

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



**TESIS DE GRADO**

**“INAPLICABILIDAD DEL ART. 15 DEL D.L. 03464  
DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE  
LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EL  
NORTE DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ”**

**(Tesis para optar el grado de licenciatura en Derecho)**

**Postulante : Oscar Pedronel Martinez Orihuela**  
**Tutor : Dr. Iván Morales Nava**

**LA PAZ- BOLIVIA  
GESTIÓN 2014**

### **Resumen “Abstract”**

La presente tesis esta en marcada, en la experiencia que tuve efectuada en campo a momento de la ejecución del proceso de saneamiento desarrollada en el departamento de Pando, región eminentemente amazónica, por las características del suelo reflejado en el PLUS PANDO (DS Decreto Supremo N° 24368 de 23 de septiembre de 1996) así como el conocido decreto de la mancha verde, donde se muestran las regiones que son de Tierra de Producción Forestal Permanente, siendo que la distribución de tierras en esta región fue desde la época de la reforma agraria injusta y desigual siendo esta al calor de las políticas de cada gobierno.

En los últimos 14 años donde el proceso de saneamiento de tierras fue masivo y en especial en el Norte amazónico, se ha podido verificar el vacío, contradicción de normas y en particular la **inaplicabilidad** de ciertos artículos, que forzando la norma se pudo proseguir con el saneamiento, afectando de manera directa a sectores productivos de la región; actualmente estos se encuentran enclaustrados y forzados a desarrollar su actividad en una superficie que según la norma corresponde a otro tipo de suelo y distribución geográfica, que hasta la fecha con las actuales políticas denominadas de reconducción comunitaria de la reforma agraria y modificaciones al reglamento este tema no fue considerado a pesar de la alta trascendencia e importancia que tiene en la región, ya que en los predios identificados la actividad principal es la extracción de la castaña (productos no maderables); Y teniendo en cuenta que esta actividad es un motor económico importante en la región, generando empleos directos e indirectos.

*De esta manera es que se podrá observar en la presente investigación los fundamentos técnicos, el análisis desde la reforma agraria hasta nuestros días y sobre todo las contradicciones de normas que han formado parte de la historia de la reforma agraria.*

## INTRODUCCIÓN

El saneamiento de tierras en el norte amazónico ha sido y es un proceso que ha encontrado una serie de dificultades y contratiempos, que van mas allá de los problemas sociales. Pues en el desarrollo de la presente tesis demostraremos que no se ha aplicado las normas agrarias de manera correcta vulnerando los derechos a un debido proceso y a la propiedad privada especialmente de pequeños y medianos propietarios.

La falta de coordinación entre todas las instancias e instituciones encargadas de realizar la titulación y procedimiento jurídico para la titulación de los predios, fue un aspecto determinante y preponderante para ocasionar los problemas actuales existentes entre las comunidades campesinas y los propietarios individuales, pues la Ley 1715 se sobrepuso a la Ley forestal y a otras normas existentes.

También se pudo observar que la falta de cumplimiento del PLUS PANDO (PLAN DE USO DE SUELO), en el cual de manera clara determina que más del 80% de Pando es forestal y el 20% agroforestal) no ha permitido que exista un consenso entre los estantes y habitantes del Norte Amazónico, pues al ser este eminentemente forestal la Ley que debía aplicarse era la forestal principalmente, en estrecha coordinación con la Ley INRA.

En esta investigación vamos a detallar las normas que debieron ser aplicadas o se aplicaron de manera incorrecta o no en su totalidad, realizando un análisis de la Ley INRA, de qué debe entenderse por la Función Económica social, de dónde vienen quienes fueron los primeros en aplicar este concepto, cómo se aplicó en Bolivia en el saneamiento del Norte Amazónico.

Qué paso con la Ley forestal, qué papel jugaba la Superintendencia Agraria en el saneamiento de tierras, veremos una Evaluación Técnica Jurídica y cómo era el Norte Amazónico antes del saneamiento y cómo está distribuido ahora.

Mi persona ha trabajado y ha podido observar de cerca y ser parte de este proceso de cambio en el país y como muchos otros que trabajamos en el INRA PANDO, fuimos repletos de ilusiones y con ganas de ser parte de un proceso tan importante para el mismo, sin embargo como muchos otros fuimos aprendiendo en el camino y al ser este un proceso nuevo por supuesto que ha tenido muchas fallas, fallas que no son insuperables si es que existiría la voluntad de aplicar las normas jurídicas y los usos y costumbres de cada región.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONCEPTO DEL DERECHO AGRARIO**

En esta tesis encontramos una comparación de distintos autores sobre los temas a tratar, ya que cada una de las bibliografías que se utilizó para obtener las informaciones que aquí presento, tenían la particularidad de los mismos, independientemente de que al final todos hablaban sobre lo mismo, ya que su coherencia estuvo basada en las doctrinas, jurisprudencias, códigos, etc., que se conocen.

Pero sin temor a equívocos el derecho Agrario en su génesis constituye el enfoque esencial para poder así entender toda la materia agraria, ya que esta moderna rama del derecho la podemos ubicar a finales del siglo XIX, cuando frente a las exigencias de la producción agrícola, el Derecho Privado se muestra incapaz de resolver adecuadamente sus problemas y obliga a los ordenamientos jurídicos a dictar un conjunto de leyes especiales, lo que permite satisfacer la necesidad del campo agrario.

Señalo a continuación una breve reseña histórica para conocer como se originan estas especialidades del derecho.

#### **1.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO AGRARIO**

Los autores que han incursionado en esta moderna rama del derecho han planteado la necesidad de ubicar el Derecho Agrario en sus orígenes mismos, en la humanidad, haciendo un paralelo entre agricultura y el Derecho Agrario, aunque analizando las legislaciones agrarias más antiguas, o la Legislación Rural, con lo que confirman la existencia de la ciencia del Derecho Agrario.

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

Un primer acercamiento desde el punto de vista histórico nos permite afirmar el origen del Derecho Agrario como ciencia. Se ubica fundamentalmente en Italia a principios del siglo XIX y en las décadas sub-siguientes en España, Francia y América Latina; para mayor precisión, debemos indicar que las primeras manifestaciones de la ciencia que estudia el Derecho Agrario tienen su origen en las investigaciones realizadas en Italia a finales del siglo XVIII y principios del XIX, por un grupo que se dieron al estudio profundo de la normativa agraria, dictada en la época, llamados, por las características comunes y homogeneidad de planteamientos, la Escuela Toscaza que se diferencia de la Escuela Napolitana en que ésta se estudiaba la materia civilista.<sup>1</sup>

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

Los estudios realizados en gran aparte del siglo XVIII no se tomaron como origen del Derecho Agrario como ciencia, todas las acciones tomadas

---

<sup>1</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

hasta el momento fueron desvirtuadas por el Código Napoleónico de 1804 y como representación jurídico- política de las ideas revolucionarias de la época, es decir, la instauración del derecho de libertad del individuo y de la tierra como símbolo del Feudalismo, las consecuencias fueron negativas. Para la doctrina, durante la revolución francesa el individuo era el centro de toda riqueza y la propiedad de la tierra se encontraba ligada a la voluntad de éste.

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

El debate de la autonomía del Derecho Agrario, indudablemente, le dio un impulso fundamental a la necesidad de retomar el planteamiento de este tema que se ha dado en llamar clásico.

## **1.2. CAUSAS QUE ORIGINAN EL DERECHO AGRARIO MODERNO**

Existieron factores que contribuyeron a que se detuviera el desarrollo por mucho tiempo en ese campo, si le agregamos la incapacidad de manejo con que contaba el Derecho Civil para manejar y resolver la problemática existente, nos encontramos con las diferentes causas que permitieron la aparición del Derecho Agrario Moderno como ciencia, las cuales se dividen en tres grandes grupos:

### 1.2.1. EL CAPITALISMO

Luego de la revolución Industrial, el capitalismo introduce en la agricultura todo un modernismo tecnológico, tales como el uso de la intensificación de los drenajes, el uso de los abonos químicos y la llegada misma de la maquinaria agrícola implantándose, desde este momento "La Revolución Agrícola", superando así todos los avances del siglo XVIII. Además introduce la tierra como instrumento de producción, llevando a un grado de igualdad e importancia el trabajo y el capital, adquiriendo valor el trabajo del hombre en la tierra, divorciándose considerablemente de los criterios anteriores, donde el Código Francés tenía la propiedad de la tierra como un bien de goce y de consumo, sin otorgarle importancia al factor trabajado y al económico.

Debemos aclarar que el capitalismo no va a generar jurídicamente el Derecho Agrario, pues éste concibe ante todo el Derecho Comercial, que es su derecho por excelencia, donde se forma toda su filosofía y sus principios. Debía ser así, pues el Código Civil era un derecho precapitalista, cuyo sistema agrícola en torno a la propiedad se reducía al uso y goce absoluto de la misma; en fin el Código Civil era el Código de la propiedad para las clases propietarias, mientras que el Código de Comercio era el Código de la nueva clase social, de la burguesía industrial y comercial.

El Derecho Comercial comienza a ganar la batalla y el Derecho Privado conoce el fenómeno de la comercialización, se concibe la subordinación de los intereses de la propiedad a los de la empresa, por lo que el Derecho Civil es interpretado en forma distinta, separándolo de sus propios principios. En materia comercial el centro normativo del sistema pasa de la propiedad propiamente dicha a los contratos, pues

por su medio se pretende que si se intercambian prestaciones de trabajo con bienes reales o bienes reales con bienes reales, lo importante es que al final quede en manos del empresario capitalista el exceso de valores del intercambio "dinero".

### **1.2.2. LA RUPTURA DE LA UNIDAD DEL DERECHO PRIVADO**

Como consecuencia del Capitalismo, el cual genera las bases jurídicas del Derecho Comercial, tomando la delantera con todo el proceso de la comercialización, y ante su contrario, un Código Civil cuyo sistema agrícola en torno a la propiedad se reducía al uso y goce de la misma; era de esperarse que la ruptura de la unidad del Derecho Privado diera paso a un conflicto de interés entre lo privado y lo impuesto por el Derecho Público.

La tierra como actividad de agricultura pasa a ser de interés social, por lo cual el fenómeno de la privatización se convierte en un derecho indispensable para una mejor tutela del interés general. De estas transformaciones nace el Derecho Agrario, como derecho a la actividad de la tierra y no solamente de propiedad de ésta.

**Otro elemento importante que surge de la ruptura del derecho privado, es que la propiedad va adquiriendo el carácter de instituto típico de Derecho Agrario, dado su aspecto social, ésta adquiere el carácter de derecho función, o sea, un derecho-deber en cuanto a la obligación del sujeto que produce.**

### **1.2.3. LA EVOLUCIÓN DEL ESQUEMA JURÍDICO CONSTITUCIONAL**

El tercer factor que contribuyó al Derecho Agrario Moderno, fue el avance de los distintos esquemas constitucionales, introduciendo dentro

del Derecho Constitucional la figura de la FUNCIÓN SOCIAL de la propiedad, no imponiendo limitaciones a la propiedad misma, sino dándole una justificación político-social de la propiedad, basándola en el trabajo, para hacerla accesible a todos, pretendiéndose con esto una justa distribución de la riqueza. Este tercer factor, inspirado en un ambiente social y dinámico, lo encontramos por primera vez en la Constitución Mexicana, con una revolución nacida en su primera fase con un aspecto político-social, de donde se desarrolla el importante concepto de función social a nivel constitucional y posteriormente diferentes aportes al desarrollo del concepto de función social de la propiedad que, surgieron a nivel constitucional en el mundo para principios del siglo XX.

### **1.3. CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO**

El Derecho Agrario solía definirse como el Derecho de la Agricultura; otros lo identificaban como la actividad agraria.

Algunos autores definen al Derecho Agrario "como el conjunto de normas y principios particulares que rigen a las personas, los predios y bienes de otra clase, las explotaciones y la empresa que, aprovechando de cualquier modo la actividad fructífera de la tierra, se dedican a la creación u obtención de animales y vegetales, gobiernan entre los factores que intervienen en la producción de tales bienes y, dado el caso, disponen cambios en las estructuras que determinan estas relaciones e imponen determinado tipo de planificación económica"<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Salas-Barahona, en el Derecho Agrario y las ciencias afines en Derecho Agrario, 2da. Edición, 1980, PP.42-43. [www.monografias.com](http://www.monografias.com) - Derecho Agrario y Derecho Inmobiliario

Es así como comienza a surgir un derecho especial, el cual se le observa exclusivamente como Derecho Civil, promulgado fuera del Código Civil; más tarde, ese cúmulo de normas sin sistema propio, pero con lógica, llegan a la etapa de la legislación agraria, cuyo destino es convertirse en Derecho Agrario, totalmente separado del Derecho Civil.

### **1.3.1. OBJETO DEL DERECHO AGRARIO**

La doctrina agrarista ha determinado al fundo agrario, la empresa agraria, la propiedad agraria y la reforma agraria como objetos de la materia. En Epistemología jurídica se afirma que dicho objeto se divide en dos: El objeto material y el objeto formal.

En el objeto material el Derecho Agrario se debe ubicar dentro de la actividad agraria, la cual resulta ser hecho, pero también norma, y el objeto formal va a ser el fin de la actividad agraria, que tiene un hondo sentido social.

### **1.3.2. FUENTES DEL DERECHO AGRARIO**

Entre las fuentes del Derecho Agrario Boliviano, se podrían señalar según las etapas de evolución que tuvo nuestro país, bajo el siguiente detalle:

- a. El Régimen Pre - Colonial De Tenencia De La Tierra
- b. Régimen Colonial de la Propiedad Agraria
- c. Misiones Jesuíticas y Comunidades Agrarias
- d. Régimen Agrario Post - Colonial
- e. Reforma agraria de 1953

### 1.3.3. EL RÉGIMEN PRE COLONIAL DE TENENCIA DE LA TIERRA

Según Ramiro Barrenechea (Autor del libro Derecho Agrario Hacia el Derecho del Sistema Terrestre), menciona con relación a este periodo, que según los testimonios permiten afirmar que en el espacio andino amazónico chaqueño, no se desarrolló el principio de la propiedad privada.

De manera que no es sentido de posesión, sino la lógica de la complementariedad la que explica el proceso productivo, la extracción de frutos de la naturaleza, siendo parte de ella. Por eso es imprescindible devolver a la tierra, de manera recíproca, los beneficios que de ella se obtiene.

La Pachamama es la dadora de bienes, no almacén de la humanidad. No se puede apropiarse ni fragmentarse. Eso sería como atentar contra la esencia misma de la vida. Pacha es la totalidad y mama la madre; Luego de la madre totalidad esta constituida por los bienes y por quienes los aprovechan. En último extremo, considera que la tierra como mercancía es enajenarse a sí mismo.

Bajo estos principios la tierra no es propiedad de nadie, lo único que hace la autoridad es organizar su uso.

El Estado Inca reconocía tres ámbitos de utilización de tierra para fines agropecuarios:

- 1 La tierra del ayllu, es decir de los productores agricultores o pastores y otros
- 2 La tierra en que la comunidad producía el sustento del culto a las deidades del Tawantinsuyo y a las locales.

- 3 La tierra en la que la comunidad producía los bienes que sustentarían el funcionamiento de la estructura administrativa y política, del Tawantinsuyo y las estructuras locales autónomas.

La propiedad privada jamás se produjo en la sociedad pre colonial.

El ayllu, unidad económica social, nuclear del sistema, definía las áreas cultivables las de uso pecuario y las aynokas que debían descansar para no agotar su potencialidad productiva, en la lógica de la rotación de cultivos. El cálculo estaba determinado por la capacidad del trabajo y por la necesidad de los productores. Así por ejemplo, como lo que se supone era suficiente para cubrir las necesidades y esta vinculado a la capacidad productiva de su titular. No siempre era la misma parcela cada año, sino aquella que, en el marco de la complementariedad eco social, era más eficiente y efectiva.

Es importante destacar que no existían propietarios privados de las tierras ni de la estructura económica y política que permitía la apropiación privada de excedente. Se trataba, simplemente, de redes administrativas que articulaban las necesidades con las capacidades productivas de cada unidad socioeconómica; el ayllu a cuyo interior no existía diferencia de oportunidad, sino una distribución funciones y frutos.

La reciprocidad al interior del ayllu era equivalente, ya que todos sus integrantes colaboraban con el proceso productivo en la medida de sus fuerzas y habilidades recibiendo la parte del producto que les permitía satisfacer sus necesidades. Por lo tanto se puede afirmar que en el espacio Andino Amazónico Chaquense pre colonial, el régimen agrario no reconocía ni concebía la propiedad privada de la tierra.

#### 1.3.4. RÉGIMEN COLONIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Por las características mineras y extractivas de esta época se determinaron cambios profundos en el uso de la tierra y concentraciones demográficas forzadas en las minas, por este motivo se origino el abandono de centros agrícolas y ganaderos ocasionando un desbalance y desorganización socioeconómica, siendo lo mas importante en esta época las concesiones de vetas argentíferas o auríferas

Sin embargo el régimen impartido por la corona española hizo que por el auge de estos minerales se repartan las tierras, apoyados en lo estipulado en la recopilación de las Indias por la cual el Rey de España Felipe II decidió restablecer su DERECHO ORIGINARIO implantado en el regalismo sobre las tierras, determinándose según la Ley XVI del Libro cuarto de la recopilación de Leyes de Indias bajo el siguiente texto:

*“ Que toda la tierra poseída sin justos y verdaderos títulos se restituye al Rey, según y como le pertenecía para que, ante todas las cosas lo que este y a los Virreyes ,audiencias y gobernadores pareciere necesario para plazas, ejidos propios, pastos y baldíos de los lugares y concejos de estos poblados.”*

Durante mucho tiempo los encomenderos y las autoridades coloniales, como el propio Virrey Toledo, buscaron obtener el titulo de propiedad sobre las encomiendas y repartimiento.

En 1591 el Virrey de Lima García De Mendoza procedió a la composición de tierras, algo como actualmente se denominaría el saneamiento de

tierras, debiendo acreditar el derecho propietario con una antigüedad de 40 años, requisito que fue rebajado a 10 años porque pocas personas podían cumplirlo.

### **1.3.5. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA COLONIA.-**

- 1 Propiedad Realenga o sea propiedad del Rey. Derecho Originario respaldado en las bulas papales.
- 2 Propiedad de los Españoles (capitulaciones, encomiendas, repartimientos)
- 3 Propiedad eclesiástica
- 4 Propiedad de los Indígenas (para algunos nobles incaicos fieles a España)
- 5 Propiedad Comunaria

### **1.3.6. MISIONES JESUÍTICAS Y COMUNIDADES AGRARIAS.-**

A diferencia de de las misiones implantadas en Paraguay, las misiones implantadas en la Real Audiencia de Charcas tuvieron las siguientes características:

- Se trata de comunidades cerradas, casi completamente desvinculadas del mercado externo. En cambio las paraguayas, eran una suerte de factoría que surtía al mercado colonial con manufacturas de algodón y otros productos.
- Se trata de comunidades de enclave estratégico para detener el avance de los bandeirantes lusitanos que buscaban extender su frontera occidental hasta el pacífico. Las paraguayas era parte articulada de uno de los centros políticos y militares principales de la Colonia: el Virreinato de Río de la Plata.

En estas misiones no existía la noción de propiedad privada sobre la tierra, ni sobre los instrumentos de producción, que eran provistos por el gobierno misional de acuerdo a las necesidades.

Las misiones fueron disueltas y se instituyeron gobiernos militares que tenían, como lo afirma bautista Saavedra “el propósito de fomentar el progreso de las misiones de Moxos y sobre todo de precautelar los derechos territoriales de la Corona, contra los avances silenciosos, pero eficaz usurpación, que los portugueses hacían por el lado de los ríos Paraguay, Itenes y Memaré”<sup>3</sup>

### **1.3.7. RÉGIMEN AGRARIO POST – COLONIAL.**

El sustento jurídico del régimen agrario post colonial se basa en 2 decretos 1) Decreto de Trujillo 2) Decreto del Cuzco

#### **1.3.8. El Decreto de Trujillo:**

Promulgado por el Libertador Simón Bolívar en Trujillo el 08 de abril de 1824 afirma que todas las tierras pertenecen al Estado y que es necesario acopiar dinero para terminar la actual contienda de dominación española resolviendo:

1. Se venderán de cuenta del estado todas las tierras de su pertenencia.
2. No comprenden el art. anterior las tierras en posesión, los denominados indios, antes bien se les declara propietarios de ellas.
3. Las tierras llamadas de comunidad se repartirán conforme a ordenanza, entre todos los indios que no gozan de alguna otra suerte de tierras.

---

<sup>3</sup> Derecho Agrario – Hacia el Derecho del Sistema Terrestre pag. 91. Cuarta Edición la Paz – Bolivia 2007

Su vigencia se extendía al Alto Perú, que posteriormente se proclamaría República de Bolivia.

### **1.3.9. Decreto del Cuzco:**

Promulgado el 04 de julio de 1825 por el Libertador Simón Bolívar precisando los términos del reparto de tierras a los indígenas y de la venta en subasta de las sobrantes.

Que a pesar de las disposiciones de las leyes antiguas, nunca se ha verificado la repartición de tierras con proporción debida.

Que la mayor parte de los naturales ha carecido del goce y posesión de ella

#### **DECRETO:**

1º.-Que se ponga en ejecución lo mandado en los artículos 3º,4º y 5º del Decreto de Trujillo de 8 de abril de 1824, sobre repartimiento de tierras de la comunidad.

2º.-Que la masa repartible se incluirá aquellas de que se han aprovechado los caciques y recaudadores, por razón de su oficio (...)

6º.-Cada indígena, de cualquier sexo o edad que sea, recibirá un tupo de tierras en los lugares pingues y regados.

7º En los lugares privados de riego y estériles recibirá dos topes

9º.-Que la propiedad absoluta declarada a los denominados indios en el artículo 2º del citado Decreto del 8 de abril de 1824, se entienda con la limitación de no poder enajenar las tierras que se repartan, hasta el año 50, y jamás a favor de manos muertas bajo pena de nulidad.

El Libertador estaba inspirado en los principios liberales difundidos por Francia revolucionaria, a cerca del Derecho natural a la propiedad, en este caso a la propiedad sobre la tierra, que tienen todas las personas por igual.

### **1.3.10. EL LIBERALISMO Y LA RENTA DE LA TIERRA**

Adam Shmit economista y filósofo Británico (1723 – 1790), en su obra La Riqueza de las naciones, considera que son tres las fuentes de la misma, en tanto que son los factores que intervienen en el proceso productivo:

1. La tierra
2. El capital
3. El trabajo.

Luego, en tal esquema, la riqueza se distribuye en tres segmentos proporcionales a cada uno de los factores de la producción.

La renta de la tierra le corresponde al terrateniente. La renta del capital al capitalista y la renta del trabajo se convierten en el salario del obrero.

Esta sería la distribución justa y armónica de la riqueza y la base de la prosperidad de las naciones, en el marco de un Estado Democrático.

En lo concerniente a la Renta de la Tierra, el paradigma smithsoniano se desdobra en tres;

- 1. La renta absoluta**
- 2. la renta diferencial I**
- 3. la renta diferencial II**

La renta absoluta proviene del reconocimiento del dominio sobre el suelo. Es decir de la propiedad agraria. El dueño tiene, por esa sola condición, el derecho a percibir una parte de las ganancias.

*La renta Diferencial 1*, proviene de las características de la tierra, es decir de su **fertilidad**, de la humedad, clima, etc. que la rodean y que le permiten un rol determinado, que no es igual al de otra porción de tierra. Esa es la base diferencial. Si las condiciones naturales, por ejemplo, permiten que la propiedad produzca bienes que serán vendidos por un precio de Bs. 100, de ello se deducen los costos y la tasa de ganancia podrá ser de 30 si los costos equivalen a 70, pero si otra propiedad con mejores condiciones de suelo, permite disminuir los costos a 50 la ganancia será de Bs. 50. Los 20 Bs. de diferencia entre el primero y el segundo, constituye la "renta diferencial"

Además de las características del suelo, hay que tomar en cuenta la accesibilidad al mercado que tiene la finca determinada, para efectos de cuantificar los costos y su relación con el precio de venta.

*La Renta Diferencial 2*, proviene de la incorporación de la mayor inversión de capital, en **tecnología, en habilitación de suelo**, de manera que se aumente la productividad, es decir que se obtenga mayor rendimiento en la misma porción de suelo. De esta suerte y en el mismo ejemplo planteado para la Renta Diferencial 1 si el precio de venta de los productos, en el mercado es de Bs. 100, pero se produce más bienes, puede aumentar la renta en 20 o 30 Bs. adicionales, con los mismos costos de producción, de manera que la ganancia para el caso 1 sería de 50 Bs. Y para el caso será de 70 o 100 Bs.

La renta de tierra sería la base para otorgarle un precio a la propiedad agraria, como mercancía.

La renta absoluta le pertenece al dueño de la tierra y la renta diferencial al capitalista (al que invierte). Pudiendo ambas categorías fusionarse en la misma persona.

Por su parte DAVID RICARDO, discípulo de ADAM SMITH en su teoría económica liberal, consideraba que el trabajo incorpora algo nuevo a la tierra, a lo que denominaría valor y ese es el fundamento de la propiedad privada sobre la tierra y al mismo tiempo el parámetro de su precio en el mercado.

A la renta diferencial de la tierra se la conoce, también, como plusvalía. Es decir como valor adicional que adquiere el suelo.

### **1.3.11. CRITICA DE MARX A LA RENTA DE LA TIERRA**

Carlos Marx afirmaba que “la tierra es un tributo que paga la sociedad entera al propietario de ella”. No existe fundamento alguno para el ejercicio de tal derecho presunto de propietario, ya que la única forma de apropiación legítima es la proveniente del valor. Es la manera en que los seres humanos, en el proceso productivo, incorporan, crean, agregan por medio de su fuerza de trabajo, elementos nuevos a la naturaleza, generando, excedentes o productos adicionales a lo que necesita el productor para satisfacer sus necesidades.

De manera que la renta de la tierra es una ficción, ya que la propiedad sobre el suelo es producto de un acto de fuerza, extraño al proceso de

producción de bienes. El poder es el fundamento de la propiedad, que constituye una simple relación jurídica sobre la cosa y por lo tanto en el precio que pueda otorgarse a la propiedad de la tierra, es resultado de las relaciones políticas y económicas y no atributo intrínseco de la tierra.

Max formuló una teoría del Valor, que se asienta sobre la ley económica del movimiento y desarrollo de la producción mercantil, que consiste en la transformación de la materia prima en mercancía. La diferencia entre el precio original del objeto transformado y el obtenido en el momento de su venta es la medida de valor, que se calcula por la fuerza de trabajo socialmente necesaria para producir tales mercancías.

El valor calculado de esa manera, en la economía de mercado, se distribuye en tres:

1. Una porción, corrientemente la más pequeña, se destina a la reproducción de la fuerza de trabajo que se conoce como salario, es decir como pago por el tiempo empleado por el trabajador para la producción, pero no como un porcentaje de división del valor.
2. Otra porción se destina a los medios de producción, a las materias primas o insumos de la producción. y
3. La tercera porción es convertida en capital por el dueño de los medios de producción. A esta última se denomina plusvalía.

De manera que la tierra, por sí misma, no tiene ningún valor. Es la fuerza de trabajo la que permite obtener beneficios de ella y la pretendida plusvalía de suelo no es sino un plus valor producido por el trabajador.

Si tomamos en cuenta estas observaciones, podemos concluir que la renta capitalista de la tierra no es fundamento de la propiedad agraria privada y tampoco del precio de aquella en el mercado.

Lo que en verdad hace el propietario del suelo, es poner precio al valor producido por el trabajador y cuando la trasfiere, ésta vendiendo el derecho de apropiarse de la plusvalía que genera la fuerza de trabajo socialmente necesaria para obtener los frutos de la tierra.

En términos de la propuesta marxista, la propiedad de la tierra no se legitima económicamente, sino política y jurídicamente. Depende de quién tiene la titularidad del poder estatal.

Las clases que detentan ese poder son las que determinan, también, la propiedad sobre la tierra. De suerte que la estructura de un régimen agrario, depende de las características de la formación social y del Estado al que corresponde. (Cfr. Marx, 1978. pp.30 – 34)

### **1.3.12. EL TRABAJO Y SUS FRUTOS COMO VALOR DE LA TIERRA Y COMO APROPIACIÓN DE ELLA.**

Por lo mencionado anteriormente, podemos considerar que la propiedad agraria no debe ser fundamentada en el título de dominio y ni si quiera en la sola posesión.

Un fundo rústico no tiene valor alguno si solamente está registrado en escrituras y documentos, ya que al bien puede reconocerse el derecho sobre él, a partir de tales instrumentos, su valor real está vinculado a los beneficios que pueda obtenerse mediante su utilización, es decir por factores externos que desarrollen su potencialidad.

Por eso, desde la más remota antigüedad, la propiedad ha estado vinculada a los frutos que se puede obtener de un fundo y no a su condición de paisaje, por más hermoso que éste sea. Incluso para obtener réditos de la belleza natural es necesario que existan las condiciones para que la contemplación y el goce estético y emocional se conviertan en producto o servicio a ser vendido, como es el caso del turismo, por ejemplo.

Tanto en la visión liberal de la renta de la tierra, como en la marxista del valor, en última instancia se aprecia el suelo como factor de la producción, pero no como producto. De manera que convertir a la tierra en mercancía tiene que ver con factores estrictos, culturales, políticos, etc. Pero que toman como parámetro la propiedad la potencialidad que ésta tiene de ser la fuente de frutos a ser realizados en el mercado.

La vieja idea del imperio tiene una relación con las jurisdicciones y competencias sobre el territorio y no es propiamente en base a la valoración de la tierra, sino en base a la cantidad y calidad de sus habitantes, es decir de los que la hacen producir, que se establece la correlación de poder que se tenga sustentado en el territorio.

Por esta razón, es el trabajo y la percepción de los frutos, los que da valor a la tierra. De esta manera, el derecho propietario sobre la tierra es, en verdad, el derecho a obtener de ella los frutos que ésta pueda ofrecer.

El valor comercial de la propiedad agraria no depende, por lo tanto, de sus condiciones físicas o de su posición geográfica, sino de la capacidad social para utilizarla y del mayor o menor beneficio que se pueda

obtener de ella, mediante tal utilización. La mejor posición geográfica o las mejores condiciones fisiográficas, no podrían tener valor alguno si no se cuenta con operadores que pueden explotar sus frutos. Este y no otro ha sido el parámetro para la selección y elección de la propiedad agraria, por quienes disponían de poder político o económico.

## CAPITULO II

### 2.1. FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Función social, en su sentido más estricto, es el papel que desempeñan los individuos o grupos en el seno de una sociedad. En toda colectividad existe la división de funciones entre personas o grupos, de modo que cada cual realice una contribución específica al conjunto de la sociedad.

El término función tiene distintos significados: puede ser utilizado en el sentido de estatus, profesión, cargo o empleo, designando el conjunto de deberes y responsabilidades de una persona; es también la relación que existe entre dos o varios elementos, teniendo en cuenta que todo cambio que se introduzca en uno de ellos provocará modificaciones en los demás.

Asimismo según la *Populorum progressio*, encíclica publicada por el Papa Pablo VI el 28 de marzo de 1967 basada en la experiencia pastoral adquirida por el Papa durante sus viajes a países en vías de desarrollo y del Tercer Mundo, no fue dirigida con la intención de convertirse en un tratado teórico, sino, en su primera parte, después de realizar un somero análisis de la situación, defendía la visión cristiana del desarrollo, que no puede reducirse al mero crecimiento económico. Después enunciaba algunos principios fundamentales, entre ellos el destino universal de los bienes y de la propiedad (la propiedad privada no es un derecho inalienable, sino que tiene una función social), y una crítica al “liberalismo sin freno” (las leyes económicas no son normas supremas sustraídas a la ética, dado que la economía está al servicio del hombre). La segunda parte ofrecía determinadas líneas concretas de actuación, tales como la

asistencia a los débiles (a través de créditos a los países subdesarrollados) y la lucha contra las injusticias que presiden las relaciones en el comercio internacional para efectuar un llamamiento urgente a afrontar directamente problemas de alcance mundial.<sup>4</sup>

Gracias al análisis de las funciones y al funcionalismo se han podido estudiar las interrelaciones que se dan entre los elementos de la cultura y de la sociedad, además de las relaciones entre cada elemento y el conjunto sociocultural. Así, todo fenómeno social se estudia teniendo en cuenta su contexto más global. Al igual que la estructura social, la función es un instrumento útil para los teóricos sociales a la hora de analizar la realidad.

## **2.2. FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL EN BOLIVIA**

La LEY N° 1715 y su Reglamento (D.S. 25763 y 25848) actualmente abrogados por el Reglamento Agrario D.S. 29215 de fecha 02 de agosto de 2007 señalaban acerca la función social lo siguiente:

El Art. 2 de la ley 1715, indica en un primer párrafo que el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen **cumplen una función social** cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra; asimismo en un segundo párrafo indica que la función económico social en materia agraria establecida por el artículo 196 de la C.P.E., es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el

---

<sup>4</sup> *Populorum progressio* – Artículo de la enciclopedia msn.es.encarta.

ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario.

El Art. 237 del reglamento vigente en su momento, de la Ley 1715, señalaba que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias y las tierras comunitarias de origen, **cumplen la función social**, cuando sus propietarios o poseedores, demuestren residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bien estar o desarrollo familiar o comunitario, según el caso, en términos económicos, sociales o culturales.

Del mismo modo el Art. 238 del citado reglamento (vigente en su momento) indicaba, que.

- I. La función económica social es un concepto integral que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y servidumbres ecológicas, que no excederá la superficie consignada en el título o trámite.
- II. Se entenderá que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, cumplen la FES (Función Económico Social), cuando sus propietarios o poseedores desarrollan actividades, agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.
- III. En la evaluación de la FES (Función Económico Social), se tomará en cuenta la forma de explotación según la clasificación de la propiedad establecida en el art. 41 de la ley 1715, de la siguiente manera: Art. 238 del reglamento de la Ley 1715.

- a) En la mediana propiedad se verificará la existencia de trabajo asalariado, eventual o permanente, medios técnicos mecánicos y destino de la producción al mercado.
- b) En la empresa agropecuaria, además de los requisitos mencionados, se verificará el empleo de capital suplementario y de medios técnicos modernos;
- c) En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) precedentes, se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca. A este efecto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en coordinación con el I.N.R.A., en el plazo de sesenta (60) días hábiles, a partir de la publicación del presente reglamento, emitirá una norma técnica que regule la carga animal por hectárea, con conocimiento de la Comisión Agraria Nacional.
- d) En el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del Departamento del Beni y el Municipio de Ixiamas en la provincia Iturralde del Departamento de La Paz, la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas se establece en 500 hectáreas.**

IV. Para el caso de actividades forestales, de conservación, ecoturismo o investigación, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones, salvándose la excepción prevista por el artículo 264, del reglamento en relación al procedimiento de saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN – TCO).

Con relación a la verificación de la función económico social el Art. 239 del reglamento vigente en su momento, de la Ley 1715, establece en un párrafo primero que, las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas, en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento, por el funcionario responsable de la verificación de las mismas en el predio, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por el I.N.R.A. Del mismo modo en un segundo párrafo, indicaba que, **el principal medio para la comprobación de la función económico -social, es la verificación directa en terreno**, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Complementariamente los funcionarios responsables podrán utilizar, según el caso, planes de Ordenamiento Predial, fotografías aéreas, imágenes de satélite, sin que ello implique necesariamente el uso de instrumentos de alta precisión, así como otra información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil.

De lo expuesto se entenderá que la principal fuente de verificar el cumplimiento de la función social y/o económica social será en campo y para el caso de actividades distintas a la agricultura y ganadería también se verificará la autorización pertinente.

Sin embargo cabe destacar que a partir de la Nueva Constitución Política del Estado promulgada por el Excelentísimo Presidente de la Republica Evo Morales Ayma, recién y por primera vez en la historia de Bolivia define o conceptualiza de manera clara la función social y la función económico social, en el artículo 397.

## **2.3. GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL**

En el presente acápite observaremos partes del manual o guía que utilizaron los funcionarios del INRA o empresas habilitadas en su momento, para la ejecución de pericias de campo, misma que se encontraba aprobada por la institución encargada.

### **2.3.1. FUNCIÓN SOCIAL**

Se entiende que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales.

La evaluación sobre el cumplimiento de la función social, será limitada a los principios antes referidos, de acuerdo a la normatividad agraria vigente, a momento de la otorgación del derecho propietario u origen de la posesión; sin perjuicio de considerar disposiciones agrarias vigentes relativas al uso de la tierra siempre que fueran compatibles con el proceso de Saneamiento. Su verificación será efectuada a momento de la Evaluación Técnica Jurídica.

### **2.3.2. FUNCIÓN ECONÓMICO - SOCIAL**

La función económica - social es un concepto integral, que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento, servidumbres ecológicas y reservas privadas de patrimonio natural, que no excederá la superficie consignada en el título o trámite, salvo la existencia de superficies mayores constituidas como posesiones legales.

Se entenderá que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, cumplen la función económico - social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actual y efectivamente actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, salvándose causas de fuerza mayor como inundaciones, incendios, sequías, etc.

En la evaluación sobre el cumplimiento de la función económico social, se tomará en cuenta la forma de explotación según la clasificación de la propiedad agraria establecida en la normatividad agraria vigente, a momento de la otorgación del derecho propietario u origen de la posesión; sin perjuicio de considerar disposiciones agrarias vigentes relativas al uso de la tierra siempre que fueran compatibles con el proceso de Saneamiento. Su verificación será efectuada a momento de la Evaluación Técnica Jurídica.

Para el caso de actividades forestales, de investigación, conservación y protección de la biodiversidad y ecoturismo, se

verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones.

Durante las pericias de campo en la ejecución del SAN-TCO, no se considerará como cumplimiento de la función económica social, las actividades forestales, ecoturismo, investigación, protección y conservación de la biodiversidad, tramitadas con posterioridad a la dictación de las resoluciones de inmovilización del área respectiva.

### **2.3.3. CRITERIOS DE APLICACIÓN**

Para efectos de establecer el empleo de los parámetros de medición de la función social o función económico social de un predio, se deberá tomar en cuenta la calificación de la propiedad a partir de la superficie obtenida en la etapa de pericia de campo, considerando al efecto, la actividad mayor del predio y con su resultado se observará los siguientes criterios:

- a) A los efectos del art. 74 de la Ley No. 1715, se aplicarán los parámetros de medición de la función social, como unidades económicas familiares, sin necesidad de determinar su extensión, a todos los predios calificados como tales y que se encuentren ubicados en zonas de colonización.
- b) Se aplicará los parámetros de medición de la función social en predios calificados como pequeña propiedad, solar campesino, propiedades comunarias y tierras comunitarias de origen.

En referencia a la pequeña propiedad, cuyas superficies se encuentren entre:

- De 0,0001 Has. A 500 Has.

Las formas comunitarias de propiedad no considerarán la variable de superficie.

c) En Medianas propiedades agrícolas o Ganaderas, incluida la Empresa Agrícola, la apreciación de la función económico social, tendrá por parámetro la identificación de cumplimiento actual y efectivo de actividad productiva o uso de la tierra, servidumbres ecológicas y áreas de proyección de crecimiento, bajo parámetros específicos y medibles que van:

- Desde el límite mínimo establecido para la mediana propiedad agrícola

Hasta 500 Has., es decir hasta su límite máximo.

- De + de 500 Has. a 2000 - 2.500 Has., es decir hasta el límite máximo Para la Mediana Ganadera o la Empresa Agrícola.

d) En superficies calificadas como Empresas Ganaderas o Agropecuarias, el régimen de apreciación dará cuenta de actividad productiva u otro uso de la tierra, servidumbre ecológica y áreas de proyección de crecimiento, bajo parámetros específicos y medibles; aplicables en superficies que van:

- Desde + de 2.500,0000 Has. hasta su límite máximo.

#### **2.3.4. VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL**

Considerando los resultados de pericias de campo, deberá identificarse las superficies comprendidas en la calificación de *pequeña propiedad agrícola o ganadera*, cuyas superficies fluctúen según la zona geográfica:

- De 0,0001 Has. A 500 Has.

Establecido el desarrollo de actividades productivas o la residencia del propietario, beneficiario o poseedor, se reconocerá el cumplimiento de la función social en la totalidad del predio mensurado.

En el caso de la *pequeña propiedad ganadera* obligatoriamente se deberá verificar durante la ejecución de las pericias de campo el desarrollo de actividad ganadera, sin importar la magnitud, reconociéndose el cumplimiento de función social en la totalidad del predio mensurado.

#### **2.3.5. PARÁMETROS DE MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO**

Establecido el desarrollo de actividades productivas y/o la residencia del interesado, se reconocerá el cumplimiento de la función social en la totalidad del predio mensurado.

#### **2.3.6. Actividad Productiva**

Identificado con la *actividad agrícola, ganadera, forestal* y otras de índole productiva; sin perjuicio de comprender también a distinto uso de la tierra, sea para actividades de conservación y protección de la

biodiversidad, reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo. Se comprenderán como parte de la actividad productiva, las superficies en descanso (salvo conflicto u ocupación de tercero).

Estas actividades deberán ser evidenciadas en el predio o constatadas a través de medios idóneos, sin que sea necesario determinar la magnitud de una u otras, siendo esencial para el caso de conflicto, en aras de definición del derecho propietario.

No será necesario evidenciar el cumplimiento de actividad productiva, si se evidencia la residencia del propietario o su familia, salvo lo establecido para la pequeña propiedad ganadera.

### **2.3.7. Residencia**

Establecida a través de la constatación de la permanencia y/o vivienda habitual en un lugar, ejercitando una pacífica y continua posesión, con anterioridad a la vigencia de la Ley No. 1715.

### **2.3.8. INSTRUMENTOS DE VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL**

A continuación se presentan los instrumentos, que se deben aplicar para la verificación de la función social, siendo necesario que en oportunidad de su apreciación se utilice indistintamente uno u otros, dependiendo de su disponibilidad, debiendo sin embargo aportar el mayor grado de veracidad y confiabilidad que el caso requiera.

PARÁMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACIÓN
Residencia o Actividad productiva	<p><b>DE GABINETE</b></p> <p>Instrumentos técnicos (imágenes satelitales, aerofotogrametría y otros)</p> <p><b>DE CAMPO</b></p> <p>Ficha Catastral</p> <p>Documentación aportada</p>

### **2.3.9. Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento.**

La valoración de los parámetros de cumplimiento de la función social, se basará en los instrumentos de verificación antes expuestos, resultantes de Pericias de Campo o excepcionalmente de los obtenidos de la Exposición Pública de Resultados. El procedimiento dispuesto al efecto comprende las siguientes tareas:

- Recabar información contenida en el Informe de campo, que refiera la superficie mensurada del predio, y según el caso la existencia de trabajo en el predio, a través de los medios autorizados.
- Identificar la superficie de cada propiedad o posesión, resultante de la mensura obtenida de Pericias de Campo, en el plano individual.
- Identificar la existencia de trabajo o residencia de acuerdo a la

información consignada en la Ficha Catastral.

- Considerar la documentación aportada que de cuenta de la existencia de actividad productiva o residencia.
- Para el caso de la pequeña propiedad ganadera, el informe de campo deberá referir lo establecido en el párrafo tercero del punto 3 de esta guía.

## **2.4. VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL**

### **2.4.1. EN MEDIANAS PROPIEDADES**

En Medianas propiedades agrícolas o Ganaderas, incluida la Empresa Agrícola, la apreciación de la función económico social, tendrá por parámetro la identificación del cumplimiento actual y efectivo de actividad productiva o uso de la tierra, servidumbres ecológicas, reservas privadas de patrimonio natural y áreas de proyección de crecimiento, bajo parámetros específicos y medibles; aplicables en superficies que van:

- Desde el límite mínimo establecido para la mediana propiedad agrícola hasta 500 Has., es decir hasta su límite máximo.
- De + de 500 Has. A 2.500 Has, es decir hasta el límite máximo para la Mediana Ganadera o la Empresa Agrícola.

Para efectos de la aplicación de los parámetros de Función Económico Social y tomando en cuenta el régimen de protección que asiste a la

Mediana Propiedad (Art. 169 de la Constitución Política del Estado, Art. 3 parágrafos I y IV de la Ley 1715, 8 del Decreto Ley No. 3464 y otras normas aplicables en la materia), se tomará en cuenta el ejercicio actual y efectivo de actividad productiva o uso de la tierra, trátase de titulares, beneficiarios, subadquirentes o poseedores.

#### **2.4.2. Parámetro de Medición del Cumplimiento**

Establecida la existencia de actividad productiva o constatado el empleo de la tierra en actividades de Investigación, Ecoturismo, Conservación y Protección de la Biodiversidad o Reserva del Patrimonio Natural, que abarquen no menos del cincuenta por ciento (50%) del predio, cuando se trate de propiedades hasta 500 Has. de superficie, se reconocerá en cumplimiento de la función económico social, una proyección que consolide el 100% del predio mensurado.

Si la superficie que cumple la función económico-social, no abarque el cincuenta por ciento (50%) mencionado, se aplicará los porcentajes establecidos en los incisos a) y b), parágrafo I, del artículo 242 del reglamento aprobado mediante D.S. No. 25763.

En propiedades con extensión mayor a las 500 Has., constatada la existencia de actividad productiva o las actividades mencionadas en los parágrafos precedentes, se procederá a la identificación de estas actividades discriminándolas aproximadamente de las superficies que se encuentren improductivas o no cumplan con la función económico – social.

### **2.4.3. Actividad Productiva o uso de la tierra**

Identificado con la actividad *agrícola, ganadera, forestal* y otras de índole productiva; comprende también distintos usos de la tierra, sea para actividades de conservación y protección de la biodiversidad, reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo, actividades que deberán ser evidenciadas en el predio o constatadas a través de medios idóneos.

En las medianas propiedades, se deberá constatar la explotación con el concurso de trabajadores asalariados (eventuales o permanentes) o empleo de medios técnico-mecánicos y destino de la producción al mercado.

En las propiedades ganaderas, se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca.

Para el caso de actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones.

En todos los casos se considerará el especial tratamiento que merecen los predios que no excedan la superficie de quinientas (500) hectáreas.

### 2.4.3.1. Instrumentos de Verificación de la función económica social

Los instrumentos, que se deben utilizar para la verificación de la función económico social, siendo necesario que en oportunidad de su apreciación se utilice indistintamente uno u otros, dependiendo de su disponibilidad, siendo necesario priorizar aquellos que aporten el mayor grado de veracidad y confiabilidad.

PARÁMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACIÓN
<p>Actividad Productiva u otro uso social</p>	<p><b>DE GABINETE</b> Instrumentos técnicos (Imágenes satelitales, aerofotogrametría y otros)</p> <p><b>DE CAMPO</b> Ficha Catastral Registro de marca de ganado Certificaciones Documentación aportada por el interesado Documentación aportada por los demandantes (SAN-TCO) Declaración jurada de mejoras Plan de Ordenamiento Predial Resoluciones Administrativas de la Superintendencia Forestal para el caso de aprovechamiento forestal o actividades de conservación o protección de la biodiversidad</p>

Fuente: Guía para la verificación de la función social y económico social (INRA)

#### **2.4.4. Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento.**

La valoración de los parámetros de cumplimiento de la función económica social, se basará en los instrumentos de verificación antes expuestos, resultantes de Pericias de Campo o excepcionalmente de los obtenidos de la Exposición Pública de Resultados. El procedimiento dispuesto al efecto comprende las siguientes tareas:

- Identificar la superficie de cada propiedad o posesión, resultante de la mensura de Pericias de Campo, en el plano individual.
- Identificar la existencia de actividad productiva u otro uso social de acuerdo a la información consignada en la Ficha Catastral y croquis de ubicación (mano alzada o con GPS) que permitan discriminar aproximadamente, la ubicación y superficie de las áreas en producción.
- Considerar la documentación que de cuenta de la existencia de actividad productiva, inversiones o la titularidad sobre el desarrollo de actividad productiva.
- Identificar la existencia de personal asalariado permanente o eventual, a través de la información contenida en las fichas catastrales u otros medios.

- Constatar el destino efectivo de la producción al mercado, a través de la información recabada en los informes de campo y cualquier otro medio de prueba idóneo.
- Respecto de actividades forestales, constatar la respectiva autorización de aprovechamiento forestal, emitida por la Superintendencia del rubro emitida mediante Resolución Administrativa.
- Respecto de las Reservas Privadas de Patrimonio Natural, se verificará la existencia del acto unilateral plasmado en escritura pública través del acto unilateral del propietario, constancia de haber dado cuenta de su constitución a la Superintendencia Forestal y resolución administrativa de aprobación emitida por dicha entidad.
- La información del Plan de Ordenamiento Predial, será considerada con carácter prioritario en caso de que el asentado cuente con el mismo; en su defecto se considerará la servidumbre ecológica legal de un predio, condicionado a que no exceda la superficie mensurada.

De no constatar actividad productiva mínima y el propietario asevere el empleo de la tierra en actividades forestales, de Ecoturismo, Investigación, Reserva Privada del Patrimonio Natural u otras de Conservación y Protección a la biodiversidad deberá valorarse la documentación o autorizaciones que den cuenta de tales extremos, admitiendo los mismos hasta antes de la finalización de la etapa de evaluación técnica-jurídica; y excepcionalmente hasta la Exposición Pública de Resultados, bajo los siguientes lineamientos:

- Respecto al desarrollo de Actividades Forestales, con la respectiva

acreditación del Plan de Manejo aprobado por la Superintendencia Forestal.

- En Reserva Privada de Patrimonio Natural, a través de acto unilateral del propietario mediante escritura pública, constancia de haber dado cuenta de su constitución a la Superintendencia Forestal y Resolución Administrativa de aprobación de dicha instancia.
  
- Respecto al empleo de la tierra en actividades de Ecoturismo, Investigación, Conservación y Protección a la biodiversidad, acreditando la autorización por la instancia pertinente (Ministerio de Desarrollo Sostenible, en su Art. 9 párrafo 1, numeral 3 de la Ley No. 1715, o la entidad que dicho despacho determine).

#### **2.4.4.1. EN MEDIANAS GANADERAS, EMPRESAS GANADERAS O AGROPECUARIAS**

En superficies calificadas como Medianas Propiedades Ganaderas, Empresas Ganaderas o Agropecuarias, el régimen de apreciación dará cuenta de actividad productiva u otro uso de la tierra, servidumbre ecológica, reservas privadas de patrimonio natural y áreas de proyección de crecimiento, bajo parámetros específicos y medibles; aplicable en superficies que van:

- Desde + de 500,0000 Has. Hasta su límite máximo.

## **2.5. Parámetros de medición del cumplimiento**

### **2.5.1. Actividad Productiva**

Se entenderá como el empleo de la tierra para fines agropecuarios, forestales y otras de carácter productivo, precautelando el interés público en beneficio de la sociedad y el de su propietario; identificando como parte del mismo la superficie aprovechada en actividades agrícolas, pecuaria, las ocupadas por mejoras introducidas y las superficies en descanso, que fueran destinadas a actividad agropecuaria.

### **2.5.2. Área de proyección de crecimiento**

Es la superficie reconocida a favor del propietario actual o poseedor legal, que se halla destinada a la expansión de la actividad productiva, promoviendo el desarrollo económico del beneficiario o su región.

La superficie será consolidada a favor del beneficiario, dentro de la superficie disponible sin exceder los límites del predio mensurado, resultante de la Pericia de Campo.

### **2.5.3. Otras Actividades**

*Actividades Forestales:* corresponde a las distintas actividades relativas a forestación, explotación racional de áreas boscosas, reforestación, etc y cuyo desarrollo se halla regulado por la Superintendencia Forestal.

*Actividades de Ecoturismo, investigación y Conservación y Protección de la Biodiversidad,* relativo al uso de la tierra para fines medio ambientales, orientados a la preservación y mantención del ecosistema.

### 2.5.4.1. Instrumentos para la verificación de la función económico-social

A continuación se presentan los instrumentos, que se deben aplicar para la verificación de la función económica social, siendo necesario que en oportunidad de su apreciación se utilice según su pertinencia y dependiendo de su disponibilidad.

PARÁMETRO	INSTRUMENTO DE VERIFICACION
Actividad productiva Proyección de crecimiento Servidumbre ecológica Otras actividades.	DE GABINETE Instrumentos técnicos (Fotos satelitales, aerofotogrametría y otros) DE CAMPO Ficha Catastral Croquis de ubicación de superficie ocupada con actividad productiva y otro medio idóneo de identificación. Documentación presentada Declaración Jurada de Mejoras Plan de Ordenamiento Predial Registro de marca de ganado

### **2.5.5. Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento.**

El principal medio para la comprobación del cumplimiento de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de las pericias de campo.

La valoración de los parámetros de cumplimiento de la función económica social, se basará en los instrumentos de verificación antes expuestos, resultantes de Pericias de Campo o excepcionalmente de los obtenidos en la Exposición Pública de Resultados. El procedimiento dispuesto al efecto comprende:

### **2.5.6. Para áreas de actividad productiva, de crecimiento y servidumbres ecológicas**

- Recabar información contenida en el Informe de campo, que refiera la superficie mensurada del predio, y todo lo relativo a la superficie con actividad productiva.
- La identificación de la superficie de cada propiedad o posesión, resultante de la mensura de Pericias de Campo, en el plano individual.
- Establecer la superficie y porcentaje ocupado con actividad productiva de acuerdo a la información consignada en la ficha catastral, croquis de ubicación de mejoras, imágenes satelitales, aereofotogrametría u otro medio idóneo de verificación.

- Considerar las Certificaciones u otra documentación que den cuenta del desarrollo y alcance de actividad productiva, inversiones o la titularidad sobre el desarrollo de actividad productiva, debidamente cotejados con los datos levantados en las pericias de campo.

### **2.5.7. Para otras actividades.**

La superficie establecida en otras actividades, se determinará mediante la siguiente secuencia:

- En cuanto a la Reserva de Patrimonio Natural, las mismas deberán ser constatadas mediante el acto unilateral del propietario acreditado en escritura pública, constancia de haber dado cuenta de su constitución a la Superintendencia Forestal y Resolución Administrativa de aprobación de dicha instancia.
- **Respecto a las áreas destinadas a la actividad Forestal, deberá contar con el respectivo Plan de Manejo aprobado por la Superintendencia Forestal.**
- Las correspondientes a superficies de Conservación, Ecoturismo e Investigación, el propietario deberá acreditar la otorgación de la autorización respectiva, extendida por la instancia pertinente. Debiendo corroborar el cumplimiento actual y efectivo de las mismas, a través de la información recabada en la ejecución de Pericias de Campo u otra actividad de campo complementaria, si fuere necesaria.

## **Metodología para el reconocimiento de cumplimiento de la F.E.S.**

### **2.5.8. Forma de medición de parámetros de cumplimiento**

Para determinar el cumplimiento total o parcial de la función económica social, se recurrirá a una estimación expresada en porcentajes (convertida finalmente en superficie) y/o superficie formulada en base a los siguientes cálculos:

**PRIMER PASO.-** Para efectos de estimar la superficie de cumplimiento de Función Económica y Social reconocida, deberá procederse a la sumatoria de los siguientes parámetros (cuando se verifique su existencia conforme a procedimiento):

- Determinar la superficie con actividad productiva.
- Superficie con uso distinto (Reserva del Patrimonio Natural, Conservación o Ecoturismo, etc.).
- Servidumbre ecológica legal (considerando el existente en el Plan de Ordenamiento Predial si lo tuviese, contrastando con los datos levantados durante la pericia de campo).

**SEGUNDO PASO.-** Con el resultado de la sumatoria expuesta, se procederá, al cálculo de:

Superficie de proyección de crecimiento, que se obtiene de la siguiente manera:

Partiendo de la superficie obtenida en la mensura de Pericias de Campo, como área que actualmente cumple la FES (Función Económico Social), se le sumará un área equivalente al 50% tratándose de medianas propiedades ganaderas y 30% si se trata de empresa agropecuaria; restándose de la superficie resultante, la extensión ocupada por caminos, ríos y otras áreas de dominio público.

De no obtenerse en el paso uno y dos el 100 % del predio medido, corresponderá a efectos de delimitar el área de reconocimiento con función económico social, proceder en vía complementaria a la ubicación y límites de la misma, sujeta en su caso a replanteo, para efectos de consolidación del derecho propietario.

La superficie que incumple la FES (Función Económico Social), será identificada como tierra fiscal disponible y se dispondrá en la etapa correspondiente a su inscripción en DD.RR a nombre del INRA o podrá ser titulada en favor del pueblo indígena demandante en el caso del SANTCO, siempre que sus necesidades espaciales no hayan sido satisfechas.

#### **2.5.9. INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL O ECONÓMICO SOCIAL**

De no constatar actividad productiva alguna o el desarrollo de actividades de Conservación y Protección de la Biodiversidad, Reserva del Patrimonio Natural, Ecoturismo o Investigación en un predio, conforme los procedimientos expuestos tanto en los casos de aplicación de criterios de función social, como los correspondientes a Medianas propiedades y de la Empresa Ganadera o Agropecuaria, corresponderá

determinar el incumplimiento parcial o absoluto de la Función Social y Económico Social, según corresponda.

Para las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, la constatación de la existencia de estas actividades o la falta de la correspondiente autorización de la autoridad competente.

#### **2.5.10. NORMAS BÁSICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE ELEMENTOS DE MEDICIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO - SOCIAL**

1. A fin de considerar el alcance de cumplimiento de la función económico social en propiedades medianas ganaderas, Empresas Ganaderas o agropecuarias, con superficie superior a 500 Has., se comparará el producto obtenido con la superficie total del predio, resultante de la mensura de pericias de campo, debiendo tomar en cuenta, la existencia de antecedente en un proceso agrario titulado, en trámite o la situación de posesión legal que ostente.

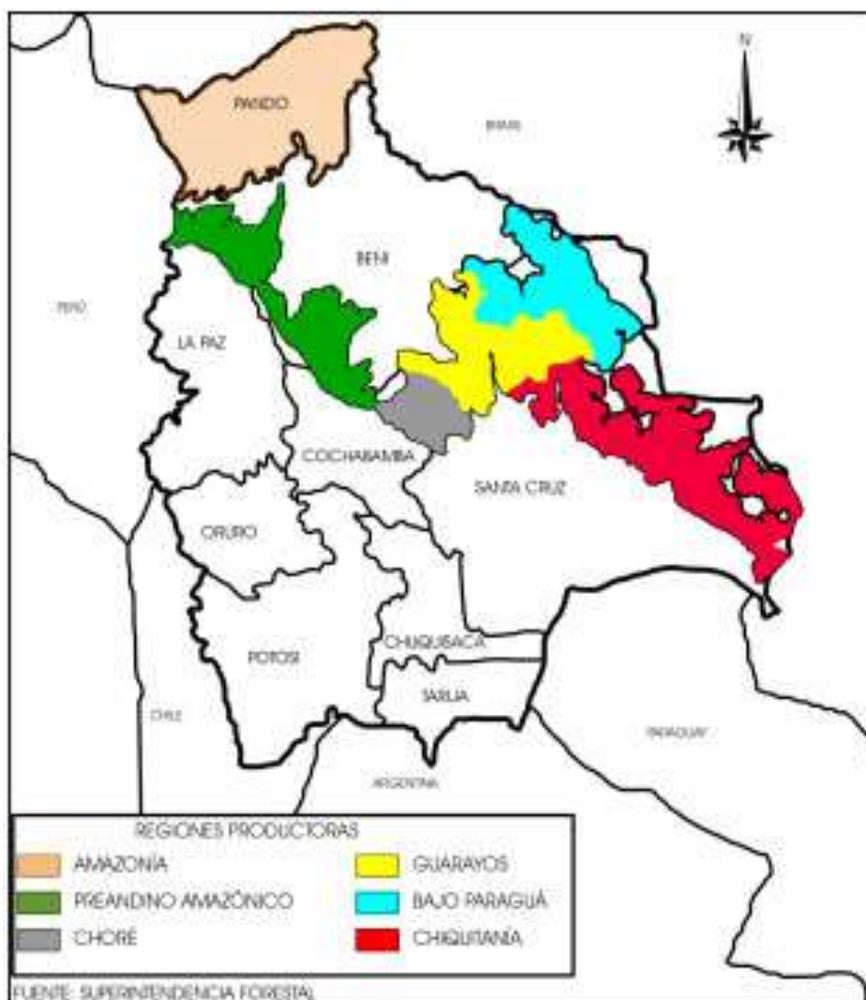
Se considerará como predio existente físicamente, aquel que al momento de la evaluación, tenga mejoras mínimas y en el que se haya acreditado presencia y trabajo del titular.

2. La superficie productiva o con el desarrollo de otro tipo de actividad, será expresada, además, en términos de porcentajes establecidos a partir de la superficie mensurada y que deberán a efectos de su estimación ser convertidos en hectáreas; aplicable al procedimiento pertinente.

3. La valoración de la función social y de la función económico social debe ser realizada en fase de Evaluación técnico jurídica, siendo esta la instancia en la cual se define el cumplimiento de la función económico social.
4. El principal mecanismo para la comprobación de la función económico social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Sin embargo y subsidiariamente se utilizará, según el caso, planes de ordenamiento predial, fotografías aéreas, imágenes satélites sin que ello implique el uso de instrumentos de alta precisión, así como otra información técnica - jurídica idónea que resulte útil. Las estimaciones obtenidas en porcentajes deberán ser convertidas en la unidad de medida de hectárea.
5. La identificación del incumplimiento absoluto de la función social o económico social, será determinado durante la fase de Evaluación Técnico Jurídica.
6. El verificativo del cumplimiento de la función social o económica social, en predios que mantengan conflicto sobre dicho factor, deberá partir de criterios específicos y medibles de sus parámetros de medición, sin perjuicio de considerar la documentación y prueba aportada por las partes involucradas.

### CAPITULO III

#### LA VALORACIÓN DE LA FS (FUNCIÓN SOCIAL) EN EL NORTE AMAZÓNICO, APLICADO POR EL INRA E INAPLICABILIDAD DEL ART. 15 DEL D.L. 03464.



#### IDENTIFICACIÓN DE LOS BOSQUES DE LAS TIERRAS BAJAS.

Para efectos de la presente tesis se puede señalar que existen varias propuestas donde se dividen las zonas fisiográficas, y particularmente tomaré una, sin embargo antes de entrar en materia, téngase presente que recién en la Nueva Constitución producto de la Asamblea Constituyente, es que se ubica y define a la Amazonia en el Capítulo Octavo Art.390 parágrafos I y II que transcribo a continuación.

## **CAPÍTULO OCTAVO (CPE) AMAZONIA**

### *Artículo 390*

*I. La cuenca amazónica boliviana constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecoregiones.*

*II. La amazonia boliviana comprende la totalidad del departamento de Pando, la provincia Iturrealde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del departamento del Beni. El desarrollo integral de la amazonia boliviana, como espacio territorial selvático de bosques húmedos tropicales, de acuerdo a sus específicas características de riqueza forestal extractiva y recolectora, se regirá por ley especial en beneficio de la región y del país.*

Es así que retomando el tema, señalo que Bolivia se divide en tres grandes unidades fisiográficas: altiplano, valles y llanos orientales.

La primera comprende una meseta alta en el extremo occidental del país, situada sobre los 3,000 m.s.n.m. y abarca una superficie de 246,254 km<sup>2</sup>.

La segunda conforma una franja intermedia de 168,320 km<sup>2</sup>, que se extiéndase sobre las estribaciones orientales y septentrionales de la Cordillera de Los Andes, con una altitud aproximada de 500 m.s.n.m., en el pie de monte, hasta los 3,000 m.s.n.m. en los contrafuertes andinos.

Estas primeras dos unidades geográficas componen el área andina del territorio nacional y representan el 37.7% del territorio nacional.<sup>5</sup>

Los llanos orientales cubren un total de 684,007 km<sup>2</sup>, casi dos terceras partes del total del territorio nacional, y se sitúan a una altitud inferior a los 500 m.s.n.m. (Montes de Oca 1989:437).

Las tierras bajas, incluyen a los llanos orientales así como a las zonas subtropicales de los valles, también conocidas como Yungas, que forman la faja sub andina del norte y centro.

El conjunto de las tierras bajas se extiende sobre una superficie aproximada de 763,000 km<sup>2</sup>, de la cual aproximadamente unos 445,000 km<sup>2</sup> son bosques (el 58% de su superficie total). Las tierras bajas están integradas por varias regiones. Un mapa forestal elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (1995) divide las tierras bajas en cuatro regiones naturales (Amazonia, Chiquitania, Chaco y Yungas). Estas se diferencian por sus características fisiográficas, climáticas y de cobertura vegetal (ver Mapa en anexo 1).

En la actualidad la falta de norma legal que deriva en un vacío jurídico, que pueda amparar a los beneficiarios de Pequeñas Propiedades Agrícolas ubicadas en el norte amazónico, hace que estos se encuentren afectados en su derecho a la tenencia de la tierra y puedan cumplir una función social, que les permita mínimamente satisfacer las necesidades de su familia.

---

<sup>5</sup> Mapa de la pagina 31: Fuente Superintendencia Forestal

Sin embargo en la misma región amazónica, predios clasificados como comunidades, por familia llegan a consolidar como mínimo 500,0000 ha (quinientas hectáreas) en aplicación del Art. 238 del reglamento anterior y vigente en su momento de la Ley 1715, tal como se aplicó en el proceso de saneamiento ejecutado en el departamento de Pando, puesto que el mencionado artículo estaba contenido en el D.S. 25848 de 20 de julio de 2000, del cual se puede interpretar que la extensión superficial en las comunidades estará definido por número de familias y para un mejor entendimiento tenemos el siguiente ejemplo:

*“Si son 30 familias verificadas en campo, les corresponderá 15,000.0000 ha (Quince mil hectáreas) como mínimo, vale decir que la superficie que vayan a consolidar tendrá que ser superior a 15.000,0000 ha”*

Asimismo, con relación a lo anterior, cabe indicar que por D.S. 25848 de fecha 20 de julio de 2000, se señaló la extensión ilimitada a favor de las comunidades amazónicas, teniendo un parámetro de 500 ha. por familia como mínimo y no así las nuevas extensiones para la pequeña propiedad, por lo que aun se aplica el art. 15 del D.L. 03464, que expresamente señala, que en el departamento de Santa Cruz en zonas sub tropicales se reconocerá una superficie de 50 ha. como máximo, para la pequeña propiedad agrícola.

De lo expuesto se entenderá que el Art. 15 del D.L. 03464 se aplicará en zonas sub tropicales, que de ninguna manera se puede comparar o asemejar a zonas amazónicas. En consecuencia podemos afirmar y demostrar, por el mapa que ilustra éste capítulo, que en Santa Cruz no existe amazonía y es a partir de ello que sustento, la aplicación errónea por tal analogía el art. 15 del D.L. 03464 en pequeñas propiedades del

norte amazónico, aspecto que también se demuestra en las Evaluaciones Técnicas Jurídicas elaboradas por el INRA Pando, tal como se evidencia en los respectivos anexos de la presente tesis, y en especial por el Informe de resultados del proceso de saneamiento en el departamento de Pando, de fecha 3 de febrero de 2009.

Ahora bien, la valoración para determinar la extensión de las Pequeñas Propiedades Agrícolas, era considerada dentro del proceso de saneamiento, durante la etapa de Evaluación Técnica Jurídica (ahora llamada Informe en Conclusiones) y Resoluciones Finales de Saneamiento, en las cuales se aplicó el art. 15 del D.L. 03464, por lo que se hace necesario señalar cuanto antes, la extensión máxima para la Pequeña Propiedad Agrícola en la zona amazónica, considerándose que en el departamento de Pando ya estría culminando el proceso de saneamiento estando pendiente aun la provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz y Vaca Diez del Beni.

Asimismo, en la actualidad la Disposición Final primera del DS N° 29215 de 02 de agosto de 2007, indica que la dotación de (500) quinientas hectáreas por familia será como mínimo obligatorio e imperativo, no indicándose nada para la extensión de la pequeña propiedad agraria, quedando nuevamente relegada esta situación, como si la pequeña propiedad agrícola no estuviese a cargo de campesinos o sería irrelevante su cumplimiento de función social.

## **ESTUDIO DE USO DE SUELOS**

Teniéndose presente todo lo expuesto, ahora nos referiremos al estudio de suelos, los mismos que a través de la descripción de las

características, o propiedades puramente morfológicas de los suelos, así como la interpretación en un lenguaje sencillo y comprensible, exprese el uso adecuado de cada unidad edáfica, sus tratamientos o prácticas agrícolas o de conservación de suelos.

Según el Proyecto de Zonificación Agro Ecológica y el establecimiento de una base de datos y red de sistema de información geográfica en Bolivia, se elaboraron datos avalados, por el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, mismos que contienen una relación de los Planes de Uso de Suelo y Capacidad de Uso Mayor en los departamentos de Pando, Beni y El Norte Amazónico del País, y a partir de ello se tiene claro, que el tipo de bosque y por defecto el tipo de tierra del Departamento de Santa Cruz es diferente al del Norte Amazónico, por las siguientes razones:

- a) Tipo de vegetación,
- b) Tipo de suelo
- c) Características climáticas, además que los tipos de especies maderables y no maderables existentes que en ambas regiones son diferentes por los factores climáticos e hídricos.

## **PLAN DE USO DEL SUELO EN EL NORTE AMAZÓNICO**

### **EL PLAN DE USO DEL SUELO (PLUS).-**

El Plan de Uso del Suelo (Plus) es un instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial que delimita espacios geográficos y asigna usos al suelo para optimizar los beneficios que este proporciona. Tiene por objetivos alcanzar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

Las reglas de uso establecen limitaciones legales al ejercicio del derecho de uso del suelo rural, considerando y recomendando las técnicas y medidas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, necesarios para evitar el deterioro de su capacidad productiva.

Con relación al departamento de Pando, el cual cuenta a la fecha con el Decreto Supremo N° 24368 de 23 de septiembre de 1996, denominado PLUS PANDO, que fue elaborado en base a la zonificación agroecológica y socioeconómica, analizada y concertada en el departamento en cuestión, de la que se puede aseverar que, los suelos de Pando son pobres en nutrientes debido a las altas temperaturas y elevada humedad y un lavado de nutrientes por la alta precipitación durante gran parte del año. Por la abundante cobertura vegetal del bosque tropical existe un aporte constante en materia orgánica, es tan rápida que solo deja una delgada capa de humus relativamente rica en nutrientes. Se observa que la mayoría de las raíces de las plantas se encuentran en esta capa superficial para absorber estos nutrientes. En las planicies altas, generalmente, los suelos están bien drenados por esta razón tiene una fertilidad baja y pueden desarrollar niveles tóxicos de aluminio.

En los suelos degradados, usualmente debido a la intervención humana, dominan el Sujo y Digitaria conocidos como malezas, ambos vegetales no buenos para el ganado, muy tolerantes a suelos muy ácidos, compactados y contra el fuego. Algunos agricultores siembran pastos después del uso agrícola de su predio, como medio para evitar la invasión del sujo.

Los suelos de Pando en las planicies bajas varían de pobre a moderadamente bien drenados, dependiendo del grado de disección. Tienen una fertilidad baja a muy baja y la saturación de aluminio es alta.

En las colinas muy fuertemente disectadas de la parte central Norte y en menor proporción en las terrazas altas del Rio Madre de Dios al sur del departamento, los suelos presentan una textura franca en la capa superficial y una acumulación de arcilla en el subsuelo siendo susceptibles a la erosión. Esta degradación se agrava con las deforestaciones.<sup>6</sup>

Es por estos motivos que el uso de suelo del departamento de PANDO como parte del Norte Amazónico es considerado en un 80 % como Forestal, el 57 % de la población de Pando, se dedica a actividades vinculadas con el aprovechamiento de recursos naturales renovables, esto es a actividades agrícolas, forestales, de caza y pesca. El resto se dedica a actividades terciarias o actividades manufactureras o mineras.

En la provincia Nicolás Suárez del departamento de Pando, donde se encuentra el principal centro urbano del departamento, la economía esta más terciarizada, es decir que las actividades se concentran en la prestación de servicios de comercio. En las provincias Manuripi, Madre de Dios y Abuná no existe un área urbana y los porcentajes de participación en actividades agropecuarias y forestales son: 61%, 68% y 77% respectivamente. Estos porcentajes es que nos hacen dar cuenta que la actividad forestal es una fuente de ingresos importante en esta región, ya que traslada a miles de familias durante la zafra, así como con

---

<sup>6</sup> ZONISIG 1996. Plan de uso del suelo del departamento de Pando (PLUSPando). La Paz: ZONISIG/DHV Consultores-ITC.

la explotación de la madera existen varios Planes Generales de Manejo Forestal en ejecución en el Norte Amazónico.

Asimismo la Ley Forestal N° 1700 en su artículo 15, clasifica a la tierra como de producción forestal permanente aquellas que por su capacidad actual o potencia de uso mayor sea fiscal o privada, es así que se puede señalar que el manejo en estas tierras debe ser sostenible ya que se tiene presencia predominante de bosque con alto volumen de madera y especies forestales de buen crecimiento y recursos naturales no renovables. Estas tierras son marginales para uso agropecuario por su baja fertilidad, con suelos pocos profundos, con compactación y de fácil degradación por cambio de uso. Presenta fisiografía de colinas y serranías con fuertes pendientes.<sup>7</sup>

### **DETERMINACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA Y GANADERA EN EL NORTE AMAZÓNICO DURANTE LA EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA.**

Según lo que se puede apreciar dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, es que los instrumentos jurídicos con los que se valoran la tierra, se encuentran plasmados en la Ley N° 1715 artículo 41, Disposición Transitoria Novena que a la letra señala," En todo aquello no previsto y no derogado por la presente Ley, se aplicaran las normas vigentes del Decreto Ley N° 03464 de 02 de agosto de 1953, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956";

Ahora bien este Decreto Ley legisla en el capítulo III DE LA EXTENSIÓN MÁXIMA DE LAS PROPIEDADES AGRARIAS que paso a describir:

---

7. [www.lidera.org.bo/manuales/plus.pop](http://www.lidera.org.bo/manuales/plus.pop).

Artículo 15.- La extensión máxima de la propiedad pequeña, de acuerdo a la zona geográfica en que se encuentra es:

**ZONA DE ALTIPLANO Y PUNA**

Sub Zona Norte Ribereña del Lago Titicaca.	10 hectáreas
Sub Zona Norte con influencia del Lago Titicaca.	10 hectáreas
Sub-Zona Central con influencia del lago Poopo	15 hectáreas
Sub Zona Sur.	35 hectáreas

**ZONA DEL VALLE**

	RIEGO	SECANO	VITÍCOLA
Sub Zona de valles abiertos	6 ha	12 ha	3 ha
Sub Zona de valles cerrados	4 ha	8 ha	3 ha
Sub Zona de cabecera de valle	.-	20 ha	.-

**ZONA SUB TROPICAL**

Sub Zona Yungas	10 hectáreas
<b><u>Sub Zona Santa Cruz</u></b>	<b>50 hectáreas</b>
Sub Zona Chaco	80 hectáreas

Observando los cuadros precedentes y en observancia de la aplicación del mismo durante el proceso de saneamiento (Evaluación Técnica Jurídica) en el Norte Amazónico, se tiene que, las pequeñas propiedades en esa región, fueron asimiladas a las pequeñas propiedades agrícolas según la ZONA SUB TROPICAL, mereciendo una superficie final a ser titulada de 50,000 (cincuenta hectáreas), no adecuándose a la realidad geográfica de las pequeñas propiedades del Norte Amazónico, mismo que no es considerado en el artículo mencionado (art. 15)

quedando estas pequeñas propiedades sin una clasificación, de acuerdo a la zona geográfica en la que realmente se encuentran o pertenecen.

Si bien en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el Norte Amazónico, simplemente se valoró la actividad menor a la que se dedicaban estos predios, podemos observar que los habitantes de ésta zona -(se toma como muestra el departamento de Pando)- como actividad productiva principal a la que se dedican, es a la recolección de la castaña, sustentándose económicamente de esta actividad, siendo éste el uso y aprovechamiento tradicional de esta región, inclusive llegando en tiempo de zafra (diciembre a marzo) a triplicarse los asentamientos en la región, motivo por el cual el chaco o pequeño lugar donde siembran que no excede de 10, 0000 (diez hectáreas) se constituye simplemente en una actividad mínima de sobrevivencia y no así de productividad, puesto que el tipo de suelo o tierra no lo permite.

Así también se identificó que en esta región amazónica, el riesgo de las inundaciones es alto, así como los suelos poco profundos a muy profundos, de drenaje bueno a moderado; erosión hídrica tipo laminar leve en algunos sectores; reacción fuertemente ácido a ligeramente ácido; con baja a muy baja fertilidad hacen que, la posibilidad de producción agrícola sea limitada y sin proyección a crecer durante el año por los aspectos citados precedentemente, siendo así que el hecho de otorgar **50.0000** ha (cincuenta hectáreas) en esta región no satisface ni justifica una producción de sobrevivencia y menos aun de producción para mercados internos.

## **ANÁLISIS DE LA GUÍA DEL ENCUESTADOR JURÍDICO**

Antes de ingresar al análisis de los criterios con que se elaboraron las Evaluaciones Técnicas Jurídicas, se deben considerar algunos artículos y/o normas de relevancia que son también columna de la presente tesis.

- **Art. 2** de la ley 1715, **Arts. 237 y 238** del reglamento de la ley 1715 (reglamento actualmente abrogado por decreto supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007) quedando subsistente el concepto de FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL, con la variante de un control mas pormenorizado por la sociedad civil. Así como la sujeción a la aptitud de uso de suelo y empleo sostenible (art. 155-156 del actual reglamento)

Ahora, teniéndose presente estos artículos, y por el tipo de suelo que es sujeto de estudio en la presente tesis, nos referimos a la Ley Forestal y su reglamento es así que el artículo 27 refiere lo siguiente:

### **ARTICULO 27.- (Plan de manejo y programa de abastecimiento y procesamiento de materia prima)**

I. El Plan de Manejo es un requerimiento esencial para todo tipo de utilización forestal, es requisito indispensable para el ejercicio legal de las actividades forestales, forma parte integrante de la resolución de concesión, autorización o permiso de desmonte y su cumplimiento es obligatorio. En el plan de manejo se delimitarán las áreas de protección y otros usos. Sólo se pueden utilizar los recursos que son materia del Plan de Manejo.

II. Los Planes de Manejo deberán ser elaborados y firmados por profesionales o técnicos forestales, quienes serán civil y penalmente responsables por la veracidad y cabalidad de la información incluida. La ejecución del Plan de Manejo estará bajo la supervisión y responsabilidad de dichos profesionales o técnicos, quienes actúan como agentes auxiliares de la autoridad competente, produciendo los documentos e informes que suscriban fe pública, bajo las responsabilidades a que se refiere la presente ley y su reglamento.

III. Para el otorgamiento y vigencia de la autorización de funcionamiento de centros de procesamiento primario de productos forestales se deberá presentar y actualizar anualmente un programa de abastecimiento de materia prima en el que se especifiquen las fuentes y cantidades a utilizar, las que necesariamente deberán proceder de bosques manejados, salvo los casos de desmonte debidamente autorizados. Dicha autorización constituye una licencia administrativa cuya contravención da lugar a la suspensión temporal o cancelación definitiva de actividades, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que hubiese lugar.

Ahora el Reglamento de la Ley forestal en su Título V referente al otorgamiento y control de derechos forestales en su capítulo I hace referencia a los planes de manejo y programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, instrumentos que son utilizados para verificar la Función Económico Social según la Guía aprobada por el INRA en su momento.

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ARTÍCULOS ESCRITOS DE LA LEY 1715 Y SU  
DECRETO REGLAMENTARIO 25763 VIGENTE EN SU MOMENTO, Y LEY  
1700 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO N° 24453.**

Cabe señalar que este análisis crítico, es el producto de la experiencia que tuve como funcionario del INRA Pando, y pasaré a explicar los sucesos en orden cronológico, o de cómo sucedieron las cosas, por las cuales se desconoce la calidad de propiedad forestal y su consiguiente calificación como agrícola y la adjudicación de una superficie de sólo 50.0000 ha en ese tipo de suelo.

**FALTA DE CAPACIDAD DEL PERSONAL DEL INRA PARA VALORAR LA FES  
(Función Económico Social).**

El departamento de Pando, fue uno de los primeros departamentos en comenzar el saneamiento de la propiedad agraria, específicamente en tierras amazónicas y para el efecto tuvo que contratar personal que, lamentablemente no tuvo la capacidad de verificar correctamente el cumplimiento de la verificación de la FS (Función Social) ó FES (Función Económico Social), en los predios sujetos a saneamiento, y como efecto de ello, resultó un producto que fue lesivo a propietarios y poseedores, puesto que jamás capacitaron a estos funcionarios oriundos del altiplano y valle, que en ese entonces se encontraban ejecutando el saneamiento en tierras de uso forestal, que incluso ya contaba con un Plan de Uso de suelo aprobado por D.S. y conocido como el PLUS - PANDO.

## LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO.

Del análisis de la Ficha Catastral, vigente en ese entonces (ver anexo 2), el llenado a efectuarse por el encuestador jurídico, según el manual del INRA señala que, el mismo *“tiene por objetivo levantar una encuesta que registre la información del predio en sus aspectos, jurídicos, infraestructura y actividad productiva; recogida por el Encuestador Jurídico en su visita a los predios”*, de donde podemos hacer referencia a las secciones o puntos que nos interesa, siendo los mismos los siguientes:

- Documentos presentados.
- Infraestructura y equipos.
- Datos del predio.- Pto. 67.- superficie Explotada, es la extensión del fundo que se destina al desarrollo de alguna actividad agrícola, ganadera, forestal o otra actividad productiva, etc.
- Pto. 68.- forma de explotación.
- Uso actual de la tierra.- pecuaria, forestación, agrícola, etc.
- Observaciones.

De lo referido, se tienen suficientes indicios que en la ficha catastral usada en ese entonces, sí se hacía referencia, sobre la necesidad de registrar la actividad forestal, pero sin embargo, fue pasada por alto por los funcionarios del INRA, porque los mismos tenían el criterio cerrado que hablar de agrario solo se refiere a agrícola o ganadera, dejando de lado la actividad forestal y otras a los que hace claramente referencia en el Art. 2 de la Ley 1715 y el Art. 238 del reglamento vigente en su momento.

Lamentablemente con esos hechos se confirma la hipótesis de que los funcionarios del INRA no tenían la suficiente capacidad como para hacer el levantamiento catastral y orientar a los beneficiarios sobre el llenado de los formularios, puesto que al final resultaron siendo agricultores o ganaderos y lo insólito en tierras forestales.

Asimismo debo recalcar que las etapas de saneamiento (vigente en su momento) eran las siguientes:

- a) Relevamiento de información en gabinete y campo
- b) Evaluación Técnico Jurídica que comprende la revisión de los títulos ejecutoriales, revisión de los procesos agrarios en trámite e identificación de poseedores legales.
- c) Exposición Pública de Resultados
- d) Resolución Definitiva emergente del proceso de saneamiento
- e) Declaración de área saneada, con exclusión de superficies objeto de controversia judicial contencioso administrativa

### **ETAPA DE EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA.**

Una vez concluidos los trabajos de mensura y encuesta catastral, se elabora un informe de campo, donde se hace un resumen de todo lo encontrado en el mismo y una vez aprobados pasan a la Etapa de Evaluación Técnica Jurídica.

Esta etapa consiste básicamente, en hacer la valoración de la Función Social o Económica Social, en base a lo identificado en campo; es así que haré referencia a aquellos predios que fueron identificados y tenían las siguientes características:

- Predios que cuentan con Proceso Agrario o son simples poseedores.
- Posesión Legal anterior a la vigencia de la Ley 1715.
- Pago de patente por extracción de castaña y madera.
- Personal asalariado.
- Mínima actividad agrícola y ganadera.
- Predios ubicados en Tierras de Producción Forestal Permanente y que cuentan con **P.L.U.S.** aprobados por Decreto Supremo:

Con estas características o elementos se procedió a elaborar la Evaluación Técnica Jurídica, mismas que desconocen la actividad forestal con el argumento, de que no cuentan con autorizaciones pertinentes, de conformidad con el Art. 238 parágrafo IV; no consideran al personal asalariado, observándose nuevamente la falta de criterio y capacidad en los funcionarios del INRA o consultores contratados al efecto, que para los mismos la autorización forestal solo consiste en Planes Generales de Manejo y las Triple AAA (Áreas de Aprovechamiento Anuales) y otras como las extendidas por la Superintendencia Agraria consistentes en los Planes de Ordenamiento Predial, no constituyendo ningún derecho los planes de abastecimientos regulados por la Ley Forestal.

Asimismo es imperativo y fundamental a efectos de la presente tesis, referirnos que es en ésta etapa, donde el INRA aplica el Art. 15 del DL 3464, por analogía y sin ningún sustento de orden técnico o legal, a predios ubicados en la amazonía, y sugieren otorgar a propietarios dedicados a la extracción de castaña en tierra forestal solo 50.0000 ha y clasificados como pequeñas propiedades y calificados como agrícolas o ganaderos, tal como se puede evidenciar por la Evaluación Técnica

.Jurídica en el anexo, que contiene a predios acumulados tanto individuales como a colectivos o comunidades, por la que también se evidencia el desconocimiento de propiedades forestales.

### **RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO.**

Terminadas y aprobadas las Evaluaciones Técnicas de un polígono, se pasa a la Etapa de Exposición Pública de Resultados, en la que se pone en conocimiento de los interesados el resultado que arroja la valoración de la Función Social o Función Económico Social por predio, dándose lectura al Informe General de Evaluación Técnica Jurídica, en acto público y a esos informes solo se les puede hacer observaciones de forma y no de fondo, reservándose estas para la impugnación de la Resolución Final de Saneamiento, -(mediante recurso contencioso administrativo)- que es la confirmación de lo sugerido en la Evaluación Técnica Jurídica; donde se plasma la clasificación como pequeñas, medianas o empresas agropecuarias por la extensión de sus Áreas de explotación y así equilibrar la balanza de la justicia y equidad, frente a la de las comunidades, a las que no es necesario verificar su cumplimiento de función social puesto que consolidan 500 hectáreas como MÍNIMO AHORA EXIGIDO POR LEY por cada familia y con preferencia a compensaciones por tierras insuficientes. Ahora bien, si no existe la **calificación** de propiedad forestal, los predios amazónicos se calificaron como agrícolas o ganaderas. Finalmente diremos que la exposición de resultados es un preaviso de lo que será la parte resolutive de la Resolución Final de Saneamiento.

De todo lo expuesto, se concluye que por no levantarse adecuadamente los datos en campo, por el personal incapacitado y

por no realizarse un informe real de campo y la falta de fundamentación en las Evaluaciones Técnicas Jurídicas, y la errónea aplicación del Art. 15 del D.L. 3464, nos lleva a la emisión de un pronunciamiento final del INRA, que condena a los predios amazónicos como pequeñas propiedades agrícolas ó ganaderas, desconociéndose su aptitud real que es la extractiva forestal, que pese a que contaban con autorizaciones forestales como los planes de abastecimientos, estos no fueron considerados por el INRA porque jamás hicieron un análisis con la Ley Forestal.

Finalmente la resolución final de saneamiento y por ende el título ejecutorial (documento público que determina el derecho propietario) refleja una realidad distinta a la rescatada en campo, acerca de las propiedades que se encuentran en el Norte Amazónico induciendo a la deforestación que afecta directamente en la actividad económica de la zona.

### **PRONUNCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA FORESTAL SOBRE EL SANEAMIENTO EN TIERRAS FORESTALES**

Por carta de fecha 23 de marzo de 2004, CITE SG 083/2004 dirigida al Dr. Alcides Vadillo Director del INRA, el Superintendente Forestal Ing. Agr. Francisco Kempff S. con copia al Ministerio de Desarrollo Sostenible, (ver anexo 3) manifiesta que a poco de 7 años de implementación de la Ley INRA y la Ley Forestal, han observado con mucha cautela la forma de cómo se viene desarrollando el proceso de saneamiento agrario en nuestro país y sus efectos sobre la conservación de los bosques y tierras forestales. En muchos casos han constatado que el saneamiento está generando de manera perversa la destrucción de los bosques, pero

además, poniendo en riesgo la estabilidad de las inversiones, tanto de empresarios como de distintos actores sociales hoy inmersos en el manejo sostenible; y a objeto de contribuir con acciones eficaces que conlleve no solo a la conservación de los bosques y tierras forestales, sino a encontrar formas adecuadas para desarrollarnos social y económicamente de manera sostenible, tienen a bien sugerir algunas soluciones en función de problemas constatados.

### **Respeto a la capacidad de uso mayor del suelo.**

Problema: En las tierras forestales, cuya capacidad de uso mayor es única mente para producción forestal, el proceso de saneamiento agrario valora al desmonte agropecuario como cumplimiento de la función económico social.

Solución: En las tierras de producción forestal aprobadas por el Decreto Supremo N° 26075, el INRA debe instruir a todas sus instancias departamentales y empresas consultoras que, en el proceso de saneamiento, se considere la actividad de manejo forestal, conservación y/o protección como única opción para valorar la función económico-social, sea en propiedades privadas o tierras fiscales. Esta disposición es técnica y legalmente congruente con lo prescrito en el Art. 169 de la CPE , inc. II Art. 2° de la Ley 1715, y los Planes de Uso de Suelo aprobados para diferentes departamentos de Bolivia

### **Desmontes ilegales como medio de ocupación económica.**

Problema: Los desmontes ilegales, realizados en fecha posterior a la promulgación de la Ley 1715, están siendo reconocidos por el INRA

como demostración de la Función Económico Social por parte de los interesados. Esta situación genera que los particulares tengan la motivación para continuar destruyendo los recursos forestales, generando externalidades negativas para toda la sociedad boliviana.

Solución: El INRA debe incorporar al proceso de saneamiento las resoluciones administrativas de la Superintendencia Forestal en la que se señale si el desmonte fue legal o no. Si fuera ilegal, no procede la valoración positiva de la función económico- social.

Sin embargo ahora con la Ley N° 3565 de Reconducción comunitaria, indica que el desmonte no es considerado como cumplimiento de la Función Social.<sup>8</sup>

### **Reconocimiento de posesiones.**

Problema: En el proceso de saneamiento se están reconociendo posesiones recientes (posteriores a la promulgación de la Ley 1715) y en algunos casos inexistentes, lo cual motiva el avasallamiento permanente de las áreas forestales, sean en propiedades privadas, Territorios Comunitarios de Origen y concesiones forestales.

Solución: El INRA debe aprobar una norma institucional para que en el proceso de saneamiento se utilice, de manera obligatoria, imágenes de satélite. Esta forma de trabajo es esencial para determinar la antigüedad de posesiones en concesiones forestales. La superintendencia forestal puede apoyar las gestiones para conseguir imágenes de satélites para toda Bolivia, de distintas fechas y con niveles de resolución apropiadas.

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007

### **Transparencia en el proceso de saneamiento.**

Problema: Las carpetas del saneamiento agrario no son de acceso público para terceros interesados ni para instituciones del estado con responsabilidad del uso sostenible, generando desconfianza en el proceso liderado por el INRA y poniendo en riesgo las inversiones forestales.

Solución: En los predios en conflicto con derechos forestales otorgados, el INRA debe instruir a sus instancias departamentales la preparación de fotocopias legalizadas de todas las carpetas para ser enviadas a la instancia nacional. Dichas carpetas deben estar a disposición de quien la solicite para facilitar la comprobación de la veracidad y cabalidad de la información incluida. El mantenimiento de copias en la instancia nacional del INRA es una forma de evitar actos discrecionales por sus servidores públicos.

### **Resoluciones de saneamiento.**

Problema: Existen áreas, como la Reserva de Producción Forestal el Choré en el departamento de Santa Cruz, donde el proceso de saneamiento ha sido concluido en los aspectos técnicos y legales, faltando únicamente la emisión de las resoluciones administrativas de fin de saneamiento. La no emisión está ocasionando que haya ocupaciones ilegales de manera continua en las tierras forestales, provocando la destrucción e inseguridad jurídica a través de la presión sobre más de 150 mil hectáreas.

En la zona de la Reserva Forestal Bajo Paraguá y la Provincia Ángel Sandoval los conflictos se están incrementando debido a que no se han emitido resoluciones oportunas respetando los derechos forestales existentes.

Solución: Emitir resoluciones de inmediato para evitar inseguridad jurídica y la destrucción de las tierras con capacidad de uso de suelo forestal.

### **Reconocimiento de concesiones forestales.**

Problema: En algunas zonas, como por ejemplo en Pando, las concesiones forestales no están siendo reconocidas por el INRA, por tanto, las solicitudes de reconocimiento de derechos de propiedad han adquirido un mayor valor jurídico que los derechos forestales, generando inclusive desmontes en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal.

Solución: El INRA debe instruir a sus instancias departamentales el reconocimiento de las concesiones forestales durante el proceso de saneamiento, habida cuenta que las tierras fiscales con aptitud de uso mayor forestal están cumpliendo una función económica social, mediante el régimen de concesiones.

### **Auditoria al proceso de saneamiento.**

Problema: La Superintendencia Forestal, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Sostenible, ha constatado falsedad de información y alteración de documentos en el proceso de saneamiento agrario en el departamento de Pando, generando inseguridad jurídica en las inversiones del manejo forestal sostenible realizado por los concesionarios

forestales, dado que éstos, además , no han participado del proceso de saneamiento. Los polígonos observados son el 02 (Provincia Federico Román) y 05 (Provincia Abuná).

Solución: El INRA nacional debe realizar auditoria técnica y jurídica sobre las acciones del INRA PANDO, enfocado principalmente al saneamiento de propiedades superpuestas a concesiones forestales.

Entonces, de lo expuesto por la Superintendente Forestal, se deduce que el INRA Pando, no aplicó correctamente la normativa agraria vigente, puesto que desconoce la actividad forestal como argumento para el cumplimiento de la función económica social y desencadena otros aspectos que son claramente detallados y que van en directo desconocimiento de derechos legalmente adquiridos.

### **AUTORIZACIONES FORESTALES Y SU TRATAMIENTO DENTRO DEL SANEAMIENTO**

Ahora nos referiremos a los problemas con que nos encontramos en la valoración de la F.E.S.

**La Ficha Catastral**, que da origen a la Valoración de la FES (Función Económico Social), fue deficientemente llenada, pues pese a que dentro de sus referencias, existe un acápite con el tenor de **USO ACTUAL DE LA TIERRA**, y considera éste, el aspecto **FORESTAL**, el INRA Pando de manera arbitraria, tan solo los considera como **Agrícola**, cuando en realidad dentro de la **GUÍA PARA LA ACTUACIÓN DEL ENCUESTADOR JURÍDICO**, esta con claridad, el hecho, de que se debió aplicar el criterio del **Art. 239** del reglamento (actualmente abrogado) de la Ley INRA, es decir, poder observar, cual es la vocación del suelo y poder de esta manera,

calificar al predio rural, ya que se fotografiaron los centros de acopio de castaña, se les indicó, que se dedicaban a la recolección de este fruto y se cometió un grave error y se actuó con negligencia e impericia, pues los miembros de las brigadas, en especial el encargado de llenar la ficha catastral, solicitó un PLAN DE MANEJO, para probar que trabajaban, con productos maderables y no maderables, Y NO ASÍ CUALQUIER AUTORIZACIÓN FORESTAL, aspecto que hubiera dado mayores indicios y luces a los propietarios, para recabar dichas autorizaciones o certificaciones de la Superintendencia Forestal. Pues otro de los papeles o rol de la brigada era de orientar a quienes participan del saneamiento.

Asimismo la Ley 1700 en su Art. 27 indica que para poder realizar cualquier actividad forestal se debe contar con un PLAN DE MANEJO, sin embargo recién en la actualidad se implementó la norma técnica de explotación de castaña o recursos no maderables, tal como se puede evidenciar por la disposición final quinta del DS N° 29215.

Cabe señalar que existen acuerdos firmados que niegan la posibilidad de acceder a POP y Planes de manejo de la castaña, como es el caso del acuerdo de fecha 20 de abril de 2006, firmado entre el sector campesino y el Vice ministro de tierras Dr. Luis Alejandro Almaraz Ossio. (ver anexo 4), y que a todas luces son lesivos a los intereses del sector forestal.

El Nuevo reglamento agrario en sus disposiciones pertinentes y con relación a la presente tesis indica que:

**PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES FORESTALES DE DERECHOS DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES NO MADERABLES A**

**USUARIOS TRADICIONALES**, se garantiza el derecho de los usuarios tradicionales a acceder a las concesiones forestales de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, en el marco de las conciliaciones realizadas de acuerdo con los Decretos Supremos N° 27572 y N° 28196 y para efectos de la aplicación de los mismos. Para el otorgamiento y reconocimiento de concesiones forestales de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, se entenderá por “Usuario Tradicional” a aquella persona natural o jurídica, que bajo la denominación de barraquero se dedica en la actualidad y desde antes de 1996 a la actividad extractivista de la castaña y la goma, de manera pacífica y continua, como su medio de vida, usando y aprovechando los recursos forestales no maderables de manera sostenible, en beneficio de la sociedad y el interés colectivo, en el marco del respeto a los derechos laborales fundamentales, y que, cuenta con inversiones dentro de una unidad productiva, traducidas en establecimientos y estructura adecuada para este fin.

Asimismo se dispone que la Superintendencia Forestal emitirá mediante resolución una norma técnica específica en el plazo de treinta (30) días, en la que se establezcan los criterios y parámetros para determinar con claridad la superficie de las concesiones de aprovechamiento forestal no maderable y el procedimiento.

Del mismo modo dispone que en el caso de nuevas comunidades indígenas y campesinas organizadas después de la conclusión del saneamiento agrario, que no hubiesen sido objeto de dotación, tendrán el derecho preferente a la dotación, luego de haberse procedido al otorgamiento de concesiones de derechos de aprovechamiento forestal no maderable.

Por todo lo expuesto anteriormente, se afirma que el saneamiento para las propiedades con características forestales en el Norte Amazónico fue ejecutado sin una visión clara de la actividad forestal que genera esta región, ocasionando de esta manera una inseguridad jurídica y económica de los productores individuales que explotan la castaña y otros productos del bosque. No solo se generó inseguridad sino también una agresión directa al bosque, ya que el desmonte ocasionado por tratar de cumplir con la Función Social en tierras no aptas para esta actividad, ocasionó erosiones y degradaciones en el suelo amazónico con efectos irreversibles para la zona.

### **DECRETO SUPREMO N°26075**

El 16 de febrero de 2001, el gobierno del presidente Hugo Banzer Suárez aprobó el Decreto Supremo N° 26075 para definir la extensión y ubicación de las Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP) en el país, declarando como tales a 41.2 millones de hectáreas referidas en un mapa adjunto a dicho decreto, que virtualmente pintó de verde la geografía nacional, abarcando el 37.5% del territorio boliviano y a seis de los nueve departamentos del país.

El decreto se fundamentó en la necesidad de:

- 1) garantizar que su aprovechamiento respete la vocación de las tierras forestales;
- 2) generar condiciones de seguridad jurídica para el manejo sostenible del bosque;
- 3) disponer de áreas físicas para otorgarlas en concesión;

- 4) fijar una frontera a la deforestación y degradación de los recursos forestales del país, facilitando su control y monitoreo.

En cuanto se refiere a la región del Norte Amazónico que comprende al Departamento de Pando, a la Provincia Vaca Diez del Departamento de Beni y al Municipio de Ixiamas en la provincia Iturralde del Departamento de La Paz, otros dos decretos supremos han abierto nuevas posibilidades para convertir tierras de TFP (Tierras de Producción Forestal Permanente) en tierras de uso agrícola y/o pecuario y, consiguientemente, para consolidar asentamientos humanos. Es el caso del Decreto 25848 de 20 de julio de 2000, incorporado luego al reglamento de la Ley INRA, que señalaba que en el Norte Amazónico la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas es de 500 hectáreas. Dicha disposición ha sido reforzada por el Decreto 27572 de 17 de junio de 2004 que garantiza a las comunidades campesinas e indígenas de esa región la dotación, con una superficie que incluso podría llegar a las 1.000 hectáreas por familia, en los casos en que la demanda de dotación abarque una superficie mayor a las 500 hectáreas por familia. **Y aunque la intención de las autoridades de gobierno siga siendo preservar el Norte Amazónico como una zona de aprovechamiento forestal maderable y no maderable, en los hechos lo que las mencionadas normas están haciendo es fomentar la dotación y titulación en áreas de producción forestal permanente que, por esa vía, lo más probable es que estimulen también en avance de la frontera agrícola, tal cual viene sucediendo por mas que el nuevo reglamento agrario DS N° 29215 no considere a los desmostes ilegales.**

La Ley INRA señala con claridad que la función económica social comprende tanto actividades agropecuarias como forestales, de

protección, investigación y ecoturismo. Pero esta previsión no siempre se cumple. Una de las posibles explicaciones es que el INRA no dispone de parámetros suficientes para calificar la actividad forestal en los predios agrarios, puesto que sus parámetros son más apropiados para apreciar o verificar labores agropecuarias que le permiten calificar la extensión de los predios agrarios. Dada esa limitación, la acreditación de la FES (Función Económico Social) a través de la producción o protección forestal, se ha tornado muy complicada, induciendo a que los productores acudan al recurso fácil de desmontar bosques para realizar faenas agrícolas o pecuarias, sin preservar la vocación forestal de esas tierras.

Estos hechos pueden estar poniendo de manifiesto la pre valencia de una mentalidad agrarista que considera tierras productivas solamente a las dedicadas a la agricultura y no así a las de aprovechamiento forestal. Así pues, existe necesidad de ajustar los procedimientos empleados en el proceso de saneamiento para introducir parámetros que permitan calificar mejor la actividad forestal como función económica social. Valga decir que esto debe ayudar a incentivar las actividades de protección y de aprovechamiento forestal, tanto en tierras privadas como en comunidades.

## **NORMAS AGRARIAS Y FORESTALES**

La Ley Forestal define una política estatal de protección de los bosques y las tierras forestales para asegurar la utilización sostenible de sus recursos y servicios ambientales, en beneficio de las generaciones actuales y futuras. Se trata, sin embargo, de una política que no ha sido debidamente asimilada por la sociedad y tal vez ni siquiera por todas las

instituciones del sector público. Quizás, sin conciencia plena de ello, a través del establecimiento del Régimen Forestal de la Nación, el Estado se ha embarcado en una empresa para la que no estaba totalmente preparado, y no solamente por las insuficiencias del aparato institucional, de los recursos, las normas e instrumentos operativos, sino también por el escaso desarrollo de los sectores productivos y los actores sociales y políticos que deberían asumir, los grandes retos de la política forestal.

A la fecha y estando en vigencia de la Ley forestal y otras normas complementarias, lo que se percibe es que la política forestal se ha desdibujado y que ha perdido mucho del impulso inicial. Es más, se puede decir que la política forestal, pretendidamente de Estado, no se ha consolidado y que, por el contrario, tropieza con serios problemas que eventualmente podrían poner en cuestión su propia viabilidad.

Pero, no son únicamente problemas de la política forestal sino en realidad problemas de la política de tierras que el Estado diseñó durante el año 1996 en las leyes agraria y forestal, pero que no llegó a desarrollar ni a armonizar plenamente. Siendo algunos de estos problemas los siguientes:

### **EL RÉGIMEN FORESTAL, EN CONTRAPOSICIÓN CON EL RÉGIMEN AGRARIO.**

El proceso de saneamiento está planteando un conflicto entre el régimen agrario y el régimen forestal que entorpece y desvirtúa la aplicación de sus normas y genera consecuencias imprevistas que los organismos responsables no están teniendo la capacidad de prevenir, controlar y resolver.

Problemas tales como la superposición o conflictos de derechos agrarios y forestales, el tratamiento legal al derecho de propiedad en tierras de protección y producción forestal permanente, la verificación de la función económica social en predios con actividad forestal, la afectación de las áreas de concesión en la dotación de tierras a las TCO y comunidades campesinas, la inmovilización de demandas de adjudicación de tierras en áreas sujetas a tramite de reconocimiento de TCO, la situación de los usuarios tradicionales del bosque, etc., están poniendo en evidencia ciertos vacíos legales o a veces también algunos excesos de la norma, además de una serie de inconsistencias en las actuaciones y decisiones gubernamentales, del INRA y de los órganos reguladores, pero sobre todo problemas de gestión institucional en la aplicación de las normas y procedimientos que perjudican y hacen vulnerable el ejercicio tanto de los derechos agrarios como de los forestales.

El estado no tiene una línea clara en la definición de una política de tierras y sus dificultades para conjugar los objetivos de la política forestal con los objetivos de la política agraria de acceso y consolidación del derecho propietario sobre la tierra, son crecientes y pueden estar haciendo crisis, pues se ha perdido la perspectiva global y sistémica en el manejo de los recursos naturales renovables o quizás simplemente nunca lo hubo.

### **VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL.**

Mas allá de aquellos problemas, el saneamiento agrario choca con la dificultad de dar solución oportuna, ágil y satisfactoria a la verificación

del cumplimiento de la Función Económica-Social (FES), que se ha convertido en el requisito sine qua non para el reconocimiento del derecho propietario en medianas propiedades y empresas agropecuarias y la convalidación de títulos agrarios.

Recordemos que la FES (Función Económico Social) es un concepto constitucional, establecido como condición para la protección del Estado a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria y concordante, con el texto que señala que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

Dicho concepto ha sido recuperado y definido por la Ley N°1715 y Ley modificatoria N° 3545(artículo 2) "como el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario".

Lo novedoso de esta definición es que asocia el concepto de FES (Función Económico Social) al empleo sostenible de la tierra, de acuerdo con la filosofía del desarrollo sostenible y la preocupación central que asume el Estado por el cuidado de los recursos naturales y el medio ambiente. De otro lado, se supera la concepción estrecha de que la actividad productiva de la tierra implica únicamente trabajo agropecuario, extendiéndose el alcance de la función económica y social a otras actividades de carácter forestal, investigativo y fomento del ecoturismo, lo que sin duda es un salto cualitativo en el pensamiento

agrario del país y, por ende, en el reconocimiento de la importancia de la riqueza forestal y la biodiversidad para el desarrollo social y la generación de nuevas oportunidades económicas del país, como es el caso del turismo rural.

Partiendo de tales premisas, la misma Ley establece que el cumplimiento de la FES (Función Económico Social) es una condición necesaria para la convalidación de títulos afectados por vicios de nulidad relativa -es decir, subsanables en su tramitación legal-, tanto como para la titulación, a través de adjudicación o de dotación, de las tierras que no cuenten con trámites agrarios pero que estén siendo trabajadas desde antes de la vigencia de la Ley N° 1715.

Los problemas han aparecido, sin embargo, en la reglamentación de esas disposiciones generales. En efecto, el Reglamento de la Ley INRA (Decreto 25763, de 5 de mayo de 2000 abrogado por DS N° 29215), señala un procedimiento detallado como engorroso de verificación de la FES (Función Económico Social), que ha dado lugar a recurrentes conflictos entre el INRA y los productores y entre estos y los sectores campesinos e indígenas, que no ha cambiado sustancialmente con el nuevo reglamento agrario. El quid de la cuestión está en que el principal medio para la comprobación de la FES (Función Económico Social) es la verificación directa en terreno, durante ejecución de las tareas de campo (antes pericias de campo) que forman parte substancial de la etapa de relevamiento de información en el proceso de saneamiento. Tal verificación la realizan funcionarios del INRA con el objeto de evaluar la FES (Función Económico Social) en medianas propiedades y empresas agropecuarias, aplicando los criterios que el propio reglamento señala-desarrollados en detalle en los manuales técnicos del INRA y

mencionados a detalle en el capítulo anterior-y que se refieren a las características productivas de estas formas de propiedad. El problema más complicado se presenta en las propiedades ganaderas que, además, deben demostrar que tienen la cantidad de ganado necesario para la superficie que ocupan, lo cual se ha tornado en una cuestión técnicamente compleja y crecientemente controvertida, aun para el nuevo reglamento agrario.

Lo discordante, como se ha dicho anteriormente, es la forma de verificación de la FES (Función Económico Social) que se basa en la comprobación in situ, a cargo de técnicos siempre susceptibles de caer bajo la influencia de los intereses en juego y que falta de otros medios mas precisos, lo que están haciendo es básicamente contar cabezas de ganado o comprobar el desmonte de tierras para los trabajos de labranza. El hecho es que nadie o casi nadie esta conforme con el resultado de la verificación: los propietarios porque creen que el INRA obra con discrecionalidad y perjudicando sus intereses; los campesinos e indígenas que sospechan de la idoneidad y honradez de los funcionarios públicos para evaluar correctamente la actividad empresarial; y el INRA, en medio de ambos fuegos, tratando infructuosamente de conciliar intereses en conflicto, e impedido como esta, especialmente por la presión campesina e indígena, a tratar de recortar las extensiones en tramite de titulación para recuperar tierras fiscales y poder disponerlas para programas de dotación, tal como lo señala la nueva Constitución Política del Estado.

Así pues, la consecuencia general es el continuo entorpecimiento del saneamiento agrario, que no consigue avanzar sino a un ritmo extremadamente lento. Lo que se esperaba de este proceso era que

facilitara la regularización de los derechos de propiedad agraria y de otros derechos existentes en tierras fiscales, especialmente los forestales, empero, no siempre sucede así. Por el contrario, y como ya se ha visto, dicha regularización puede haberse tornado extremadamente compleja y dificultosa, sumándose a los factores que provocan inseguridad jurídica en el agro.

## **DESORGANIZACIÓN NORMATIVA**

La proliferación de normas reglamentarias, instrumentos técnicos de uso del suelo a nivel departamental y municipal, mapas diversos de clasificación de tierras y con sistemas diferentes de información, decretos y resoluciones ministeriales y administrativas que aprueban esa clase de instrumentos y otras disposiciones generadas en los ministerios y superintendencias, no necesariamente concordadas entre si y mas bien con muchas contradicciones e incoherencias, ponen de manifiesto un panorama general de desorden en el marco normativo que regula la actividad agraria y forestal y determina la asignación del uso de la tierra, tal el caso de la Disposición Transitoria Quinta, del Reglamento Agrario en actual vigencia, que refiere a los límites de superficie, señalando que, los límites de superficie en propiedades de actividad agrícola correspondientes a la zona sub Tropical y Tropical de los departamentos de Beni, Cochabamba y La Paz, serán en Pequeñas Propiedades, Hasta 50 has; Mediana Propiedad, de 51 has hasta 500 has; y Empresas Agrícola de 501 has, hasta un máximo de 2000 has, superficies fijadas sin haberse hecho un estudio técnico o proceso de zonificación agro ecológica, por tal causa el establecer técnicamente y científicamente la capacidad real de la zona para otorgarle la superficie necesaria para una equitativa distribución de la tierra en nuestro país.

La falla principal está en la autoridad competente del Poder Ejecutivo -el Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario- para formular las políticas y normas para la aplicación de los regímenes forestales y agrario así como de las directrices generales para el ordenamiento territorial de la República y la supervisión del sistema de regulación de recursos naturales renovables.

### **CONFLICTO DE COMPETENCIAS**

La otra cara del problema esta constituida por las tensiones institucionales y conflictos de competencias que afloran entre las entidades vinculadas a la problemática forestal y agraria, principalmente entre el INRA y las superintendencias y entre estas mismas.

Ya se mencionó antes los problemas surgidos entre las entidades reguladoras sectoriales a raíz de la aprobación de los planes de ordenamiento predial en tierras de producción forestal permanente y de la misma aplicación del decreto de la Mancha Verde, o también en la certificación de derechos en tierras fiscales y otros temas, que son circunstancias que ponen al descubierto ambivalencias y zonas grises en la forma como han sido definidas y asumidas las competencias dentro del sistema institucional que regula un proceso agrario y forestal o, quizás también, la omisión en que incurren otras instancias de decisión política para resolver esta clase de desajustes.

## **DESTINO DE LAS TIERRAS FISCALES.**

En ese contexto, la determinación de las áreas y superficies de tierras fiscales con fines de distribución, tiende a ser crítica. Y ello no únicamente por el hecho de que la demanda este rebasando ampliamente a la oferta de tierras.

La Ley 1715 dice, que es el INRA quien determina y aprueba las áreas y superficies a distribuir solo por dotación, pero lo peor es que esa decisión ha recaído sobre tierras de vocación forestal, cuyo tratamiento corresponde al régimen de concesiones forestales y no al régimen agrario.

El problema que emerge es la cada vez mayor apetencia por las tierras fiscales de vocación forestal, que al final son las únicas tierras fiscales que van quedando en las zonas bajas del país. Esta situación no fue prevista por el régimen agrario que ha diseñado un procedimiento para la distribución de tierras con vocación agropecuaria, pero no para tierras forestales. Por ello resulta ilógico y hasta legalmente discutible que sean las instancias del Sistema Nacional de Reforma Agraria (el INRA y las comisiones agrarias departamentales) las que ahora deban resolver sobre el destino de las tierras forestales fiscales. Y cuando esto no funciona, se tenga que apelar directamente a la decisión política del Poder Ejecutivo.

Así lo que se pone en discusión, es la cuestión del proceso de asignación de Uso de la tierra. Siendo el INRA la instancia llamada por Ley para distribuir las tierras fiscales de Producción Forestal Permanente, tal como lo estipula el art 92 del actual Reglamento Agrario donde se define la

disponibilidad y no disponibilidad de las Tierras Fiscales, quedando subsistente el hecho que la Superintendencia Forestal intervenga en el caso de las Concesiones Forestales.

Desde un punto de vista técnico es mas lógico que tales decisiones se adopten en el nivel departamental y sean parte del proceso de ordenamiento territorial y planificación del uso del suelo, pues es allí donde se contemplan las distintas modalidades de aprovechamiento de las diferentes áreas del territorio, en función de sus potencialidades y limitaciones. De hecho, el Plan de Uso del Suelo permite definir zonificaciones agroecológicas y económicas para asignar a cada unidad de tierras usos recomendados, dentro de un conjunto de categorías y subcategorías de manejo que reflejan las distintas capacidades de uso mayor de la tierra y, sobre la base de las cuales, se establecen las reglas de uso e intervención de suelo.

Consiguientemente. La clasificación de las tierras forestales debería estar inmersa en el proceso de zonificación agroecológica y asignación de posibles usos, lo mismo que la determinación de que hacer con las tierras fiscales disponibles. Todo ello a fin de lograr la mayor racionalidad posible en las decisiones que se toman.

La planificación del uso del suelo y la ocupación del territorio, incluyendo la infraestructura de vinculación de las zonas de producción con los mercados, son criterios claves para valorar la calidad de las tierras y su ubicación agroecológica para, decidir cual es el mejor destino que se puede dar a las tierras fiscales: si otorgarlas en concesión para su aprovechamiento forestal, porque ello concuerda con su capacidad de uso mayor, las condiciones socioeconómicas que la rodean y la visión del

aprovechamiento de los recursos naturales renovables en la región o bien darlas en dotación o adjudicación para su conversión a la actividad agropecuaria, porque así lo permite la evaluación de la aptitud de uso de la tierra y conviene además a la planificación de la ocupación del territorio.

Trabajar en el marco del ordenamiento territorial tiene además la ventaja de facilitar procesos de concertación con los actores productivos, sociales y políticos. En suma, se trata de revalorizar los procesos de ordenamiento territorial y planificación de uso del suelo, como instrumento técnico-normativo para la forma de decisiones políticas relativas al destino de las tierras fiscales. Esto mismo podría ayudar a superar el clásico modo de pensar los intensos debates que surgen toda vez que se ponen sobre el tapete los temas de distribución de tierras y de concesiones forestales y, por lo tanto, a facilitar acuerdos y concertaciones sobre estas políticas y los programas operativos.

Con relación a la expropiación contenida en el actual reglamento de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 hace referencia en su disposición transitoria cuarta que aquellos predios sujetos a función social, con usos distintos a la aptitud del suelo, la resolución final de saneamiento **dispondrá la adecuación** de uso del suelo previa ejecución de programas de capacitación y asistencia técnica, con conocimiento y seguimiento de la superintendencia competente. En caso de no darse cumplimiento, se sujetará a los procesos de expropiación. De esta manera aquellos predios ubicados geográficamente en el norte boliviano tienen como aptitud de suelo la Forestal antes de la agrícola o ganadera, entonces condenados a ser expropiados.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPITULO**

El análisis realizado sobre el decreto de la Mancha Verde y sus implicaciones para el régimen forestal y la política agraria del país, me permite plantear las siguientes consideraciones:

### **LA MANCHA VERDE TIERRAS PRODUCTIVAS.**

El decreto de la Mancha Verde es una disposición jurídica, motivada por la necesidad de poner freno a las acciones de deforestación y la explotación ilegal de los bosques nativos, así como de asegurar que el aprovechamiento de la riqueza forestal respete la capacidad de uso mayor de la tierra. La expectativa que estaba detrás de la aprobación de esta norma era poder despertar un gran interés en la cooperación internacional para canalizar apoyo financiero y técnico al país que permitiera financiar proyectos de conservación de los bosques y de aprovechamiento de los recursos forestales.

Sin embargo, la aplicación del decreto ha tropezado con diversos problemas, en parte originados por una demarcación de las tierras de producción forestal permanente, técnica y jurídicamente desprolija, lo que probablemente se pueda explicar por las limitaciones con las que se hizo ese trabajo. La elaboración del Mapa de TFP (Tierras de Producción Forestal Permanente) se sustentó fundamentalmente en la identificación de las tierras forestales a través de las normas que amparan la declaratoria de reservas forestales, áreas protegidas, tierras de inmovilización, planes del uso del suelo incompletos y registros de concesiones y contratos de aprovechamiento forestal. Vale decir que no

hubo un trabajo de campo suficiente para verificar, actualizar y prever la información acerca de los cambios en la tenencia y el uso de la tierra y también sobre la expansión de la frontera agrícola.

Dicho de otro modo, el decreto se basó en información incompleta y desactualizada, lo que dio lugar a que el Mapa de TFP (Tierras de Producción Forestal Permanente) fijara límites que ya no reflejan de forma apropiada los usos actuales de las tierras existentes en esas áreas y que la extensión de 41.2 millones de hectáreas declaradas como tierras de producción forestal permanente, se muestra ahora sobreestimada.

Por otro lado, al incluirse en la categoría de TFP (Tierras de Producción Forestal Permanente) prácticamente a todas las otras clases de tierras forestales (de protección, con cobertura boscosa aptas para diversos usos, de rehabilitación y de inmovilización), la superficie de TFP ha adquirido una dimensión mayor de la que realmente corresponde a la aptitud específica y exclusiva de esta clase de tierras.

El hecho que más preocupa es que dentro de la superficie declarada como TFP-por lo tanto reservada exclusivamente al aprovechamiento forestal-, quedaron registradas tierras boscosas que también tienen aptitudes para labores agrícolas y/o pecuarias, en distinto grado, y por lo mismo, susceptibles de conversión a esas actividades, porque así lo permite la Ley Forestal. En ausencia de una identificación y declaratoria específica como tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos, lo que debió ser una clasificación provisional-el Mapa de TFP-se ha convertido en una clasificación permanente e invariable, además de defectuosa porque mantiene impresiones que pueden estar limitando la

expansión de las actividades agropecuarias en las zonas tropicales del país.

Un problema no menor es que la clasificación establecida en el decreto ha forzado la incorporación de tierras con otras vocaciones productivas que, por tanto, se han visto sometidas al tratamiento del régimen forestal, sin que se hubiesen resuelto previamente los derechos propietarios en tales predios y con las dificultades ya anotadas que ahora se plantean en el proceso de saneamiento en tierras de producción forestal permanente.

Las restricciones impuestas a las actividades agrícolas o pecuarias de propietarios y poseedores de predios ubicados al interior de las áreas clasificadas como el TFPF, dan pie a que sectores agropecuarios que ven afectados sus intereses así como otros grupos que reclaman por nuevos programas de adjudicación y dotación de tierras, cuestionen la necesidad y pertinencia del decreto de la Mancha Verde, asumiendo que esta norma ha implicado, en los hechos, inmovilizar importantes extensiones de tierras que, por otro lado, tampoco están siendo debidamente aprovechadas en su potencial forestal.

## **CAPÍTULO IV**

### **4.1 PROPUESTA PARA LA EXTENSIÓN SUPERFICIAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EL NORTE AMAZÓNICO**

MIENTRAS NO EXISTA UNA NORMA CLARA CON RELACIÓN A LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EL NORTE AMAZÓNICO DE BOLIVIA SEGUIRÁ EXISTIENDO INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE ESTA REGIÓN.

Cuando me refiero a sectores que ejercen mayor presión sobre los bosques tropicales, es necesario mencionar que la agricultura tropical en Bolivia es tradicionalmente sinónimo de agricultura de roza, quema, chaqueo, desmonte, etc. Esto significa que las parcelas agrícolas, los chacos, se establecen en el bosque, ya que los suelos de la otra formación ecológica predominantemente en sabanas, no son aptos para la agricultura, aunque si para la ganadería y si bien las actividades milenarias de los pueblos originarios de las selvas de Bolivia han tenido un mínimo impacto sobre los bosques, los patrones de uso y tenencia surgidos en las últimas décadas del presente siglo han llevado paulatinamente a serias alteraciones en la cobertura vegetal. Un segundo efecto de las intervenciones humanas en los bosques tropicales, son los conflictos que surgen entre los diversos grupos sociales que de una u otra manera hacen uso del bosque, sean con fines de subsistencia, o con fines comerciales.

## 4.2. CONCLUSIONES.

**Del análisis de la presente tesis se puede colegir lo siguiente:**

- Que no existió coordinación entre la SUPERINTENDENCIA AGRARIA, SUPERINTENDENCIA FORESTAL, INRA Y MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL ahora MDRA y MA, en el tema de saneamiento agrario en el Norte Amazónico, por lo cual se presentaron una serie de conflictos entre los predios individuales y propiedades colectivas sean estos campesinos o TCOs, y tampoco existió una buena aplicación de la norma agraria con respecto a los predios forestales no maderables. Pues no se cumplió el art. 2 de la Ley INRA ni el 238 de su Reglamento abrogado actualmente por el Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007, pues lo que solicitaron fueron Planes de Manejo y no Autorizaciones forestales, discriminándose los planes de abastecimiento.
- No se puede considerar tan solo a los planes de manejo como cumplimiento de la FES (Función Económico Social), también debieron tomarse en cuenta los Programas de Abastecimiento de castaña, pues eran documentos supletorios a los Planes de Manejo y que por no contar con normas técnicas para la elaboración de planes de manejo no maderables, no se consideraron y tomados en cuenta, puesto que las normas técnicas fueron recién elaboradas el año 2005, cuando el 80% del levantamiento de información en pericias de campo ya había concluido en el Norte Amazónico, en particular en el departamento de PANDO como tampoco existió igualdad, equidad ni transparencia a la hora de dotar o adjudicar tierras, pues el simple hecho de ser propietario individual, coartaba los derechos de muchos

ciudadanos bolivianos, que pese al trabajo en sus predios rurales recibieron solo 50 ha o menos. Al contrario en las recientes comunidades formadas después de la Ley 1715, que se beneficiaron de miles de hectáreas.

- Del análisis y diagnóstico de la Evaluación Técnica Jurídica (ETJ) que se adjuntan a los anexos se puede advertir que la valoración de la FES (Función Económico Social) se basó en criterios personales y no así en la aplicación de los manuales existentes para la verificación y cumplimiento de la FES (Función Económico Social) y la aplicación del Art. 15 del D.S. 3464 fue mal empleado, pues no se tomó en cuenta el PLUS PANDO, ni se valoró a cabalidad los datos recogidos en pericias de campo y esta mala aplicación, prácticamente ocasionó que no exista propiedad individual productiva en el Norte Amazónico, pues ha coartado a la mediana empresa y empresa forestal no maderable y maderable obligando al desmonte y a la depredación del medio ambiente.
- El Art 33 y 34 de la Ley No 3545 de modificaciones a la Ley 1715, señala expresamente que las tierras que no cumplan la Función Social en pequeñas propiedades, a requerimiento de la comunidad, serán expropiadas a favor de la comunidad y dotadas a ellas mismas y en su defecto adjudicadas a los miembros de esa misma organización, condenándose de manera directa a la propiedad privada agrícola que, seguramente serán presa fácil de las comunidades amazónicas, puesto que 50.has en esa región no se constituye en unidad productiva, por lo reducido de la superficie y la capacidad del uso mayor del suelo, en sentido de que la agricultura y ganadería no son compatibles con ese tipo de suelo.

- Es necesario que en la actual política de estado exista consenso para poder otorgar a los propietarios de predios individuales, la cantidad de tierra suficiente para la productividad y desarrollo de las regiones, en todo el territorio Boliviano, basados en igualdad y transparencia y no pretender hacer desaparecer a la propiedad privada, con términos de RECONDUCCION COMUNITARIA, ya que la propiedad privada se ha convertido en parte de nuestra cultura, así como del campesino que vive en el altiplano, puesto que la misma sí es un verdadero derecho propietario a diferencia de la comunidad, que no se puede disponer, con sus elementos que la caracterizan, siendo los mismos, el derecho de usar, gozar y disponer de la cosa.

Antes de concluir y después de haber planteado las conclusiones es necesario indicar que, nada de lo anterior podrá hacerse si es que no se toma conciencia de la necesidad de que exista una política que genere estabilidad, de orden y gobernabilidad, como una condición indispensable para la plena y adecuada vigencia de la normativa agraria y forestal que permitan mejorar la gestión de distribución de tierras.

Si bien en el actual escenario político la tendencia de *reconducción comunitaria* como se denominó a la Ley N° 3545 misma que modifica a la Ley N° 1715 y la promulgación del reglamento D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007, que están orientados a la redistribución equitativa de la tierra enfocada a satisfacer la necesidad de las comunidades y pueblos originarios, no debemos dejar a un lado la realidad de aquellos predios clasificados como pequeñas propiedades, también forman parte del escenario político y social boliviano.

Debemos tener en cuenta que si bien las comunidades están protegidas por el Estado, la propiedad privada también es parte de nuestra cultura, quiérase o no, tal como se puede evidenciar en las propiedades saneadas en el trópico cochabambino, colonias de Santa Cruz y comunidades en tierras altas, que si bien son colectivas en la realidad son tituladas como privadas, como efecto del mal entendido saneamiento interno.

Si bien los decretos denominados SIETE SURCOS así como las modificaciones al Reglamento de la Ley N° 1715, promulgados en fecha el 2 de junio de 2006 y 2 de agosto de 2007 respectivamente, hacen una serie de cambios profundos en la normativa agraria, los cuales no inciden en la problemática expresada en la presente tesis, quedando latente la incertidumbre de varios pequeños propietarios de tierra que se ubican geográficamente en la amazonia boliviana, para lo que la presente tesis se constituye en un aporte para la consideración de normar la superficie de la pequeña propiedad agrícola en el Norte Amazónico del País.

Se incluye un anexo sobre el Informe final de Saneamiento sobre todo el departamento de Pando, con lo que se prueba que se titularon pequeñas propiedades agrícolas con el máximo de 50.0000 (cincuenta hectáreas con cero metros cuadrados) y que es motivo del presente trabajo de investigación.

#### **4.3 RECOMENDACIONES.**

En ése sentido la necesidad de reconocer a la pequeña propiedad agrícola en el norte amazónico del país en una superficie acorde al tipo de suelo, se hace imperiosa para lo cual se debe realizar un estudio técnico agroecológico que defina tal situación. Así en la presente tesis se plantea el

problema que puede servir de base para la solución del problema y posterior ello emitirse una ley o decreto supremo que me permito proyectar.

**“LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 15 DEL D.S. 03464 DENTRO DEL PROCESO DE  
SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EL NORTE DEL DEPARTAMENTO  
DE LA PAZ”.**

**ÍNDICE**

<b>Resumen “Abstract”</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>6</b>
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONCEPTO DEL DERECHO AGRARIO</b>	<b>6</b>
<b>1.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO AGRARIO</b>	<b>6</b>
<b>1.2. CAUSAS QUE ORIGINAN EL DERECHO AGRARIO MODERNO</b>	<b>8</b>
1.2.1. EL CAPITALISMO	9
1.2.2. LA RUPTURA DE LA UNIDAD DEL DERECHO PRIVADO	10
1.2.3. LA EVOLUCIÓN DEL ESQUEMA JURÍDICO CONSTITUCIONAL	10
<b>1.3. CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO</b>	<b>11</b>
1.3.1. OBJETO DEL DERECHO AGRARIO	12
1.3.2. FUENTES DEL DERECHO AGRARIO	12
1.3.3. EL RÉGIMEN PRE COLONIAL DE TENENCIA DE LA TIERRA	13
1.3.4. RÉGIMEN COLONIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA	15
1.3.5. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA COLONIA.-	16
1.3.6. MISIONES JESUÍTICAS Y COMUNIDADES AGRARIAS.-	16
1.3.7. RÉGIMEN AGRARIO POST – COLONIAL.	17
1.3.8. El Decreto de Trujillo:	17
1.3.9. Decreto del Cuzco:	18
1.3.10. EL LIBERALISMO Y LA RENTA DE LA TIERRA	19
1.3.11. CRITICA DE MARX A LA RENTA DE LA TIERRA	21
1.3.12. EL TRABAJO Y SUS FRUTOS COMO VALOR DE LA TIERRA Y COMO APROPIACIÓN DE ELLA.	23
<b>CAPITULO II</b>	<b>26</b>
<b>2.1. FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA</b>	<b>26</b>
<b>2.2. FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL EN BOLIVIA</b>	<b>27</b>
<b>2.3. GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y     DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL</b>	<b>31</b>
2.3.1. FUNCIÓN SOCIAL	31
2.3.2. FUNCIÓN ECONÓMICO - SOCIAL	32
2.3.3. CRITERIOS DE APLICACIÓN	33
2.3.4. VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL	35
2.3.5. PARÁMETROS DE MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO	35
2.3.6. Actividad Productiva	35
2.3.7. Residencia	36
2.3.8. INSTRUMENTOS DE VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL	36
2.3.9. Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento.	37
<b>2.4. VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL</b>	<b>38</b>

2.4.1.	EN MEDIANAS PROPIEDADES _____	38
2.4.2.	Parámetro de Medición del Cumplimiento _____	39
2.4.3.	Actividad Productiva o uso de la tierra _____	40
2.4.3.1.	Instrumentos de Verificación de la función económica social _____	41
2.4.4.	Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento. ____	42
2.4.4.1.	EN MEDIANAS GANADERAS, EMPRESAS GANADERAS O AGROPECUARIAS __	44
<b>2.5.</b>	<b>Parámetros de medición del cumplimiento _____</b>	<b>45</b>
2.5.1.	Actividad Productiva _____	45
2.5.2.	Área de proyección de crecimiento _____	45
2.5.3.	Otras Actividades _____	45
2.5.4.1.	Instrumentos para la verificación de la función económico-social _____	46
2.5.5.	Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento. ____	47
2.5.6.	Para áreas de actividad productiva, de crecimiento y servidumbres ecológicas _____	47
2.5.7.	Para otras actividades. _____	48
2.5.9.	INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL O ECONÓMICO SOCIAL _____	50
2.5.10.	NORMAS BÁSICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE ELEMENTOS DE MEDICIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO - SOCIAL _____	51
<b>CAPITULO III</b>	<b>_____</b>	<b>53</b>
<b>LA VALORACIÓN DE LA FS (FUNCIÓN SOCIAL) EN EL NORTE AMAZÓNICO, APLICADO POR EL INRA E INAPLICABILIDAD DEL ART. 15 DEL D.L. 03464.</b>	<b>_____</b>	<b>53</b>
<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS BOSQUES DE LAS TIERRAS BAJAS.</b>	<b>_____</b>	<b>53</b>
<b>ESTUDIO DE USO DE SUELOS</b>	<b>_____</b>	<b>57</b>
<b>PLAN DE USO DEL SUELO EN EL NORTE AMAZÓNICO</b>	<b>_____</b>	<b>58</b>
EL PLAN DE USO DEL SUELO (PLUS).-	_____	58
<b>DETERMINACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA Y GANADERA EN EL NORTE AMAZÓNICO DURANTE LA EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA.</b>	<b>_____</b>	<b>61</b>
<b>ANÁLISIS DE LA GUÍA DEL ENCUESTADOR JURÍDICO</b>	<b>_____</b>	<b>64</b>
<b>ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ARTÍCULOS ESCRITOS DE LA LEY 1715 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 25763 VIGENTE EN SU MOMENTO, Y LEY 1700 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO N° 24453.</b>	<b>_____</b>	<b>66</b>
<b>FALTA DE CAPACIDAD DEL PERSONAL DEL INRA PARA VALORAR LA FES (Función Económico Social).</b>	<b>_____</b>	<b>66</b>
<b>LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO.</b>	<b>_____</b>	<b>67</b>
<b>ETAPA DE EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA.</b>	<b>_____</b>	<b>68</b>
<b>RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO.</b>	<b>_____</b>	<b>70</b>
<b>PRONUNCIAMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA FORESTAL SOBRE EL SANEAMIENTO EN TIERRAS FORESTALES</b>	<b>_____</b>	<b>71</b>
Respeto a la capacidad de uso mayor del suelo.	_____	72
Desmontes ilegales como medio de ocupación económica.	_____	72
Reconocimiento de posesiones.	_____	73
Transparencia en el proceso de saneamiento.	_____	74

Resoluciones de saneamiento. _____	74
Reconocimiento de concesiones forestales. _____	75
Auditoría al proceso de saneamiento. _____	75

<b>AUTORIZACIONES FORESTALES Y SU TRATAMIENTO DENTRO DEL SANEAMIENTO</b>	<b>76</b>
<b>DECRETO SUPREMO N°26075</b> _____	<b>79</b>
<b>NORMAS AGRARIAS Y FORESTALES</b> _____	<b>81</b>
<b>EL RÉGIMEN FORESTAL, EN CONTRAPOSICIÓN CON EL RÉGIMEN AGRARIO.</b> _____	<b>82</b>
<b>VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL.</b> _____	<b>83</b>
<b>DESORGANIZACIÓN NORMATIVA</b> _____	<b>87</b>
<b>CONFLICTO DE COMPETENCIAS</b> _____	<b>88</b>
<b>DESTINO DE LAS TIERRAS FISCALES.</b> _____	<b>89</b>
<b>ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPITULO</b> _____	<b>92</b>
<b>LA MANCHA VERDE TIERRAS PRODUCTIVAS.</b> _____	<b>92</b>
<b>CAPÍTULO IV</b> _____	<b>95</b>
<b>4.1 PROPUESTA PARA LA EXTENSIÓN SUPERFICIAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EL NORTE AMAZÓNICO</b> _____	<b>95</b>
<b>4.2. CONCLUSIONES.</b> _____	<b>96</b>