

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



ACREDITADA POR RES. CEUB. 1126/06

MONOGRAFIA

(Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho)

“La necesidad de ampliar las atribuciones de las Jefaturas Regionales, para que intervengan en la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento en el Instituto Nacional de Reforma Agraria departamento de La Paz.”

INSTITUCIÓN : INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA –
DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL DE LA PAZ

POSTULANTE : MARIBEL TORO GUTIERREZ

***La Paz – Bolivia
2010***

Dedicatoria

*A mis padres Verónico Toro
Uscamaita y Herna Gutiérrez
Conde, por el apoyo incondicional
que me brindaron durante todos
estos años de estudio.*

*A mis hermanos Elizabeth y
Marco Antonio Toro Gutiérrez,
quienes fortalecieron mi camino
académico.*

Agradecimientos

A la Facultad de Derecho, alma mater de mi formación profesional, especialmente a mi Tutor Académico Dr. Iván Morales Nava.

Al Instituto Nacional de la Reforma Agraria del departamento de La Paz, bajo la dirección del Dr. Fernando Valencia Aguilera; instalaciones donde realice mi practica jurídica.

A mi Tutor institucional Dr. Marcos Lima Rocha por su orientación, guía y experiencia que fueron un gran apoyo para la finalización de mi Trabajo Dirigido.

PRÓLOGO

El presente trabajo es producto del trabajo dirigido realizado en la Unidad de Saneamiento dependiente de la Unidad Jurídica del Instituto Nacional de la Reforma Agraria del departamento de La Paz, este proyecto busca implementar una nueva visión en el proceso de saneamiento.

El tema responde de manera atinada a una figura jurídica existente, que no es tomada en cuenta de manera seria por la normativa en vigencia, posibilitando con su verdadera dimensión el procedimiento común de saneamiento, que asegure mayores resultados en el proceso de distribución de tierras.

En este sentido el proyecto debe ser considerado como una solución factible de incorporarse en el sistema agrario, que facilite también el seguimiento y los resultados obtenidos que se complementen con el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación.

Es importante que la Universidad Mayor de San Andrés, sea el conducto mas pertinente, para la presentación de este nuevo proyecto que identifica una debilidad contenida en el normativa agraria que puede llegar a consolidarse con un primer filtro de depuración y

subsanción de información en la búsqueda permanente de acelerar el proceso de regularización y perfeccionamiento del derecho propietario.

La Paz, mayo de 2010

ÍNDICE

Introducción	1
MARCO METODOLÓGICO.....	3
1. Justificación	3
2. Delimitación del tema.....	3
2.1. Delimitación Temática.....	3
2.2. Delimitación Temporal	4
2.3. Delimitación Espacial.....	4
3. Marco teórico general	4
4. Marco Histórico	5
4.1. Decreto Ley No. 03464 del 2 de agosto de 1953	5
4.2. Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria No. 1715	5
4.3. Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria	6
4.3. Marco Conceptual.....	6
3.4. Marco Jurídico	7
4. Planteamiento del problema	9
5. Objetivos.....	10
5.1. Objetivo General	10
5.2. Objetivos Específicos.....	10
6. MÉTODOS Y TÉCNICAS	11

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES Y APLICABLES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

1.1. Antecedentes Históricos de la propiedad agraria.....	13
1.1.1 Época Pre colonial.....	13
1.1.2. Época colonial.....	14
1.1.2.1.El sistema de la hacienda	14
1.1.3. Época republicana	15
1.1.3.1 El sistema de exvinculación	16
1.1.3.2 Territorio nacional de las colonias.....	18
1.1.4. Revolución del 52	18

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE SANEAMIENTO DESDE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, LEY DE INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

2.1. Ley de Reforma Agraria	21
2.1.2 .Formas de propiedad reconocidos en el DL 3464	22
2.2. Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria	25
2.2.1 La función económico - social en la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria.....	26
2.2.2 Tipos de propiedad en la Ley 1715.....	27
2.2.3 Distribución de las tierras en la del INRA.....	29
2.2.4 El saneamiento de la propiedad agraria en la ley INRA.....	30
2.2 Ley reconducción comunitaria de la reforma agraria	31

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO VIGENTE DE LA PROPIEDAD AGRARIA DENTRO DE ÁMBITO DEL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

3.1. Clasificación de la propiedad agraria	35
3.2. Procedimiento común de saneamiento	35
3.2.1 Etapa preparatoria	35
3.2.2 Etapa de campo	38
3.2.3 Etapa de resolución y titulación	40

CAPÍTULO IV

PERFECCIONAMIENTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA A TRAVÉS DE MEDIOS TÉCNICOS JURÍDICOS EN CADA PROVINCIA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

4.1. Actual sistema de distribución de tierras.....	44
4.2. Las Jefaturas Regionales en la Ley 3545	45
4.3. Análisis de las atribuciones de la Jefaturas Regionales	46
4.4. Propuesta de ampliación de atribuciones de las Jefaturas Regionales	48

CONCLUSIONES	51
--------------------	----

RECOMENDACIONES	53
-----------------------	----

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La presente monografía ha sido realizada a la conclusión del tiempo cumplido exigido para la modalidad de Trabajo Dirigido en el Instituto Nacional de la Reforma Agraria en el departamento de La Paz.

En la práctica jurídica realizada se pudo identificar algunos factores que impiden la celeridad en el proceso de saneamiento, por lo que se propone ampliar las atribuciones de las jefaturas regionales dentro de este proceso, ya que de la contratación de la teoría con la práctica se puede afirmar que la ejecución del saneamiento, se constituye en una tarea difícil de efectuar, más aún si tomamos en cuenta los escasos recursos tanto técnicos como humanos con los que cuenta el Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Sin pretender desmerecer la organización interna adoptada por el Instituto, el presente proyecto tiene por finalidad contribuir cualitativamente y cuantitativamente a la demanda de regularización y perfeccionamiento del derecho propietario agrario a través de una participación activa de las autoridades regionales.

Desarrollando el tema de investigación, tenemos en el Capítulo I que abarca los antecedentes de las disposiciones legales vigentes y aplicables sobre la distribución de la propiedad agraria de manera general en nuestro país, dando un panorama de la situación por la cual la propiedad agraria se distribuyó, conforme a la realidad de cada departamento del país.

El Capítulo II contiene una referencia del proceso de saneamiento desde la ley de reforma agraria, ley de instituto nacional de reforma agraria y la ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria que nos permite analizar la organización interna que tiene el Instituto Nacional de la Reforma Agraria del departamento de La Paz

En el Capítulo III detalla el procedimiento común de saneamiento vigente de la propiedad agraria dentro de ámbito del Relevamiento de información en campo, realizándose también un análisis de la ejecución de este proceso.

En Capítulo IV describe de manera objetiva lo que se propone para obtener mejores resultados en el perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria a través de medios técnicos jurídicos en cada provincia del departamento de La Paz, modificándose de esta manera la organización interna del Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Para concluir se dan recomendaciones y sugerencias en cuanto a la aplicación de este proyecto que es de vital importancia para la Institución que lleva adelante el proceso de saneamiento buscando obtener resultados óptimos.

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1. JUSTIFICACIÓN

La presente monografía es realizada, por la necesidad que existe de descongestionar la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento; ya que como parte inicial del proceso el tiempo que se otorga para la ejecución del relevamiento de información de campo, suele ser insuficiente por la distancia que debe recorrer el personal técnico y jurídico que tienen su sede de actividades en la ciudad de La Paz, extremo que causa involuntariamente retraso en la realización del saneamiento.

En la actualidad existe un criterio para la realización del relevamiento de información en campo dentro de lo que es el proceso de saneamiento, este no esta dando resultados oportunos; es así que si se amplían las atribuciones de las Jefaturas Regionales, estas podrían coadyuvar en la etapa preliminar del procedimiento común de saneamiento, lo que significaría la abreviación de trámite de

saneamiento y la reducción de gastos económicos; y así consolidar la regulación y el perfeccionamiento de la propiedad agraria.

2. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFIA

2.1 Delimitación Temática o Materia.- La propuesta del tema está basada en el Derecho Agrario, toda vez que mi persona ha sido designada en el Instituto Nacional de Reforma Agraria – Dirección Departamental de La Paz.

2.2 Delimitación Espacial.- Por la factibilidad de acceso a la información se centralizará en Unidad de Saneamiento de la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria de la ciudad de La Paz.

2.3 Delimitación Temporal.- El proceso investigativo de la presente monografía abarca desde de la gestión 2008 a 2009 para efectos estadísticos .

3. MARCO TEORICO GENERAL

El conflicto de la tierra y la función económica y social que debe cumplir, garantiza el derecho de acceso a la tierra, pero al presente esta premisa no pasa de ser una simple formulación teórica, ya que se ha avanzado lentamente en el proceso de saneamiento.

La titulación de tierras es un procedimiento que implica aspectos jurídicos, técnicos, económicos y sociales, que deben cumplirse por el o los solicitantes y por el equipo técnico jurídico dependiente del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Sin embargo debido a la falta de recursos humanos y a las distancias que se deben recorrer el proceso de saneamiento se ve retrasado en gran medida; dentro de este contexto social y jurídico se sugiere la ampliación de las atribuciones de las jefaturas regionales para que coadyuven en la etapa inicial del procedimiento de saneamiento.

4. MARCO HISTORICO

- 4.1 Decreto Ley No. 03464 del 2 de agosto de 1953 elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, conocida como Ley de la Reforma Agraria.

Esta Ley tenía como objetivo principal terminar con el latifundio y distribuir la superficie territorial en correspondencia a la población rural; sin embargo, a partir de su implementación, las grandes haciendas se han fragmentado dando origen a los pequeños minifundios y surcofundios.

Es así, que ha surgido una nueva forma de concentración de la tierra, tanto en tierras altas, como en las bajas, mismas que se han exteriorizado en una marcada división nacional, desembocando en una fragmentación regional, conjugado con la imposición y resistencia cultural produciendo de esta manera

movilizaciones sociales y presiones políticas teniendo como base del conflicto “la tenencia de la tierra”.

4.2 Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria No. 1715 del 18 de octubre de 1996

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria fue un instrumento jurídico complementario y rectificatorio de la Ley de Reforma Agraria de 29 de octubre de 1956.

Esta ley pretendió conjuncionar las demandas sociales con el proceso de perfeccionamiento de la propiedad agraria, sin embargo, el pasado de corrupción y doble titulación de tierras otorgadas por el Consejo Nacional de Colonización han restringido el accionar del Instituto Nacional de la Reforma Agraria entorpeciendo el fin mismo de su creación.

4.3 Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de Noviembre de 2006

Esta ley, pretende optimizar el proceso de saneamiento, distribución, reagrupamiento y uso equitativo de la tierra en forma integral y sostenible en las distintas regiones del país.

Al haber transcurrido 57 años de intentos de entrega de tierra a los campesinos indígenas originarios, este proceso se ha

enclavijado, siendo la ley en vigencia, la que tiene el desafío de transparentar el proceso de perfeccionamiento de la propiedad agraria.

5. MARCO CONCEPTUAL

5.1 PROCEDIMIENTO

Es la acción de proceder, actuar en los trámites judiciales o administrativos, es decir es el conjunto de actos diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa. ¹

5.2 PROCESO

Deriva de procederé que significa en una de las acepciones, avanzar, camino a seguir a recorrer hacia un fin propuesto o determinado. ²

5.3 ETAPA PREPARATORIA

Es el conjunto de actividades iniciales para la realización de un fin, normas que regulan la apertura del proceso de saneamiento ³

5.4 JEFATURA REGIONAL

Mando otorgado por la Dirección Departamental conforme a las necesidades de una o varias provincias agrupadas en regiones. ⁴

¹ Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico Pág. 321

² Ibid. Pág. 321

³ Ibidem, Pág. 24

⁴ BOLIVIA Ley No. 3545 Reconducción Comunitaria, Pág. 20

6. MARCO JURÍDICO

6.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO ⁵

Constitución Política del Estado, Ley N° 3942 de fecha 28 de enero de 2009, en sus Arts. 393 a 398, ha determinado y garantizado el acceso a la tierra para aquellos que no la posean y para las comunidades a las que les resulta insuficiente, a su vez reconoce la propiedad privada y promueve la protección al medio ambiente .

LEY DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

(Art. 3) ⁶ En este artículo en sus cinco párrafos el Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria y determina las formas distribución de las tierras, haciendo una distinción de propiedad conforme a la grupo al cual esta destinado.

(Art. 41) ⁷ Este artículo en sus dos párrafos y seis numerales determina la clasificación y extensión de la propiedad agraria, sus características, considerando la no afectación de zonas geológicas; la capacidad de uso mayor de la tierra, así como su

⁵ BOLIVIA Ley No. 3942 Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial de Bolivia 2009 Art.30

⁶ BOLIVIA Ley No. 3545 Ley de reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, Art.18.

⁷ Ibid. Art. 46

productividad en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad.

(Art. 65)⁸ Este artículo determina que el Instituto Nacional de Reforma Agraria es el encargado de ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria.

6.3 DECRETO 29215 REGLAMENTO DE LEY 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA MODIFICADA POR LA LEY 3545 DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

(Art. 291)⁹ Este artículo establece el inicio del procedimiento común de saneamiento conforma a tres actividades iniciales para su ejecución.

(Art. 295)¹⁰ Este artículo hace referencia a la etapa de campo del procedimiento de saneamiento desde el relevamiento de información en campo, informa de conclusiones y proyecto de resolución.

⁸ Ibidem. Art. 65

⁹ BOLIVIA Decreto Supremo No. 29215 pág150

¹⁰ Ibid. pág. 162

7. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN DEL TEMA

¿Por qué es necesario ampliar las atribuciones de las Jefaturas Regionales, en el procedimiento común de saneamiento en el Instituto Nacional de Reforma Agraria departamento de La Paz?

8. OBJETIVOS

8.1 OBJETIVO GENERAL

Demostrar, la necesidad de ampliar las atribuciones de las Jefaturas Regionales, para que intervengan en la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento en el Instituto Nacional de Reforma Agraria departamento de La Paz.

8.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ❖ Analizar, los antecedentes de las disposiciones legales vigentes y aplicables sobre la distribución de la propiedad agraria.

- ❖ Establecer, los avances en el proceso de saneamiento desde la Ley de Reforma Agraria, Ley de Instituto Nacional de Reforma Agraria y la Ley de Recondicion Comunitaria de la Reforma Agraria.
- ❖ Describir, el procedimiento común de saneamiento vigente de la propiedad agraria dentro de ámbito del relevamiento de información en campo.
- ❖ Proponer, un procedimiento que abrevie los plazos del procedimiento común de saneamiento a través de las Jefaturas Regionales.

7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TECNICAS DE INVESTIGACION

7.1 Método Jurídico.- Mediante este método, explicaremos la naturaleza jurídica del proceso de saneamiento en la consolidación del derecho propietario en el ámbito agrario.

7.2 Método de Medición.- Este método nos permitirá establecer a través de un cotejo de datos cuanto se ha avanzado con el proceso de saneamiento.

7.3 Método Observación.- La percepción diaria en la práctica jurídica posibilita un acercamiento al uso efectivo de la formulación del tema.

7.4 Técnica bibliográfica.- El registro de los libros, textos, leyes, decretos, reglamentos, paginas web, etc. que nos ayuden en la presentación de este trabajo.

7.5 Técnica descriptiva.- Nos permitirá dar a conocer la realidad respecto a lo planteado en nuestro tema de estudio.

CAPÍTULO I

*Antecedentes de las disposiciones
legales vigentes y aplicables sobre la
distribución de la propiedad agraria.*

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES Y APLICABLES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

1.1 Antecedentes Históricos de la propiedad agraria.

1.1.1 Época Pre colonial

Nuestro pasado pre colonial, nos permite aseverar que la propiedad agraria privada sobre la tierra no fue desarrollada por nuestros antepasados, quienes no concebían la individualidad, sino la totalidad dentro de esta lógica, la complementariedad es un principio vinculante entre aquellos que habitan la tierra y los frutos que se obtienen de ella.

Dentro de este contexto la autoridad máxima administrativa, tenía como función principal administrar y distribuir los frutos que deviene de la tierra en un orden jerárquico primero para el ayllu compuesto por los agricultores o pastores, en segundo lugar para el culto y por último para la estructura administrativa y política.

Esta forma de administración de las tierras articulaba las necesidades de la comunidad con la capacidad productiva de cada unidad socioeconómica denominada ayllu.

1.1.2 Época Colonial

La abrupta conquista española, enclaustró la forma de organización indígena, tras una imposición cultural, económica y social, donde la tierra conocida como dadora de bienes se transformó en productora de minerales preciosos.

Es así, que los indígenas originarios campesinos fueron excluidos dentro la composición social del territorio conquistado; pero debido a su organización administrativa y socioeconómica perduraron en el tiempo al constituirse en una realidad innegable, *el monarca español Felipe II, por cedula Real del 1 de noviembre de 1591 reconoció los derechos de las comunidades indígenas de disfrutar de la tierra*¹¹ pero no les reconocía la propiedad de la misma.

1.1.2.1 El sistema de hacienda

Este sistema fue la recompensa de la Corona Española hacia los conquistadores españoles, a quienes se les entregaba grandes extensiones de tierra con población incluida, a los indios de la hacienda se los denominaba colonos y cada colono trabajaba gratuitamente en la hacienda en contraprestación el hacendado le otorgaba una parcela para su uso; sin embargo el colono debía cumplir con diferentes obligaciones no solo con el hacendado sino también con los militares y la iglesia.

¹¹ HERNÁIZ Irene y PACHECO Diego, “La Ley INRA en el espejo de la historia” Pág. 22

Según el Dr. José Flores Moncayo¹² se considero a los habitantes de la tierra como bienes inherentes a ella, originando el feudalismo en América, al amparo de la legislación de las indias en el sistema agrario, que se caracterizo por la distribución de todo el territorio usurpado.

Entre los años 1493 a 1810 se instituyeron normas para reglamentar la tenencia de la tierra que era otorgada por el Rey, bajo los denominativos¹³:

- ✓ Mercedes reales
- ✓ Capitulaciones
- ✓ Composiciones
- ✓ Encomiendas
- ✓ Confirmaciones

Aunque varíen los nombres de los títulos de propiedad, estos no son más que reenumeraciones a los fieles de la corona y a los fundadores de pueblos originarios, que sentaban presencia de la corona en el territorio conquistado.

1.1.3 Época Republicana

Durante los primeros años de la vida republicana coexistían las haciendas con las comunidades indígenas las mismas que intentaban absorber a las primeras; después de heroicas luchas por la

¹² FLORES, Moncayo, José “Derecho Agrario”, Pág. 175

¹³ BARRENECHEA Ramiro, “Derecho Agrario” Pág. 59

emancipación se logro la consolidación de la Republica de Bolivar, la misma que posteriormente termino denominándose Bolivia.

1.1.3.1 El sistema de la Exvinculación

El primer presidente de la nueva republica, Simon Bolivar, había definido su posición desconociendo a las estructuras sociales colectivas constituidas principal y únicamente por los indígenas, debido a que estos eran ignorantes y no contaban con medios para producir, por tanto se debía exvincular la tierra de las manos muertas de los indígenas, para que sea útil y productora.

El proceso de Exvinculación empezó a partir de la Resolución de fecha 29 de agosto de 1825 emitida por Simón Bolívar¹⁴ en ella determinaba la repartición de la tierras de los indígenas, asignándoles mas tierras a los que eran casados, que a los que eran solteros.

Este proceso se incrementa en el gobierno del presidente Mariano Melgarejo cuando este promulgo el Decreto Supremo de 1866,¹⁵ en la que determina que; “...serán propietarios con dominio pleno quienes obtengan del gobierno el titulo de propiedad...”, este titulo se obtenía previo pago del terreno mismo que debía ser no menor a 20 pesos, ni mayor a 100 pesos, esto según la extensión y calidad del terreno, dentro del decreto se establecía el plazo de 60 días después de la notificación realizada al indígena, si al cabo de este plazo no se

¹⁴ CENSED, Historia de los movimientos Campesinos pág. 10

¹⁵ CENSED, Op. Cit. pág.10

cumplía con el pago correspondiente, el indígena era privado del terreno y este se enajenaba en subasta pública previa tasación.

Durante el gobierno de Tomás Frías, se promulgó la Ley de Exvinculación de Tierras de Comunidad,¹⁶ esta ley excluye de manera explícita la existencia de las comunidades indígenas, ayllus y semejantes prohibiendo la parcelación de las tierras comunales, además reformaba el aporte tributario creando un impuesto universal sobre la propiedad, como los indígenas no podían acceder a ella tampoco debían aportar o contribuir al Estado.

1.1.3.2 El Latifundio

La aplicación de la Ley de Exvinculación de Tierras de Comunidad, tuvieron como un efecto inmediato un acelerado proceso de expansión latifundista en el territorio nacional, ya que la abolición legal de las comunidades y la paulatina incorporación de las tierras indígenas al mercado libre de tierras, abre el camino para la consolidación del latifundio, sobre todo en la región oriental del país; sin embargo no se logró terminar con la comunidad campesina como una institución social, económica y cultural.

Dentro de este contexto surgió el proceso de la resistencia indígena donde uno de sus principales caudillos fue Pablo Zárate Willca, quien en el manifiesto conocido como “La proclama de Caracollo”¹⁷, plantea

¹⁶ CENSED, Historia de movimientos campesinos, Pág. 10

¹⁷ J. FERNANDEZ, Willca.net.s.f

un ideario indígena basado en un gobierno indígena que restituya la tierra a sus dueños originarios, ante esta pública afrenta Willca es ejecutado en la hondonada de chu'llunk'ri en 1905.¹⁸

Es así, que la primeras sublevaciones fueron acalladas por la hegemonía blanca criolla liberal progresista, que duplicaba su extensión en la superficie territorial de las haciendas, mientras que se registraba una disminución en de la superficie territorial de las comunidades indígenas¹⁹.

1.1.3.3 Territorio Nacional de las Colonias

Las grandes extensiones de tierra y el bajo rendimiento de las mismas demostraban claramente un desproporción en la utilidad territorial, que desembocó en planes para desarrollar la producción de esas tierras, otorgando a las empresas explotadoras de materias primas, las atribuciones de nombrar autoridades como: *Corregidores, Jefes de Tribu, Alcaldes de Campo, etc.*,²⁰ esta fue una estrategia para ocupar tierras, tierras que pertenecían a los pueblos originarios y de brindar grandes utilidades económicas a las empresas internacionales.

1.1.4 Revolución de 1952

Uno de los principales capítulos de nuestra historia nacional, es la revolución nacional del 18 de abril de 1952, donde los sectores

¹⁸ INRA, "Breve historia del reparto de tierras en Bolivia", pág. 13

¹⁹ HERNÁIZ Irene y PACHECO Diego, "La Ley INRA en el espejo de la historia" Pág. 34

²⁰ BARRENECHEA Ramiro, "Derecho Agrario", pág. 69

sociales conformados principalmente por los obreros y sectores urbanos, anunciaron el cogobierno con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); basados en cuatro pilares fundamentales:

- ✓ Nacionalización de las Minas, se dio como una forma de sentar soberanía nacional en la administración de los recursos nacionales.
- ✓ Reforma Educativa, se sintetiza en la universalidad de la educación para todos los bolivianos y bolivianas, sin distinción de raza, ni sexo.
- ✓ Voto Universal, que significo el reconocimiento de los derechos políticos a todos los indígenas y analfabetos.
- ✓ Reforma Agraria,²¹ fue un acto de liberación al indígena y significo su incorporación a la vida ciudadana del país, para que este reconocimiento sea integro había que dotarle de una base material, que era la “tierra”.

El Decreto Supremo 3464, emitido el 2 de agosto de 1953 por el ex presidente Víctor Ángel Paz Estenssoro, bajo el principio de “...*la tierra es de quien la trabaja...*”²² pretende hacer una distribución equitativa de la tierra, eliminar el ponguaje y la opresión al campesino en las haciendas, a través de la entrega de las tierras. Sin embargo, esta transformación radical de la estructura agraria, en la práctica no tuvo grandes avances.

²¹ BARRENECHEA Ramiro, “Derecho Agrario” Pág. 113

²² BARRENECHEA Ramiro, op. Cit. Pág. 124

CAPÍTULO II

El proceso de saneamiento desde la Ley de Reforma Agraria, Ley de Instituto Nacional de Reforma Agraria y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE SANEAMIENTO DESDE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, LEY DE INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y LA LEY DE RECONDUCCION COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

2.1 Ley de Reforma Agraria

Dentro del marco histórico de la época de 1952, el proyecto de Reforma Agraria institucionalizado a partir del Decreto Ley No. 03464 del 2 de agosto de 1953 suscrito en Ucureña (Cochabamba) promulgado por el Presidente de entonces Víctor paz Estensoro, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956 durante la presidencia de Hernán Siles Suazo²³; establecía que cada originario acceda a una parcela y obtenga su derecho de propiedad agraria.

La eliminación del latifundio y de la servidumbre se constituyó en base esencial, para la democratización del acceso a la tierra de manera que cualquier ciudadano pueda ejercer su derecho a la propiedad.

En síntesis, el contenido del instrumento legal agrario tenía como objetivo central la eliminación del latifundio, a través de la restitución de tierras a las comunidades indígenas, pero esta restitución no fue promovida con instrumentos de cultivo, por lo que no se dio productividad a gran escala, ni comercialización de ningún producto.

²³ INRA, "Breve historia del reparto de tierras en Bolivia," Pág. 23

2.1.1 Formas de propiedad reconocidos en el Decreto Ley No. 3464

En decreto ley de referencia en su artículo 5 reconocía la propiedad agraria privada a favor de las “...*personas naturales o jurídicas para que ejerciten su derecho de acuerdo con las leyes civiles...*”,²⁴ es así, que reconoce las siguientes modalidades de propiedad agraria:

Cuadro No. 1

Tipo de propiedad	Descripción	Características
Solar campesino	Lugar de residencia del campesino y su familia.	No se puede dividir y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.
Pequeña propiedad Entre 35 has. en el Altiplano y 80 has. En el Chaco	Es la tierra trabajada para satisfacer racionalmente las necesidades del campesino.	No se puede dividir, ni embargar.

²⁴ BARRENECHEA Ramiro, “Derecho agrario”, Pág. 118

<p>Mediana propiedad Entre 350 has. en el Altiplano y hasta 500 - 600 has. en el Oriente y el Chaco.</p>	<p>Es la tierra trabajada por personas contratadas y medios técnico mecánicos, cuyo volumen producido se destina para el mercado.</p>	<p>Puede ser vendida, hipotecada o cedida</p>
<p>Empresa agrícola Entre 400 y 2000 has.</p>	<p>Es tierra en la que invierte capital para obtener un mayor volumen de producción destinado para el mercado.</p>	<p>Su concesión es condicionada a la disponibilidad a la disponibilidad de las tierras, puede ser vendida, hipotecada o cedida.</p>
<p>Propiedad de la comunidad indígena</p>	<p>Son las tierras tituladas colectivamente a favor de grupos sociales indígenas, que destinan la producción para su sustento.</p>	<p>No pueden ser vendidas, ni divididas, ni embargadas</p>
<p>Propiedad agraria cooperativa</p>	<p>Son tierras cedidas a agricultores asociados.</p>	

Fuente: Ley de Reforma Agraria de 1953²⁵

²⁵ BARRENECHEA Ramiro, "Derecho Agrario", Pág. 130

Cada una de estas formas de propiedad reconocidas en el Decreto Ley, solo beneficiaba proporcionalmente a quien poseía una extensión superficial territorial considerable, una realidad innegable era que los indígenas que a lo largo de sus vidas solo poseían una parcela de tierra.

Estos aspectos, demostraban claramente que la Reforma Agraria iniciada el 53 tenía rasgos de una propiedad agraria capitalista, porque los indígenas como propietarios de pequeñas parcelas no accedían a la ampliación de sus tierras.

El carente reconocimiento legal a los pueblos originarios, dejaron en efecto suspensivo el ejercicio pleno de sus derechos colectivos; por lo que la distribución de casi 110 millones de hectáreas (109.858.100,000) del territorio boliviano, fue un fracaso maquillado con la entrega de tierras otorgadas a grupos que detentaban el poder o fines a ellos, tal es el caso del Pacto Militar Campesino 1969-1973, la dictadura de Hugo Banzer Suarez 1974-1978 y el gobierno en coalición del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) en los años 1989 – 1993²⁶; en estos tres periodos de acuerdo a los datos obtenidos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se registra que se repartió una gran cantidad de tierra, lo que constituye un claro ejemplo de la inequidad y la distorsión en la distribución de la tierra.

²⁶ INRA, “Breve historia del reparto de tierras en Bolivia,” Pág. 27

En el siguiente cuadro se presenta datos oficiales de la superficie distribuida desde el año 1953 al año 1993 de acuerdo a periodos quinquenales.

Cuadro No. 2

Periodos Quinquenales	Beneficiarios	Superficie en hectáreas	Promedio
1953 – 1958	13,777	607, 356,4551	44,04848
1959 – 1963	72, 147	3,315,581,4737	45,9559
1964 – 1968	34, 196	3,122,358,2521	91,3077
1969 – 1973	111, 384	9,086,532,1961	81,5784
1974 – 1978	198, 239	17,449,864,0992	88.0244
1979 – 1983	75, 334	4,912,977,4237	65,2159
1984 – 1988	83, 794	4,252,377,4264	50,7480
1989 – 1993	162, 621	13,612,221,7313	83,7052
Total	759,436	57,305,322,7522	75,4577

Fuente: Base de Datos del INRA. Agosto 2002.

2.2 Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria

Es así, que la reforma agraria del 1953 sufrió una gran distorsión en su mismo fin, extremo que condujo a una profunda crisis institucional ocasionada por pequeños sectores que pretendían consolidar sus derechos propietarios, sin que la tierra cumpla con la función económico social, desembocando en el rechazo de los sectores

indígenas ausentes en este proceso; dentro de este cuadro surge una vigorosa eclosión social en los años 90 y 96 los que culminaron con la promulgación de una nueva ley agraria.

Ante, esta crisis emergente surge la Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, la misma establece un sistema institucionalizado constituido por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria.

Es de esta manera que la Ley 1715 tuvo que responder jurídicamente a las demandas sociales indígenas, plasmando en su artículo 1º el objeto de su creación que es: *“...establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.”*²⁷

2.2.1 La función económico - social en la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria

La Ley 1715, inicia una clasificación de la propiedad agraria de acuerdo a la función que deberían cumplir, asignándole al Solar Campesino, a

²⁷ Bolivia Ley No. 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Pág.15

la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y las Tierras Comunitarias de Origen, una función social ya que su producción era para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia y no para orientarlas a una comercialización en un mercado externo.

A la Mediana Propiedad y a la Empresa Agropecuaria, esta Ley le asigna una función económico-social que debe cumplir, en el marco de la producción agropecuaria para el mercado externo y el empleo sostenible de la tierra, vigilando y precautelando la conservación y protección de la biodiversidad.

La función económica – social, es una distinción cualitativa, que a su vez busca transparentar el proceso de saneamiento y titulación de la propiedad agraria, ya que debe ser verificada necesariamente en campo, siendo este el principal medio de comprobación y cumplimiento de la Ley.

2.2.2 Tipos de propiedad en la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria

A diferencia de la ley de 1953 en la Ley 1715 se hace el reconocimiento a la Tierras Comunitarias de Origen (TCO), estas tierras no tienen un máximo, por tratarse de tierras colectivas pueden tener una extensión variable según sea el caso es la única inclusión

después mantiene la clasificación de propiedad reconocida en Ley de Reforma Agraria de 1953, así como las extensiones máximas para todos los casos.

Cuadro No. 3

Tipo de propiedad	Descripción	Características
Solar campesino	Lugar de residencia del campesino y su familia.	No se puede dividir, ni embargar, pero si vender dentro de lo previsto en la ley, esta exento de pago de impuestos.
Pequeña propiedad	Es la tierra trabajada personalmente por el campesino y su familia.	No se puede dividir, ni embargar pero si vender dentro de lo previsto en la ley, esta exento de pago de impuestos.
Mediana propiedad	Es la tierra trabajada por personas contratadas y maquinaria cuya producción es para el mercado.	Puede ser vendida, hipotecada o cedida, embargada, pagan impuestos a la tierra.
Empresa agrícola	Es la tierra que cuenta con inversiones, asalariados y maquinaria cuya producción destinado esta destinado al mercado.	Puede ser vendida, hipotecada, embargada, pagan impuestos a la tierra.

Propiedad de la comunidad indígena	Son las tierras tituladas colectivamente a favor de comunidades para su subsistencia	No pueden ser vendidas, ni divididas, ni embargadas. No pagan impuestos a la tierra.
Tierras Comunitarias de Origen	Son tierras que responden al lugar donde viven las comunidades, pueblos, indígenas, según su organización cultural.	No pueden ser vendidas, ni divididas, ni embargadas. No pagan impuestos a la tierra.

Fuente: Ley de Reforma Agraria de 1953²⁸

2.2.3 Distribución de tierras en la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria

En la Ley 1715, se establece que las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas, es decir reconoce dos modalidades:

- La dotación, conforme a la ley esta es gratuita y procede únicamente para comunidades campesinas, indígenas originarias, de esta forma se pone fin a las dotaciones individuales.
- La adjudicación, tiene un carácter gravoso para el adquirente, ya que determina un pago al Estado por la tierra que recibe.

²⁸ BARRENECHEA Ramiro, "Derecho Agrario", Pág.135

En ambas modalidades se debe realizar un administrativo en las direcciones departamentales, para la adquisición, regularización y perfeccionamiento del derecho propietario.

2.2.4 El saneamiento de la propiedad agraria en el Instituto Nacional de Reforma Agraria

De acuerdo a lo establecido por La ley 1715 el saneamiento es el “*proceso técnico-jurídico transitorio, destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte*” (Art.64), se constituye en un instrumento para reordenar la tenencia de la tierra y garantizar la propiedad agraria legítimamente adquirida; y así, evitar el acaparamiento de tierras eliminando el mercado ilegal de tierras, posibilitando la identificación tierras que no cumplan con la función económico-social.

Las modalidades de saneamiento reconocidas en la ley son tres:

- Saneamiento simple (SAN SIM), es la demanda que realizaba la parte, para regularizar su posesión o derecho adquirido; esta modalidad revelo una lentitud en el desarrollo del proceso, ya que existía conflictos de linderos entre afiliados.

- Saneamiento integrado al catastro legal (CAT SAN), es el sistema público de registro de información donde se asientan los datos de la propiedad y los derechos que recaen sobre ella.

- Saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN TCO), esta orientado a las demandas de los pueblos indígenas, destinadas a áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen.

Para la ejecución del saneamiento se requiere de los servicios de profesionales geógrafos o topógrafos y abogados que conforman el personal técnico y jurídico del INRA, para que se realice el levantamiento catastral rural a nivel nacional en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

Sin embargo, el saneamiento en sus tres modalidades avanzo lentamente e incumplió el plazo de 10 años, para el saneamiento a nivel nacional, los factores que tuvieron gran incidencia en este aletargamiento de plazos fueron: la crisis institucional, la falta de instrumentación, la falta de recursos humanos, los costos que implica el saneamiento, el incumplimiento de la función económico-social, los conflictos agrarios y penales sobre la delimitación de predios y la contratación de empresas privadas para la realización de la etapa de las pericias en campo, ocasionaron que no se avance en el procedimiento común del saneamiento de tierras.

2.3 Ley de Reconducción comunitaria del Instituto Nacional de Reforma Agraria

La disconformidad creciente con relación a la distribución de tierras, los conflictos sociales emergentes y la heterogeneidad latente de nuestro país, dejaron al descubierto la inoperancia del poder ejecutivo, siendo reconocido por el ex mandatario Hugo Banzer Suarez en octubre del 2000²⁹, la necesidad de reemplazar la Ley 1715 por otra norma agraria, pero hasta entonces no se dio ningún proyecto de este tipo, ya que no se contaba con una política agraria destinada a una sociedad heterogénea.

Es así, que el 28 de Noviembre del 2006 el Presidente en ejercicio Evo Morales Aima promulga la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria³⁰.

Esta ley, establece que la tenencia de la tierra debe ser demostrada bajo el cumplimiento de la función económica-social, ya que de acuerdo a las estadísticas de entrega de tierras se había beneficiado a capitales externos en el oriente del país, es así, que la dirección de la voluntad política se orientó en priorizar la titulación de tierras a favor de sectores indígenas históricamente marginados, con la finalidad de preservar su sobre vivencia y la preservación de su cultura.

En esta nueva etapa del proceso agrario boliviano, las organizaciones sociales del campo operativizadas bajo el liderazgo del Primer

²⁹ HERNAIZ Irene y PACHECO Diego, "La Ley INRA en el espejo de la historia" Pág.203

³⁰ BOLIVIA Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Pág.2

mandatario del Estado Evo Morales A., trata de superar aspectos técnicos, administrativos y políticos que colapsaron en el año 96 con la Ley 1715, la ley en vigencia tiene como objetivo concluir con el proceso de saneamiento hasta el año 2013.

En fecha 2 de agosto de 2007 se promulgo el Decreto Supremo No.29215 Reglamento de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, este nuevo reglamento agrario fue formulado por un quipo de servidores públicos del Vice Ministerio de Tierra y del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el mismo fue consensuado con actores agrarios con representación en la Comisión Agrario Nacional (CAN).

Dentro de este contexto jurídico agrario vigente, se pretende identificar y recuperar tierras fiscales, para su distribución y redistribución a los pueblos y comunidades indígenas originarias que no cuentan con tierra o poseen poca tierra; así también, proveer de información confiable y estandarizada a los municipios y consolidar la administración e institucionalización de la direcciones departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

CAPÍTULO III

Procedimiento común de saneamiento vigente de la propiedad agraria dentro de ámbito del relevamiento de información en campo.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO VIGENTE DE LA PROPIEDAD AGRARIA DENTRO DE ÁMBITO DEL RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

3.1 Clasificación de la Propiedad Agraria

La Ley 3545 determina las clases de propiedad agraria que reconoce y las formas de distribución de tierras, estas son: el Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, las Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias, cuentan con la protección irrestricta del Estado a través de inembargabilidad e imprescriptibilidad; la Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria son reconocidas por la Constitución gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan una función económico-social y tengan sus impuestos pagados de acuerdo a las normas tributarias.

3.2 Procedimiento común del saneamiento

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria establece que el procedimiento común de saneamiento en sus diferentes modalidades se realizara por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, sin la intervención de ninguna empresa, en tres etapas:

3.2.1 Etapa Preparatoria

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

a) Diagnóstico y determinativa de Área

Consiste en la revisión de toda la documentación de solicitud de saneamiento, el mismo que después es comparado con los archivos de reforma agraria, es una tarea realizada por los técnicos y abogados del INRA.

Los resultados de esta actividad se expresarán en un informe técnico – legal, respaldado con la documentación pertinente, en cual se establecerá la modalidad de saneamiento y los criterios para su determinación de área, ya que los datos obtenidos demostraran la existencia de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite, la existencia de áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, plan de uso de suelo, mapa de valores, concesiones forestales, mineras, petroleras, servidumbres administrativas.

Cumplida esta actividad se emitirá la resolución determinativa de área de saneamiento conforme al trámite descrito en el Reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

b) Planificación

La planificación es la actividad relacionada con las características de la zona o polígono y de las parcelas, esta destinada a determinar la superficie y cantidad de predios que conformarán cada polígono de saneamiento, con esta información se busca establecer un tiempo aproximada para su realización en esta actividad participan el equipo técnico del INRA y las organizaciones sociales, sectoriales, municipales y administrativas.

c) Resolución de inicio del procedimiento.

Cuando se han cumplido con las actividades de diagnóstico, determinación de área y planificación, los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria emiten la Resolución de inicio en el cual instruyen la ejecución del procedimiento de saneamiento, esta resolución se publica mediante edicto a través de un medio escrito de difusión nacional con el fin de salvar derechos de terceros.

En la Resolución de Inicio del Procedimiento, se intima a los propietarios o subadquirente(s), a presentar los documentos que respaldan su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica y demostrar la función económica social ante los funcionarios

públicos encargados de la sustanciación del procedimiento dentro del plazo establecido en la Resolución de inicio dentro del plazo no mayor a 30 días.

En la modalidad de Saneamiento Simple o a pedido de parte, la resolución de inicio del procedimiento, dispone la notificación personal del propietario(a) o poseedor(a), los colindantes y terceros afectados; así también establece la difusión de tres (3) avisos en un medio radial local, las notificaciones y la difusión sustituyen la Campaña Pública.

3.2.2 Etapa de Campo

Es la recolección de datos técnicos y jurídicos para confirmar el predio a sanearse, esta compuesta de tres etapas que son:

a) Relevamiento de información en campo

Es el trabajo que consiste en realizar las tareas de campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función económico – social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación, tareas que deben ser realizadas en el plazo determinado por la resolución de inicio del procedimiento, las personas solicitantes tendrán acceso a la información generada en cada una de las actividades a través de una copia y podrán realizar sus observaciones.

Cada actividad tiene un objetivo determinado; es así que la campaña pública, consiste en informar a los interesados mediante una emisora radial, periódicos, televisión, afiches, carteles y cualquier otro medio de difusión disponible sobre los beneficios del saneamiento, los plazos del saneamiento, cuándo y donde se va a empezar a medir las tierras y qué documentos deben presentar los interesados, etc., para identificar a los poseedores, propietarios o adquirentes al interior del área.

La mensura y encuesta catastral, el primero tiene la finalidad de delimitar y elaborar un croquis de inicio de trabajos, identificación los predios y las vértices del polígono a sanearse, con la encuesta catastral se individualiza a las personas beneficiarias de la dotación de tierras, así como a sus vecinos colindantes y los posibles conflictos de linderos o sobre posiciones que existan en los predios.

Concluidas las Pericias de Campo, el equipo técnico y jurídico presentan un Mapa general del polígono saneado, con los predios resultantes de la mensura, también se elabora un plano individual por predio mensurado.

b) Informe en conclusiones

Este informe es el resultado del cotejo entre la información que existe en las oficinas del Instituto Nacional de la Reforma Agraria, con la información obtenida de los predios a sanearse; esta información se acumulara en una carpeta predial.

Una vez elaborados los informes en conclusiones por polígono, los resultados generales serán registrados en un informe de cierre, en el que se expresará de manera resumida los datos y el resultado preliminar de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de los beneficiarios y terceros interesados, para que socialicen sus resultados y presenten sus observaciones o denuncias.

c) Proyecto de resolución.

En esta etapa se dicta la Resolución Administrativa o resolución Suprema como resultado del saneamiento para cada propiedad con base en las sugerencias expuestas en el informe en conclusiones y cierre, los responsables de esta actividad elaborarán proyectos de resoluciones por cada proceso agrario en trámite o posesión, por organización social o por predio; Los proyectos de las resoluciones serán objeto de aprobación por el Director Departamental competente, previa remisión a la Dirección Nacional.

3.2.3 Etapa de Resolución y Titulación.

En esta etapa las actividades se realizan en gabinete, es decir en oficinas del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a partir de la recepción de los proyectos de resoluciones finales de saneamiento a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, consta de tres sub etapas que son:

a) Firma de resoluciones y plazo de impugnación

La firma de resoluciones administrativas no deben exceder quince días calendario una vez recepcionado los antecedentes en la Dirección Nacional. En el caso de resoluciones supremas estas deben ser remitidas en un plazo no mayor de tres días calendario a la unidad competente de la Presidencia de la República, para la respectiva firma.

Cuando las resoluciones finales de saneamiento cuentan con la respectivas firmas estas son notificadas a las personas beneficiarias de las mismas, para que puedan hacer uso de los medios que le franquee la ley.

b) Titulación

El director Nacional del INRA y el Presidente de la República firman el título del pueblo solicitante determinando claramente quiénes son los beneficiarios y cuántas hectáreas tiene el predio, acto de entrega de títulos que se realizan bajo el principio de publicidad.

c) Registros en Derechos Reales y transferencia de información a las municipalidades.

Una vez que el beneficiario o beneficiaria obtiene el título de propiedad agraria esta se consolida en el Sistema Catastral y el registro en Derechos Reales.

Estas son las tres etapas que conforman el procedimiento de saneamiento en sus tres modalidades, cada etapa deber dar cumplimiento al principio de celeridad establecido por la ley, sin embargo, la conformación de una carpeta predial para la formulación de la Resolución Final es una tarea difícil de cumplir, ya que la falta de recursos humanos y técnicos hacen que el proceso de saneamiento sufra un gran aletargamiento en cuanto a los plazos que debe respetar y cumplir.

Durante la gestión 2007 - 2008 la conformación de carpetas prediales que fueron remitidas para su evaluación técnica como jurídica fueron devueltas en su mayoría a la Dirección Departamental, debido a que estas contenían errores y omisiones, tanto de fondo como de forma, siendo necesaria su complementación y subsanación, para la prosecución del tramite.

Los factores que impiden el correcto armado de una carpeta predial son: la falta de estabilidad laboral ya que el personal contratado para la ejecución del procedimiento de saneamiento, suscriben un contrato de tres a seis meses, lapso de tiempo en cual adquieren experiencia y conocimiento sobre la aplicación de la normativa agraria, otro aspecto es la falta de instrumentos técnicos que serán utilizados por los topógrafos o geoditas.

Ante este panorama, el procedimiento de saneamiento atraviesa por un camino empinado por la falta de personal y el amplio territorio por sanearse, de este análisis surge la idea de delimitar y ampliar las atribuciones de las Jefatura Regionales, reconocidas por la Ley.

CAPÍTULO IV

*Perfeccionamiento del derecho de propiedad
agraria a través de medios técnicos jurídicos en
cada provincia del departamento de la paz*

CAPÍTULO IV

PERFECCIONAMIENTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA A TRAVÉS DE MEDIOS TÉCNICOS JURÍDICOS EN CADA PROVINCIA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ

4.1 Actual sistema de distribución de tierras

La distribución de la tierra en nuestro país, es un tema sin conclusión, porque la sociedad heterogénea que la compone, reclama para sí su propiedad ancestral, mediante las organizaciones sociales cuyas estructuras y comportamientos condicionan e influyen en el desarrollo de la política pública de la distribución de tierras.

De los antecedentes de la Reforma Agraria y de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podemos extractar que existen pocos avances dentro del proceso de distribución de tierra, ya que desde el año 1953 al 2006 solo se saneó un 38 % del territorio nacional, lo que equivale a una superficie de 40, 854, 533 Hectáreas; teniendo en cuenta que el territorio nacional a sanearse tiene un total de 106.751.723 hectáreas,³¹ podemos afirmar que este avance ha sido insuficiente, sin contar el costo que implica cada una de las actividades para constituir el derecho de propiedad agraria.

³¹ INRA, “Breve historia del reparto de tierras en Bolivia”, Pág. 49

4.2 Las Jefaturas Regionales en la Ley de Reconducción Comunitaria

El nuevo proceso agrario implementado a partir de la Ley 3545, busca garantizar una rápida redistribución de tierras con participación, control social, transparencia administrativa y calidad técnica, manteniendo en vigencia el grueso de la Ley 1715.

Sin embargo, para que la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria tenga éxito, se debe considerar ampliar las atribuciones de las Jefaturas Regionales.

La Ley 3545 en el art. 22³² y su reglamento en los Arts. 46 al 49³³; se reconoce la existencia de las Jefaturas Regionales conforme las necesidades de las provincias, estas jefaturas dependerán de las direcciones departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y sus atribuciones serán demarcas en el Reglamento de la referida ley, su competencia estará dentro de sus circunscripciones territoriales, siendo requisito sine quanon que los designados posean formación técnica y experiencia en materia agraria.

³² BOLIVIA Ley 3545 de Reconducción comunitaria de la reforma agraria, Pág. 20

³³ BOLIVIA Reglamento de la ley de reconducción comunitaria, Pág. 83 + 86

Sin embargo, la existencia de esta figura de autoridad agraria regional es meramente enunciativa debido a que las atribuciones reconocidas a estos, no se encuentran definidos por la normativa adjetiva, dejando abierto su delimitación a las diferentes delegaciones en el marco de sus competencias que son realizadas por la Dirección Nacional o los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

4.3 Análisis de las atribuciones de las Jefaturas Regionales

Lo que nos lleva al análisis de la figura jurídica conocida como Jefatura Regional, en relación a la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento, ya que por su naturaleza misma podría brindar celeridad al saneamiento.

Dentro este contexto y de la revisión exhaustiva del Reglamento No. 29215 de la Ley 3545, se puede establecer que la norma adjetiva habilita a la Jefatura Regional para que actúe dentro de dos funciones:

Primero.- La recepción de solicitudes para la adjudicación de tierras fiscales en cualquiera de sus dos modalidades (ordinaria o simple), debiendo remitir al día siguiente la solicitud a conocimiento de su Dirección Departamental, constituyéndose en el cumplimiento de una mera formalidad, sin intervención

cualitativa alguna, siempre y cuando sea autorizada por el Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Segundo.- En el procedimiento de desalojo de asentamientos y ocupaciones ilegales en tierras fiscales, siempre y cuando se le haya sido delegada esa función, la Jefaturas Regionales actuara inmediatamente después de recibida la denuncia para disponer su investigación de los hechos mediante inspección dentro de los 5 días siguientes, emitiendo un informe de inspección del lugar, que posteriormente será remitida por conducto regular al Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Estas son las dos únicas funciones que determina la norma adjetiva para cada Jefatura Regional, sin embargo estas dos funciones se llegan a efectuar cuando la Dirección Departamental le ha delegado esa atribución. Por lo que podemos concluir afirmando que esta figura no es más que un mero eufemismo, donde el requisito de poseer una formación técnica y experiencia en materia agraria, no es utilizado de forma cualitativa.

Ahora bien, si realizamos una comparación entre las tareas que debe realizar el equipo técnico jurídico dependiente del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para la ejecución del procedimiento común de saneamiento, en relación a las paupérrimas atribuciones delegadas a

las Jefaturas Regionales, se puede evidenciar la existencia de una desproporción de trabajo.

Dentro de este panorama y a fin de contribuir con la realización del saneamiento, considerando que el equipo técnico jurídico debe trasladarse desde la ciudad de La Paz, hasta el predio que debe sanearse en las diferentes provincias que conforman el departamento, surge la idea de delimitar las funciones de las Jefaturas Regionales para que coadyuven con el perfeccionamiento de la propiedad agraria.

4.4 Propuesta de ampliación de atribuciones de las Jefaturas Regionales

En este entendido, se puede ampliar las funciones de las autoridades regionales dentro de la etapa preliminar, es así que en la subfase de planificación, la Jefatura Regional cumpliría con la tarea concertación de los plazos en que se realizara el saneamiento y el compromiso de participación de las autoridades comunitarias, municipales y administrativas, para que de esta manera se abrevien el desarrollo de esta fase.

Dentro de la sub-fase de la emisión de la resolución de inicio del procedimiento de saneamiento, en el cual se intima a los propietarios o subadquirientes de los predios a sanearse, en presentar todos los documentos que respalden su derecho propietario, principalmente a través de la presentación de su cedula de identidad o acreditando su

personalidad jurídica, estos documentos podrían ser presentados a la Jefatura Regional de cada provincia, evitando de esta forma la erogación del costo de transporte y estadía en la ciudad de La Paz.

En el caso de las campañas publicas, previstas en el Art. 297 del Reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, es una tarea realizada por el equipo técnico jurídico, a tiempo de realizar el relevamiento de información en campo; sin embargo puede ser una actividad realizada por la Jefatura Regional, ya que se trata de comunicar a los beneficiarios o beneficiarias, organizaciones sociales e interesados, en que consiste el procedimiento de saneamiento, a través de medios de comunicación regional y local, con talleres y capacitaciones, reduciendo de esta manera la inversión de tiempo destinada para esta actividad dejando despejado el camino para que el equipo técnico jurídico se avoque a la colección de actas y llenado de formularios.

Así también, podrían intervenir dentro de la verificación de la función económica social, toda vez que los predios a sanearse deben cumplir con antecedentes de una actividad agrícola o ganadera, que demuestre el uso sostenible del suelo a sanearse. Siendo esta actividad la que definirá los derechos del interesado que se encuentra regularizando su derecho propietario, salvando de esta forma los derechos de terceros y garantizando que a futuro no se produzca una anulación de actuados, en caso de existir conflictos u oposiciones, las jefaturas regionales tendrían una información preliminar de esta fase,

que a su vez eliminaría el margen de errores en la conformación de las carpetas prediales.

De esta forma la Jefatura Regional, actuaría como un primer filtro de depuración y confirmación de información, coadyuvando al control de calidad que debe existir en cada etapa del saneamiento, evitando de esta manera la comisión en errores u omisiones.

Así, existiría un seguimiento del proceso de saneamiento hasta su conclusión, dejando atrás los procesos inconclusos por continuos controles de calidad plagados de errores u omisiones, ya que cualquier corrección implica una inversión de tiempo y costo adicional; pues supondría volver a la etapa de relevamiento de información en campo, para completar datos restantes, más aún cuando existe cambio de autoridades originarias, que habrían intervenido en el proceso de saneamiento de ese predio.

De esta manera la ampliación y delimitación en la norma adjetiva de las atribuciones de la jefaturas agrarias, coadyuvarían al reducido personal técnico jurídico encargado de la ejecución del procedimiento de saneamiento, posibilitando que se encuentren realizando otros trabajos con que se optimizaría el tiempo y por ende los escasos recursos económicos con los que cuenta la Institución.

CONCLUSIONES

Actualmente el país se encuentra en pleno proceso de reformas al interior de sus instituciones, así como en la normativa vigente; que conllevan a un análisis crítico de la aplicación de la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria y de su reglamento en relación al procedimiento común de saneamiento que ejecuta el Instituto Nacional de la Reforma Agraria en el departamento de La Paz, llegando a las siguientes conclusiones:

En la normativa vigente, la irrelevancia de los roles desempeñados por las Jefaturas Regionales impactan en los aspectos organizacionales de la Institución, como se ha podido analizar de manera teórico práctico, acerca de los parámetros que debe tener la autoridad regional.

Durante la obtención de información y elaboración de la presente monografía, se ha demostrado la necesidad de incorporar en un artículo del Reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, las atribuciones específicas que debe cumplir las Jefaturas Agrarias, para que estas no se encuentran a la espera de la delegación de funciones por parte de las Direcciones Departamentales.

La delimitación de sus funciones posibilitaría el desarrollo de un adecuado y efectivo manejo de la información de campo, razón por la

cual se hace necesario y urgente tomar medidas oportunas y convenientes, para la realización de la regulación y perfeccionamiento de la propiedad agraria, considerando además la inestabilidad del personal que muchas veces no cuenta con la experiencia requerida.

Consecuentemente, la presente propuesta pretende mejorar y acelerar el proceso de saneamiento, disminuyendo el tiempo de ejecución y los esfuerzos que conlleva cada una de las etapas con sus diferentes actividades optimizando el rendimiento de los profesionales técnicos jurídicos acrecentando su productividad.

De igual manera, se trata de una propuesta que esta orientada a aportar en las perspectivas del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación, que implementa el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, en cual tiene como premisa acortar tiempos y recursos, además de garantizar la transparencia en la regularización y perfeccionamiento del derecho propietario en el área rural del país.

La presente propuesta pretende colaborar al fortalecimiento de la Institución Agraria, para un adecuado manejo de las etapas de saneamiento, con el fin de mejorar el servicio a las comunidades indígenas originarias, a las personas individuales o jurídicas, recobrando la confianza en la sociedad.

RECOMENDACIONES

La presente propuesta es un trabajo que puede mejorar y acelerar el proceso de saneamiento, tomando en cuenta la nueva normativa agraria en vigencia, para la implementación de las atribuciones de las Jefaturas Agrarias, se debe modificar el Artículo 49 del Reglamento de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para su completa implementación.

Sin embargo, también se puede delimitar las facultades de las jefaturas agrarias, mediante un instructivo interno, para que de esta manera provisional se puede determinar su alcance y ver los resultados obtenidos con su implementación, por lo que se recomienda la aplicación en las nuevas disposiciones agrarias y así mejorar el rendimiento del personal jurídico y técnico en beneficio de la institución como de las personas que pretenden la regularización de su derecho propietario.

BIBLIOGRAFÍA

BOLIVIA, Ley No. 3942 Constitución Política del Estado Ed. Gaceta Oficial de Bolivia – 2009.

BOLIVIA, Decreto Ley No. 03464 Ley de la Reforma Agraria Ed. Gaceta Oficial de Bolivia del 29 de octubre de 1956.

BOLIVIA, Ley No. 1715 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria Ed. Gaceta Oficial de Bolivia de fecha 18 de octubre de 1996.

BOLIVIA, Ley No. 3545 Ley de Recondicion Comunitaria de la Reforma Agraria Ed. Gaceta Oficial de Bolivia de fecha 28 de noviembre de 2006.

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 25763 Reglamento de la Ley No.1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria Ed. Gaceta Oficial de Bolivia de fecha 5 de mayo de 2000.

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 29215 Reglamento de la Ley No.3545 de la Ley de Recondicion Comunitaria de la Reforma Agraria Ed. Gaceta Oficial de Bolivia de fecha 2 de agosto de 2007.

BARRENECHEA Zambrana Ramiro, Derecho Agrario, Editorial La Primera, II Edición La Paz, Bolivia 2003.

FLORES Moncayo José, Derecho Agrario, Ediciones Don Bosco, La Paz, 1956.

HERNAIZ Irene y PACHECO Diego, La ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia, Ediciones Tierra La Paz 2000.

Instituto Nacional de la Reforma Agraria, Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. Ediciones Excelsior S.R. 2010

VILLAZON Delgadillo Martha, Bienes Propiedad y Derechos Reales, Edit. GEMA primera Edición Cochabamba Bolivia 2003.

AneXOS