRENARE.

II. Las disposiciones del presente Decreto se aplicaran a las Superintendencias Sectoriales que integren al SIRENARE mediante Ley de la República.

III. El presente Decreto Supremo reglamentar las atribuciones de la Superintendencia General, así como su estructura organizacional y régimen económico.

IV. A los fines del presente Decreto, las Superintendencias Agraria y Forestal, y las que se integren al Sistema Regulador de los Recursos Naturales Renovables son Superintendencias Sectoriales del SIRENARE.

ARTÍCULO 2.- (Tuición, Órganos, Naturaleza y Jurisdicción). I. El SIRENARE se halla bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y planificación, de acuerdo a los artículos 21 de la Ley N° 1700 y 9 de la Ley N° 1715; esta regido por la Superintendencia General e integrado por la Superintendencia Forestal, la Superintendencia Agraria y las demás Superintendencias Sectoriales que se integren al SIRENARE por disposición de la Ley, en concordancia con el Artículo 27, incisos a) y b) de la Ley N° 1178 y 53 del Decreto Supremo N° 25055 de 23 de mayo de 1998.

II. La Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales del SIRENARE son entidades autárquicas, de Derecho Publico, con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica; cuya organización, atribuciones y funciones están regidas por sus respectivas leyes y decretos, las mismas que están encargadas de regular, controlar y supervisar, con jurisdicción nacional, la utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

ARTÍCULO 10.- (Funciones Generales del os Superintendentes Sectoriales).

j) Vigilar el cabal cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas inherentes a la materia, por pare de los administrados otorgando seguridad jurídica a los usuarios del Sistema.

⁴⁷ Bolivia. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Por qué es necesaria la modificación del numeral 2 del artículo 26 de la Ley N° 1715 para una efectiva fiscalización de gestión del recurso tierra en el proceso de saneamiento?

5. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

5.1. OBJETIVO GENERAL

Demostrar la necesidad de la modificación del numeral 2 del artículo 26 de la Ley N° 1715 para una efectiva fiscalización de gestión del recurso tierra en el proceso de saneamiento.

5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar a los actores en el sistema de regulación de gestión del recurso tierra en Bolivia.

- Describir la eficacia de la regulación de gestión sobre el recurso tierra de la Superintendencia Agraria en el proceso de saneamiento.

ARTÍCULO 24.- (Superintendencia Agraria). Créase la Superintendencia Agraria como entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario. Se aplicaran las disposiciones contenidas en el título II de la ley 1600 de 28 de octubre de 1994.

ARTÍCULO 26.- (Atribuciones). La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones:

1. Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;
2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta ley y otras disposiciones legales en vigencia;

- Proponer la modificación del numeral 2 del artículo 26 de la Ley N° 1715 para lograr una efectiva fiscalización de gestión del recurso tierra.

6. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

6.1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Los métodos teóricos que se emplearan son el Método Deductivo, Método Histórico, Método Sistemático y el Método Empírico será, el de Observación.

Método Deductivo: Es un considera que la conclusión está implícita en las premisas, es decir que la conclusión no es nueva, se sigue necesariamente de las premisas y mediante ella se aplicaran los principios conocidos a los casos particulares, es decir que partiendo de problemas ya identificados dentro del sistema de Denuncias de la Superintendencia Agraria con relación a las vulnerabilidades a la normativa agraria, se realizara la formulación de una teoría, misma que intentare validar a través de un razonamiento deductivo.

Método Histórico: Es el método que está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en su sucesión cronológica, por lo que mediante el mismo se analizará y explicará la trayectoria concreta de la teoría del tema de la monografía, las etapas principales, su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales.

Método Sistemático: Está dirigido a modelar el objeto mediante la determinación de sus componentes, así como las relaciones entre

ellos. Esas relaciones determinan por un lado la estructura del objeto y por otro su dinámica razón por la cual se utilizara este método otorgando así el diseño de la monografía.

Método de Observación: Es un proceso deliberado de percepción dirigida a obtener información sobre objetos y fenómenos de la realidad jurídica, utilizándose el mismo para conocer el problema y el objeto de investigación, estudiando su curso natural, sin alteración de las condiciones naturales.

6.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas a utilizarse en el presente trabajo son la Entrevista y Bibliográfica.

Técnica de la Entrevista: Es una técnica de recolección de datos de información que se aplica a una población heterogénea para obtener información cualitativa directa y personalmente. Con esta técnica se recogerán las opiniones de especialistas (Superintendencia Agraria) en la problemática analizada en está monografía.

Técnica Bibliográfica: Para la elaboración del presente trabajo y como material de apoyo se obtendrá información cualitativa en base a la descripción y conocimientos de libros, textos y otros concernientes al tema agrario.

CAPÍTULO I

ACTIVIDAD REGULADORA DE GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

I.1. ENTIDAD REGULADORA DEL RECURSO TIERRA

El recurso tierra comprende la cubierta básica del territorio nacional, sobre la cual se lleva a cabo toda actividad humana, por lo que se constituye en el capital natural y el patrimonio de la nación y su explotación debe realizarse buscando el desarrollo sostenible.

Para la protección del uso, potencial, erosión y fertilidad de este recurso, el Estado como encargado de regular su Régimen⁴⁸, crea leyes como: la Ley del Medio Ambiente, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Ley Forestal, entre otras, garantizando su cumplimiento por medio de instituciones independientes (Superintendencias General, Agraria y Forestal) integradas a un sistema de regulación como es el SIRENARE, precisamente con el objeto de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables⁴⁹, entre ellos la tierra.

Como se señala en el párrafo anterior, el Estado crea entes reguladores y divide funciones, por lo crea una entidad exclusivamente para regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra⁵⁰.

⁴⁸ Bolivia, Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTICULO 170.- El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento

⁴⁹ Bolivia, Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Ley Forestal. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTICULO 21.- Crease el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos naturales renovables.

⁵⁰ Bolivia, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia.

Esta entidad ha desarrollado sus actividades en el marco del Sistema Regulatorio, instituido hace mas de una década atrás, asimismo ha establecido su propio marco operativo para cumplir las atribuciones que la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria le ha otorgado.

I.1.1. SUPERINTENDENCIA AGRARIA

I.1.1.1. Creación

La Superintendencia Agraria fue creada mediante Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria" como persona jurídica de derecho público, autárquica, con jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y económica, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), y sujeta al control posterior de ley para las entidades de derecho público.

I.1.1.2. Principios

La Organización y funcionamiento de la Superintendencia Agraria se basa en los siguientes principios: Competencia técnica; Eficacia; Eficiencia; Desconcentración operativa; Confiabilidad; y Transparencia.

En el marco de estos principios, los resultados de los actos operativos y administrativos de la Superintendencia Agraria alcanzan las metas previstas en sus programas de operación, ajustados en función a las

ARTÍCULO 24.- (SUPERINTENDENCIA AGRARIA). Créase la Superintendencia Agraria como entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el superintendente Agrario.

condiciones imperantes durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud; asimismo, los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables respecto a los resultados globales alcanzados⁵¹.

I.1.1.3. Objetivos

Los objetivos o finalidades de la Superintendencia Agraria⁵² son:

1. Regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra
2. Cumplir, hacer cumplir y controlar la aplicación de leyes, políticas y normas técnicas en materia agraria.
3. Promover el uso sostenible de la tierra y la recuperación de su capacidad productiva.
4. Velar por la adecuada administración de las tierras destinadas a la conservación de la biodiversidad y otros usos no consuntivos
5. Representar los intereses de la Sociedad en materia agraria ante las entidades e instancias públicas competentes y personas privadas que correspondiere.

I.1.1.4. Atribuciones

Las atribuciones que mediante Ley tiene para alcanzar sus objetivos son las siguientes:

- 1.- Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con

⁵¹ Superintendencia Agraria, Estatuto, Artículo 4 parágrafos I y II.

⁵² Superintendencia Agraria, Estatuto, Artículo 5.

los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;

2.- Instar al Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia;

3.- Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto;

4.- Denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y coadyuvar en su tramitación.

5.- Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo. Esta información tendrá carácter público;

6.- Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra;

7.- Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas

establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue;

8. Delegar, bajo su responsabilidad, las funciones que estime pertinentes a instancias departamentales o locales;

9. Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta ley;

10. Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de la justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no se cuente con las declaraciones juradas del impuesto que grava la propiedad inmueble, en los casos previstos en el parágrafo III del artículo 4º de esta ley;

11. Proyectar y presentar sus reglamentos de administración y control interno, para aprobación por el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE);

12. Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa; y

13. Plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad.

14. Otras que le asigne la ley.

I.1.2. SISTEMAS DE REGULACIÓN PROPIOS DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA

Básicamente la Superintendencia Agraria se sostiene sobre seis artículos de la Ley N° 1715, el primero dedicado a su creación, el segundo a los requisitos para ser designado Superintendente, el tercero a sus atribuciones, el cuarto a las Intendencias Regionales, el quinto a los Recursos Impugnatorios (Revocatoria y Jerárquico) y finalmente el sexto y último referido al régimen financiero, por lo que **asume una debilidad normativa muy severa**, tomando en cuenta que tampoco el Reglamento de la Ley N° 1715 (antiguo y nuevo), hace mención alguna sobre como operativizar sus atribuciones.

Esta deficiencia normativa le ha llevado a la Superintendencia Agraria ha diseñar y crear sus propios Sistemas Nacionales de Regulación que son instrumentos técnico jurídicos que le permiten dar cumplimiento a sus atribuciones establecidas por Ley.

Estos Sistemas Nacionales de Regulación son:

- **Sistema de Aprobación y Seguimiento del Plan de Ordenamiento Predial, (S-POP).** Es el instrumento técnico de regulación de usos de la tierra de cada usuario, en función de su capacidad de uso mayor del área y de las aptitudes específicas de su terreno, tomando en cuenta parámetros tales como la pendiente, textura, vegetación, presencia de ríos, lagunas, bofedales, bolsones de arena y otras servidumbres ecológicas establecidas en la norma específica.
- **Sistema de Certificación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra, (S-CUMAT).** Es el instrumento de regulación del uso sostenible

que proporciona información científica sobre la capacidad de Uso Mayor de la Tierra, clasificada en función a los Planes de Uso del Suelo Departamentales aprobados, o en su defecto, al Mapa de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra que emplea variables tales como la fertilidad, textura de los suelos, clima, humedad, drenaje, pendiente y otras, identificando la aptitud y limitaciones para su uso.

- **Sistema de Autorización de Quemas Controladas de Pastizales, (S-Quema).** Consiste en el marco institucional, los alcances, criterios técnicos y procedimientos a seguir para la autorización de quemas controladas de pastizales en predios agropecuarios, que son solicitados por personas naturales o jurídicas relacionadas con esta actividad quienes son civil y penalmente responsables por la veracidad de la información que presentan.

- Cabe mencionar que por mandato de la Resolución 131/97 del ex - Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, la Superintendencia Agraria esta encargada del control y monitoreo de la quema de pastizales, a fin de evitar los incendios forestales.

- **Sistema de Evaluación del Uso Actual y Potencial de la Tierra, (S-EUAPT).** Es un instrumento de evaluación de las tierras para identificar aquellas en las que existe conflicto de uso y el estado de degradación e impacto de las prácticas agropecuarias. Permite además, clasificar el uso que se le puede dar, tomando en cuenta elementos de tipo de cultivo, tecnología empleada, infraestructura productiva y de apoyo a la producción existente, comportamiento de mercados y otros factores económicos y sociales, con el fin de promover el uso eficiente de la tierra.

- **Sistema de Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas.** Consiste en procedimientos de inspección con fines de fiscalización del uso adecuado y sostenible de la tierra, de adopción de medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor, así como de aplicación de sanciones administrativas.

- **Sistema de Valuación de Tierras (S-VT).** Es un procedimiento que sirve para determinar el valor de la tierra y sus mejoras, según corresponda, para los procesos de adjudicación y para el pago de una justa indemnización en los procesos de expropiación.

- **Sistema Nacional de Tramitación de Denuncias y Reclamos, (S-Denuncia).** Este sistema está orientado a viabilizar la participación ciudadana en la supervisión del proceso agrario, permitiendo al propietario de un predio o al ciudadano ligado al tema agrario acudir ante la Superintendencia Agraria, para denunciar lo que considera una incorrecta o una inadecuada aplicación de la normativa agraria en el desarrollo del proceso de saneamiento, misma que vulnera los derechos tanto del ciudadano de la comunidad o el Estado.

- **Sistema de Procuraduría Agraria (SI-JURIDICA).** Mediante este sistema la Superintendencia Agraria ejerce de oficio o a instancia de parte, investigaciones sobre la correcta aplicación de la normativa agraria, fundamentalmente dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para luego llevar a proceso judicial los casos de los cuales hubiese advertido vulneración a disposiciones legales.

- **Sistema de Información Jurídica, (SIJ-SIA).** Este sistema se traduce en el registro actualizado de normas administrativas, agrarias y medio ambientales que responde a la necesidad de conocer la norma legal vigente y aplicable en cada caso. Se encuentra en formato digital y de acceso a todo el público en general.

I.2. ENTIDAD REGULADA POR EL RECURSO TIERRA

La Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, modificada parcialmente por la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000), y el nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007) establecen los lineamientos técnico jurídicos por los cuales se llevara a delante la distribución de los suelos nacionales.

En Bolivia la entidad encargada de esa distribución de tierras es el instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que se encuentra bajo supervisión jerárquica del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Cabe mencionar que para fines prácticos se señala al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como entidad regulada, empero en la práctica no se caracteriza como entidad **regulada** por la Superintendencia Agraria debido a su supervisión jerárquica del Servicio Nacional de Reforma Agraria, razón que limita normativamente la capacidad de fiscalización de la Superintendencia Agraria con respecto a la gestión del recurso tierra.

I.2.1. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

I.2.1.1. Creación

El Instituto Nacional de Reforma Agraria fue creado por la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Se constituye en el órgano encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria⁵³.

I.2.1.2. Principios

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como entidad encargada de la distribución de las tierras nacionales, se enmarca en los principios de Transparencia; Legalidad; y Eficiencia

I.2.1.3. Objetivos

Los Objetivos propuestos para la realización y ejecución de sus facultades son:

1. Lograr que el país cuente con un sistema jurídico institucional ágil y transparente para la administración del recurso tierra;

⁵³ Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 17 parágrafos I y II.

2. Otorgar seguridad técnico jurídica sobre la tenencia de la tierra y consolidar derechos propietarios legales al ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria; y
3. La distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, lo que se realiza de acuerdo a su capacidad de uso mayor, priorizando la dotación a las comunidades campesinas e indígenas y desarrollando programas de asentamientos humanos comunarios.

I.2.1.4. Atribuciones

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

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

6. Expropiar fundos agrarios de oficio o a solicitud de parte, por causa de utilidad pública en los términos establecidos en esta Ley;

7. Revertir tierras de oficio o a denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias Departamentales y Organizaciones Sociales Agrarias, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias departamentales, por la causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social.

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

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

10. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficios y la disponibilidad de tierras fiscales. Esta información tendrá carácter público;

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

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

13. Otras que le asigne esta Ley y su Reglamento

I.2.2. PROCESO DE 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 parte⁵⁴.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria.

I.2.2.1. Finalidades

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social por lo menos dos años antes de sus publicación, aunque no cuenten con tramites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimientos 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;

⁵⁴ Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 64

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 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.
9. Coadyuvar en la integración y funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales;
10. Disponer medidas precautorias;
11. Sustanciar y resolver los procesos de reversión, expropiación, distribución de tierras fiscales y el saneamiento de la propiedad agraria;
12. Definir su estructura general administrativa, sus políticas de recursos humanos y salariales tendientes a garantizar la estabilidad funcionaria, de acuerdo con sus planes y programas estratégicos institucionales enmarcados en la política nacional;

13. Crear, mantener y actualizar los sistemas de información y registros relativos a la propiedad agraria;
14. Fijar las tasas de saneamiento y de catastro y;
15. Otras establecidas en disposiciones legales o reglamentarias.

I.2.2.2. Modalidades del Saneamiento

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades:

- **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 e propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal⁵⁵.
- **Saneamiento Integrado al Catastro Legal.** Se entiende por catastro legal, al sistema público de registro de información que constaten datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancia y límite⁵⁶.
- **Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.** Garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del saneamiento. En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarcaran extensiones que

⁵⁵ Bolivia, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 70.

⁵⁶ Bolivia, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 71.

disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social y cultural, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, dota tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria⁵⁷.

1.2.3. ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Desde el año 2000 el proceso de saneamiento se guió con el Decreto Supremo N° 25763, (antiguo Reglamento), posteriormente se promulga el nuevo reglamento, Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007.

Siendo que la delimitación temporal del presente trabajo se encuentra dentro de las gestiones 2006 y 2007, por la razón arriba mencionada y por que las etapas del proceso de saneamiento se encuentran dispuestos de manera diferente, se hace necesario el describir ambas, para que la presente monografía no quede rezagada con respecto a la nueva reglamentación del Servicio Nacional de Reforma Agraria,

I.2.3.1. Etapas del Procedimiento Común del Proceso de Saneamiento Según el Decreto Supremo N° 25763

Este Reglamento establece las siguientes etapas:

- a. Relevamiento de información en gabinete y campo
- b. Evaluación técnico – jurídico
- c. Exposición publica de resultados
- d. Resolución definitiva
- e. Declaración de área saneada

⁵⁷ Bolivia, Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Gaceta Oficial de Bolivia, Artículo 72

a) Relevamiento de información en Gabinete y Campo

Constituye la etapa que tiene por objeto la ubicación física, identificación y clasificación de procesos agrarios al interior de un área predeterminada de Saneamiento.

Esta actividad comprende la iniciación del proceso de saneamiento, realizando:

- Relevamiento de Información en Gabinete;
- Campaña Pública; y
- Pericias de Campo

- **Relevamiento de Información en Gabinete.** En esta etapa se realiza la identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715 y de los expedientes que les sirvieron de antecedente; identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1.992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas; y la representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona.

- **Campaña Pública.** La campaña pública, se inicia, a través de la difusión de avisos, en medios locales de radio difusión y facultativamente en otros medios que aseguren su mayor conocimiento, como radiotelefonía, televisión, carteles, murales, volantes, afiches, que contengan como mínimo:

- Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que conoce el procedimiento;
- Área de saneamiento objeto del procedimiento con especificación de su ubicación geográfica, superficie y límites;
- Parte resolutive de la resolución instructoria;
- Alcance, beneficios y plazos del proceso de saneamiento;
- Solicitud de colaboración en las pericias de campo para la mensura y verificación del cumplimiento de la función social o económico-social de la tierra a propietarios, poseedores y terceros interesados, especificando la fecha de inicio de su realización;
- Convocatoria a organizaciones sociales, autoridades e interesados en general a participar de reuniones informativas del proceso de saneamiento, durante la campaña pública. Asimismo, se proporcione información sobre la identificación de Títulos Ejecutoriales y trámites que les sirvieron de antecedente;
- Apercebimiento a propietarios y poseedores a su apersonamiento acreditación de la documentación respaldatoria de su derecho propietario en términos de la resolución instructoria hasta la conclusión de pericias de campo del área o polígono, especificando fecha de inicio de las mismas; y
- Servidores públicos autorizados para recibir documentación y encargados de las audiencias conciliatorias.

Durante la campaña pública se garantiza la libre participación de las organizaciones sociales y gremiales que existieran en el área de saneamiento a cuyo efecto se llevarán a cabo las reuniones que fueren necesarias para informar del proceso y coordinar operativamente su ejecución.

El plazo para la realización de la campaña pública, es de diez (10) días a treinta (30) días calendario, por área.

- **Pericias de Campo.** Esta etapa tiene por objeto determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, o aquellas que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite; Identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas; verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social; e identificar áreas fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

Concluidas las pericias de campo, sus resultados serán asentados en un informe, que contemple el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos, anexando mapas, planos y documentos. Dicho informe circunstanciado por predio y la documentación referida anteriormente se adjuntará en su caso a los expedientes objeto del procedimiento, así como, los antecedentes que lo motivaron debidamente legalizados. Asimismo se elaborará un informe general de esta fase por área o polígonos de saneamiento, según corresponda.

b) Evaluación Técnico – Jurídica

Constituye la fase de confrontación, análisis y valoración de los datos acumulados en un predio resultante de al fase de Relevamiento de información en gabinete y/o campo, cuyo resultado, se consigna en el respectivo informa técnico-jurídico, estableciendo los parámetros definitorios del derecho de propiedad agraria dilucidado.

El Capitulo V proporciona normas básicas para la elaboración de los Informes de Evaluación Técnica Jurídica en cada caso particular.

Es aplicado para procesos agrarios titulados, los que se encuentran en tramite y en lo pertinente a posesiones legales, conservando dicho orden y de acuerdo a los procedimientos particulares determinados por el Decreto Supremo N° 25763; asimismo, es adoptado en lo que le se aplicable en el tratamiento especial de saneamiento de pequeñas propiedades agrícolas y comunidades campesinas o indígenas

Mediante orden emanada del Director Departamental competente, se instruirá a las Gerencias Técnica y de Saneamiento la elaboración del Informe de Evaluación, mismo que se encomienda a un equipo Técnico Jurídico a objeto de dar continuidad y siguiendo a este proceso desarrollando de manera conjunta informes individuales y generales de cada parcela objeto de valoración.

Esta información es sometida a Evaluación Técnico Jurídica la documentación y datos acumulados en el file individual, resultante

del Relevamiento de Información de gabinete y/o campo, dando preponderancia a los criterios de nulidad.

El análisis vertido y los resultados de la labor se exponen a través del Informe escrito de evaluación individual.

c) Exposición Pública de Resultados

La exposición pública de resultados es la etapa mediante la cual se hace conocer a los propietarios y terceros interesados los resultados finales obtenidos en las etapas anteriores del saneamiento.

Se parte de la base de un informe de resultados de las fases precedentes del saneamiento, el Director Departamental competente instruye a sus Gerencias la elaboración de un informe de resultados, instruyendo a la Gerencia de Saneamiento la elaboración del Proyecto de Resolución de Exposición Pública de Resultados que contenga:

- Plazo perentorio e improrrogable de ejecución, no menor a treinta (30) días calendario.
- Lugar donde propietarios y terceros interesados tendrán conocimiento del Informe de resultados.
- Personal comisionado o Jefe Regional habilitado al efecto.
- Facultad de propietarios y terceros interesados de observar en el termino dispuesto los resultados de las etapas de saneamiento.

Posteriormente y con el procedimiento de elaboración de proyecto y su correspondiente aprobación el Director Departamental dicta la

resolución pública de resultados y se ordena la publicación de aviso, que promueva la divulgación de la exposición.

A la presentación del informe los interesados presentes realizan las observaciones, y en consideración a las fechas propuestas en el informe en conclusiones el Director Departamental designará un equipo técnico a efectos de la subsanación de las observaciones que puedan ser objeto de un replanteo.

Concluida la fase de replanteos y subsanación de errores, los encargados de la rectificación, elevaran informe de lo actuado ante el Director Departamental. El informe Final contiene lo siguiente:

- Relación circunstanciada de lo actuado
- Replanteos desarrollados
- Plano general

d) Resolución Definitiva

Es la Resolución Administrativa emitida por el Director Nacional del INRA, una vez concluidas las etapas del saneamiento y/o subsanados los errores materiales u omisiones observados durante la exposición pública de resultados, que tiene por finalidad declarar saneada un área determinada y fiscales las tierras ubicadas en su interior no comprendidas en títulos ejecutoriales certificados u otorgados, con exclusión de superficies objeto de controversia judicial, a objeto de disponer su inscripción en el Registro de Derechos Reales a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado.

e) Declaratoria de Área Saneada

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, dictadas las resoluciones y vencido el término de impugnación establecido en el artículo 68 de la Ley N° 1715, previo dictamen técnico y/o legal si considera conveniente, con noticia a la Comisión Agraria Nacional, dictará resolución Declarando saneada el área y fiscales las tierras ubicadas en su interior no comprendidas en Títulos Ejecutoriales certificados u otorgados en curso del procedimiento, con exclusión de las superficies objeto de controversia judicial contencioso-administrativa, especificando su ubicación y posición geográfica, superficies y límites; y finalmente dispondrá la inscripción en el Registro de Derechos Reales de las tierras fiscales a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado.

I.2.2.4. Etapas del Procedimiento Común del Proceso de Saneamiento Según el Decreto Supremo N° 29215

El saneamiento de la propiedad agraria se regula por lo dispuesto en el Título VII del Decreto Supremo No 29215 y se sujeta a un procedimiento común, que tiene las siguientes etapas:

- a. Preparatoria
- b. De Campo
- c. De Resolución y Titulación.

a) Etapa Preparatoria

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

- Diagnóstico y determinativa de Área.
- Planificación
- La Resolución de Inicio del procedimiento

- **Diagnóstico y Determinativa de Área.** Esta Actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo el mosaicado referencial (de predios con antecedentes y/o de la información existente en la base geo – espacial sobre áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, mapa de valores, etc.), distribución poligonal del área de saneamiento, identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de Función Económico Social, adopción de medidas precautorias, identificación de áreas sociales, y sectoriales, análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos y la obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.

- **Planificación.** Consiste en la programación y organización de trabajo pertinente al área o polígono(s), estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria.

La planificación también se encuentra en estrecha relación con las características de la zona o polígono y de las parcelas, considerando asimismo la superficie y cantidad de predios que conformarán cada polígono de saneamiento, previniendo el cumplimiento de los plazos dispuesto para las diferentes etapas y actividades de saneamiento. Esta actividad podrá contar con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales, autoridades administrativas, municipales y otras del área o polígono(s).

- **La Resolución de Inicio del procedimiento.** Esta Resolución es emitida por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y tiene por objeto instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono, pudiendo dictarse simultáneamente con la resolución determinativa de área, cuando operativamente sea posible o se trate de saneamiento a pedido de parte.

Cabe mencionar que el cumplimiento de las notificaciones y la difusión de esta Resolución sustituyen la Campaña Pública.

b) Etapa de Campo

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

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

Se debe aclarar que la campaña pública en esta etapa, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, tiene como finalidades convocar a participar en el proceso a beneficiarios y beneficiarias,

organizaciones sociales e interesados en general; la difusión del proceso de saneamiento, a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; la ejecución de talleres en el área con la participación de organizaciones sociales acreditadas en el lugar y beneficiarios en general, capacitación y otras actividades similares, garantizando en todas ellas la incorporación del tratamiento de género y la participación activa de las mujeres; conforme al diagnóstico realizado y a las normas internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- **Informes en Conclusiones.** Concluido el relevamiento de información en campo, se dará inicio a la actividad de informe en conclusiones que contiene la Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos, consideración de la documentación aportada por las partes interesadas, valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social, evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas, homologación de conciliaciones si corresponde, análisis de los conflictos o sobreposiciones de derechos y consideración de errores u omisiones, Precio de adjudicación concesional y cálculo de la tasa de saneamiento, según corresponda, consideración de medidas precautorias y finalmente la recomendación expresa del curso de acción a seguir.

Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, en el que se expresa de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento

- **Proyecto de Resolución.** Concluida la actividad del informe en conclusiones y con base en las sugerencias expuestas, los responsables de esta actividad elaboran proyectos de resoluciones por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, por organización social o por predio cuando corresponda, conjuntamente los planos prediales.

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

c) Etapa de Resoluciones y Titulación

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

Comprende la firma de resoluciones, plazo de impugnación, titulación, registros en Derechos Reales y la transferencia de información a las municipalidades.

I.3 INAPLICABILIDAD DE LA NORMATIVA AGRARIA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

La inaplicabilidad de la norma se traduce en la infracción de un precepto obligatorio, quebrantamiento de una prohibición, Violación de la Ley, precepto, estatuto u otra norma compulsiva.

Partiendo de esa premisa puedo apuntar que en la realización del Trabajo Dirigido en la Intendencia Jurídica de la Superintendencia Agraria se ha podido percatarme de las transgresiones a la normativa agraria en el desarrollo del proceso de saneamiento, muchas de las cuales se han evidenciado mediante una investigación que se efectúa dentro el Sistema Nacional de Denuncias.

Cuando un poseedor, adquiriente, propietario y/o comunidad solicita el saneamiento de una determinada área, en cualquiera de sus modalidades, se presume que este se realizará bajo los principios establecidos por Ley, sin embargo por razones imprudenciales, negligencia o corrupción en el peor de los casos, el saneamiento no sigue esos lineamientos legales, y se cometen infracciones y vulneraciones a los debidos procedimientos legales y a su vez a los principios por los que se rige el saneamiento, como:

- No informar de las actuaciones del proceso de saneamiento a los interesados del mismo.
- Falta de notificaciones;
- Omisión de predios situados en el área a sanear;
- Recepción de documentación ilegal;
- Menoscabo de las autoridades comunarias del área a sanear;
- Retardo en las actuaciones procedimentales del saneamiento;
- Mala determinación de propiedad de los predios objetos de saneamiento;
- Parcialización;
- Resolver la ejecución de nuevas pericias de campo;
- No enmendar ni considerar las observaciones sobre errores que se hubieran cometido en el desarrollo del proceso de saneamiento, en la etapa de Exposición de Resultados;
- Viabilizar el saneamiento en áreas protegidas; y

- Mala determinación de superficie de las áreas a sanear; entre otras.

Se vulneran principios como el de la **Publicidad**, que además de ser un principio es una garantía constitucional del Sistema Democrático, por el cual toda persona natural, jurídica, pública y/o privada tiene la posibilidad de percibir los actos de la actividad jurisdiccional, siendo que éstos no deben ser secretos, tomando en cuenta la máxima “la Ley no actúa a puertas cerradas”⁵⁸ así también los principios de **Imparcialidad**, **Transparencia**, principios que predicen los reglamentos de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, y que el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública de la Ley N° 1178 establece; el principio de la **Defensa**, el que se vulnera en la omisión de notificación que además vulnera los artículos 44 al 48 del Decreto Supremo N° 25763 que establecen claramente que la parte interesada será notificada con las resoluciones que producen efectos individuales en forma directa, además de las que modifiquen o rectifiquen errores materiales, mismo que se reitera en el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria en sus artículos 70 al 74.

Así también se encuentran infracciones, vulneraciones y omisiones a principios como el de **Celeridad**, cuando no la tramitación del proceso de saneamiento de un determinado se paraliza por tiempos prolongados; y el principio de **Preclusión**, que es el rector de las etapas del proceso de saneamiento, activo tanto en la antigua reglamentación como en la nueva reglamentación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, principio que se vulnera cuando un Director Departamental Interino del INRA, ordenó la ejecución de nuevas pericias de campo, cuando estas ya se habían realizado, beneficiando a una empresa de petróleo en este caso también se

⁵⁸ Villarreal Bustos Cesar , Lecciones de Procesal Civil, 2005.

seguía una investigación por el Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario y Medio Ambiente, razón por la cual se anulan obrados hasta la ejecución de la segunda pericia de campo.

Con el quebrantamiento de estos principios se vulnera la legalidad del proceso de saneamiento, toda vez que estos principios rigen la constitución de leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que refieren a cualquier ámbito de aplicación, en este caso al ámbito agrario, y por la falta de un régimen regulatorio eficaz no se puede garantizar al usuario la readecuación de conducta, a la que tiene derecho, precisamente por las garantías constitucionales.

De todo lo anteriormente mencionado, se puede decir que si bien la Superintendencia Agraria cuenta con un Sistema Nacional de Denuncias, para la atención de denuncias sobre transgresiones, vulneraciones, o inaplicabilidad de la normativa agraria en el proceso de saneamiento, no tiene los medios y canales oficiales o jerárquicos para exigir la readecuación de la conducta del infractor, debido a que orgánicamente no se encuentra inserta dentro del Servicio Nacional de Reforma Agraria como un ente de supervisión jerárquico al Instituto Nacional de Reforma Agraria, lo que limita normativamente su capacidad de fiscalización

Esta limitación normativa se la debe a la misma Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, toda vez que en el numeral 2 de su artículo 26 señala que la Superintendencia Agraria solo requiere al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la readecuación de conducta, enmarcándose dentro de lo establecido por ley⁵⁹.

⁵⁹ Bolivia. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial de Bolivia.

ARTÍCULO 26.- (Atribuciones). La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones:

2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor, y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia.

Y requerir, es solicitar, intimar, pedir, demandar, pretender, interrogar e invitar; por lo que se constituye en una palabra que no tiene la fuerza necesaria para que la Superintendencia Agraria pueda procurar una efectiva fiscalización del recurso tierra dentro el proceso de saneamiento, y lo que finalmente no garantiza el cumplimiento de la Resolución Administrativa emitida por la Superintendencia Agraria que declara probada la denuncia sobre vulneración a la normativa agraria.

CAPÍTULO II

EFICACIA DE LA REGULACIÓN DE GESTIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA SOBRE EL RECURSO TIERRA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

II.1 EFICACIA DE LA REGULACION DE GESTIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA SOBRE EL RECURSO TIERRA EN EL PROCESO DE SAENAMIENTO

La Superintendencia Agraria para dar cumplimiento a sus atribuciones de control y regulación del uso y gestión del recurso tierra, define lo que es el uso y la gestión del recurso tierra.

- **El uso** se traduce en el control y la regulación del uso sostenible del recurso tierra preservando su capacidad productiva y permitiendo a la sociedad contar con un medio técnico y legal que detenga procesos degradativos de este recurso por inadecuadas practicas productivas, quemas descontroladas de pastizales o usos que exceden la capacidad de uso mayor de la tierra.
- **La gestión**, es la aplicabilidad de la norma agraria, traducida en leyes y reglamentos que son utilizados para la ejecución del proceso de saneamiento, toda vez que este es el instrumento de distribución del recurso tierra, por lo tanto es la legalidad dentro el proceso de saneamiento.

En ambos casos la Superintendencia Agraria, aplica el Sistema Nacional de Denuncias y se distinguen, la primera como denuncia de uso y la segunda como denuncia de gestión.

Para las denuncias de uso tiene una unidad técnica para la atención de las mismas, que guiándose por los instrumentos técnico jurídicos como el Plan de Uso de Suelo (PLUS), Capacidad e Uso Mayor de la Tierra (CUMAT) y finalmente por los Planes de Ordenamiento Predial (POP's), se determina si es objeto de sanción o no, controlando así la sostenibilidad del recurso tierra.

Para las Denuncias de Gestión trabaja con su Reglamento del Procedimiento de Atención de Denuncias aprobado por Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, mismo que establece la definición de Denuncia, de la regulación de gestión, y los procedimientos por los que se debe guiar para la tramitación de cada denuncia sobre inaplicabilidad de la norma agraria en el proceso de saneamiento.

II.1.1. REGULACION DE GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA

Para entender que es la regulación de gestión del recurso tierra se debe entender que es la regulación y a su vez que es la gestión del recurso tierra, finalmente se asumirá la regulación de gestión del recurso tierra y así explicare el objeto del presente trabajo monográfico.

- **Regulación** es el rol de controlar a los prestadores de servicios con el fin de que cumplan con la normativa vigente y las directrices estratégicas determinadas por el poder político, función que ejerce el Estado boliviano.

- **Gestión del recurso tierra** es la aplicación de disposiciones sustantivas y procedimientos legales y administrativos establecidos por normas y disposiciones jurídicas a los fines

previstos en el proceso de saneamiento y de distribución de tierras⁶⁰.

Con esta breve propedéutica se deduce que la **Regulación de gestión del recurso tierra** es regular y controlar la aplicabilidad de la normativa agraria en el proceso de saneamiento.

II.2 SISTEMAS DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA ENCARGADOS DE LA REGULACION DE GESRTION DEL RECURSO TIERRA

De acuerdo al procedimiento administrativo de la Superintendencia Agraria, todas las denuncias por vulneración a la normativa agraria son tramitadas dentro el Sistema Nacional de Denuncias, siempre y cuando los procesos de saneamiento objeto de la denuncias no cuenten con Resoluciones administrativas o judiciales que causen estado.

En caso de que estos procesos de saneamientos objetos de denuncia ya tengan Resolución Final de Saneamiento, la Superintendencia Agraria crea el Sistema de Procuraduría Agraria, por el que actuando en representación de la Sociedad y el Estado inicia un Contencioso Administrativo ante el Tribunal Agrario Nacional, en contra de aquella entidad que hubiera vulnerado la normativa agraria y hubiera transgredido los intereses de la Sociedad y el Estado.

II.2.1. Sistema Nacional de Denuncias

Este sistema es un instrumento de supervisión del proceso agrario en general, siendo el procedimiento establecido como emergencia de la facultad de regular el uso y gestión del recurso tierra, atendiendo denuncias y

⁶⁰ Superintendencia Agraria. Resolución Administrativa N° 145/2006. Procedimiento de Atención de Denuncias, Artículo 5.

reclamos que pudiera presentar cualquier ciudadano que considere que sus derechos están siendo afectados por mala aplicación de la normativa agraria o por abuso de algún servidor público.

Cuenta con un reglamento en el cual se establecen los procedimientos para la admisión y procesamiento de denuncias y los pasos a seguir para reconducir las malas actuaciones de los servidores públicos.

II.2.1.1. Principios

El Sistema Nacional de Denuncias se basa en los siguientes principios:

- **Impulso Oficial.** La Superintendencia Agraria tiene la obligación de impulsar la atención y el procedimiento en la tramitación de denuncias en el ámbito de gestión del recurso tierra, que se presenten ante la institución, relativas a la aplicación de la normativa agraria vigente en las que medie el interés público;
- **Simplificación Administrativa y Economía Procesal.** La tramitación y resolución de las denuncias debe ser rápida y oportuna, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias, de manera tal que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos establecidos para el procedimiento;
- **Eficacia y Eficiencia.** El procedimiento de tramitación de las denuncias debe tener como finalidad obtener una Resolución fundada y motivada con relación a las peticiones y solicitudes que formulen los usuarios del Sistema Nacional de Reforma Agraria.

Imparcialidad. La Superintendencia Agraria actuará con imparcialidad y objetividad en la atención de denuncias;

- **Legalidad.** La Superintendencia Agraria, en la atención y tramitación de denuncias, actuará con sometimiento a lo establecido por su Reglamento de Procedimiento de Atención de Denuncias, así como por las disposiciones jurídicas que le sean aplicables y utilizará los medios adecuados para su conocimiento;

- **Integridad en la Gestión de Recursos Naturales.** Aplicación Integral de disposiciones sustantivas y procedimientos legales administrativos establecidos en el ordenamiento jurídico del país, relacionados a los recursos: tierra, agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible; y

- **Control Social.** Todo procedimiento para la atención y tramitación de una denuncia es público, se rige por los preceptos legales que lo reglamentan y cualquier interesado puede acceder al seguimiento del mismo.

II.2.1.2. Campo de Aplicación

Su campo de aplicación se constituye en todas las propiedades agrarias a ser susceptibles de la ejecución del proceso de saneamiento, así como todos los terceros dentro de las Tierras Comunitarias de Origen, y todos los particulares que soliciten el saneamiento bajo las diferentes modalidades establecidas en la Ley 1715 del 18 de Octubre de 1996, y demás formalidades de orden legal.

II.2.1.3. Normativa Aplicable

- Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estado;
- Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria;
- Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria;
- Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, Ley Forestal
- Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953, Ley de Reforma Agraria (en relación a sus artículos vigentes);
- Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (siendo aplicable en procesos de investigación anteriores a la promulgación del nuevo Reglamento del Servicio Nacional de Reforma Agraria);
- Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, Nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria;
- Decreto Supremo N° 26389 de 8 de noviembre de 2001, Reglamento de Procedimientos Administrativos del Sistema de Regulación de Recurso Naturales Renovables (SIRENARE);
- Resolución Administrativa N° 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, Reglamento del Procedimiento de Atención de Denuncias de la Superintendencia Agraria; y demás disposiciones, convenios y reglamentos vigentes.

II.2.1.4. Procedimiento

Todas las denuncias de gestión⁶¹, una vez recepcionadas, de conformidad a los requisitos del Reglamento de Denuncias y Reclamos, se remiten a conocimiento de la Intendencia Jurídica, para su procesamiento.

Dentro de la intendencia Jurídica se efectúa el registro, numeración y conformación del expediente a efectos de abrir el proceso de investigación, el Intendente Jurídico instruye a los abogados del área (Intendencia Jurídica) para que en el plazo de 7 días hábiles administrativos se proceda a la elaboración de un informe jurídico preliminar que establezca la competencia de la Superintendencia Agraria, la legitimidad del denunciante y la fundamentación de la denuncia⁶², con lo que se sugiere la admisión, rechazo o la aclaración o complementación de la denuncia.

En caso de solicitar al denunciante aclaración y/o complementación de su denuncia, este tiene quince (15) días hábiles Administrativos a partir de su notificación, pudiendo prorrogarse por diez (10) días, siempre y cuando existan motivos debidamente justificados; si la aclaración y/o complementación de información no se realiza en los plazos establecidos se emite una Resolución Administrativa rechazando la denuncia⁶³.

⁶² Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, Procedimiento de Atención de Denuncias. Artículo 12 parágrafos I y II

⁶³ Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, Procedimiento de Atención de Denuncias. Artículo 12 parágrafos III y IV.

Si se establece que existe resoluciones Administrativas o judiciales que causen estado; que sea un conflicto entre particulares o que las acciones no son susceptibles de ser consideradas infracciones o transgresiones a la normativa agraria se rechaza la denuncia⁶⁴, esperando quince (15) días hábiles administrativos para su respectiva impugnación⁶⁵, caso contrario se formaliza el archivo de obrados.

De ser admitida la denuncia se procede a la apertura de investigación, remitiendo oficios a la Dirección correspondiente del Instituto Nacional de Reforma Agraria se solicita informe sobre los hechos denunciados, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles administrativos.

Cabe mencionar que una vez iniciada la investigación en cualquier momento de la tramitación, los interesados podrán formular argumentos y aportar elementos de prueba los cuales son considerados y valorados por la entidad.

Con la documentación de cargo y descargo los abogados de la Intendencia Jurídica proceden a la valoración de los mismos en el término de no más de veinte (20) días hábiles administrativos

El proceso de investigación concluye con la emisión de una Resolución Administrativa dictada por el Superintendente Agrario que declara Improbada, probada, infundada o rechazada.

En caso de que la Resolución Administrativa declare improbada, infundada o rechazada la denuncia, se notifica a las partes y de no ser

⁶⁴ Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 145/2006 de 18 de diciembre de 2006, Procedimiento de Atención de Denuncias. Artículo 14.

⁶⁵ Bolivia, Decreto Supremo N° 26389 de 8 de noviembre de 2001, Reglamento de Procedimientos Administrativos del SIRENARE. Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 34 párrafo II.

recorrida en el plazo establecido el expediente será archivado definitivamente.

Si la Resolución Administrativa declara probada la denuncia es puesta en conocimiento del infractor y de la parte denunciante, procediendo posteriormente a realizar el seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto.

Este seguimiento infiere en que la Intendencia Jurídica en coordinación con las Representación Regionales efectúan el seguimiento de la modificación de la conducta del infractor debiendo elevar a conocimiento del Superintendente Agrario el informe respectivo, con la finalidad de adoptar las acciones emergentes que correspondieren en caso de renuencia del infractor al cumplimiento de la norma vigente.

En caso de que pese a su legal notificación con el requerimiento y/o recomendación de adecuada aplicación de la normativa agraria, el servidor público, autoridad competente o persona requerida no modificara su conducta violatoria de normatividad, la Superintendencia Agraria procede a poner en conocimiento del órgano Jerárquico de la institución a la que perteneciere el servidor publico a fin de que sea esta instancia la que determine lo que correspondiere al respecto. Asimismo, la Superintendencia Agraria podrá adoptar otro tipo de acciones y medidas que considere convenientes a fin de lograr el efectivo cumplimiento de sus requerimientos y recomendaciones.

Este es el punto en el que la atribución de regulación y control de la Superintendencia Agraria queda corta, toda vez que al emitirse una Resolución Administrativa que declara probada la denuncia de

vulneración a la normativa agraria en el proceso de saneamiento, la ley limita su facultad de este ente regulador a solo requerir, es decir solicitar al Instituto Nacional de Reforma Agraria la readecuación de la conducta del infractor.

Y para lograr la efectividad de la Resolución Administrativa, la Superintendencia Agraria, debido precisamente a debilidad normativa, determina mediante su reglamento de Procedimiento de Atención de Denuncias realizar el seguimiento de dicha Resolución sin embargo al no cumplirse lo requerido o recomendado y al poner en conocimiento la Resolución de la autoridad jerárquicamente superior al infractor, no se garantiza la disposición de medidas sancionatorias al infractor o por lo menos la readecuación de la conducta, por lo que resulta con pie cojo la regulación de gestión del recurso tierra que ejerce por Ley esta entidad.

Por lo tanto no es suficiente el término requerir para garantizar al usuario, en este caso al posible propietario de un determinado predio, la readecuación de la conducta del infractor a la normativa agraria, por lo que se debería reconsiderar la otorgación de una atribución que le faculte efectivamente a fiscalizar la aplicación de la normativa agraria en el proceso de saneamiento.

II.2.2. SISTEMA DE PROCURADURIA AGRARIA

La Superintendencia Agraria entre otros, tiene el objetivo de representar los intereses de la sociedad en materia agraria ante las entidades e instancias públicas competentes y las personas privadas que correspondiere⁶⁶.

⁶⁶Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 003/2004 de 09 de enero de 2004, Estatuto de la Superintendencia Agraria. Artículo 5 numeral 5

En base a esta misión institucional, la Superintendencia Agraria, ejerciendo una labor de defensa de la sociedad, ha instituido el Sistema de Procuraduría Agraria, por el cual ejerce de oficio o a instancia de parte, investigaciones sobre la correcta aplicación de la normativa agraria, fundamentalmente dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para luego llevar a proceso judicial los casos en los cuales hubiese advertido vulneración a disposiciones legales.

Esta labor se inició el año 2004 con la demanda contenciosa administrativa planteada ante el Tribunal Agrario Nacional contra las Resoluciones Finales de Saneamiento RACS-SC Nos. 0236/2002, 0237/2002, 0238/2002, 0239/2002, 0240/2002, 0241/2002 y 0242/2002 y contra la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC No. 279/2002, todas emitidas por el Director Nacional del INRA y que involucraba a los fundos “Las Chimbas”; ubicados en el departamento de Santa Cruz.

Posteriormente en el mes de noviembre del mismo año 2004, se planteó otra demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional contra las Resoluciones Finales de Saneamiento RACS-SC No. 0304/2002, RACS-SC No. 0303/2002 y RACS-SC No. 0302/2002 emitidas por el Director Nacional del INRA, que involucraba a los fundos denominados “Las Asuntas”; ubicado en el departamento de Santa Cruz.

El año 2005 la Superintendencia Agraria obtiene la Sentencia Agraria Nacional S2º Nº 020/2005 de 1 de noviembre de 2005, emitida por el Tribunal Agrario Nacional que falla declarando probada la demanda contenciosa administrativa planteada por la Superintendencia Agraria; en consecuencia nulas las Resoluciones Administrativas RACS-SC Nos. 0302/2002, 0303/2002 y 0304/2002 todas de 30 de abril de 2002, dictadas dentro el

proceso de saneamiento integrado al catastro Rural Legal (CAT-SAN) ejecutado en la Zona de San Julián y San Pedro del departamento de Santa Cruz, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria adecuar su accionar a la normativa vigente a partir de la etapa de Evaluación Técnica jurídica.

Siguiendo esta línea de acción, en el mes de marzo de 2006, se presentó otra demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional, contra la Resolución Final de Saneamiento RA-ST-BN-No. 0001/2005 emitida por el Director Departamental del Beni del INRA, que involucra al predio denominado “La Toja”; ubicado en el departamento de Santa Cruz.

A partir del ejercicio de esta labor por parte de la Superintendencia Agraria, se ha ido configurando un sistema de regulación propio, novedoso e independiente a los otros sistemas con los que cuenta la entidad, toda vez que el mismo responde al concepto de una verdadera Procuraduría Agraria, que actúa en una etapa preliminar de investigación para posteriormente llevar a juicio o proceso judicial los casos en los cuales se identifique irregularidades que ameriten un control jurisdiccional.

La finalidad de este sistema es reencausar los procesos agrarios, logrando la correcta aplicación de la normativa agraria a través de un control jurisdiccional por parte del Tribunal Agrario Nacional, donde la Superintendencia Agraria se constituye en parte demandante en defensa de los intereses de la Sociedad y el Estado.

II.3. IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN DE GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO.

El recurso tierra, pese a su relevancia como cubierta básica del territorio nacional, sobre la cual se lleva a cabo toda actividad humana, ha sido

someramente tratado, empero con la promulgación de leyes como la Ley del Medio ambiente, Ley Forestal y la Ley INRA, se ha tratado de regular la distribución, redistribución y el uso sostenible de este recurso.

Y cuando hablamos de distribución y redistribución nos llega la idea de “SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA”, vale decir de aquel procedimiento técnico jurídico por el cual se regulariza y perfecciona la propiedad agraria, tarea encomendada al Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA, pero, esta entidad ¿cumplirá con todo lo encomendado normativamente?.

El cambio de políticas en nuestro país, lleva adelante un proceso de regularización de las empresas capitalizadas, emergiendo la idea de crear también una entidad que al igual que las del SIRESE supervigile, regule y controle el uso y gestión del recurso tierra, la Superintendencia Agraria, que siendo un ente Regulador no ha tenido las vías correctas para lograr el objetivo de su creación, debido a que la misma ley que la crea la limita en su potestad reguladora, que de ser posible se viabilizaría la protección de los derechos de aquellos administrados que se encuentran relacionados directamente con la tierra, en otras palabras, resguardar derechos sobre un recurso que se constituye en el patrimonio de la noción⁶⁷.

De ahí la importancia de una fiscalización de gestión del recurso tierra, puesto que la entidad encargada de su saneamiento, comete vulneraciones a normas que perjudican y agraden derechos e intereses de campesinos, comunidades y del mismo Estado.

⁶⁷ Bolivia, Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004, Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial de Bolivia. Artículo 165

El derecho en nuestro país, no siempre es correctamente aplicado, sin embargo vale la pena controlar y regular la aplicabilidad de las leyes y reglamentos que para bien de un Estado, el nuestro, se han creado.

CAPÍTULO III

PROYECTO DE MODIFICACION DEL NUMERAL 2 DEL ARTICULO 26 DE LA LEY Nº 1715 PARA UNA EFECTIVA FISCALIZACION DEL RECURSO TIERRA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

III.1. ANALISIS DEL TEXTO DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715.

Se hace necesario un breve análisis del numeral 2 del artículo 26 de la Ley Nº 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, objeto del presente trabajo monográfico, toda vez que en la redacción del mismo no se halla la obligatoriedad de cumplir y hacer cumplir las leyes agrarias.

Ahora bien si analizamos el texto del referido numeral: *“Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras y clasificarlas según su uso mayor y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y las entidades competentes el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta ley y otras disposiciones en vigencia.”*, tenemos lo siguiente:

“Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras y clasificarlas según su uso mayor..”

Lo que infiere solicitar la elaboración de normas dedicadas a la protección del suelo, procurando la sostenibilidad del recurso, así también habla de la clasificación de las tierras, para lo cual la Superintendencia Agraria hace uso de la los Planes de Uso de Suelo y el CUMAT (Capacidad de Uso Mayor de la Tierra), realizando finalmente los Planes de Ordenamiento Predial.

Y como resultado, se puede decir que mucho problema en el control y regulación del uso del recurso tierra no hay.

Sin embargo, cuando el numeral refiere a :

“...y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y las entidades competentes el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta ley y otras disposiciones en vigencia.”

Se debe analizar primero que tiene relación con el numeral primero del mismo artículo por el tema del *control y regulación de la gestión del recurso tierra*, donde hallé complicaciones en la efectivización de dicha atribución, que ya en muy reiteradas veces menciono que es por que la misma ley (Ley N° 1715) limita a la Superintendencia Agraria a cumplir completamente con dicha labor.

Haciendo un análisis Jurídico puedo decir que el derecho, su manifestación y las normas referidas a la conducta de los sujetos, pertenecen al deber ser, por lo que el deber ser, se encuentra establecido por las normas (de donde sea que estas provengan), esto implica que, en el caso del derecho, que el deber ser esta legislado, así que al no cumplirse las normas dadas dentro del deber ser, se tiene por resultado la sanción por dicha falta, lo que nos lleva a deducir que requerir o solicitar o demandar la readecuación de la conducta de un funcionario público sobre su falta a las normas, en este caso agrarias, no es suficiente.

Esta parte de la atribución a la que nos referimos, solo le otorga a la Superintendencia Agraria a mi manera de ver una invitación a cumplir con las leyes, siendo que su deber es cumplir y hacer cumplir las leyes, concluyendo finalmente en que la Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria

estaría limitando a un ente regulador en sus facultades para lograr una efectivo control de la gestión del recurso tierra.

De ahí la importancia de una modificación a este numeral, fiscalizar o sancionar la vulnerabilidad de aquellas normas que fueron creadas para la protección de los derechos de los administrados y procurar la sostenibilidad de un recurso tan importante como es la tierra.

III.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACION DEL NUMERAL 2 DEL ARTICULO 26 DE LA LEY Nº 1715

La Superintendencia Agraria se constituye en un ente regulador integrada al Sistema de Regulación del Recursos Naturales Renovables, teniendo como misión controlar, regular el uso y gestión del recurso tierra, por lo que se debe a, **cumplir y hacer cumplir las leyes que en materia agraria le competen**, resguardando los derechos tanto de la sociedad, comunidad y del mismo Estado.

Razones por las cuales debe otorgársele atribuciones de fiscalización pertinente en la regulación de la gestión del recurso tierra, más aún si se trata de servidores públicos (Instituto Nacional de Reforma Agraria) que por ley están obligados a respetar las leyes y reglamentos.

Y como la atribución de requerir a la Instituto Nacional de Reforma Agraria la readecuación de la conducta del infractor no es suficiente para controlar la sostenibilidad de la tierra, como tampoco garantizar la seguridad jurídica de que gozan los habitantes de este país, se propone la modificación del numeral 2 del artículo 26 de la Ley Nº 1715, para que así por lo menos se consiga garantizar el cumplimiento de la Resolución Administrativa emitida

por la Superintendencia Agraria declarando probada la denuncia sobre vulneración a la normativa agraria.

III.3 PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY N° 1715, PARA UNA EFECTIVA FISCALIZACIÓN DE GESTIÓN DEL RECURSO TIERRA

ARTICULO ÚNICO. Modifíquese el texto del numeral 2 del Artículo 26 de la Ley N° 1715, de Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 18 de octubre de 1996, modificada parcialmente mediante Ley N° 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, de 28 de noviembre de 2006, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 26 (Atribuciones)

2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso del recurso tierra y clasificarlas según su capacidad de uso mayor. Exhortar al instituto Nacional de Reforma Agraria y las entidades competentes el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia, bajo alternativa de adoptar las acciones emergentes que correspondan en caso de renuencia de la entidad infractora.

CONCLUSIONES

Tener presente que manejar la tierra no es tan fácil como se cree, que el impulso de un proyecto de desarrollo por quienes tienen que beneficiarse, es clave para su éxito, que los profesionales no pueden prescindir de la sabiduría del pueblo; que los técnicos no pueden llegar a una comunidad campesina sin soluciones prefabricadas y desarrolladas; que cuando la comunidad se organiza y se moviliza puede hacer cosas que nunca imaginó, son, por poco comentar, conclusiones generales al respecto, mas sin embargo las conclusiones específicamente hablando del tema monográfico son las siguientes:

1. La Superintendencia Agraria sufre de una gran debilidad normativa, aun constituyéndose en un Ente Regulador, que aunque tenga algunas diferencias con las Superintendencias Integradas al Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE, tiene que valerse de alguna analogía normativa con respecto a cumplir y responder eficaz y eficientemente con las atribuciones legalmente otorgadas.
2. Ha pesar de estar integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, no se encuentra en igual circunstancia que la Superintendencia Forestal, que si bien es protectora, para mi, de la tierra, pese a su relevancia como cubierta básica del territorio nacional, sobre la cual se lleva a cabo toda actividad humana, no se le esta otorgando una verdadera regulación de gestión, esto, no por incumplimiento de parte de la Superintendencia Agraria, más bien por falta de políticas no solo de desarrollo y sostenibilidad.
3. Si bien *el proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria vincula directamente al Estado con el recurso tierra*, este (Estado) no

implementa políticas de regulación eficaces, para que la entidad encargada de sanear (Instituto Nacional de Reforma Agraria) aproximadamente 106.000.000 Has. de aprox. 109.000.000 has de tierra existentes en Bolivia efectivice la distribución y redistribución dentro los márgenes que la ley le impone.

4. La Superintendencia Agraria en cumplimiento a sus atribuciones ha implementado sus propios sistemas de regulación, mismos que le ayudan a dar parámetros para concretar sus facultades, obteniendo un sistema de denuncias que no llega a dar los resultados que se esperan, ya que la misma ley que crea a la Superintendencia Agraria la limita frente a una entidad⁶⁸ que siendo pública muchas veces termina actuando en contra los intereses del propio Estado.⁶⁹
5. Se hace necesario señalar que la Superintendencia Agraria cumple un rol muy importante dentro de un ámbito tan complejo y conflictivo y que si continua siendo relegada de normativa oportuna para regular un recurso tan importante como es la Tierra, tiende a verse soslayada del Sistema de Regulación, lo cual no solo deja sin protección a los administrados sino también al propio Estado, si partimos de que las entidades reguladoras se crearon precisamente para controlar, supervigilar, cumplir y hacer cumplir la normativa vigente correspondiente a las actividades de su jurisdicción.

⁶⁸ La cantidad de denuncias que se presentan a la Superintendencia Agraria sobre irregularidades dentro el proceso de saneamiento demuestran que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realiza un trabajo uniforme enmarcado dentro de la normativa agraria vigente.

⁶⁹ El Sistema de Procuraduría Agraria, se creo precisamente con el objetivo de vigilar y precautelar los intereses del Estado, se han iniciado (Superintendencia Agraria) procesos Contenciosos Administrativos en el Tribunal Agrario Nacional contra el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

RECOMENDACIONES

Partiendo de las conclusiones a las que se ha llegado en el desarrollo del presente trabajo monográfico, se recomienda lo siguiente:

Efectivizar un proyecto de Decreto Supremo, para reglamentar las actividades de la Superintendencia Agraria en relación al Proceso de saneamiento, para así obtener un margen más claro sobre responsabilidades y competencia.

Elaborar un proyecto de Decreto Supremo por el cual se le otorgue a la Superintendencia Agraria la facultad de crear un Reglamento de Sanciones e Infracciones con respecto al Proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, previo estudio normativo, esto dentro de un margen administrativo, por ejemplo cuando se tenga por probada la denuncia sobre vulneración a la normativa agraria dentro de un determinado proceso de Saneamiento se anulen obrados hasta el vicio más antiguo o proceder a una sanción pecuniaria, dependiendo de la infracción.

Finalmente señalar que si la Superintendencia Agraria no incursiona en realizar políticas normativas para lograr objetivos y metas con respecto al recurso tierra, demostrando que su existencia es necesaria, por que si lo es, el Plan de Desarrollo Nacional del Actual Gobierno, cumplirá su finalidad y el ámbito agrario se vera infelizmente afectado, partiendo de que si aun teniendo un ente regulador no se puede controlar la efectividad de las actividades agrarias, cuál sería el resultado al suprimir esta entidad?

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

- BARRENECHEA ZAMBRANA RAMIRO, DERECHO AGRARIO, Editorial Latinpel, La Paz – Bolivia.
- CISNEROS FARÍAS GERMÁN, TEORÍA DEL DERECHO, Editorial Trillas, Segunda Edición, México. 2000
- DERMIZAKY PEREDO PABLO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edición J. V., Quinta Edición Ampliada y Actualizada, Cochabamba – Bolivia, 2006.
- SUPERINTENDENCIA DE RECURSOS JERÁRQUICOS, DERECHO ADMINISTRATIVOS Y SISTEMA DE REGULACIÓN, La Paz – Bolivia.
- MOSTAJO MACHICADO MÁX, DERECHO ADMINISTRATIVO BOLIVIANO, La Paz – Bolivia, 2003.
- SAN MIGUEL WALKER, RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA DE REGULACIÓN, Editorial Sagitario, La Paz – Bolivia.

DICCIONARIOS

- OSSORIO MANUEL, “DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES”, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2002.
- Grupo Océano, DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO COLOR, Editorial Océano, España, 2003.

LEGISLACION

- BOLIVIA. Ley No. 1715, LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, Gaceta Oficial de Bolivia No. 1954, La Paz – Bolivia. 1996.
- BOLIVIA. Ley 3545 No. 3545, LEY DE MODIFICACIONES A LA LEY No. 1715 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, Gaceta Oficial de Bolivia Edición Especial No. 0093, La Paz – Bolivia. 2006.
- BOLIVIA. Ley No. 1600 LEY DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL, Gaceta Oficial de Bolivia No. 1853, La Paz – Bolivia. 1994.
- BOLIVIA. Ley No. 1700, LEY FORESTAL, Gaceta Oficial de Bolivia No. 1944, La Paz – Bolivia. 1996.
- BOLIVIA. Decreto Supremo No. 26389, modificado parcialmente por Decreto Supremo No. 27171, REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL SIRENARE, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia. 2001.
- Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 145/2006, PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS, La Paz – Bolivia. 2006.
- Superintendencia Agraria, Resolución Administrativa N° 156/01, REGLAMENTO PARA INSPECCIÓN, MEDIDAS PRECAUTORIAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS, La Paz - Bolivia. 2001.