

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



**TESIS DE GRADO**

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR EL TÍTULO ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN  
DERECHO

**LA NESECIDAD DE COMPLEMENTAR LOS Art. 273 y 399 DEL  
DECRETO SUPREMO 29215 PARA PRECAUTELAR LA  
PROPIEDAD AGRARIA DE MENORES DE EDAD, POR OMISIÓN  
FORZOSA DE LA FUNCIÓN SOCIAL EN CASO DE ORFANDAD**

POSTULANTE: MARLENE HUARANI YANA

TUTOR: Dr. CONSTANTINO ESCOBAR ALCÓN

LA PAZ – BOLIVIA  
2015.



## **DEDICATORIA .**

*A mis padres, que me dedicaron todo el tiempo y esfuerzo para que con su apoyo culmine mis estudios satisfactoriamente, a pesar de los momentos difíciles que se presentan en la vida.*

## **MIS AGRADECIMIENTOS**

*A los tutores que me fueron asignados por su paciencia y sus ganas de enseñar a las nuevas generaciones de abogados para que sigamos el camino de la justicia y la rectitud.*

*A las autoridades a las que recurrí para que con su colaboración pueda realizar un mejor análisis y desarrollo de la presente tesis de grado.*

## **RESUMEN .**

El presente trabajo de investigación, es de suma importancia para resolver problemas de carácter jurídico y social en la realidad del menor en estado de orfandad y precautelar la propiedad agraria en Bolivia. Se considera que con una adecuada política de protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad permita el resguardo de su propiedad.

Realizamos un diagnostico a personas que se adecuada a la tipología de la investigación que nos ofrecieron muchos datos relevantes y esto nos permitió observar de fuente propia como es la realidad tangible en el caso específico.

Por otra parte, realizamos un análisis muy profundo de la realidad jurídica así como de la realidad internacional y los sistemas de protección de los menores como una estrecha correlación con fuentes jurídicas vinculado a la legislación comparada que nos permitieron establecer las bases para elaborar la propuesta.

**LA NESECIDAD DE COMPLEMENTAR LOS Art. 273 y 399 DEL  
DECRETO SUPREMO 29215 PARA PRECAUTELAR LA  
PROPIEDAD AGRARIA DE MENORES DE EDAD, POR OMISIÓN  
FORZOSA DE LA FUNCIÓN SOCIAL EN CASO DE ORFANDAD.**

**ÍNDICE**

Pág.

**PORTADA**

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTOS**

**RESUMEN "ABSTRACT"**

**ÍNDICE**

**DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

1. ENUNCIADO DEL TEMA.....	01
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	01
3. PROBLEMATIZACIÓN.....	05
4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	06
4.1 Delimitación Temática.....	06
4.2 Delimitación Temporal.....	06
4.3. Delimitación Espacial.....	07
5.- FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	07
6.- OBJETIVOS DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
6.1 Objetivo general.....	10
6.2 Objetivo específico.....	11
7.- HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	11
8.- METODOLOGÍA.....	12
8.1 Tipo de investigación.....	12
8.2 Métodos.....	13
8.3. Técnicas que fueron utilizadas en la investigación.....	15
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	
1.- Antecedentes históricos.....	19

1.1. El proceso de saneamiento y la titulación de tierras.	20
1.2. El problema de la propiedad agraria y la tenencia de la tierra .....	21
1.2.1. La propiedad comunal. ....	22
1.2.2. El sistema de hacienda .....	23
1.2.3. Ex vinculación y despojo legal de las tierras comunitarias .....	23
1.3. La reforma agraria. ....	25
1.4. Intervención gubernamental al servicio nacional de reforma agraria (snra - 1992/1996). ....	28
1.5. Nueva era en la reforma agraria. ....	30

**CAPÍTULO II**

**MARCO INSTITUCIONAL**

**INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA)**

2.1. Antecedentes .....	41
2.2. Reseña histórica .....	42
2.3. Misión y visión .....	44
2.3.1. Misión instituto nacional de reforma agraria (inra). .	44
2.3.2. Visión instituto nacional de reforma agraria (inra). ....	44
2.4.- estructura orgánica. ....	44
2.4.1. La dirección nacional .....	44
2.4.2. Direcciones departamentales. ....	45
2.4.3. Jefaturas regionales .....	45

**CAPÍTULO III**

**POLÍTICAS PARA PRECAUTELAR EL DERECHO PROPIETARIO DE LOS MENORES DE EDAD EN SITUACIÓN DE ORFANDAD, ORIENTADO A CONSERVAR LA TIERRA EN MERITO A SU CAPACIDAD DE CUMPLIR LA FUNCIÓN SOCIAL, PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE EXPROPIACIÓN SIN INFRINGIR SUS DERECHOS CONSTITUIDOS.**

3.1. Derecho agrario. ....	46
3.2. Fundamentos de la propiedad .....	49
3.3. La propiedad agraria en Bolivia .....	50
3.3.1. Clasificación de la propiedad. ....	51
3.3.2. La función social. ....	53
3.3.3. Limitaciones y afectaciones a la propiedad agraria ...	55
3.4. Instituto civil de la posesión .....	57
3.5. Niño, niña adolescente .....	58
3.5.1. La capacidad. ....	59
3.5.2. Incapacidad. ....	60
3.5.3. La tutela del menor. ....	60
3.6. La niñez y adolescencia y la relación con el derecho agrario. ....	63
3.7. Participación de los menores indígenas campesinos en el proceso de desarrollo de la reforma agraria. ....	65
3.8. Trabajo infantil .....	66

3.9.- Adquisición y acceso a la tierra .....	69
3.10.- Seguridad jurídica en la propiedad agraria .....	72
3.11. Usos y costumbres y criterios de equidad. ....	73
3.12. El derecho agrario boliviano como derecho social.	76
3. 1 Análisis del proceso de saneamiento dentro de los problemas género	
Generacional. ....	78
3.13.1. Genero, generacional. ....	79
3.13.2. Acceso y tenencia de la tierra. ....	83
3.14. Solución de conflictos agrarios. ....	85
3.15. Análisis normativo y social de la realidad infantil agraria. ....	85

#### **CAPITULO IV**

##### **MARCO PRÁCTICO**

4.1 Los resultados del saneamiento y distribución de tierras 1996 - 2010 .....	90
4.2. Universo del Marco Estadístico. ....	95
4.2. Conocimiento sobre políticas de precaución de políticas agrarias de menores de edad en caso de orfandad .....	96
4.3. Efectividad de la Política de saneamiento de tierras que no cumplan la función social y la repartición de tierras a menores de edad huérfanos que quieran contribuir al país, con una finalidad de desarrollo productivo. ....	97
4.4. Necesidad de Proponer una ley de complementación de los Art. 273, 339, del DS. 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad, por omisión forzosa de la función social, en caso de orfandad, así como las bases políticas de asentamientos rurales, a familias colectivas como una finalidad de desarrollo productivo. ....	103

#### **4.5 COMPROBACION DE HIPÓTESIS ..... 108**

#### **CAPITULO V**

##### **MARCO JURÍDICO**

5.1. Normatividad de las políticas de desarrollo en la legislación boliviana .....	114
5.1.1. Constitución Política del Estado .....	114
5.1.2. Código civil. Decreto ley n° 12760 .....	119
5.1.3. Ley marco de autonomías. Ley n° 031, ley de 19 de julio de 2010. ....	122
5.2. Normatividad especial .....	126
5.2.1. Decreto supremo no. 29215, reglamento de la ley inra No. 1715 y reconducción comunitaria ley no. 3545 .....	126
5.2.2.- Código niño, niña y adolescente, ley 2026 .....	130

5.3. Normatividad internacional .....	134
5.2.3. Convenio de la O.I.T. sobre trabajo forzoso .....	134
5.2.4. Convenio sobre la edad minina 1973; convenio sobre lo Peores formas de trabajo infantil, y acción inmediata para su eliminación 19 de noviembre de 2000 .....	136
5.2.5. San José, costa rica 7 al 22 de noviembre de 1969.- (convención americana sobre derechos humanos). .....	138
5.3. Normatividad comparada aplicable .....	140
CONCLUSIONES .....	154
RECOMENDACIONES .....	156
<b>PROPUESTA</b>	
<b>PROYECTO DE LEY COMPLEMENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 273 Y 399 DEL DECRETO SUPREMO 29215 DE LAS LEYES NO. 1715 Y LA LEY 3545, A FIN DE PRECAUTELAR EL DERECHO PROPIETARIO DE LOS MENORES DE EDAD EN SITUACIÓN DE ORFANDAD.</b>	
1. Proyecto de ley .....	158
BIBLIOGRAFIA: .....	164



# **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

## **1. ENUNCIADO DEL TEMA**

**LA NESECIDAD DE COMPLEMENTAR LOS Art. 273 y 399 DEL DECRETO SUPREMO 29215 PARA PRECAUTELAR LA PROPIEDAD AGRARIA DE MENORES DE EDAD, POR OMISIÓN FORZOSA DE LA FUNCIÓN SOCIAL EN CASO DE ORFANDAD.**

## **2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

El Decreto Supremo No. 29215 Reglamento de la Ley No. 1715 y su modificatoria la Ley No. 3545 reconducción comunitaria, considera el derecho de propiedad agraria para menores de edad, entregando al tutor designado por autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres, en caso de menores de edad los títulos ejecutoriales serán emitidos a su favor; sin embargo, este derecho es vulnerable porque el menor de edad huérfano está imposibilitado de ejercer sus derechos condicionados al cumplimiento de la función social de la propiedad agraria, generando riesgos en la salvaguarda del derecho propietario.

Este derecho propietario está ligado al goce de uso de la tierra y los recursos naturales, utilizando mecanismos efectivos que deriven en derechos y obligaciones que el Estado debe hacer cumplir, para hacer efectivo este derecho a favor de quien trabaja la tierra, fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

Por lo tanto es importante que los niños en situación de orfandad o abandono, cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos en este caso específico, el derecho propietario de la tierra, muestra que la normativa vigente no permite al menor de edad ejercer su derecho propietario de conservar su tierra, porque no puede cumplir con los alcances que tiene la Función Social, el mismo vulnera sus derechos constitucionales como la educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones sobre la capacidad de estos menores de edad para mitigar los riesgos de expropiación de su tierra por incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores).

Analizar los procesos, condiciones y mecanismos de distribución y ejercicios de los derechos de propiedad sobre la tierra al interior de las comunidades campesinas, determina que los derechos sobre la tierra no son individuales sino más bien colectivos y que conforma para cada actor factores de derechos diferenciados.

En este caso, los niños en orfandad por la condición de su minoría de edad no pueden ejercer su derecho adquirido mediante un Título ejecutorial siendo titulares de derecho de su propiedad, por estar sujetos al derecho colectivo dentro de sus comunidades.

En consecuencia surge la necesidad de precautelar el derecho de propiedad de menores de edad en situación de orfandad, porque este derecho no es absoluto el mismo está condicionado al cumplimiento de la función social.

La consolidación del derecho de propiedad se basa en el derecho de uso, para disponer de ella en forma absoluta y definitiva y reclamar su derecho frente a terceros lleva a la propiedad a ser un derecho real.

El derecho a la propiedad en la Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia es un derecho fundamental y que se realiza en los márgenes del Derecho, es decir que el trabajo es la fuente fundamental para el acceso a la propiedad agraria y su reconocimiento, protección y garantía depende de que la tierra cumpla una función social o económica social.

También es necesario diferenciar el trabajo infantil, de aquellas actividades y tareas que el niño, niña y adolescente desarrollan en su entorno familiar y comunitario, como parte de su proceso de socialización y aprendizaje, y que contribuyen a asegurar la permanencia de sus valores, de su cultura y de su propia identidad en el marco de las cosmovisiones indígenas, siempre que no obstaculicen su educación o su desarrollo físico, mental, espiritual, y social, la contribución de los niños con su trabajo al presupuesto familiar y a las economías nacionales es irrenunciable y que en algún modo, ciertas formas de trabajo a tiempo parcial pueden ser provechosas para los mismos niños, pero más allá de todas las implicaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, este tipo de trabajo infantil proyectado para salvaguardar el derecho de propiedad sobre sus tierras generando un ciclo de pobreza, limitando su acceso a la educación, capacitación y afectando su pleno desarrollo, se constituye en una grave violación de la dignidad humana, porque no se justifica que niños que pasan 14 horas cuidando un rebaño, solos, sin hablar con nadie, sin la posibilidad de estudiar, son justificables porque cuidan el capital de sus tutores.

En tanto nos referimos a los condicionantes o formas interpuesta por el Estado; la expropiación que se impone por causa de necesidad o utilidad pública; sin embargo la normativa agraria contienen disposiciones sobre la expropiación de tierras por Incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años, situación que obliga al titular del derecho propietario o beneficiario cumplir esta condición para salvaguardar el derecho de propiedad sobre la tierra independiente de las actividades designadas por la comunidad al tutor.

Los Estatutos comunales elaborados y aprobados por las comunidades consideran la importancia de la función social sobre el mantenimiento de la propiedad, pero no refieren al impedimento que tienen los menores de edad en situación de orfandad de cumplir con obligaciones establecidas por autoridades de sus comunidades, sin afectar la salvaguarda del derecho propietario y violentar sus derechos resguardados en la Constitución Política del Estado y sus Leyes.

Los Derechos de la Niñez y Adolescencia en la Constitución Política del Estado Plurinacional, reconoce a niños, niñas y adolescentes la titularidad de los derechos establecidos en la Constitución Política de Estado para el conjunto de la ciudadanía y derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo, a su identidad étnico-cultural, de género y generacional, así como a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones, asimismo, establece como un deber del Estado la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, lo que implica la preeminencia de sus derechos , de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad de atención de los servicios públicos y privados, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con

asistencia de personal especializado de los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas, sus autoridades y las Instancias competentes, no contemplan las características que limitan al menor de edad en situación de orfandad o abandono de sus progenitores para cumplir la función social, sin obviar sus derechos fundamentales constituidos en las normas que protegen a los menores de edad del trabajo infantil, porque no han sido objeto de atención de las instancias competentes que se constituyen en los principales garantes del respeto y defensa de los derechos de los niños campesinos, no es frecuente encontrar organizaciones en las que los niños y adolescentes tengan voz y voto o una sección organizativa o espacios concretos de participación en las decisiones de los adultos.

La historia es un elemento que condiciona la realidad social a través de disposiciones legales de la Constitución Política del Estado y el Decreto Supremo No. 29215 reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545, presentan escenarios de distribución de tierras que discurren de manera conflictiva entre “el papel y la práctica”, en consecuencia el problema plantea el análisis de los riegos y consecuencias que el menor sufre al ser titular del derecho contradicciones generadas de acuerdo a su capacidad de actuar por su minoría de edad.

### **3. PROBLEMATIZACIÓN**

Los aspectos anteriormente señalados, permiten formular el problema de investigación de la siguiente manera:

¿Será qué con la implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de

orfandad, garantizará la protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad?

#### **4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **4.1 Delimitación temática**

La delimitación temática del trabajo de investigación se halla, establecido dentro de la Ciencia del Derecho, englobando las áreas del Derecho Social, y la rama principal que le corresponde el Derecho Agrario, el tema genérico es el Derecho del Familia y del Menor, el tema específico es *“LA NESECIDAD DE COMPLEMENTAR LOS Art. 273 y 399 DEL DECRETO SUPREMO 29215 PARA PRECAUTELAR LA PROPIEDAD AGRARIA DE MENORES DE EDAD, POR OMISIÓN FORZOSA DE LA FUNCIÓN SOCIAL EN CASO DE ORFANDAD”*, cuales son las áreas de aplicabilidad que trataran de congeniar criterios, y así como desentrañar la problemática en cuestión, donde estudiaran los objetivos específicos.

##### **4.2. Delimitación temporal**

El estudio ha definido desde la adopción del nuevo sistema constitucional plurinacional el año 2009, en donde se incluyen la protección del niño, niña y adolescente en caso de orfandad respecto a la protección de su propiedad hasta concluir en el primer semestre de 2014, en tocan estos puntos de indefensión de menor huérfano

### **4.3 Delimitación espacial**

La investigación se circunscribe, en sus unidades de análisis en el Municipio de la Ciudad de La Paz. donde se encuentra el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Institución Responsable de la etapa final del proceso de saneamiento hasta la emisión de resolución y titulación de los diferentes predios del Estado Plurinacional de Bolivia. El proceso de saneamiento se efectiviza con la información emitida por las Direcciones Departamentales responsables de la etapa preparatoria y de campo que regula y perfecciona el derecho de propiedad, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, ejecuta la supervisión y seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento, sin suspender los trabajos realizados por las diferentes direcciones.

## **5. FUNDAMENTOS E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

El Estado reconoce, protege y garantiza el derecho propietario siempre y cuando este cumpla una función social; sin embargo, el alcance de la legislación vigente inherente a la administración de tierras no prevé la protección del derecho propietario para niños desprotegidos por orfandad, los menores de edad en desamparo se obligan a trabajar la tierra para resguardar su seguridad alimentaria, mantener su parcela económicamente viable, proteger y conservarla.

La Constitución Política del Estado señala que la expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública; sin embargo, las Leyes 1715 y 3545, contienen disposiciones sobre la expropiación de tierras por incumplimiento de la función social en pequeñas propiedades por abandono por

más de dos años, aspectos que genera incertidumbre con lo referido en la Carta Magna que refiere: la pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable, la indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por consiguiente es necesario reivindicar el ejercicio de los derechos de propiedad de la tierra en función a su capacidad de cumplir la función social, para mitigar a los riesgos de expropiación de su tierra sin infringir sus derechos constituidos. Derecho agrario se entiende por la colección de principios, leyes, usos que con proclama de normas que afirman el interés público y el servicio de la sociedad en este ámbito regula las relaciones entre los propietarios, usufructuarios, arrendatarios, trabajadores de campo, a fin de fomentar la explotación de la agricultura, la ganadería y otras fuentes de riqueza.<sup>1</sup>

El desarrollo del **Derecho Agrario**, está sustentado en el tratamiento casi exclusivo del derecho de propiedad de la tierra y territorio; sin embargo las aproximaciones usuales en el análisis del derecho de propiedad de tierras basados en normas emanados de los Poderes del Estado generan vacíos legales, cuando se trata de analizar el ejercicio real del derecho propietario de los menores de edad en situación de orfandad, abandono y su capacidad de dar cumplimiento la función social, para mitigar los riesgos de expropiación de su tierra, sin infringir sus derechos constituidos, por cuanto la Constitución Política del Estado que señala: “la pequeña propiedad agraria es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable, la indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por Ley”, aspecto que no integra las disposiciones contenidas en la Ley N° 1715 y N° 3545 sobre la expropiación de tierras por incumplimiento de la función social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años.

---

<sup>1</sup> MANUEL OSSORIO, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales



El cumplimiento de la Función Social, es un instrumento para garantizar el derecho a la propiedad agraria. La Constitución Política del Estado señala “El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad, y constituye una fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus Titulares”

Las disposiciones contenidas en la ley 1715, Ley 3545 y Decreto Supremo No. 29215, presentan contradicciones respecto el contenido de la Constitución Política del Estado y el marco jurídico desarrollado para la defensa y cumplimiento de los derechos de la niñez boliviana

Por otra parte el análisis jurídico debe observar las reiteradas interpretaciones de las normas jurídicas que hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones. En esta definición podemos ver la importancia primordial que tienen las resoluciones dictadas por el Tribunal Agroambiental, pues sus fallos no se someten a un recurso ulterior y sientan Jurisprudencia.

En Bolivia, los factores más importantes que afectan negativamente la tenencia de la Tierra, está vinculado a aspectos culturales en base a sus usos y costumbres que cada comunidad tiene, como el derecho de propiedad no es absoluto y está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones y a responder necesidades, el que no cumpla las condiciones implica la pérdida del derecho propietario sobre la tierra.

Los derechos propietarios individuales y colectivos que coexisten sobre la Tierra, los encontramos en el campo, los primeros como propiedad individual y lo segundo sobre todo en comunidades y territorios indígenas, estos dos tipos de derechos fueron demandados por reconocimientos y protección del Estado, como elementos lícitos que les brinde seguridad jurídica sobre la Tierra, al no

ser derechos absolutos y estar sujetos al cumplimiento de una función, el cual debe sobreponerse como interés sobre cualquier otro interés.

Los menores de edad niños requieren protección absoluta contra cualquier forma de trabajo que pueda poner en riesgo el goce y el ejercicio de sus derechos, la protección de los menores de edad en situación de orfandad y abandono deben asegurar su crecimiento, su bienestar, su desarrollo integral, en consecuencia las medidas que sean adoptadas en relación al trabajo infantil exigen un análisis de todos los derechos de los niños que son susceptibles de ser afectados cuando despliegan actividades para resguardar el derecho propietario de su tierra como: los derechos a no ser discriminados, a la identidad, a la salud, a la educación y a la recreación que, en conjunto, a la par del reconocimiento del interés superior del niño, tienen una relevancia especial en el caso de los niños indígenas.

## **6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **6.1 Objetivo general**

Implementar la complementación de los artículos 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 de las Leyes No. 1715 y la Ley 3545, a fin de precautelar el derecho propietario de los menores de edad en situación de orfandad, orientado a conservar la tierra en merito a su capacidad de cumplir la Función Social, para mitigar los riesgos de expropiación sin infringir sus derechos constituidos.

## **6.2 Objetivos específicos**

- Establecer que el marco de protección aplicable a los menores de edad indígenas en situación de orfandad o abandono que sean compatibles con sus derechos constituidos, que permita señalar que la “cultura” o la “tradición”, no legitiman el trabajo infantil, ni ninguna otra violación de los derechos humanos fundamentales.
- Evaluar políticas para precautelar el derecho propietario de los menores de edad en situación de orfandad, orientado a conservar la tierra en mérito a su capacidad de cumplir la Función Social, para mitigar los riesgos de expropiación sin infringir sus derechos constituidos.
- Diseñar un proyecto de ley complementación de los artículos 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 de las Leyes No. 1715 y la Ley 3545, a fin de precautelar el derecho propietario de los menores de edad en situación de orfandad.

## **7. HIPÓTESIS DE TRABAJO**

"La implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad, garantizará la protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad".

### **Variable independiente**

La implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad

### **Variable dependiente**

Garantizará la protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad

## **8. METODOLOGÍA**

### **8.1 Tipo de investigación**

La presente tesis se enmarca en los siguientes tipos de investigación:<sup>2</sup>

**Deductivo.-** El método deductivo tiene la característica de establecer principios y teorías generales que permiten conocer un fenómeno particular, en ese sentido, éste método en la presente investigación nos permitirá considerar la problemática funcional del Estado y el huérfano<sup>3</sup>

Dentro del trabajo este método de investigación nos servirá para establecer sustentos de información que serán traducidos en problemáticas y posibles diseños de solución a los problemas que trae el presente tema de investigación

---

<sup>2</sup> VILLAR, de la Torre Ernesto – de la Anda Navarro Ramiro; Metodología de la investigación archivista y documental; Edit. Me Graw. Hill; Págs. 172, 173; México D.F. – México; 1981.

<sup>3</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Diccionario Jurídico elemental; Edit. Heliasta; Pag. 56

como es la necesidad de implementar los art. 273 y 399 del decreto supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad, por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad

**Descriptiva.-** Es utilizada para analizar cómo es, cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes, los cuales deben ser medidos con la mayor precisión posible; para el análisis de los fenómenos es necesario realizar un recuento o medición para obtener una cantidad numeral.<sup>4</sup>

**Exploratoria.-** La que tiene por objeto esencial familiarizar con un tópico desconocido, poco estudiado o novedoso, esta investigación sirve para desarrollar un método a estudiar y utilizar en un estudio más profundo.<sup>5</sup>

**Propositiva.-** Tiene por objeto sintetizar los datos obtenidos de la investigación y así proponer una creación, conjunción, adecuación y/o reformulación parcial o total de los tópicos estudiados.<sup>6</sup>

## 8.2 Métodos

Existen varios métodos operacionales para llegar a la comprobación de la hipótesis y de esta manera los que serán utilizados en la presente tesis son:<sup>7</sup>

**Jurídico.-** Suma de procedimientos lógicos de investigaciones y causas los fines del Derecho. Que a su vez utiliza distintos tipos de métodos de

---

<sup>4</sup> VILLAR, de la Torre Ernesto; Ob. Cit: Págs. 172 – 173.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Diccionario Jurídico Elemental; Edif.. Heliasta; Pág. 56

acuerdo a la variedad de relaciones e hipótesis que se plantean, por ser el derecho una ciencia eminentemente práctica.<sup>8</sup>

**Dialéctico.-** Considera el problema jurídico en el contexto de las relaciones sociales y económicas describiendo y evaluando sus contradicciones y conflicto<sup>9</sup>

**Analítico - Comparativo.-** Por otra parte, en la investigación se utilizará el método analítico-comparativo, tomando en cuenta que en el presente trabajo de investigación se manejará la comparación de la legislación nacional con la legislación extranjera, para obtener un respaldo en el tema.

El método general usado, será el Inductivo - Deductivo, combinado con el de Análisis y Síntesis; y para algunos aspectos, sobre todo para los puramente teórico y formales, el método Jurídico por ser un tema de procedimientos lógicos vinculados al derecho como también la interpretación, en su variantes Exegético, buscando no la definición de términos y el alcance de las normas en función de las instituciones, tomando en cuenta que se manejó la comparación de la legislación nacional con la legislación extranjera, para obtener un respaldo en el tema.<sup>10</sup>

**Método la observación directa.-** para poder ver la realidad del fenómeno que estamos investigando, como también la **medición**, mediante las técnicas e instrumentos será basado en la ciencia de la estadística, y por último la revisión bibliográfica, que fortalecerá el trabajo de investigación con diferentes datos.

---

<sup>8</sup> WITKER; Jorge; Ob. Cit; Pág. 33.

<sup>9</sup> WITKER; Jorege; Ob.: Pág. 33

<sup>10</sup> Idem.

### 8.3. Técnicas que fueron utilizadas en la investigación

La técnica empleada en el presente trabajo, se ha centrado en el ámbito de la recolección de datos bibliográficos, realización de fichas de investigación basada en corrientes y escuelas de pensamiento en el ámbito de las ciencias del Derecho Comparado, y la historia del Derecho Extranjero. Finalmente, a efectos de validar los resultados hallados se recurrió a la técnica de la encuesta a expertos en la materia.

Para la recopilación de datos, se recurrió a la **técnica del fichaje** de todo tipo de fuentes sobre el análisis y recopilación documental.

*“El fichaje es una técnica utilizada especialmente por los investigadores. Es un modo de recolectar y almacenar información. Cada ficha contiene una información que, más allá de su extensión le da unidad y valor propio”<sup>11</sup>.*

En la presente investigación, esta técnica es utilizada para la recolección documental de las diferentes legislaciones y convenios internacionales sobre la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

También se utilizara la **técnica de la recopilación y análisis de documentos**, la cual trata de investigar las diferentes partes de un escrito, palabras, frases, párrafos, titulares, o todo el documento”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> **ZORRILLA ARENA**, Santiago, “Introducción a la Metodología de la investigación”, (ed. Melo S.A., México DF, julio de 1988), pg. 23

<sup>12</sup> **SALAMANCA**, T. “Introducción a la Investigación Social”, Ed. Universitaria. La Paz. 2005. Pg. 167

Esta técnica de recopilación y análisis se desarrollara a partir del análisis jurídico del Derecho Positivo en la legislación Boliviana, la legislación comparada y otros documentos de carácter normativo a nivel internacional, también documentos del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Finalmente amparados en las técnicas de investigación y sobre diferentes formas de interpretación de la norma, se aplicara el razonamiento lógico jurídico, para lograr la complementación en la normativa agraria para precautelar el derecho propietario en menores de edad y mitigar los riesgos de expropiación. Esta se refleja en el examen minucioso y exhaustivo de la bibliografía existente sobre el tema, y otros que también estén relacionados al mismo, todo esto dirigido hacia el fin de obtener mayor información.

También se utilizara la **entrevista** que se define como *“la conversación de dos o más personas en un lugar determinado para tratar un asunto. Técnicamente es un método de investigación científica que utiliza la comunicación verbal para recoger informaciones en relación con una determinada finalidad.”*<sup>13</sup>

Para la investigación de esta temática se entrevistara menores de edad en estado de orfandad que viven en el campo y que fueron registrados como beneficiarios dentro del proceso de saneamiento y así obtener información de suma importancia para el desarrollo de la presente tesis.

---

<sup>13</sup> **LOPEZ**, Estrada, Raúl y **PIERRE**, Deslauriers, Jean. “La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social”. Pg. 3.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, es de suma importancia para resolver problemas de carácter jurídico y social en la realidad del sistema de seguros en Bolivia. Se considera que con la implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad, garantizará la protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad. Es por ello, que la presente tesis se ha estructurado en los siguientes capítulos para alcanzar los objetivos propuestos.

La presente tesis se constituye en el marco referencial de la Tesis, cuyo contenido está conformado por el marco histórico, el marco teórico y el marco jurídico, todo ello con el propósito de contar con el respaldo de los conceptos y categorías teóricas relacionadas con el tema de investigación, donde principalmente se observe la situación de los niños en estado de orfandad o abandono, cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos en este caso específico, el derecho propietario de la tierra, muestra que la normativa vigente no permite al menor de edad ejercer su derecho propietario de conservar su tierra, porque no puede cumplir con los alcances que tiene la Función Social, el mismo vulnera sus derechos constitucionales como la educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones sobre la capacidad de estos menores de edad para mitigar los riesgos de expropiación de su tierra por incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores).

Seguidamente, el capítulo del marco práctico, permite describir a partir de los hechos fácticos, la situación del sistema agrario y las necesidades de los niños huérfanos con respecto a sus propiedades agrarias, recurriendo a datos estadísticos y criterios de sujetos involucrados en el sistema, como son los expertos en el tema y juristas del ámbito dentro del ámbito del Derecho de Familia.

Con base a los resultados del diagnóstico, se recapitulan las principales conclusiones de la investigación y se procede al planteamiento de la propuesta, consistente en una normativa jurídica que permita complementar los art. 273 y 399 del decreto supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad, por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO HISTÓRICO**

### **1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

En la primera mitad del siglo XX, entrara en vigencia un concepto que en la actualidad parece elemental pero que, aun así, no se aplica del todo: “La tierra es de quien la trabaja”.

Con pututus y los viejos fusiles máuseres posterior a la guerra del Chaco y la Revolución de 1952, Indígenas campesinos Quechuas y Aymaras de Bolivia, consolidaron el 2 de agosto de 1953 su derecho propietario sobre las tierras de sus antepasados.

La Ley INRA, aprobada en 1996, abre el camino para el saneamiento de la tierra bajo el concepto de que esta debe cumplir una función económica social, es decir que quien reclama ser propietario de la tierra debe justificar que está haciendo un uso de ella.

La historia de la distribución de la tierra en Bolivia desde la Colonia hasta nuestros días y de las políticas estatales sobre este recurso natural son datos comprobables, fríos y duros, pero que bien leídos muestran los avances alcanzados en cantidad de títulos otorgados y hectáreas saneadas. Sin embargo, detrás de las cifras están centenares de trabajadores del Instituto Nacional de Reforma Agraria(INRA) en todo el país y millones de campesinos e indígenas que luchan hoy por una Bolivia sin latifundios improductivos y donde todo el que quiera una parcela para trabajar tenga derecho a ella.

La ley de Reforma Agraria No. 1715 y su modificatoria la Ley de Reconducción Comunitaria No. 3545 y Decreto Supremo Reglamentario No. 29215, establece el derecho propietario para menores de edad; sin embargo este derecho no es resguardado por que son susceptibles de ser transgredidos en sus derechos de uso, goce y disposición del derecho propietario, por lo que es necesario establecer normas legales de larga permanencia, para precautelar el derecho propietario para menores de edad campesinos, sin que sea afectado por las características de la función social.

Las diferencias entre las ideas, creencias, valores, prácticas culturales indígenas, vacíos en la legislación nacional, respecto al marco de protección aplicable a los niños y adolescentes campesinos no pueden operar en contra de derechos individuales o colectivos, aspecto reconocido en el Convenio Internacional de la OIT que refiere: *“Los derechos colectivos a la cultura y a las costumbres no deberían ser incompatibles con los derechos fundamentales, por consiguiente, la “cultura” o la “tradición”, no legitiman el trabajo infantil, ni ninguna otra violación de los derechos humanos fundamentales”*.<sup>14</sup>

### **1.1. EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y LA TITULACIÓN DE TIERRAS.**

El proceso agrario se orientó a intereses económicos y políticos evidentes que por lo general beneficiaron a muy pocos y debilitaron la institucionalidad dispuesta para ello, en desmedro de las mayorías nacionales. El proceso agrario en Bolivia se caracteriza por el desarrollo de dos etapas principales, cada una con propias características: la primera, signada por la Reforma Agraria, iniciada en 1953 y que culmina 39 años más tarde en

---

<sup>14</sup> CONVENIO 169 OIT, Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, 1989. Ed. La Paz, diciembre 2010.

1992 con la intervención al Servicio Nacional de Reforma Agraria, la segunda, que transcurre desde la promulgación de la Ley No. 1715 del 18 de octubre de 1996, hasta el 28 de noviembre de 2006 fecha en la que se promulga la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, destinada por la historia y la viabilidad el país, a definir el proceso agrario.

La Reforma del 1953 y la ley INRA de 1996 no se constituyeron en instrumentos que hayan resuelto los problemas relativos a la inequitativa distribución de la tierra y la inseguridad jurídica, a partir de entonces se inicia una nueva etapa; las cifras así lo demuestran, fundamentalmente, por haber alcanzado en términos de resultados a diciembre del 2007 altos niveles de eficiencia y transparencia en la gestión institucional, pertinencia social y cultural en los procesos en consecuencia en la voluntad política y un profundo respeto por el ejercicio pleno de los Derechos humanos y de los pueblos indígenas.

## **1.2. EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

El problema de la propiedad y la tenencia de tierras fue una constante en la historia de Bolivia, tanto así que la compleja estructura social Boliviana y su institucionalidad dispuesta para ello, en desmedro de las mayorías nacionales. El proceso agrario en Bolivia se caracteriza por el desarrollo de dos etapas principales, cada una con propias características: la primera, signada por la Reforma Agraria, iniciada en 1953 y que culmina 39 años más tarde en 1992 con la intervención al Servicio Nacional de Reforma Agraria, la segunda, que transcurre desde la promulgación de la Ley No. 1715 del 18 de octubre de 1996, hasta el 28 de noviembre de 2006 fecha en la que se promulga la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, destinada por la historia y la viabilidad el país, a definir el proceso agrario.

La Reforma del 1953 y la ley INRA de 1996 no se constituyeron en instrumentos que hayan resuelto los problemas relativos a la inequitativa distribución de la tierra y la inseguridad jurídica, a partir de entonces se inicia una nueva etapa; las cifras así lo demuestran, fundamentalmente, por haber alcanzado en términos de resultados a diciembre del 2007 altos niveles de eficiencia y transparencia en la gestión institucional, pertinencia social y cultural en los procesos en consecuencia en la voluntad política y un profundo respeto por el ejercicio pleno de los Derechos humanos y de los pueblos indígenas.

### **1.2.1. LA PROPIEDAD COMUNAL.**

Al nacimiento de la República, la estructura de la propiedad agraria era casi la misma que las comunidades indígenas precolombinas que vivieron desde tiempos inmemoriales. Según registros históricos, anualmente se entregaban lotes de tierra a las familias de la comunidad para que estas las trabajen y se beneficien con sus frutos. Si la mano de obra de la familia no alcanzaba para cubrir las necesidades de trabajo de la tierra, esta se conseguía mediante algunos sistemas productivos de carácter comunitario como son el ayni, la minka, el motivo que sobreviven hasta hoy. Este sistema presentaba tres rasgos esenciales:

- ✚ Reconocía el origen de la comunidad indígena, enraizado en el pasado prehispánico o colonial.
- ✚ Reconocía la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, aun así esta se encontrara parcelada, pues se entendía que en la última instancia la propiedad corresponde a la comunidad.
- ✚ Reconocía su sistema organizativo y político porque reunía, tanto la tradición prehispánica como la colonial. Para que esto suceda tuvieron que realizar varios trámites y pasar por varias titulaciones, desde las realizadas por el virrey Toledo hasta las Revisitas del siglo XIX.

### **1.2.2. EL SISTEMA DE HACIENDA.**

Sistema introducido por los españoles mediante extensiones de tierra, población incluida que la corona Española concedía a los conquistadores en las regiones de Cochabamba, Tarija, Chuquisaca y otras, constituyendo así un régimen de apropiación personal que empezó a coexistir con el otro de la propiedad comunal. A los indios de hacienda se los llamada colonos y cada colono trabajaba gratuitamente cuatro días a la semana para el propietario a cambio de una parcela de 200 metros para él y su familia.

### **1.2.3. EX VINCULACIÓN Y DESPOJO LEGAL DE LAS TIERRAS COMUNITARIAS.**

En los primeros años de la República coexistían las comunidades indígenas y las haciendas, las mismas que intentaban absorber a las primeras, en este contexto, el primer presidente Simón Bolívar, no solo había definido su posición sino que desde un principio pudo encaminarla.

Los proyectos bolivarianos estuvieron dirigidos a la anulación de un pacto de más de tres siglos con las comunidades indígenas y a la destrucción de las estructuras colectivas, con el ánimo de constituir una sociedad señorial comparable a ciertas sociedades de Europa central, considerándose a los indígenas como a una población marginada que se debía integrar en la nación dándoles parcelas individuales.

La política de expoliación de tierras comunales de Melgarejo fue perfeccionada durante la administración del presidente Tomas Frías quien promulgo el Decreto de Ex vinculación y abrió paso a la instrumentación de las Revisitas, misiones oficiales encargadas de consumir, in situ, la política de la usurpación de tierras comunitarias.

La usurpación oficial de tierras colectivas de indígenas desbarató, literalmente, la comunidad, principal forma de propiedad agraria al nacer la República en 1825, al punto que de las 11.000 comunidades, en 1953 implantada la reforma agraria, solo existían 3783, pese a la resistencia indígena, patente desde la sublevación de los guaraníes en Kuruyuki (1881) ahogada en sangre, hasta las acciones de Pablo Zarate Villca, manipulado por los liberales del amanecer del siglo XX. La condición oficial de tierras a favor de hacendados criollos y extranjeros y las condiciones desventajosas en que trabajaban los colonos indígenas, al más puro estilo de los siervos de gleba del Medioevo, provoco una sucesión de levantamientos indígenas, entre los que destacan los de Santiago de Machaca en 1921 y Chayanta en 1927, por la supresión del impuesto indígena.

La guerra del Chaco, canalizó el proceso de sindicalización comunal y el derecho a la instrucción de los indígenas, homologado por los militares progresistas de la post guerra, desde David Toro hasta Gualberto Villarroel, entre 1936 y 1946, en este lapso de diez años las pretensiones comunitarias fueron reprimidas por el poder de los varones de la minería quienes esgrimieron la Sociedad Rural Boliviana, organización representativa de los hacendados que a contrapelo de sus intereses, provoco la irrupción volcánica de la revolución popular de 1952 y la reforma agraria, un año después.

### **1.3. LA REFORMA AGRARIA.**

El proyecto de Reforma Agraria se constituye en un acto de justicia destinado al liberar al indio de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país para garantizar esa libertad había que dotarle de una base material: **La tierra.**



La abolición del latifundio y las formas de explotación servidumbral significaban la finalización del sistema feudal. El Decreto Supremo No. 3464 emitido el 2 de agosto de 1953, refiere explícitamente ese propósito, en tanto: *“los campesinos que hubiesen sido sometidos al régimen de trabajo y explotación feudal son declarados propietarios de las parcelas que poseen y trabajan”*.

El principio de que la tierra es para quien la trabaja fue planteado ante un sistema de organización agraria que había hecho de la mano de obra gratuita de los colonos su principal insumo y se creó un importante precedente para la interpretación y comprensión de la función económico- social en periodos históricos posteriores.

Ese principio, fue incorporado en la Constitución Política del Estado de 1961 y aún se mantiene en la vigente, *el mismo dispone: el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria art. 166, válido para la conservación de la propiedad, durante y después del saneamiento, el cual se verifica a través del cumplimiento de la función económico-social.*

*En el marco de la Reforma Agraria y con el propósito central de efectivizarla el 2 de Agosto de 1953 fue creado el servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) conformado por el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) integrado por 9 miembros, los jueces Agrarios, las Juntas Rurales de Reforma Agraria y los Inspectores Rurales. Se debía llevar a cabo en una primera fase de Titulación que tenía que estar concluida antes de 1968 y una segunda fase de organización de la producción, encarado desde el punto de vista económico, técnico y social.*

*En este sentido, se estableció que la distribución de las tierras se efectuaría bajo dos modalidades: La Dotación a Título Gratuito a cargo del Consejo Nacional Reforma Agraria (CNRA), y la Dotación a Título Oneroso a cargo del Instituto Nacional de Colonización (INC), entidad que sería creada exclusivamente para distribuir en zonas de colonización, propiedades pequeñas en superficies entre 10 a 50 hectáreas.*

*El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), funciono entre 1953 a 1992 atendiendo a las solicitudes que realizaban las personas interesadas. Tenía competencia en todo el territorio nacional, excepto en las áreas de colonización a partir de 1965, año en que es creado el instituto Nacional de Colonización (INC) como institución encargada de la distribución de tierras según planes de colonización específicos. Por tanto su funcionamiento se basaba, en la oferta de tierras organizando asentamientos en áreas previamente identificadas; sin embargo, la dinámica en la apropiación de las tierras sobrepaso su capacidad y acabo también respondiendo a la demanda, legalizando asentamientos espontáneos. Su radio de acción se circunscribió a la zona geográfica del Subtropical. Si bien es cierto que la creación del Instituto Nacional de Colonización pretendió ampliar las posibilidades de distribución de la tierra; sin embargo, en los hechos se dio paso a la coexistencia de dos organismos con similares funciones, tomando la distribución de tierras rumbos anárquicos y confusos toda vez que ambas entidades fueron confundiendo sus atribuciones, generando conflictos.*

*Por lo que observamos a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria CNR, se distribuyeron de manera gratuita 55.1 millones de hectáreas, lo que representa el 96, 24% de la tierra distribuida a 704.100 beneficiarios, cifra que corresponde al 92.71% del total de los beneficiarios.*

*Mediante el Instituto Nacional de Reforma Agraria INC, se distribuyeron simultáneamente, 2.1 millones de hectáreas, lo que representa el 4% de la tierra distribuida a 54.988 beneficiarios, cifra que corresponde al 7% del total de los beneficiarios; en este caso, con un promedio de 38 hectáreas, equivalente a una pequeña propiedad en la zona de Subtrópico.*

*Es de destacar que el 96.24% de la tierra fue distribuida gratuitamente al 92.71% de los beneficiarios y que solo 2.1 millones de hectáreas fueron pagadas al Estado por 54.988 beneficiarios, en su totalidad colonizadores, que se adjudicaron propiedades pequeñas no mayores a 50 ha. (Yungas, chapare y el norte de Santa Cruz).*

*De los datos en el cuadro se infiere que las Propiedades Comunarías favoreció solo con el 21.45% de la superficie total distribuida al 43.90% del total de beneficiarios y que la pequeña propiedad y el Solar Campesino recibieron juntas no más del 8% de la tierra distribuida, sumando también entre ambas el 11% de la propiedad privada individual.*

*Al contrario, queda claro que la Mediana propiedad y Empresa eran las preferidas, puesto que entre ambas llegaron a recibir el 68.98% de la superficie favoreciendo tan solo al 18.51% del total de beneficiarios.*

*En lo que hace a la propiedad privada individual, se evidencia que la empresa Agropecuaria es la que consigue el 40% de la tierra distribuida, a favor del 2% de los beneficiarios. La mediana Propiedad se favorece con el 28% de la tierra distribuida, a favor del 16% de los beneficiarios. Entre la Empresa Agropecuaria y la Mediana Propiedad recibieron gratuitamente, el 68% de la superficie total distribuida y el 89% de la superficie de propiedad privada individual (44.1 millones de has.)*

*La distribución de la tierra según el tipo de uso y en base a la cual se determina el tamaño de la propiedad, por lo general son agrícola, ganadero entre los principales, también mixto, y otros (escuelas, cementerios, puestos militares, etc.)*

#### **1.4. INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL AL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (SNRA – 1992/1996).**

*La corrupción que había socavado la estructura institucional agraria en el periodo 1953-1993 se expresaba, entre otros rasgos, por la sobre posición de derechos, con el resultado de una doble y hasta triple titulación en un mismo predio. De igual manera se emitieron títulos ejecutoriales sin sustento legal ni técnico. En la misma corriente de procedimientos regulares o irregulares se toleró, cuando no fomentó, la concentración de tierra en grandes extensiones. Algunos factores como la falta de información básica para administrar el recurso tierra, falta de mapas base, ausencia de un catastro rural confiable que hacía en más de la mitad de las propiedades no puedan ser ubicadas en el terreno, tramites largos (promedio 12 años), personal asignado por favoritismo político más que técnico.*

*La intervención del CNRA y del INC fue instaurada en 1992 por medio del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura el cual tenía como objetivos:*

- ✚ Identificar las tierras fiscales y las otorgadas en propiedad, estableciendo las superposiciones entre propiedades y con derechos forestales;*
- ✚ Investigar las irregularidades e ilegalidades en los trámites agrarios, especialmente los correspondientes a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria;*

- ✚ *Proponer las normas necesarias para reanudar el proceso de reforma agraria.*

*La mayoría de los objetivos trazados no se alcanzaron, el plazo inicialmente fijado de 90 días, por la dimensión de los problemas se amplió de manera indefinida, hasta 1996, año en que se promulga la ley 1715 por parte de Sánchez de Lozada.*

## **1.5. NUEVA ERA EN LA REFORMA AGRARIA.**

*Luego de cuatro años de intervención, el 18 de octubre de 1996, entra en vigencia la ley INRA No. 1715, a principios de la década de los 90, la marcha por el Territorio y la dignidad, llevo a familias enteras desde los llanos amazónicos hasta las punas y el altiplano andino, fue el punto culminante de un largo proceso de organización entre muchos pueblos indígenas de tierras bajas, junto a la presión social interna y la atención particular de organismos internacionales, llevo al presidente Jaime Paz a reconocer, inicialmente cuatro territorios indígenas con sus respectivos decretos supremos. Sin embargo al no tener una sólida base jurídica, no se volvió a firmar ningún título más, hecho que generó una segunda movilización indígena en 1996, la “marcha indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo”.*

*Todo esto puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial y la definición de las tierras comunitarias de origen: entre ellos, se encuentran el desconocimiento del uso diversificado del territorio que tienen los indígenas de tierras bajas, el significado espiritual del entorno natural, en algunos casos la imposibilidad de ampliación de territorios indígenas por*

*estar rodeados de propiedades privadas, la inaccesibilidad a los recursos del bosque por tener territorios discontinuos a causa de las propiedades privadas y la superposición de tierras originarias con áreas protegidas administradas por el Estado.*

*El espíritu de la ley INRA No. 1715 está concentrado en la puesta en marcha de un proceso de perfeccionamiento en el saneamiento de la propiedad agraria en procura de una transformación en la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia. Entonces entre las principales características de la Ley No. 1715 se destacan:*

- ✓ Reconoce, a través de la figura de Tierra Comunitaria de Origen, el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad, suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.*
- ✓ Mantiene el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no pueden ser comercializadas.*
- ✓ Elimina la gratuidad en la dotación de tierras a través de establecer la adjudicación de tierras a valor de mercado a todos los propietarios individuales*
- ✓ Establece el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa.*
- ✓ Incorpora como necesidad y utilidad pública la expropiación para fines de redistribución (mantiene el principio de afectación de la gran propiedad agraria)*
- ✓ Preserva la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en concordancia con su capacidad de uso mayor.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> **HERNAIZ IRENE, PACHECO DIEGO.** La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia”. //apuntes Derecho Agrario UMSA. Dra. Irene Hernaiz. 2001

*Bolivia cuenta con diferentes sistemas de propiedad de la tierra: propiedad comunitaria o colectiva que comprende territorio indígena originario campesino, comunidades campesinas y comunidades interculturales originarias y la propiedad agraria individual, pequeña, mediana y empresarial.*

*La reforma agraria de 1953 reconfigura la estructura de tenencia agraria mediante el reparto de tierras a peones y siervos de las haciendas. Una parte de las tierras de las haciendas fue entregada en calidad de propiedad individual para el usufructo familiar y otra parte fue titulada como propiedad proindiviso a favor de todos o una parte de los comunarios vinculados con la hacienda, donde tenía derecho de acceso junto con otros titulares o beneficiarios.*

*Entre 1952 y 1953 los campesinos protagonizaron un sistemático ataque al sistema latifundista, tomando violentamente las haciendas. Ante esta movilización y para abolir el latifundio, un resabio del antiguo sistema oligárquico, se decretó en agosto de 1953 la Reforma Agraria, entregando a los campesinos, mayoritariamente indígenas, la tierra que trabajaban.*

*En el oriente, la Reforma Agraria abrió la posibilidad de colonizar el territorio e integrarlo a la economía nacional al otorgar tierras de forma gratuita a los colonizadores. Esto originó una creciente corriente migratoria que le dio una nueva perspectiva económica a la región.*

*El régimen de Barrientos apoyó las reformas revolucionarias que tocaban a los campesinos (reforma agraria y sufragio universal), inició una lucha frontal contra las fuerzas obreras con tendencia izquierdista. “Barrientos hizo un gran esfuerzo por apoyar y manipular los sindicatos campesinos”<sup>16</sup>.*

---

<sup>16</sup> ANTONIO DÍAZ VILLAMIL, Historia de Bolivia Tomo IV. Ed. “Popular”, La Paz – Bolivia 1969, pág. 61

*En la década de 1970, durante la dictadura del militar de Hugo Banzer, el gobierno otorgó grandes superficies de tierra a militantes y sectores afines con el poder. En algunos casos, estos predios incluso superaban las cien mil hectáreas de superficie. Con sus propios matices, los sucesores de Banzer, replicaron esta experiencia.*

*En las gestiones de 1982 a 1992. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) irrumpió en el debate público y presentó un anteproyecto de ley que defendía el siguiente postulado: “La tierra es de quien la trabaja personalmente”. La propuesta cuestionaba la existencia del latifundio (miles de hectáreas de tierra ociosas en pocas manos). En respuesta, las autoridades de gobierno rechazaron el proyecto jurídico y lo declararon inconstitucional. En la década de 1980 otro actor irrumpió en el escenario rural boliviano: los indígenas de tierras bajas, quienes se organizaron en torno a la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) para luchar por sus reivindicaciones y la recuperación de sus territorios que, en su mayoría, habían sido cedidos a grandes propietarios de la tierra.*

*“En 1990, el movimiento de tierras bajas alcanzó notoriedad internacional. En septiembre se produjo la “Marcha por la Dignidad y el Territorio” comandada por los pueblos indígenas del Beni cuya demanda fue el reconocimiento jurídico de sus territorios y de sus derechos como pueblos indígenas, demanda que se apoyó en el concepto de “territorio indígena”, incluido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los indígenas hicieron realidad parte de sus demandas, aunque aún sufren presiones. Por eso, entre 1990 y 2012 han protagonizado, en total, nueve marchas.<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> **CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN.** Post Constitución: Primeros Paso. Cochabamba 2009



*En 1992 en el gobierno de Jaime Paz Zamora salió a la luz un caso de masiva corrupción en la distribución de tierras a favor de la empresa BOLIBRAS, de propiedad de **Hedim Céspedes, Ministro de Educación** de ese entonces.*

*El presidente **Paz Zamora** cerró el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), intervino el Instituto Nacional de Colonización (INC) y creó una comisión que intentaría frenar la corrupción. Posteriormente, en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, las autoridades firmaron un acuerdo con el Banco Mundial para impulsar un programa de administración de tierras a raíz de estos hechos, el país comenzó un proceso de consulta y concertación para la redacción de una nueva ley agraria. Inicialmente, los principales actores involucrados fueron los campesinos, colonizadores, grupos indígenas y productores agropecuarios. El año 1996 se constituye en el segundo momento de la Reforma Agraria. En esta gestión fue aprobada la ley INRA No. 1715, producto de una serie de negociaciones y reclamos protagonizados por los habitantes del área rural.*

*Mientras los campesinos del occidente rompieron el diálogo con el gobierno y bautizaron a la norma con el apelativo de “maldita”; los grupos indígenas del oriente mantuvieron su respaldo y mostraron un marcado interés en la aplicación de la nueva ley; en esos meses, los indígenas protagonizaron la segunda marcha de tierras bajas en apoyo a la normativa, este respaldo se basa en el hecho de que la nueva norma incorporaba un nuevo tipo de propiedad agraria: la Tierra Comunitaria de Origen (TCO).<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> Ídem

*La Ley INRA No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 anuló la titulación por doble partida de una misma parcela de tierra, como propiedad individual y como parte de una propiedad colectiva, modificada por Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, reglamentado por el Decreto Supremo No. 29215 que establece criterios para la valoración del derecho propietario y los procedimientos para su titulación*

*El Código del Niño, Niña y Adolescente promulgado mediante Ley No.2026 del 27 de octubre de 1999, ratificado por Decreto Supremo No.26086 del 23 de febrero de 2001 se constituye en el marco jurídico desarrollado para la defensa y cumplimiento de los derechos de la niñez boliviana. En sus reglamentaciones se fija la edad de 14 años como edad mínima para ingresar al mercado de trabajo de bienes y servicios.*

*La normativa agraria en Bolivia no refiere específicamente a la edad para la titulación y la adquisición del derecho propietario, sino la verificación del cumplimiento de la función social.*

*El lunes 26 de noviembre de 2012, El Instituto Nacional de Reforma Agraria, tituló al niño Juan Omar Santalla Nina, de nueve años de edad se trata de un menor de edad, huérfano de padre y madre, que ahora es titular de una pequeña propiedad agrícola de aproximadamente una hectárea de extensión. Se entregó el documento con el visto bueno de la abuela quien es la tutora del niño”, se constituye en uno de los primeros niños del país que recibe el Título Ejecutorial del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en la comunidad de Puchuni del Municipio de Laja, provincia Los Andes del departamento de La Paz, es uno de los primeros casos registrados en el altiplano boliviano en los que interviene el Proyecto Conclusión de Procesos Avocación La Paz.*

*“Las normas de nuestro país referidas al derecho propietario establecen que todos los bolivianos y bolivianas que viven y residen en un lugar tienen el derecho a tener un título ejecutorial”.*

*El Decreto Supremo No. 29215 Reglamento de la Ley No. 1715 y su modificatoria la Ley No. 3545 reconducción comunitaria, considera el derecho de propiedad agraria para menores de edad, entregando al tutor designado por autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres, en caso de menores de edad los títulos ejecutoriales serán emitidos a su favor; sin embargo, este derecho es vulnerable porque el menor de edad huérfano está imposibilitado de ejercer sus derechos condicionados al cumplimiento de la función social de la propiedad agraria, generando riesgos en la salvaguarda del derecho propietario.*

*Este derecho propietario está ligado al goce de uso de la tierra y los recursos naturales, utilizando mecanismos efectivos que deriven en derechos y obligaciones que el Estado debe hacer cumplir, para hacer efectivo este derecho a favor de quien trabaja la tierra, fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.*

*Por lo tanto es importante que los niños en situación de orfandad o abandono, cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos en este caso específico, el derecho propietario de la tierra, muestra que la normativa vigente no permite al menor de edad ejercer su derecho propietario de conservar su tierra, porque no puede cumplir con los alcances que tiene la Función Social, el mismo vulnera sus derechos constitucionales como la educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones sobre la capacidad de estos menores de edad para mitigar los riesgos de expropiación de su tierra por*

*incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores). Analizar los procesos, condiciones y mecanismos de distribución y ejercicios de los derechos de propiedad sobre la tierra al interior de las comunidades campesinas, determina que los derechos sobre la tierra no son individuales sino más bien colectivos y que conforma para cada actor factores de derechos diferenciados.*

*En este caso, los niños en orfandad por la condición de su minoría de edad no pueden ejercer su derecho adquirido mediante un Título ejecutorial siendo titulares de derecho de su propiedad, por estar sujetos al derecho colectivo dentro de sus comunidades.*

*En consecuencia surge la necesidad de precautelar el derecho de propiedad de menores de edad en situación de orfandad, porque este derecho no es absoluto el mismo está condicionado al cumplimiento de la función social.*

*La consolidación del derecho de propiedad se basa en el derecho de uso, para disponer de ella en forma absoluta y definitiva y reclamar su derecho frente a terceros lleva a la propiedad a ser un derecho real.*

*El derecho a la propiedad en la Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia es un derecho fundamental y que se realiza en los márgenes del Derecho, es decir que el trabajo es la fuente fundamental para el acceso a la propiedad agraria y su reconocimiento, protección y garantía depende de que la tierra cumpla una función social o económica social. También es necesario diferenciar el trabajo infantil, de aquellas actividades y tareas que el niño, niña y adolescente desarrollan en su entorno familiar y comunitario, como parte de su proceso de socialización y aprendizaje, y que contribuyen a asegurar la permanencia de sus valores, de su cultura y de su*

*propia identidad en el marco de las cosmovisiones indígenas, siempre que no obstaculicen su educación o su desarrollo físico, mental, espiritual, y social, la contribución de los niños con su trabajo al presupuesto familiar y a las economías nacionales es irrenunciable y que en algún modo, ciertas formas de trabajo a tiempo parcial pueden ser provechosas para los mismos niños, pero más allá de todas las implicaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, este tipo de trabajo infantil proyectado para salvaguardar el derecho de propiedad sobre sus tierras generando un ciclo de pobreza, limitando su acceso a la educación, capacitación y afectando su pleno desarrollo, se constituye en una grave violación de la dignidad humana, porque no se justifica que niños que pasan 14 horas cuidando un rebaño, solos, sin hablar con nadie, sin la posibilidad de estudiar, son justificables porque cuidan el capital de sus tutores.*

*En tanto nos referimos a los condicionantes o formas interpuesta por el Estado; la expropiación que se impone por causa de necesidad o utilidad pública; sin embargo las normativa agraria contienen disposiciones sobre la expropiación de tierras por Incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años, situación que obliga al titular del derecho propietario o beneficiario cumplir esta condición para salvaguardar derecho de propiedad sobre de su tierra independiente de las actividades designadas por la comunidad al tutor.*

*Los Estatutos comunales elaborados y aprobados por las comunidades consideran la importancia de la función social sobre el mantenimiento de la propiedad, pero no refieren al impedimento que tienen los menores de edad en situación de orfandad de cumplir con obligaciones establecidas por autoridades de sus comunidades, sin afectar la salvaguarda del derecho propietario y violentar sus derechos resguardados en la CPEP y sus Leyes.*

*Los Derechos de la Niñez y Adolescencia en la Constitución Política del Estado Plurinacional, reconoce a niños, niñas y adolescentes la titularidad de los derechos establecidos en la Constitución Política de Estado para el conjunto de la ciudadanía y derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo, a su identidad étnico-cultural, de género y generacional, así como a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones, asimismo, establece como un deber del Estado la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, lo que implica la preeminencia de sus derechos , de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad de atención de los servicios públicos y privados, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado de los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas, sus autoridades y las Instancias competentes, no contemplan las características que limitan al menor de edad en situación de orfandad o abandono de sus progenitores para cumplir la función social, sin obviar sus derechos fundamentales constituidos en las normas que protegen a los menores de edad del trabajo infantil, porque no han sido objeto de atención de las instancias competentes que se constituyen en los principales garantes del respeto y defensa de los derechos de los niños campesinos, no es frecuente encontrar organizaciones en las que los niños y adolescentes tengan voz y voto o una sección organizativa o espacios concretos de participación en las decisiones de los adultos. La historia es un elemento que condiciona la realidad social a través de disposiciones legales de la Constitución Política del Estado y el Decreto Supremo No. 29215 reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545, presentan escenarios de distribución de tierras que discurren de manera conflictiva entre “el papel y la práctica”, en consecuencia el problema plantea el análisis de los riegos y consecuencias que el menor sufre al ser titular del derecho contradicciones generadas de acuerdo a su capacidad de actuar por su minoría de edad.*

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO INSTITUCIONAL**

#### **INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA)**

##### **2.1. ANTECEDENTES.**

El Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio. Es el órgano técnico - ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (**Art. 17 de la Ley No 1715**).

Es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

El INRA es una institución pública descentralizada estratégica para la revolución agraria, que administra el acceso a la tierra, de forma eficiente, participativa y transparente, prioritariamente para las comunidades indígenas, originarias y campesinas, para lograr equidad en la tenencia de la tierra, garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad y contribuir a un verdadero desarrollo productivo y territorial, en armonía con la naturaleza.

El país tiene un mayor desarrollo productivo, equidad social y de género en la tenencia de la tierra, equilibrio en la ocupación de su territorio conforme la vocación de la tierra, y un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que contribuyen a una mayor seguridad alimentaria, especialmente en territorios indígenas, originarios y campesinos.

Este desarrollo es fruto de un Estado con mayor capacidad técnica y financiera por el incremento de recaudaciones tributarias y de mayores inversiones productivas para el desarrollo agroambiental.

El INRA mantiene un elevado nivel de confianza y credibilidad, y es conocido por su sólida institucionalidad y su alta capacidad para la administración de la tierra.

## **2.2. RESEÑA HISTÓRICA.**

Fue una larga lucha, pero transcurrida la primera mitad del siglo XX entro en práctica un concepto que hoy parece elemental pero, aun así, no se aplica del todo: La Tierra es de quien la trabaja.

Bolivia consolido el 2 de agosto de 1953 su derecho propietario sobre la tierra de sus antepasados, el proceso fue apoyado por la clase media que había asistido a la guerra y combatido codo a codo con los indígenas.

La Ley INRA, aprobada 1996, abre el camino para el saneamiento de la tierra bajo el concepto de que se debe cumplir una función económica social.

Esa Ley fue perfeccionada con la promulgación de la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, en el gobierno de Evo Morales Ayma, con la finalidad de agilizar los trámites y evitar que los grandes terratenientes sigan recurriendo a triquiñuelas para que el saneamiento no se realice.

En la actualidad el problema de la tierra está al centro del debate nacional problema que se viene resolviendo debido a la voluntad política de esta gestión gubernamental, contribuyendo a la distribución equitativa de la tierra consolidando la verdadera revolución agraria en Bolivia.



En el marco de la Revolución Nacional de 1952, como un imperativo revolucionario de un contexto histórico, el proyecto de la Reforma Agraria había sido pensado como un acto de justicia destinado a liberar al campesino de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país, garantizarle esa libertad había que dotarle de una base material: la tierra y la tierra debiera ser para quien la trabajara:

- ✓ 1965 – 28 de Junio se crea el Instituto Nacional de Colonización.
- ✓ 1992 – 24 de Noviembre se sanciona el Decreto Supremo N° 23331 que dispone la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y El Instituto Nacional de Colonización
- ✓ 1996 – 18 de Octubre se Decreta la Ley N° 1715 creando el Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- ✓ 2002 – 26 de Marzo se aprueba Decreto Supremo N° 26559 Donde se reconoce el denominado “Saneamiento Interno”
- ✓ 2005 – 17 de Mayo el Decreto N° 28148 que reglamenta el procedimiento especial de saneamiento “Sin más Trámite”
- ✓ 2006 – 28 de Noviembre se promulga la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria
- ✓ 2007 – 02 de Agosto se Publica el Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley 3545 y la Ley 1715, mediante el cual se detalla la aplicación del “Saneamiento Interno”, el procedimiento especial de “Saneamiento Sin Más Trámite” relacionado a las etapas del proceso que no se toma en cuenta la renuncia al plazo de impugnación

## **2.3. MISIÓN Y VISIÓN.**

### **2.3.1. MISIÓN INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA).**

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), es la institución pública descentralizada para la Revolución Agraria, que tiene el mandato de disminuir la desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, garantizar la seguridad sobre su propiedad para sentar las bases de un verdadero desarrollo agrario y la reconstitución de los territorios originarios e indígenas, a través del saneamiento del derecho propietario, la recuperación de tierras fiscales, la distribución de tierras y la promoción de asentamientos humanos, fundamentalmente para los pueblos y comunidades indígenas originarios y campesinos.

### **2.3.2. VISIÓN INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA).**

El país tiene un mayor desarrollo productivo, equidad social y de género en la tenencia de tierra, equilibrio en la ocupación de su territorio conforme la vocación de la tierra y un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que contribuyen a una mayor seguridad alimentaria, especialmente en territorios indígenas, originarios y campesinos

## **2.4.- ESTRUCTURA ORGÁNICA.**

### **2.4.1. LA DIRECCIÓN NACIONAL.**

Es el órgano ejecutivo de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las atribuciones conferida al Instituto Nacional de Reforma Agraria

## 2.4.2. DIRECCIONES DEPARTAMENTALES.

Unidad de descentralizadas del Instituto nacional de Reforma Agraria Nacional de Reforma Agraria y realizan sus actividades en coordinación con el órgano central, los directores departamentales serán designados por el director nacional.

## 2.4.3. JEFATURAS REGIONALES.

En varias provincias agrupadas en regiones conforme a las necesidades funcionan jefaturas regionales, dependientes de las Direcciones Departamentales.



# **CAPÍTULO III**

## **POLÍTICAS PARA PRECAUTELAR EL DERECHO PROPIETARIO DE LOS MENORES DE EDAD EN SITUACIÓN DE ORFANDAD, ORIENTADO A CONSERVAR LA TIERRA EN MERITO A SU CAPACIDAD DE CUMPLIR LA FUNCIÓN SOCIAL, PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE EXPROPIACIÓN SIN INFRINGIR SUS DERECHOS CONSTITUIDOS.**

### **3.1. DERECHO AGRARIO.**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en el año 2009 nació con la necesidad y el mandato de los pueblos, construyendo un estado unitario social de derecho plurinacional comunitario donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, cultural de los habitantes de esta tierra en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

“El derecho agrario fundamentalmente resulta ser normas que rigen una comunidad social, en su creación y evolución intervienen diversas fuerzas sociales, por lo que el derecho debe armonizar sus diversas relaciones, el moderno derecho agrario además de estudiar las relaciones que norman la actividad agraria, también determina el desarrollo social y económico del país, al bienestar de los campesinos y toda la comunidad.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> **ABRAHAM MALDONADO**. Derecho Agrario, Ed. El ATENEO. La Paz 1974, pag10

Esta disciplina jurídica parece iniciarse en nuestros días, sin embargo es el más antiguo de los ordenamientos jurídicos, el profesor *Ruiz Jiménez* expone este pensamiento “solo estableciendo una relación creadora y fecunda entre el hombre y la tierra, un clima esencialmente humano se extenderá sobre los surcos como el sol y la luna.... Y la tierra más que un lugar de trabajo será una poco la novia y la esposa del hombre”<sup>20</sup>

El profesor **Alberto Ballarin Marcial** define el Derecho Agrario como el “sistema de normas, tanto de las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios generales peculiares de esta rama jurídica”

En tanto el derecho agrario es el conjunto de principios y normas jurídicas autónomas que regulan diversas fases de la explotación agraria, con miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor. En si el derecho agrario regula la actividad profesional del agricultor, la propiedad rustica y las explotaciones de carácter rural, así como el trafico consecuente y necesario a la producción.

El derecho agrario se enmarca en el contexto constitucional, la relación entre el derecho constitucional y el derecho agrario, es fundamental para establecer el carácter autónomo del derecho agrario y responde a una lógica prevalente relacionada con la necesidad de establecer límites constitucionales a los derechos absolutos, particularmente en relación a la propiedad, de tal manera que se preservaran los derechos colectivos, se defiende el interés social y se garantizara la tutela efectiva del Estado sobre el ámbito agrario, bajo una visión de equidad y justicia social.

---

<sup>20</sup> **ABRAHAM MALDONADO**. Derecho Agrario, Ed. El ateneo. La Paz 1974, pág. 47

*El derecho agrario en Bolivia tiene larga data, desde sus antecedentes en la época colonial, a través de la coexistencia del derecho indiano, para los originarios y el derecho ordinario para españoles y criollos hasta nuestros días en que el desarrollo de la materia ha permitido configurar un cuerpo legal amplio y consistente, y que actualmente rige las relaciones en las áreas rurales, abarcando los temas de la propiedad de la tierra, la agricultura, el desarrollo y la conservación de los recursos naturales.*

*En Bolivia, las primeras constituciones no incorporaron tratamientos especiales para el régimen agrario, en la Constitución de 1938, se introduce el reconocimiento y garantías a las comunidades indígenas. Posteriormente la reforma agraria de 1953 permite establecer un amplio marco agrario, que se constitucionaliza en 1967, cuando se establecen los principales principios del derecho agrario boliviano, subsistente hasta nuestros días. En esta reforma, se incorpora el concepto de la función económico-social, para asegurar un status particular al tratamiento de la función social en el caso de las propiedades medianas y la empresa agropecuarias en el país.*

*El Derecho Agrario en Bolivia, influido por el constitucionalismo social a través de la Reforma Agraria, generar las condiciones para la distribución y redistribución de tierras como un proceso permanente que pretende evitar la concentración de tierras en pocas manos; también se busca el bienestar de los productores y el uso productivo de la tierra a través del criterio del cumplimiento de la función social y la función económica-social*

### 3.2. FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD.

La propiedad constituye una suma de derechos: el de usar de la cosa, el de percibir los frutos, el de abusar, el de poseer, el disponer y el de reivindicar”<sup>21</sup>El concepto de propiedad describe al derecho o la facultad de los seres humanos para tomar posesión de una determinada cosa. La propiedad puede abarcar todo lo que está enmarcado en los límites de la Ley , entendido desde el punto de vista jurídico propiedad es la noción que engloba al poder directo que se puede lograr en relación a un bien, este poder conceder a su dueño el derecho o la capacidad de disponer sin restricciones del objeto adquirido teniendo como limitaciones aquellas que imponga la Ley , el derecho de propiedad abarca a todos aquellos bienes que sean susceptibles de apropiación y que debe resultar útil ser limitados y estar en condiciones de ocupación.

El derecho romano sostiene que el derecho de propiedad contempla tres facultades Uso, Disfrute disposición, en un sentido sociológico o político la propiedad puede ser considerada como una institución de carácter social que engloba los derechos y obligaciones que definen las relaciones entre individuos y grupos. El primer instituto jurídico a considerar es el de la propiedad que tiene gran importancia en el desarrollo de las sociedades.

La propiedad “*bonitaria*”<sup>22</sup> es un derecho natural que se adquiere por la tradición y se perfecciona mediante usucapión, mientras que la propiedad

---

<sup>21</sup> **MANUEL OSSORIO.** Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta SR L.2009. Buenos Aires, 24ª, pág. 908

<sup>22</sup> **DERECHO BONITARIO;** la posesión pacífica de buena fe es reconocida por la Ley 1715 como una fuente que permite reclamar el tribunal ejecutorial, mediante el saneamiento que solo debe constar la posesión y el cumplimiento de la función económica- social, en un precio nominal de 0,10 ctvs. por hectárea; **BARRENECHEA RAMIRO.** Derecho Agrario. Pág. 182

quiritaria proviene de un título que cumpla modalidades del Derecho civil, la primera se subsumió muy pronto en la segunda, la desaparición del primer propietario, el derecho quirritario aunque se origine en el bonitario abarca el suelo, subsuelo y el sobresuelo, es decir la totalidad del territorio ocupado por el titular.

### **3.3. LA PROPIEDAD AGRARIA EN BOLIVIA.**

La propiedad agraria en Bolivia aparece desde 1825 hasta 1938 solo se consideró un régimen de propiedad de carácter individualista, proteccionista y absoluto, en este contexto las particularidades existentes en el régimen de propiedad agraria no se contemplaron y mucho menos las particularidades derivadas de la existencia de las tierras y derechos comunales, ya que el indio se encontraba sujeto a un régimen semi-feudal de explotación caracterizado por estar sometido a un régimen de servidumbre, conocido como “pongueaje” y del que no se liberaría sino hasta la revolución de 1952.

En la Constitución Política de 1961 el régimen constitucionaliza el decreto de reforma agraria de 1953 y establece un “Régimen agrario y campesino” en el cual se señalan los aspectos más importantes de la legislación agraria que ha pervivido hasta nuestros días: Se establece el dominio originario de la tierra por parte de la nación; confiere al Estado la facultad de distribuir las tierras y su regulación; establece el trabajo como fuente principal para la adquisición y conservación de la tierra y dispone la eliminación del latifundio al no reconocerlo. Asimismo, garantiza la propiedad individual y colectiva – comunaria; el derecho de la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, finalmente crea una arquitectura institucional para administración de las tierras en el país a través de la creación del Servicio Nacional de Reforma Agraria.



Esta arquitectura jurídica se ha mantenido prácticamente hasta nuestros días, debiendo anotar que la modificación constitucional de 1994 se produce un nuevo gran cambio en la propiedad agraria del país. Para empezar, la constitución reconoce a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural, reconoce los derechos de los pueblos indígenas en lo social, económico y cultural, crea un nuevo tipo de propiedad agraria, las Tierras Comunitarias de Origen TCO, que supone un avance cualitativo de la mayor importancia para las aspiraciones de los pueblos indígenas y originarios, que finalmente cuentan con un reconocimiento expreso a su derecho a poseer la tierra en una cantidad tal que no solo le sirva para su reproducción económica sino además para recrear su hábitat y desarrollar sus prácticas sociales, políticas y culturales.

Además se reconoce la posibilidad de su autogobierno administrativo y sus usos y costumbres en materia de resolución de conflictos en todo lo que no contradiga a la Constitución y las leyes en vigencia.

### **3.3.1. CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD.**

“La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, mediana y empresarial”<sup>23</sup>; La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es Indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

- ✚ La mediana propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de tal manera que su volumen de tal manera que su volumen de producción se destine al mercado.

---

<sup>23</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 7 de febrero de 2009

- ✚ La empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explotan con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos.
- ✚ Las propiedades comunarias son aquellas tituladas colectivamente

“El estado reconoce, protege, y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o función económica social, la Propiedad agraria individual, constituida por la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la propiedad empresarial”

Para nuestra investigación consideraremos la Pequeña Propiedad: La **pequeña propiedad** es aquella que sirve para procurar el sustento familiar predominantemente. Este tipo de propiedad goza de las más altas protecciones del Estado al ser considerada patrimonio familiar y es inembargable, indivisible e imprescriptible y no paga impuestos.

La pequeña propiedad es socialmente importante, porque favorece a un mayor número de personas aunque económicamente tiene sus limitaciones porque atiende a los pequeños propietarios.

El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, estas propiedades deben cumplir con la Función Social para salvaguardar su Derecho de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.

### 3.3.2. LA FUNCIÓN SOCIAL.

La función social se entiende como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinos, en las pequeñas propiedades, constituyendo la fuente de subsistencia y bienestar y de desarrollo sociocultural de los titulares.

“La función social es la que cumple el Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas específicamente determinadas, contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población, la función social afecta también al orden privado de las relaciones y se caracteriza en la propiedad, en el capital y el trabajo cuyo ejercicio y disfrute puedan beneficiar pero siempre que con ello no perjudique el interés de la comunidad”, en este sentido, la función social de la propiedad ha sido definida por **Ossorio** como el *“derecho de usar , disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para provecho de su propietario”*.<sup>24</sup>

La función social es uno de los institutos más importantes del derecho agrario boliviano, fue constitucionalizado en 1938 cuando al influjo de la revolución mexicana y su reforma agraria se determinó la necesidad de evitar que la tierra fuera exclusivamente un bien mercantil, regulado por el código civil.

---

<sup>24</sup> 22 **MANUEL OSSORIO**, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta S.R.L. 2009. Buenos Aires, 24<sup>a</sup>, pág. 906

La función social, implica la voluntad explícita del Estado y la sociedad de utilizar el recurso tierra como un instrumento de desarrollo económico y social, favoreciendo principalmente a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La función social se aplica a la pequeña propiedad y las tierras tituladas colectivamente, tanto las comunarias, como la indígena originaria campesinos TCO y las comunidades campesinas.

La función social del derecho de propiedad resulta uno de sus alcances para la conservación de esta. Para *Duguit* ya no es un derecho intangible y absoluto pero la propiedad no es un derecho, resulta simplemente una Función Social, e hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco, el propietario de tierras por el hecho de retener ese medio de producción tiene una función social que cumplir, una cierta tarea que ejecutar, no puede dejar de cumplir porque de esa abstención resultaría un desorden o cuanto menos un perjuicio social. No es el hombre si no la tierra también tiene una función social de producir frutos, la tierra que no produce no cumple una función social, y aquí surge la moderna interpretación de la función social; que quien tiene una tierra en propiedad o a cualquier otro título, debe trabajar de la mejor manera posible, y en tanto no cumpla, debe intervenir el Estado en representación de la Sociedad para reparar el daño.<sup>25</sup>

La tierra como todo recurso natural es de dominio originario, directo, indivisible e imprescriptible del Pueblo boliviano, y corresponde al

---

<sup>25</sup> **LEON DUUGUIT.** Las Transformaciones Generales del derecho privado desde el código Napoleónico, pág. 150

estado su Administración en función del interés colectivo. El Estado reconoce, respeta y protege los derechos individuales y colectivos sobre la tierra. En consecuencia se puede fundamentar que el dominio sobre la tierra se genera por la necesidad vital de garantizar la seguridad alimentaria, por el derecho a la vida a través del uso y aprovechamiento de los recursos, siempre que se cumpla con los requisitos esenciales, para el bienestar común sin incurrir en arbitrariedades.

### **3.3.3. LIMITACIONES Y AFECTACIONES A LA PROPIEDAD AGRARIA.**

Como se señaló anteriormente la propiedad agraria en Bolivia está sujeta a un conjunto de limitaciones que se han establecido constitucionalmente y en las leyes sectoriales entre estas:

- ❖ **LA REVERSIÓN**, procede cuando el propietario hace uso de la tierra que perjudica el interés de la sociedad y el Estado, siendo una de las causales de incumplimiento total o parcial de la **función económica social**, por parte del propietario o poseedor, en este caso debe también estar adecuado a normas que prueben el cumplimiento de la función económica social ya sea con la planificación de la producción y del uso de suelos<sup>26</sup>. Excluye de estas las tierras tituladas como pequeñas propiedades, tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias o Colectivas.

---

<sup>26</sup> VICEMINISTERIO DE TIERRA; La nueva Política de Tierra; La Paz; 207 ;Pág. 24

❖ **LA EXPROPIACIÓN**, que supone la pérdida forzosa del derecho propietario por razón de necesidad y utilidad pública, reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación, conservación y protección e Incumplimiento de la **Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de 2 años consecutivos** previo pago de justa indemnización.

❖ **LAS EXTENSIONES DE LA PROPIEDAD**, ya que el referéndum dirimitorio ha establecido el tamaño máximo de la propiedad. En este caso 5.000 has y las limitaciones de extensión establecidas para cada tipo de propiedad.

❖ **LA PROHIBICIÓN DE OBTENER RENTA FUNDIARIA**, referida al proceso denominado en Bolivia el “engorde” de tierras, por el cual la tierra incrementa su valor no por el uso productivo que se le da sino por el paso del tiempo y la demanda de tierras en el mercado.

De las limitaciones descritas precedentemente consideramos la expropiación que genera el planteamiento de nuestro problema referido al caso de niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad, que cumplen con la función social, trabajando su tierra para mantenerla sustentable de acuerdo su capacidad pero corren el riesgo de ser expropiadas por no contar con la edad y la capacidad para el ejercicio de sus derechos, por lo que entendemos que existe una situación de inseguridad jurídica en el régimen agrario derivado de la imposibilidad de establecer con certeza el dominio perpetuo sobre la cosa, dadas las limitaciones legales existentes.

*“La expropiación de la propiedad agraria procede por causa de utilidad pública calificada por ley o cuando no cumple la función económica- social previo pago de una justa indemnización”<sup>27</sup>.*

La expropiación procede por causa de utilidad pública (entre ellas el reagrupamiento y redistribución de la tierra) o cuando no cumple la función social.

El Sistema de Aprobación del Plan de Ordenamiento Predial (POP's) constituye un instrumento técnico de regulación del uso y gestión de la tierra para cada usuario, el cual realiza la ordenación de su propiedad en función de la capacidad de uso mayor del área y de las aptitudes específicas de su terreno<sup>28</sup>, los planes de ordenamiento predial buscan establecer autorizaciones y limitaciones al uso de la tierra, para alcanzar su sostenibilidad y no definen derechos de propiedad ni de posesión.

El reagrupamiento y redistribución puede entenderse como una medida que puede facilitar el acceso de los que no poseen tierra o la poseen insuficientemente; sin embargo, también podría entenderse en el sentido inverso en áreas excesivamente fragmentadas o "zonas de minifundio", en tanto que se realiza conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

---

<sup>27</sup> **DECRETO SUPREMO No. 29215**, Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545, 2 de agosto de 2007

<sup>28</sup> **REGLAMENTOS OPERATIVOS DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA**, febrero 2008.

### 3.4. INSTITUTO CIVIL DE LA POSESIÓN.

“Se presume la posesión de quien ejerce actualmente el poder sobre la cosa”.<sup>29</sup>

La posesión es definida como la tenencia por alguna persona de una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad, **Rojina Villegas** dice que es: “*una relación o estado de hecho que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento*”.

Esta definición presenta una gran importancia jurídica, y no solo por lo que significa, sino también porque la posesión de una cosa por un tiempo determinado varía según se trate de un bien mueble o inmueble, y según a si mismo que se tenga de buena fe y con justo título, esta da origen a la prescripción adquisitiva, mediante la cual la cosa poseída pasa a ser propiedad del poseedor.

### 3.5. NIÑO, NIÑA ADOLESCENTE.

“Se considera niño, niña a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años y adolescentes desde los doce a los dieciocho años de edad cumplidos”.<sup>30</sup>

Estos menores de edad como sujetos de derecho, gozan de todos los derechos fundamentales y garantías constitucionales que son inherentes a

---

<sup>29</sup> GACETA OFICAL DE BOLIVIA; CÓDIGO CIVIL, Decreto Ley No, 12760 de fecha 6 de agosto de 1975.

<sup>30</sup> GACETA OFICAL DE BOLIVIA; CÓDIGO DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE , Ley 2026 del 27 de Octubre de 1999



toda persona; “Si bien las Leyes regulan algunos aspectos relativos a los menores, el menor no era una figura centrada o el bien jurídico protegido, las disposiciones legales orientadas a los derechos del menor y que abarca aspectos sociales, laborales y familiares surgen a partir de 1930, como consecuencia de la depresión que se presenta en el país”<sup>31</sup>

Ante la proliferación de conflictos sociales que ha venido atravesando el menor, al quedar muchos niños huérfanos, abandonados o de padres desconocidos que deambulan sin protección alguna, motivaron a que organizaciones mundiales se reunieran en congresos, convenciones a fin de estudiar la situación de tales menores y establecer los principios básicos de protección a la niñez y dar prevalencia a la prevención, protección y reinserción del menor en la vida social.

En tanto los gobiernos, la sociedad deben adoptar medidas que permitan al menor de edad criarse en un ambiente de estabilidad y bienestar facilitando los servicios adecuados que necesitan asistencia para resolver situaciones de inestabilidad y evitar los problemas relacionados con el desplazamiento.

### **3.5.1. LA CAPACIDAD.**

La capacidad es la aptitud que se tiene, en relaciones jurídicas determinadas, para ser sujeto activo o sujeto pasivo, esta capacidad puede ser absoluta, si permite actuar con toda clase de actos jurídicos y políticos, o relativa cuando consiente realizar algunos de ellos y no de otros.

---

<sup>31</sup> RAÚL JIMÉNEZ SANJINÉS, Lecciones de Derecho de Familia y Derecho del Menor, Segunda Edición 2006, pág. 561

En tanto la Capacidad civil es ser sujeto de derechos y obligaciones en la esfera del Derecho privado y más comúnmente en el ámbito tradicional del Derecho Civil , en las relaciones familiares, reales, contractuales, obligaciones y sucesorias y la capacidad jurídica entendemos como la aptitud que el hombre y la mujer tienen para ser sujeto o parte , en relaciones de Derecho ya como titular de Derechos y facultades , ya con obligado a una prestación o al cumplimiento de un deber .

### **3.5.2. INCAPACIDAD.**

La incapacidad se la define como la falta de aptitud o idoneidad para el ejercicio de los derechos civiles, la incapacidad puede ser jurídica y de obrar, se relaciona en consecuencia con el goce de los derechos como tal ocurre con el propietario de una cosa que es titular de derecho de propiedad sobre una cosa.

Al contrario de lo que es la capacidad la incapacidad es la ineptitud legal para el goce de uno de sus derechos. Los incapaces son representados por sus padres o tutores según sean menores o mayores de edad.

### **3.5.3. LA TUTELA DEL MENOR.**

*“La tutela es una institución jurídica de carácter individual en intrasmisible, conferida ya sea por voluntad o por la Ley en cuya virtud se ejerce de un pupilo menor o mayor incapacitado”<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> RAÚL JIMÉNEZ SANJINÉS, Lecciones de Derecho de Familia y Derecho del Menor, Tomo II, Segunda Edición 2006 , pág. 436

La plena capacidad jurídica consiste en la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones civiles y para ejercer los derechos personales, esto sin el ministerio o la autorización de otra persona, esto implica la capacidad adquisitiva o de goce por el cual una persona puede adquirir derechos y ser titular de esto, es decir que toda persona tiene derecho de poder ejercer sus derechos y gozar o disponer de estos, pero existe personas naturales que no las ejercen es por esta razón que la Ley protege a las personas que no tienen discernimiento suficiente dándoles un representante legal que ejerza potestad sobre su persona y bienes, en este caso que el menor haya perdido a sus padres y sea huérfano, debiendo el Estado suplir esa incapacidad, atribuyendo el cuidado de sus personas y bienes a los tutores.

Según **Sara Montero Duhalt** la palabra **tutela** deriva de la voz latina tutor, que significa *defender, proteger. Tutelar por lo tanto significa, cuidar, proteger* y ésta es cabalmente una de las misiones más importantes que debe cumplir el tutor: proteger los intereses del pupilo, tanto personales como patrimoniales. Así, se puede decir que el papel del tutor es el proteger la persona del incapaz, procurando siempre su rehabilitación y su bienestar; y administrar el patrimonio del mismo de manera que rinda al máximo de sus beneficios siempre en provecho del pupilo, el tiempo de duración del ejercicio de la tutela es diverso según la persona que ejerce la tutela y con respecto también a las circunstancias del pupilo.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ídem

**Luis Gareca Oporto** expresa que la palabra **Tutela** proviene del latín “*Tutela*” , *que quiere decir, defensa, protección, amparo de la persona y bienes de una menor incapaz*, cuando le falta padre o madre. La tutela es la institución creada para la protección de los menores de edad, la Ley confiere para gobernar las personas y los bienes del menor de edad que no está sujeto a la patria potestad y para representarlo en todos los actos de la vida civil.

El tutelar se dice que ampara y protege, sin embargo esta realidad no es asumida con buena fe por personas que son tutoras de estos menores que quedaron en indefensión, la actitud del Tutor designado por autoridad competente o los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbre se orientan a favorecer sus intereses personales o comunitarios afectando al menor de edad, en el sentido de que estos se encuentran en estado de indefensión por su minoría de edad y su incapacidad de defenderse de avasalladores o terceras personas que podrían adueñarse de este bien adquirido.

En consecuencia resulta necesario referir a las clases de tutelas conforme lo estipula el **Código Niño Niña y Adolescente**; **la Tutela Ordinaria y la Tutela Superior**; la segunda hace referencia al deber del **Estado ejercer la tutela superior** para asumir la asistencia, educación, guarda y representación jurídica de los niños, niñas y adolescentes huérfanos carentes de la autoridad de los padres y que no están sujetos a la Tutela ordinaria que es ejercida por las personas que designe el Juez competente

La autoridad competente puede imponer todo tipo de normas, limitaciones y condiciones para el desempeño de la tutela que crea conveniente, siempre que no sean contrarias a las leyes. Estas reglas

impuestas por la autoridad pueden ser dispensadas o modificadas sin que estas sean contrarias a los derechos y deberes de los menores de edad establecidos en los diferentes convenios y leyes.<sup>34</sup>

A pesar de la ampliación del discurso sobre los menores, es dudoso que los intereses de estos se encuentren realmente defendidos en nuestra realidad social, aspecto que llevamos hasta el área rural, sin prevalecer en este sentido que son pocas las normas que regulan este sector, la fórmula del interés de los hijos revistes, desde luego, una gran ambigüedad; y es seriamente la conclusión en el sentido de que no necesariamente sea más beneficioso para los niños lo que subjetivamente los padres entiendan, esto quiere decir que los intereses de los hijos se juzgan según el criterio de los adultos: reflexión que lleva de la mano a interrogarnos si se verifica aquí un doble discurso en que los hechos se plasmen en hacer prevalecer los interés de estos y no de aquellos.

### **3.6. LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y LA RELACIÓN CON EL DERECHO AGRARIO.**

Transformar la realidad social promoviendo los derechos de la niñez, corresponde a un continuo desafío con plena vigencia a 20 años después de aprobada y ratificada la Convención sobre los Derechos del niño (CDN) en el mundo, siendo Bolivia uno de los primeros países en adoptarla. Al aceptar las obligaciones de la Convención, los gobiernos nacionales se han comprometido a proteger y asegurar los derechos de la infancia y han aceptado

---

<sup>34</sup>GACETA OFICIAL DE BOLIVIA; CÓDIGO DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE, Ley 2026 del 27 de octubre de 1999

la responsabilidad de llevar a cabo todas las medidas y políticas necesarias para proteger el interés superior del niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Particularmente, dentro de tal convención, se logran definir los derechos humanos básicos que disfrutan los niños y niñas en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

Estos derechos están plasmados en la legislación boliviana y han podido ser incorporados en otros instrumentos internacionales en los que el país participa. La Convención sobre los Derechos del Niño y los demás mecanismos legislativos nacionales e internacionales se encuentran contenidos en nuestra legislación.

El objeto de la protección y atención integral que el estado y la sociedad deben garantizar a todo niño, niña o adolescente con el fin de asegurales un desarrollo físico, mental, moral, espiritual, emocional y social en condiciones de libertad, respeto, dignidad, equidad y justicia , estos derechos y garantías son constitucionales e inherentes a toda persona.

### **3.7. PARTICIPACIÓN DE LOS MENORES INDÍGENAS CAMPESINOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA.**

La participación de los menores de edad en el proceso de reforma agraria no tuvo una importancia que estuvo marcada por la historia, ya que ellos venían tras sus padres por lo que no se los mencionaba. No obstante, son insertados en las faenas agrícolas colaborando en la siembra y la cosecha, cuidado de los animales (pastoreo) labor que solo es reconocida por el núcleo familiar más no así por la comunidad.

El trabajo siempre fue realizado por estos menores de edad, pero sin embargo su paso por la historia no marco mayor trascendencia, aunque la tierra venia cumpliendo gracias a estos la Función Social.

De igual manera prosiguiendo el desarrollo del campo agrario son la creación del Instituto Nacional de Colonización, en el D.L. 07765 de fecha 31 julio de 1996, en el artículo 26, el cual señala que los menores de edad, desde los 18 años podrán ser colonos siempre y cuando el padre o cualquier entidad legalmente constituida se responsabilice por el cumplimiento del contrato. Esto con referencia a los grupos de colonizadores dirigidos, ya que en lo que respecta a grupos de colonizadores espontáneos no se mencionaba nada, aunque por analogía se consideraba que baste tener 18 años de edad ya que no se suscribía ningún contrato.

Los menores de edad en Bolivia en el área rural son introducidos en los trabajos de campo por diferentes razones, entre las cuales pueden ser debido a la falta de mano de obra, y que la parcela es clasificada como pequeña

propiedad, la misma que solo constituye el auto-sostenimiento del grupo familiar. Asimismo ; porque queda huérfano de padre y madre y son ellos mismos que tienen que trabajar la tierra dejada en calidad de herencia aun cuando no exista ningún documento que avale dicho acto jurídico y en algunos casos ni cuentan con el respectivo certificado de defunción de los padres.

En este sentido consideramos el trabajo familiar orientada a la satisfacción de las necesidades básicas que permiten la sobrevivencia individual y familiar en el área rural. Por tratarse de actividades desarrolladas dentro del ámbito familiar estas no son remuneradas ni implica una relación obrero patronal.

Es así que encontramos un factor más por el que el menor de edad tiene que trabajar la tierra y pronto adquiere mayor responsabilidad para consigo mismo y sus hermanos menores, lo que implica que el menor de edad incumpla con sus deberes y sean quebrantados sus derechos conforme lo estipulan nuestra normativa en defensa de los menores de edad.

### **3.8. TRABAJO INFANTIL.**

La noción de trabajo infantil es una noción normativa construida desde una matriz de pensamiento occidental que requiere elementos de contacto intercultural con una gran diversidad de ideas, creencias, valores y prácticas presentes en los pueblos indígenas.

El trabajo tradicional, la edad en la que una persona es considerada adulta según específicos rituales de paso, y el peso que tienen los aportes de los niños y adolescentes a la reproducción material y simbólica de los pueblos



indígenas, son aspectos que requieren escenarios de encuentro y diálogo intercultural entre comunidades, autoridades, organizaciones y grupos de niños y adolescentes indígenas e instituciones estatales.

En el derecho propio de cada pueblo indígena en particular existen regulaciones sobre el tipo de actividades que son permitidas a los niños y adolescentes, la determinación de cuáles son las tareas apropiadas, e incluso obligatorias para los niños y adolescentes indígenas como condición a cumplir para encontrar un lugar en la estructura social de su comunidad, Incluso realizar ciertas actividades consideradas peligrosas desde una perspectiva occidental es la base de la autoestima, el prestigio y estatus que hay que ganar para ser parte activa de la vida social, económica, política y cultural de la comunidad a la que se pertenece.

La participación en faenas de pesca o labores de caza, el manejo de herramientas como machetes o cuchillos; largas travesías en zonas selváticas o en montañas de difícil acceso; remontar ríos o conducir embarcaciones de mediano tamaño implica serios riesgos, pero son cruciales e inevitables en la cotidianidad, supervivencia, autoestima y reconocimiento social de los niños y adolescentes indígenas, así como para la permanencia en los pueblos a los que pertenecen.

El trabajo en las familias o las comunidades de referencia de niños y adolescentes indígenas forma parte, en general, de procesos de socialización de mecanismos de supervivencia y continuidad de la cultura de origen. Los sistemas productivos tradicionales de las comunidades indígenas se inscriben en las denominadas “economías de uso” que tienen como base fuertes lazos de solidaridad y reciprocidad, y como objetivo la subsistencia de las familias y de la comunidad, esta situación suele transformarse en contextos de intensa

urbanización de pobladores indígenas que migran a las ciudades, que son expulsados de sus territorios o que forman parte de los contingentes de trabajo estacional que se desplazan en búsqueda de ingresos que les permitan cubrir sus necesidades vitales.

En materia laboral es corriente que la legislación establezca un régimen especial para los menores, basado en motivos físicos (menos fuerza muscular) morales, y también educacionales, sin embargo el trabajo infantil podrá ser autorizados cuando sea necesario para la subsistencia, a condición de que se trate de trabajos ligeros y no insalubres, de que su duración no exceda de dos horas diarias<sup>35</sup>.

El trabajo tiene que garantizar el ejercicio de sus derechos a la educación, cultura y profesionalismo, encomendándose la función de control a la defensoría de la Niñez y adolescencia. Según el código Niño, Niña y adolescentes nos referimos a trabajos peligrosos y en general las actividades que crean riesgos para la vida, salud, integridad física y mental. Y entre los derechos de estos menores también estipulados en nuestra normativa; de los Derechos laborales de organizaciones y participación sindical, y la capacidad de un sistema de aprendizaje que será organizado y ejecutado, supervisado por una entidad correspondiente, las mismas que gozan de una seguridad social controlada por el Estado.

Eliminar el trabajo infantil en áreas rurales requiere un enfoque comprensivo y que sugiere los temas de género. Implica abordar las causas fundamentales, comenzando por la pobreza y evitar que los niños y niñas se

---

<sup>35</sup> **MANUEL OSSORIO.** Diccionario de ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta SRL. 2009; Buenos Aires, 24<sup>a</sup>; Pág.906.

involucren en el trabajo infantil, esto requiere la colaboración con el gobierno, agrupaciones sociales y otros actores del desarrollo rural y agrícola.

### **3.9.- ADQUISICIÓN Y ACCESO A LA TIERRA.**

*“El Trabajo es la fuente para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, Toda persona tiene derecho a la propiedad individual o colectiva, siempre y cuando esta cumpla una Función Social.”<sup>36</sup>*

Esta disposición constitucional se encuentra reflejada en las normas agrarias como el pilar fundamental. En este sentido, el trabajo es el mecanismo principal para probar el cumplimiento de la función social y la función económica – social. El abandono o la falta de trabajo es la principal causa de expropiación de la tierra, por lo que este concepto es esencial para mantener la propiedad agraria.

- **LA FUNCIÓN SOCIAL**, se entiende como el aprovechamiento sustentable de la tierra, y constituye la fuente de subsistencia de bienestar y desarrollo socio-cultural de sus tierras. El cumplimiento de la Función Social se reconocen las normas propias de las comunidades, en tanto entendemos el desarrollo sustentable como el proceso por el cual se preservan los recursos naturales y proteger el medio ambiente en este sentido la protección de la tierra como un recurso en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>36</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL**, 7 febrero de 2009

- **SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA**, el saneamiento es el proceso técnico jurídico destinado a regularizar el derecho propietario de la propiedad agraria. Es un procedimiento que permite la verificación del cumplimiento de la función social y de la función económico – social.

Además permite la verificación de la legalidad del trámite agrario que dio lugar al título ejecutorial, permitiendo su convalidación o en su defecto su anulación. El saneamiento es un proceso que se realiza de oficio o a pedido de parte.

El saneamiento permitirá además la regularización de la propiedad en manos de poseedores que no cuentan con título ejecutorial, **quienes al demostrar el cumplimiento de la FES y la FS.**, podrán demandar la respectiva titulación perfeccionando de esa manera su derecho propietario.

- **MODALIDADES DE SANEAMIENTO;**

El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (**CAT-SAN**), es una modalidad de saneamiento de oficio en áreas predeterminadas por el INRA en la que se regulariza el derecho propietario además de realizar el catastro de la propiedad agraria en toda el área a ser saneada.

El saneamiento Simple de Oficio (**SAN-SIM**), tal como su nombre indica es una modalidad de saneamiento que se realiza a partir de la solicitud del propietario de la tierra.

El saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (**SAN-TCO**), es una modalidad destinada a sanear las tierras comunitarias de origen,

se ejecuta de oficio o a pedido de parte en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen

➤ **ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO;**

- ✚ **Preparatoria,** La etapa preparatoria tiene el objetivo de generar las condiciones sociales benignas en el área de intervención, los instrumentos técnicos, jurídicos y normativos para la ejecución del relevamiento de campo.
- ✚ **De Campo,** El punto de partida para la realización de cualquier trabajo de saneamiento de la propiedad agraria es la ejecución de la campaña pública o de reuniones de difusión destinadas a garantizar que los propietarios y poseedores de predios en una determinada zona estén al tanto de la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, con el acuerdo de los interesados y sus organizaciones se coordina el inicio del trabajo de medida y encuesta catastral y de verificación del cumplimiento de la Función Social (FS) y la función económica social (FES).
- ✚ **Resolución y Titulación,** Esta etapa debe ser ejecutada en la Dirección General de Saneamiento, abarca desde la remisión del proyecto de Resolución Final de Saneamiento hasta la entrega de títulos ejecutoriales y en el caso de que se identifiquen tierras fiscales. Una vez emitida la Resolución Final de Saneamiento, se notifica a los beneficiarios y en caso de no existir impugnaciones, se emiten e inscriben en el Registro de Derechos Reales los títulos ejecutoriales.

El Ámbito de aplicación del procedimiento común de saneamiento, en sus diferentes modalidades será ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de manera directa sin intervención de empresas. Toda propiedad agraria nivel nacional será saneada toda vez que cuente con antecedente en Títulos Ejecutoriales o en procesos agrarios en trámite y las posesiones agrarias anteriores al 18 de octubre de 1996.

Uno de los criterios para la adquisición del derecho propietario es la **Herencia** “el derecho de propiedad sobre la tierra de procesos agrarios titulados y en trámite, cuando medie fallecimiento del propietario o propietaria acreditado debidamente serán reconocido a nombre de los herederos, bajo régimen de indivisión forzosa y salvando los derechos de terceros. Si los herederos fueran menores de edad los **títulos ejecutoriales** serán emitidos en su favor”<sup>37</sup>

### **3.10.- SEGURIDAD JURÍDICA EN LA PROPIEDAD AGRARIA.**

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en Bolivia será otorgada por el resultado de las acciones de saneamiento y la consolidación de un marco institucional de los organismos técnico-jurídicos (INRA) y del Tribunal Agroambiental (TAA).

La seguridad jurídica" uniformemente entendida como "condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos

---

<sup>37</sup> **DECRETO SUPREMO No. 29215 Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545; artículo 273. Títulos Ejecutoriales.** documento público a través del cual el Estado Reconoce el derecho de propiedad agraria a favor de sus titulares, la entrega de los títulos ejecutoriales en el caso de “menores de edad serán entregados al tutor designado por la autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres.

que la integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio."

La seguridad jurídica es un principio fundamental del Derecho, ya que implica la denominada "certeza del derecho", que debe entenderse como la previsibilidad en materia jurídica, de tal manera que el administrado tenga la seguridad de que su situación jurídica no será arbitrariamente modificada sino en el marco de las leyes y procedimientos previamente establecidos y conocidos.<sup>38</sup>

Los principios asociados al concepto de seguridad jurídica, el de la irretroactividad de la ley, la tipificación de los delitos en un cuerpo positivo, las garantías constitucionales, la cosa juzgada y la prescripción.

La seguridad jurídica es, en el fondo, la garantía dada al individuo por el Estado de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos.

### **3.11. USOS Y COSTUMBRES Y CRITERIOS DE EQUIDAD.**

La Constitución Política del Estado en su artículo 171 establece que: "se reconocen, respetan y protegen, en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen,

---

<sup>38</sup> **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, mediante el AC 287/99-R de 28 de octubre de 1999

garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbres e instituciones”. En esta misma dirección la Ley INRA en su artículo 3 menciona que: “La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres”. Asimismo, la Ley de Participación Popular reconoce jurídicamente a las comunidades con todos sus “usos y costumbres”.

Asimismo, se definen criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer (Art. 3 Ley INRA), en correspondencia con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por Ley 1100 de septiembre de 1989). La Ley INRA combina el reconocimiento de todas las formas de propiedad individuales (pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria), con las formas de propiedad comunal (propiedades comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen), tomando en cuenta, entre otros, los siguientes principios:

Equidad en la distribución de la tierra: se introducen importantes elementos de equidad como la aplicación de criterios de igualdad en la distribución de la propiedad de la tierra a hombres y mujeres; el reconocimiento y respeto a títulos de propiedad colectivos para indígenas y campesinos; la dotación comunitaria gratuita de tierras; precios concesionales a los pequeños productores; reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias del país. Bolivia está reconociendo que los pueblos del oriente y occidente deben ejercer el derecho propietario sobre su tierra comunitaria de origen y sobre sus recursos naturales renovables.



En este sentido, las reformas en las políticas de tierras tienen como propósito avanzar hacia una mayor sostenibilidad y equidad; sin embargo, es compatible el ejercicio de los usos y costumbres.

- ∩ Las normas y costumbres locales en aquellas formas de propiedad reconocidas como propiedad comunitaria y Tierras Comunitarias de Origen en la práctica puede estar limitando los criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra.
- ∩ El propio derecho a la tenencia de la tierra por parte de la mujer se encuentra disminuido bajo las actuales prácticas de sucesión de la propiedad individual normado de igual manera por los usos y costumbres, que privilegian a los hombres, y la ausencia de distribución efectiva de la propiedad en caso de divorcio
- ∩ En la mayoría de las prácticas de sucesión la mujer recibe tierra en herencia en menor cantidad y calidad que el hombre, se preferencia la herencia a los hijos hombres, y en algunos casos a los hijo(a)s menores; aunque también se puede destacar que al presente se vienen flexibilizando las normas de herencia y existe una tendencia a que hombre y mujer reciben tierras por igual (por lo menos en lo que a comunidades campesinas se refiere)

Por último, resulta importante reflexionar en relación a cuáles son las posibilidades reales para que las mujeres puedan acceder a nuevas tierras a partir de los propios mecanismos del mercado<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> **PACHECO**, Diego. Tierra del padre o del marido, da lo mismo. Fundación TIERRA, 1998.

Y Esta relación es percibida por mujeres, quienes manifiestan la existencia de: "...mecanismos de exclusión implícitos y obstáculos socioculturales explícitos en la distribución del poder y el manejo de los recursos que mantienen a las mujeres en gran medida al margen de los procesos de participación y toma de decisión<sup>40</sup>".

Si bien existen normas culturales que regulan el acceso a los recursos, también es cierto que algunas de ellas reproducen un trato poco equitativo hacia las mujeres, en este sentido, se debe llegar a una síntesis satisfactoria, según los casos, en lo que a usos y costumbres y criterios de equidad de género se refiere.

### **3.12. EL DERECHO AGRARIO BOLIVIANO COMO DERECHO SOCIAL.**

*"El derecho agrario es la rama de derecho que se ocupa del conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola". Mendieta y Nuñez, 1983.*

El derecho agrario se constituye como una sub-rama del derecho social, ya que su objeto es el estudio de las relaciones de grupos sociales que se encuentran en desventaja y que por lo tanto requieren de un conjunto normativo especial que les otorgue protección y les permita ejercer a plenitud sus derechos públicos y privados.

---

<sup>40</sup> [www.fundacióntierra.gob.bo](http://www.fundacióntierra.gob.bo)

“ El Derecho Social Agrario es el conjunto de normas y principios que se ocupan de disciplinar las relaciones jurídicas del sector agrícola y de regular la distribución de la propiedad y tenencia de la tierra, a fin de establecer la justicia social en el campo”.<sup>41</sup>

De estas últimas anotamos como de gran interés la definición de **Acosta – Cazaubon** que introduce un elemento central en la conceptualización del derecho agrario, cual es el de la “Justicia Social”, que se relaciona ampliamente con el concepto más común asociado a la materia, que nos retrotrae a los conceptos esenciales del Constitucionalismo social, que incorpora a la práctica del derecho agrario moderno, las consideraciones relacionadas con el bienestar general por encima del bienestar individual, la búsqueda intencional de equidad en el acceso a la tierra y la atención preferente a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Es importante señalar que el desarrollo del derecho agrario ha seguido dos corrientes principales; la del constitucionalismo social, que incorpora los conceptos de la función social, el derecho de propiedad condicionado, la intervención del Estado etc. que lo relaciona con el derecho público, y la del civilista, que lo asocia a al derecho privado, capitalista orientado exclusivamente a la propiedad absoluta, a la producción de bienes, al mercado de tierras, a la consideración de la tierra como un bien transable, etc. En nuestro país, claramente se impuso la corriente del constitucionalismo social y desde 1967 este se ha constitucionalizado hasta nuestros días.

---

<sup>41</sup> **JESÚS RAMÓN ACOSTA-CAZAU BÓN**, "Manual de Derecho Agrario", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Ed Maracay, 1967.pag. 66.

El carácter social del derecho agrario en Bolivia, se basa en las siguientes premisas:

El dominio originario de la nación sobre la tierra, que permite que sea el Estado el que se ocupe de la distribución, redistribución y control del acceso y uso de la tierra en Bolivia.

Que se acuda solo de manera supletoria al marco legal general, al contar con una jurisdicción específica, lo que permite considerar la temática a partir de una fundamentación de orden social, en busca de la equidad y la atención a los que menos tienen, lo que actualmente se denomina la discriminación positiva. Establece además las más duras sanciones, pérdida del derecho propietario, a quien establezca relaciones servidumbres en la explotación de la tierra.

Finalmente que considere de manera explícita el componente ambiental y de preservación del recurso para las generaciones futuras, al obligar al uso del recurso de acuerdo a su aptitud natural y a la consideración de la integralidad en la consideración de la tierra y no solo su vocación productiva, como ocurría en el pasado.

### **3. 13. ANÁLISIS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DENTRO DE LOS PROBLEMAS GÉNERO GENERACIONAL.**

El análisis de la situación en el que se desenvuelven los niños, niñas, adolescentes y mujeres que heredan su porción de tierra, territorio determina, que el contexto de desarrollo normativo aplicable al reconocimiento de los derechos de este sector poblacional en el área rural principalmente altiplánica y de los valles aún no es reconocida formalmente.

En consecuencia el presente trabajo se efectuó en dos etapas consistentes en la revisión de expedientes para identificar algunos casos necesarios e inherentes a la investigación, la otra fase incluye el trabajo en el área rural con especialistas del INRA y autoridades o delegados de las Comunidades en cuestión a efectos de tener mayores y mejores datos del proceso y resolución de los conflictos relacionados con la temática; determinándose características conflictivas de discriminación y limitación al ejercicio de los derechos de este sector poblacional.

### **3.13.1. GENERO, GENERACIONAL.**

Considerando que la problemática de género generacional es transversal a las relaciones sociales en todo contexto y ante la identificación de conflictos de género en el proceso de saneamiento, se procuraron diferentes acciones para que la intervención contemple la incorporación de un enfoque adecuado, el análisis de la documentación se ha concentrado principalmente a la valoración sobre el enfoque de género en el acceso y tenencia legal de la tierra y no considera la resolución de conflictos sobre los problemas generacionales relacionados con el derecho propietario para los niños, niñas y adolescentes.

Para optar por la implementación de metodologías para la incorporación del enfoque de género en el proceso de saneamiento se identificó las siguientes problemáticas, en el caso específico del saneamiento de la propiedad agraria colectiva resalta la cuestión del patrón, que se remite al ejercicio de derechos individuales al interior de los derechos colectivos.

□ **PROBLEMAS GENERACIONALES:**

No.	ITEM	DETALLE
1	Patrón	Cuando al interior de las comunidades y TCOs se efectúa el registro de los poseedores, niños, niñas, adolescentes y mujeres cual fuese su estado civil algunas veces son omitidos, y al casarse, enviudar o divorciarse las mujeres, y los niños, adolescentes que quedan en orfandad se ven desprotegidos de su derecho propietario de tierras que trabajaron.
2	Patrón	Las reuniones dentro de las comunidades separan a las mujeres y niños de los hombres limitando la participación activa en la toma de decisiones y resolución de conflictos.
3	Herencia	Las formas tradicionales de acceso a la tierra privilegian a los hombres, se dice que “las mujeres son prestadas”, que hacen perder los apellidos y pueden introducir foráneos a las comunidades, afectando la propiedad colectiva, cuando las mujeres heredan la tierra, tienen problemas con su reconocimiento político y organizacional; asimismo, no se reconoce el derecho sucesorio de los niños, niñas y adolescentes porque no tienen ni conservan la madurez ni la fuerza para trabajar la tierra y la comunidad pierde muchos recursos tratando de ayudarlos o asistirlos.
4	Mujeres, niños, niñas y adolescentes	Cuando las mujeres, niños, niñas y adolescentes heredan terrenos se les cuestiona, margina y se les atribuyen un supuesto desconocimiento de los “usos y costumbres”.

5	Estado Civil	Existe discriminación de género para las mujeres en los diferentes estatus civiles. Como solteras no se las toma en cuenta y se espera a que se casen. Como concubinas se las enjuicia moralmente y aunque trabajen la tierra honradamente no se las reconoce ni en sus tierras, ni en las tierras de sus maridos. Cuando están casadas, muchas veces pierden derecho a las tierras donde nacieron y no son bien recibidas en las tierras de sus esposos. Al divorciarse, son enjuiciadas moralmente, no pueden reclamar la tierra que trabajaron en su matrimonio y no pueden volver a las tierras paternas. Al enviudar, dependen de los hijos varones, muchas veces no se reconoce su propiedad en las tierras de su esposo y tampoco pueden volver a las tierras donde nacieron.
6	Violencia	Los problemas citados anteriormente, remiten a formas de violencia y discriminación que se ejercen en contra de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Estos problemas se agudizan mucho más cuando son de conocimiento público, muchas veces son castigados en sus comunidades, los castigos físicos y emocionales afectan profundamente a las mujeres, a los niños y jóvenes, que no ven alternativas en sus comunidades y organizaciones territoriales.
7	riesgos	Algunas autoridades campesinas orientan a su beneficio la resolución de conflictos sobre el derecho propietarios de las tierras de mujeres y niños, niñas adolescentes que no cumplen la función social, para que las mismas se vuelvan comunitarias ya que estas pueden ser de beneficio colectivo o ser repartidas entre los comunarios.

Seguramente se encontraran muchos más conflictos, sin embargo, los señalados son identificados para la investigación.

En consecuencia surge la siguiente pregunta; ¿Cómo enfrentan estos conflictos, ejerciendo usos y costumbres, respetando mutuamente y avanzando como Pueblos Indígenas?

Identificando dos momentos, uno el de las comunidades y pueblos que aplican sus usos y costumbres sin vulnerar derechos porque fueron capacitados u orientados en la forma de resolución de conflictos sin vulnerar el derecho de sus pobladores, respetando las diferencias de género y generacionales; y el otro momento es lo contrario, las comunidades o pueblos se respeta las diferencias señaladas.

Los procesos de capacitación consideran talleres planteados en las comunidades para regular procesos y tratar temas avocados a fortalecer capacidades de la mujer niños, niñas y adolescentes que permitan superar conflictos sobre tierras. Se propusieron ejercicios escritos de sensibilización, preguntas puntuales respecto a casos concretos que problematizan la situación género generacional y su acceso a la tierra.

Para emprender la aplicación de estas actividades se establecieron acuerdos regionales, en muchos casos la participación de las mujeres no llega al 10% de los asistentes, lo cual implicaba la poca participación que tienen éstas en los espacios públicos, pues la convocatoria, las señalaba explícitamente.

Sin embargo, el abordaje en la temática suscitó interés respecto al proceso de saneamiento, donde la propiedad de la tierra adquiere un carácter colectivo, dando paso a que los “usos y costumbres” locales tengan el protagonismo para normar y regular la distribución de tierras.



Los comunarios expresan sobre la dificultad de compatibilizar los usos y costumbres, con la normativa existente; sin embargo al interior de las comunidades, son los usos y costumbres los que norman la distribución de las tierras sin embargo no consideran los problemas que suscitan las formas de heredar la tierra, que trae consigo importantes temas de discusión, como la importancia en el contexto rural de señalar que la mujer cuando se casa pierde su lugar de origen llegando incluso a interpelar su identidad originaria y que los niños, niñas y adolescentes al quedar en orfandad son vulnerable a perder el derecho propietario de su tierra al no cumplir con los parámetros exigidos por las comunidades respecto a la función social de la tierra.

Las relaciones de género generacional, conlleva polémica en la estructura organizativa a nivel comunal y familiar, la construcción y consolidación de los usos y costumbres locales es el pilar más importante y visible, hacia la problemática del acceso y tenencia de tierra de los niños, niñas y adolescentes al interior de la comunidades, es importante la necesidad reivindicativa a partir de la obtención de los títulos y la dinámica de las normas internas sobre la tenencia de la tierra, en función de alcanzar mayor equidad.

### **3.13.2. ACCESO Y TENENCIA DE LA TIERRA.**

Ante la poca viabilidad del tratamiento de conflictos desequilibrio en las relaciones dentro de las comunidades sobre el acceso y tenencia a la tierra se plantea un ejercicio que reunía a diferentes actores en la discusión de la problemática de la propiedad de la tierra de las mujeres y menores de edad.

Se selecciona cuatro (4) casos que revelan conflictos en los que las mujeres, niños, niñas y adolescentes se sienten afectadas a verse, en el

proceso de la titulación colectiva. Estos casos identificados afectan el acceso a la tenencia de tierras:

No.	CASO	CONFLICTOS
1	<p>Paulina, como hija única hereda las tierras sin documentación de sus padres fallecidos. Menor de edad y con pretensiones de un hombre ajeno a su comunidad, sufre el avasallamiento de sus terrenos de parte de los vecinos, además de atropellos a causa de la condición de su pretendiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herencia no documentada.</li> <li>- Avasallamientos intra - Comunidad</li> </ul>
2	<p>Santusa y sus 2 hermanas heredan las tierras de sus padres. Las hermanas que no trabajarán sus tierras, las ceden a Santusa que aún siendo soltera y menor de edad es discriminada por su comunidad, pese a que su nombre figura en el padrón de contribuyentes y cuenta con un título individual, cansada del hostigamiento, contrae matrimonio en otra comunidad y sólo retorna para cumplir con las costumbres. Con los años, Santusa tiene la necesidad de volver a trabajar sus tierras, pero los comunarios ya dispusieron de sus terrenos y se niegan a devolvérselos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minoría de edad.</li> <li>- Soltería, estado civil no respetado.</li> <li>- Herencia documentada</li> <li>- Cumplimiento de usos y costumbres respecto a disposiciones comunales del territorio.</li> </ul>

3	<p>Emiliana luego de 15 años de un matrimonio difícil a causa del alcoholismo de su esposo, decide divorciarse a través de la justicia ordinaria. La comunidad a la que pertenece el ex esposo no comprende esta decisión y no respeta la división de propiedad que conlleva el divorcio, la maltrata e intimida constantemente para que abandone la comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia Intrafamiliar</li> <li>-Divorcio y perdida de su parcela</li> <li>-Intimidación de la comunidad hacia una mujer (maltrato psicológico).</li> </ul>
4	<p>Felipe un niño de 14 años queda huérfano, sin embargo conoce todo sobre el trabajo de la tierra porque desde los ocho años trabajaba con sus papas en las actividades propias de la familia. Desde luego la comunidad asumirá la tutela del menor de edad y el podrá seguir viviendo en su casa pero los terrenos serán devueltos al dominio de la comunidad y quien sea designado al cuidado de la tierra asumirá la tutela de Felipe. Felipe conoce sus derechos porque en el proceso de saneamiento le han informado sobre ellos y exige a la comunidad no despojarle de sus tierras y permitirle seguir cumpliendo con la función social bajo la tutela de la comunidad, las actuales autoridades no quieren anotarlo como contribuyente por su condición de menor de edad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No reconocimiento del trabajo de los niños, niñas y adolescentes de parte de la comunidad.</li> <li>-Atribución de la tierra no trabajada.</li> <li>- Contradicción entre las normas comunales con las normas legales vigentes.</li> <li>-Amedrentamiento y avasallamientos.</li> </ul>

5	Félix Paredes Pérez a sus 6 años queda huérfano y bajo custodia de sus abuelos los que cuidan de él y sus tierras, a sus 12 años es enviado a La Paz periodo en el que sus abuelos fallecen, al retorno a su comunidad siendo ya mayor de edad encuentra que sus parientes lejanos apoyado por las autoridades comunarias dividen sus tierras , para áreas comunales y otras en poder de sus tíos quienes atribuyeron el cumplimiento de la función social registraron a su nombre las tierras que partencia a Félix	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herencia no documentada</li> <li>- Avasallamiento dentro de la comunidad.</li> <li>- Incumplimiento de la Función Social por acceder a la Educación.</li> <li>- Contradicción entre los usos y costumbres y los derechos instituidos para el menor de edad.</li> </ul>
---	--	---

Es importante que los derechos de las mujeres los niños, niñas y adolescentes insertos en las leyes agrarias sean consensuados y complementados con los usos y costumbres de las diferentes comunidades de manera que no exista vacíos jurídicos relacionados con la problemática de género y generacional.

Los espacios de concertación se proyecten a que las instituciones estatales, y Autoridades Originarias consideren los conflictos cotidianos que deben enfrentar las mujeres, niños, niñas y adolescentes campesinos, en consecuencia la contribución de esta investigación es visibilizar la problemática del acceso y tenencia de tierras de esta población discrimina, esta es la razón para impulsar la solución de los conflictos y la socialización de las normas relacionadas al tema de investigación.

### **3.14. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS.**

Una etapa particular en la solución de conflictos es el proceso de saneamiento de Tierras, las técnicas y reglas de conciliación en el tratamiento de conflictos en el proceso.

De los 100 conflictos identificados y revisados dentro del proceso de saneamiento 55 corresponde a demandas por problemas de reconocimiento de género y un 45 a demandas por reconocimiento generacional;

Por estos hechos consideramos importante siempre la participación del Estado a través del INRA e Instituciones Estatales para orientar los derechos de los menores ya sean individuales y colectivos para resolver los conflictos apropiadamente.

### **3.15. ANALISIS NORMATIVO Y SOCIAL DE LA REALIDAD INFANTIL AGRARIA.**

En muchos países el trabajo infantil es principalmente un problema agrícola. En todo el mundo, el 60 por ciento de todos los niños trabajadores con una edad comprendida entre los 5 y los 17 años trabajan en la agricultura (incluidos el cultivo, la pesca, la agricultura, la selvicultura y la ganadería) lo que equivale a más de 129 millones de niñas y niños. La mayoría de estos niños trabajadores (el 67,5 por ciento) son miembros de la familia que no cobran ninguna retribución. En el sector agrícola, este porcentaje es mayor. Además, los niños entran muy pronto en el mercado laboral –en algunos casos, se trata de niños que tienen entre 5 y 7 años.

La pobreza junto con el acceso limitado a una educación de calidad, unas tecnologías agrícolas inadecuadas, un difícil acceso a la mano de obra adulta, unos altos riesgos y peligros, así como unas actitudes tradicionales respecto a la participación de los niños a las actividades agrícolas son las principales causas del trabajo infantil en la agricultura.

Puede ser positivo que los niños participen en algunas actividades no peligrosas, pues favorece la transferencia de conocimientos entre generaciones y la seguridad alimentaria de los niños en especial en los cultivos familiares, la pesca a pequeña escala y la ganadería. Es importante establecer una distinción entre tareas ligeras que no causan ningún daño al niño y el trabajo infantil, el cual interfiere con la escolarización obligatoria y puede perjudicar la salud del niño o su desarrollo físico y mental, en función de las horas y de las condiciones de trabajo, la edad del niño, las actividades realizadas y los riesgos que acarrearán.

La participación en algunas actividades agrícolas debe diferenciarse del trabajo infantil.

Unas tareas adaptadas a la edad del niño que conlleven riesgos menores y que no representen un obstáculo a la escolarización y al disfrute del tiempo libre pueden perfectamente formar parte de una infancia normal en un contexto rural. Los jóvenes acostumbrados a desempeñar ciertas tareas agrícolas tienen más confianza en sí mismos, más autoestima y están más seguros de sus capacidades profesionales. Por consiguiente, es importante establecer una distinción entre tareas ligeras que no causan ningún daño al niño y el trabajo infantil, el cual interfiere con la escolarización obligatoria y puede perjudicar el desarrollo personal y la salud del niño, en función de las horas y de las condiciones de trabajo, la edad del niño, las actividades realizadas y los riesgos

que implica, la continuidad entre los hogares rurales y el lugar de trabajo y las tradiciones que fomentan la participación de los niños en las actividades agrícolas desde una temprana edad.

La discriminación de género, la edad y las normas culturales distinguen el tipo de trabajo realizado por niñas y niños así como el número de horas trabajadas y el derecho a la educación. Las diferencias de género en el trabajo infantil aumentan con la edad. En muchos casos, considerando las tareas domésticas los niños trabajan más horas lo que les deja menos tiempo para los estudios.

Es pertinente precautelar el derecho propietario de menores de edad más con el riesgo de ser expropiadas por no cumplir con la función Social, es imprescindible que el Estado donde además este en estrecha coordinación con el Instituto de Reforma Agraria realice las gestiones necesarias de protección de los menores de edad campesinos, saneando estos espacios físicos, con el fin de que todos dentro de nuestro estado vivan en armonía, paz, sin discriminación, como ideal de la Constitución política del Estado Plurinacional.

Nuestra normativa boliviana, determina que las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial con identidad, asimismo, otorga a la comunidad el privilegio de que al interior de su territorio sus autoridades *“aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”* en la administración de sus territorios, base para que la jurisdicción indígena originario campesina, ejerza en los ámbitos personal, material y territorial y están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la comunidad.

El tema agrario y de acceso y aprovechamiento a la tierra, ha sido tradicionalmente un elemento central en este pacto social y en las políticas que desarrolla el Estado y los diferentes gobiernos, ya que el recurso tierra es uno de los acervos más importantes de cualquier sociedad, no solo por la riqueza que supone en sí misma, como generadora de crecimiento económico a través de la producción, sino también como el espacio vital en el que las sociedades desarrollan sus usos, costumbres y tradiciones.

En este contexto la aplicación del instituto de la Función Social de la tierra como instrumento para garantizar el uso y aprovechamiento sostenible de la tierra y que esta cumpla con sus fines de generar bienestar y producción, han desatado las más vehementes protestas de parte de varios sectores, preocupados por la inseguridad jurídica y la inestabilidad creada por la permanente revisión de cumplimiento de estas limitaciones al derecho que dan lugar a la posibilidad de la pérdida de su propiedad.



## **CAPITULO IV**

### **MARCO PRÁCTICO**

Este acápite está dirigido a personal relacionado con el ámbito jurídico ya que ellos conocen como se ha desarrollado las políticas de de gestión y saneamiento de tierras, impuesto en los últimos años. Tomando de referencia de que Bolivia es un país situado en el centro de América del Sur con una extensión de 1.098.581 Km<sup>2</sup> y una población multi-étnica y pluricultural de cerca de 9 millones de habitantes de los cuales alrededor del 63% viven en las áreas urbanas y cerca al 37% en las áreas rurales del país.

Está considerado como el país menos desarrollado del Cono sur, apenas se encuentra en el lugar 117 del Índice de desarrollo humano de 174 países considerados, encontrándose en la parte baja de la franja de desarrollo medio. Esta situación agrava si se considera que en el área rural del país cerca al 90% de la población no cuenta con acceso a los servicios básicos, cerca al 80% vive en situación de pobreza, el 65% de la población es analfabeta funcional y este porcentaje aumenta si se considera exclusivamente la situación de las mujeres, la tasa de mortalidad infantil es de 67 por cada 1000 nacidos vivos y aumenta en el área rural a cerca de 90 por cada 1000 nacidos vivos.

No es casual que Bolivia aparezca como uno de los países más inequitativos del mundo, donde el 20% más rico recibe 60 veces más que el 20% más pobre mientras que en países como Austria el 20% más pobre recibe 3 veces menos ingresos que el 20% más rico del país. De hecho la región más desigual del mundo es América Latina y dentro de este continente Bolivia es el país más desigual, ratificando lo mencionado anteriormente sobre la necesidad de actuar sobre esta realidad que a todas luces es indeseable y potencialmente explosiva.

En este contexto el acceso a los recursos naturales renovables se constituye en un aspecto estratégico de cualquier acción dirigida a solucionar esta problemática y dentro de los recursos naturales se considera con absoluta prioridad el tema de la tierra, su dominio, su pertenencia y su explotación son los elementos centrales de la política de tierras que determina el comportamiento global del sector.

En Bolivia el acceso a la tierra ha estado caracterizado por la inequidad y el discrecionalismo, que han contribuido de manera decisiva a profundizar las condiciones estructurales de pobreza y exclusión y a limitar toda posibilidad de desatar procesos de desarrollo que corrijan esta situación.

Los últimos datos sobre la distribución de tierras muestran la inequidad en el acceso a la tierra, expresada en que el 24% de los beneficiarios de la dotación de tierra en el país, recibieron más del 50 % de la tierra. Esta situación se agrava, si se considera que el 96% de los beneficiarios recibieron menos de 100 has y que el 0,6% recibió entre 2500 y 50.000 has.

#### **4.1 Los resultados del saneamiento y distribución de tierras 1996 – 2010**

No cabe duda que se pueden diferenciar dos periodos claramente diferentes desde la aprobación de la Ley INRA hasta nuestros días. Por una parte el periodo entre 1996 y el 2006, en que se puso en marcha las instituciones y los procedimientos establecidos en la ley INRA.

Es evidente que la fuerte presencia y capacidad de presión de los sectores empresariales, particularmente del oriente dificultaron la aplicación plena de la ley y alcanzar los objetivos previstos. Tampoco existió una gran voluntad política en los sucesivos gobiernos para dinamizar el nuevo proceso agrario, ya que las presiones sectoriales provenían de los principales aliados de

estos gobiernos, por lo que los resultados no fueron todo lo alentadores que se esperaba, como se puede ver en el cuadro siguiente, que muestra que los resultados del saneamiento y titulación de tierras en ese periodo fueron modestos, aunque también hay que anotar que fue en ese periodo en que se preparó e iniciaron la mayor parte de los procesos de saneamiento en el país, que luego fueron titulados por el actual gobierno.

Un segundo periodo se observa a partir del triunfo del Movimiento al Socialismo, en que el nuevo gobierno planteo una nueva política de tierras claramente orientada a la atención prioritaria de los sectores indígenas y campesinos; una política que prioriza la dotación colectiva frente a la individual, la regularización del derecho propietario de manera preferente para los poseedores de pequeñas propiedades y solares campesinos en detrimento de los poseedores y propietarios de medianas propiedades y empresas agropecuarias.

Toda esta lógica parece estar orientada a fortalecer una suerte de propiedad comunal como base de una política agraria anti-mercado, bajo la lógica de apoyar las bases electorales del actual régimen, ya que es evidente que el proceso de titulación se encuentra fuertemente impregnado de contenidos político-electorales, en detrimento de los aspectos técnicos de la regularización del derecho propietario.

El INRA presentó un informe actualizado de los resultados el saneamiento que a diciembre de 2010 muestra que el 51.45% del territorio nacional se encuentra saneada o en proceso de saneamiento, mientras que el 40% se encuentra a la espera de que se inicien los procesos técnico-administrativos para regularizar el derecho propietario.

**Cuadro N°1.**

<b>Avance en saneamiento y titulación de la tierra en Bolivia, 1996- 2010.</b>				
Situación del proceso de saneamiento de tierras	Período 1996-2005			
Periodo 2006-2010				
Hectáreas %	Hectáreas %			
Superficie total objeto saneamiento	106.751.722	100	106.751.722	100,00
Superficie saneada y titulada	9.319.425	8,73	54.927.533	51,45
Superficie en proceso de saneamiento	36.840.019	34,51	10.557.765	9,89
Superficie sin sanear	60.592.277	56,76	41.266.423	38,66

**CIPCA, 2011.**

En el cuadro anterior se presentan los datos del proceso de saneamiento, realizando una comparación entre los periodos 1996-2005 y 2006-2010, que nos muestran que en el último periodo se avanzó significativamente en el proceso de conclusión y titulación de tierras en el país, ya que al 2010 se habría saneado y titulado el 51% de la superficie saneable en el país. Aquí se nota la marcada diferencia con el periodo 96-05, cuando apenas se había titulado el 8.7% de las tierras.

Sin embargo, es importante aclarar que la puesta en marcha de un proceso tan complicado como el que nos ocupa demandó más tiempo del esperado, a lo que debemos sumar la evidente falta de voluntad política en los anteriores gobiernos para acelerar el proceso de titulación, particularmente de Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) cosa que no ha ocurrido con el actual gobierno. Todo lo contrario, la mayor parte de las tierras tituladas recientemente corresponden a demandas indígenas de TCO's.

En el siguiente cuadro se aprecian los marcados sesgos en uno y otro periodo. Por una parte, se observa que en el periodo 53-93 el 40% de las tierras dotadas por reforma agraria se destinaron a las empresas agropecuarias, particularmente en el oriente del país, mientras que los campesinos, indígenas

y comunidades, apenas recibieron el 30% de las tierras, confirmando lo señalado anteriormente de la inequidad en la distribución de tierras dotadas por la reforma agraria.

Por otra parte en la columna que muestra los resultados de la titulación de tierras en el periodo 96-10, se observa que el énfasis se realizó en la titulación de las TCO's, que corresponden al 40% del total nacional, mientras que la empresa agropecuaria solo fue titulada en un 3.45%.

Esta tendencia seguramente continuará y se profundizará, dado que las modificaciones a la ley INRA priorizan la distribución y redistribución para las familias campesinas e indígenas, de forma colectiva o comunitaria, con lo que los propietarios empresariales y los medianos productores, que característicamente son también, en su mayoría, pequeños empresarios, tendrán pocas oportunidades de acceder a tierras en el país.

**Cuadro N°2:  
Titulación por tipo de propiedad, periodos 1953 a 1993 y 1996-2010**

Tipo de propiedad	Periodo 1953 a 1993		Periodo 1996-2010	
	Superficie (ha) %		Superficie (ha) %	
Empresa	23.011.055	40	1.896.239	3,45
Mediana	16.231.729	28	1.135.154	2,07
Pequeña	4.850.839	9	2.577.726	4,69
Propiedad Comunarías	12.289.511	21	6.261.463	11,40
Solar Campesino	23.866	0	717	0,00
Sin datos	898.323	2	-	
-				
Tierra Comunitaria de Origen	-	-	21.980.304	40,02
Tierra Fiscal	-	-	21.075.929	38,37
Total general	57.305.323	100,00	54.927.533	100,00

Ahora bien, es evidente que el proceso de saneamiento y titulación que se realiza desde el 2006 está modificando efectivamente la composición de la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia. Esta absolutamente claro que se está priorizando la titulación colectiva en desmedro de la titulación individual y que se está priorizando la titulación a indígenas y campesinos, particularmente del oriente.

Sin embargo, esta situación debe relativizarse ante la constatación de que todavía resta por sanear casi el 51% de las tierras del país, y que se tiene ahora que abordar el saneamiento en los departamentos del occidente del país, donde predomina la propiedad individual parcelaria y donde los problemas de minifundización de la tierra son dominantes, lo que dificultará considerablemente alcanzar las previsiones legales de concluir el saneamiento hasta el año 2013.

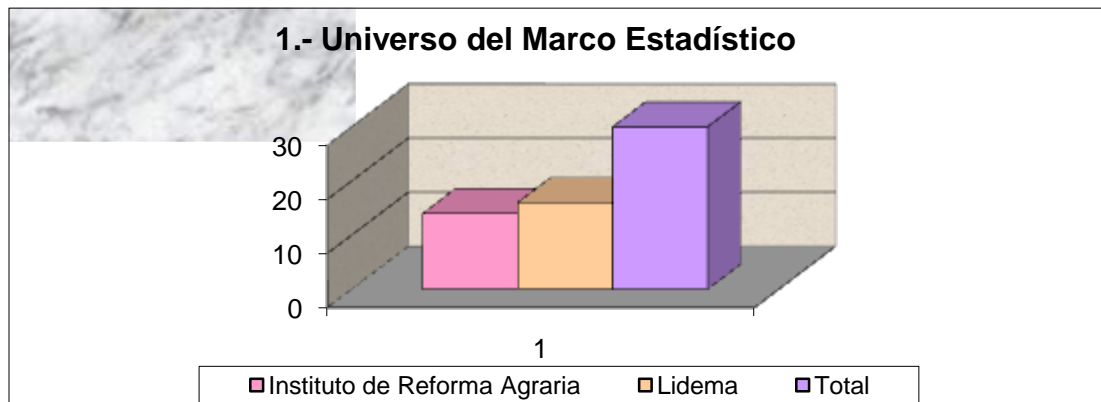
Por otra parte es importante anotar que el proceso de saneamiento de la propiedad ha permitido identificar más de 19 millones de hectáreas de tierras fiscales y casi 6 millones de tierras disponibles para distribución, de las cuales en el último periodo se han entregado en el marco de programas de asentamientos humanos casi un millón y medio de hectáreas, cumpliendo de esta manera con una de las previsiones de la política agraria de dotar de tierras a quien no la posee o la posee insuficientemente.

Sin embargo, el precepto que obliga al Estado a prestar asistencia técnica y financiera a las comunidades recientemente dotadas nos e está cumpliendo adecuadamente, con lo que se corre el riesgo de caer en uno de los más graves defectos de la reforma agraria del 53, cual fue la falta de apoyo a los campesinos dotados, que dio lugar a la marcada disminución de la producción y productividad agraria y la aparición del fenómeno del surcofundio.

## 4.2. Universo del Marco Estadístico.

Gráfico N° 1

### Marco Estadístico



Fuente: Elaboración propia<sup>42</sup>.

Debido a que la problemática analítica del tema de investigación monográfico se tuvieron que recurrir a fuentes cercanas a las políticas de Saneamiento y gestión de tierras, para que los mismos determinen la viabilidad de sesión de tierras no productivas a personas que quieran repoblar no tengan los suficientes medios económicos, y poderlos destinar a estas tierras con un fin social y productivo, mas cuanta se trate de dotar de tierras a menores de edad en estado de orfandad, puesto que ellos representan las nuevas masas políticas que generan desarrollo al país.

Evidenciamos que nuestro territorio cuenta con una amplia extensión de territorial que no se encuentra ocupada, por lo tanto no se está sintiendo soberanía en la misma debido a solo está ocupada un tercio del territorio nacional, por lo cual planteamos la necesidad de la redistribución de tierras a pueblos indígenas originarios y a menores huérfanos.

<sup>42</sup> Fuente Propia

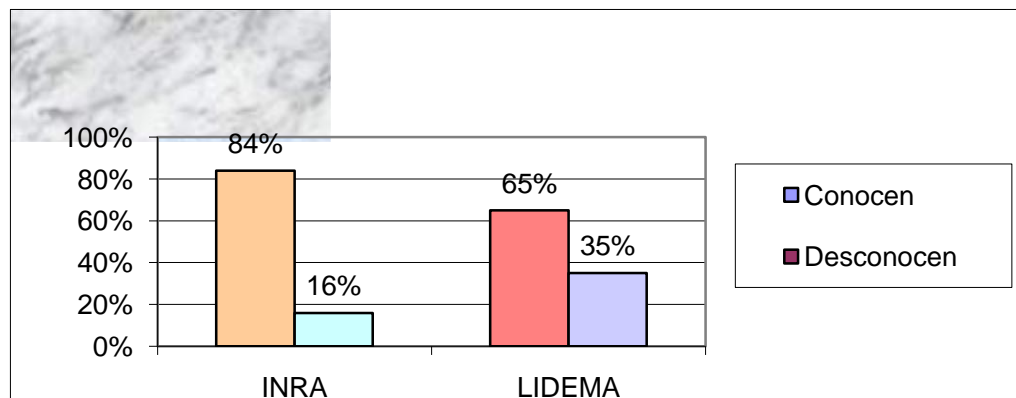
Otro factor que debe ser restringido hasta que el huérfano menor de edad adquiera estas tierras, es pertinente precautelar este derecho, mas con la osadía que tienen las comunidades campesinas al expropiar tierras que no cumplan función social, no se valido sobre todo en este caso para eso es pertinente. Precautelando los derechos propietarios del menor.

Es imprescindible que el Gobierno Nacional realice las gestiones necesarias de dotación de tierras fiscales, que no cuentan con dueños para planear políticas de asentamientos a comunidades, que se encuentran pugnando por espacios territoriales, donde además se en estrecha coordinación con el Instituto de Reforma Agraria, saneando estos espacios físicos, con el fin de que todos dentro de nuestro estado vivan en armonía, paz, sin discriminación, como ideal de la Constitución política del Estado Plurinacional.

#### 4.2. Conocimiento sobre políticas de precaución de políticas agrarias de menores de edad en caso de orfandad.

Gráfico No. 2

##### Grado de participación según institución



Fuente: Elaboración propia<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Fuente Propia



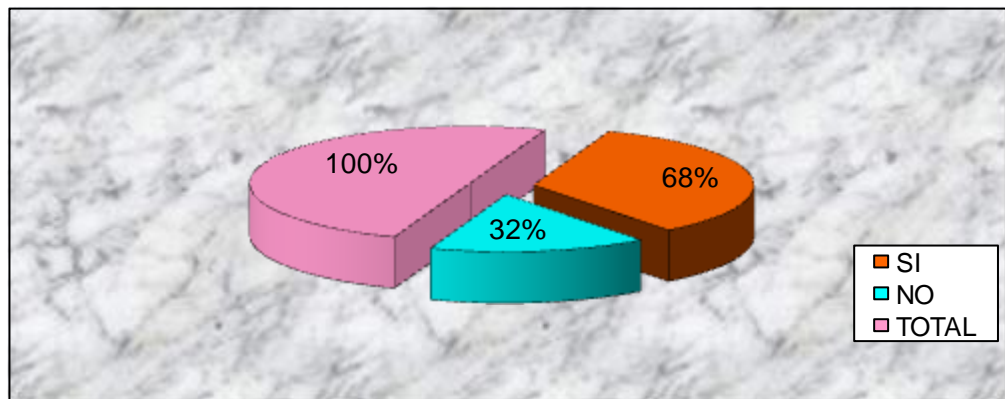
Por los datos anteriores, se observa que tanto a nivel del INRA o Instituto de Reforma Agraria (65%) como miembros del plantel de LIDEMA (84%), conocen en qué consiste o involucra la sobre políticas de precaución de políticas agrarias de menores de edad en caso de orfandad. Ya que en estos últimos años se trata de proteger el patrimonio territorial del Estado mediante organizaciones no lucrativas con un fin altruista, pretendiendo albergar huérfanos deberían asentarse en territorios productivos con mayores posibilidades de desarrollo, ya que estos se constituyen en el pilar de desarrollo alternativo, para que cumplan una función económico social con la sociedad, con la salvedad de que estos derechos agrarios sean precautelados hasta la mayoría de edad evitando usos y costumbres comunarias.

**4.3. Efectividad de la Política de saneamiento de tierras que no cumplan la función social y la repartición de tierras a menores de edad huérfanos que quieran contribuir al país, con una finalidad de desarrollo productivo.**

### **Gráfico No. 3**

**Efectividad de la Política de saneamiento de tierras que no cumplan la función social por parte del Instituto de Reforma Agraria y la repartición de tierras a huérfanos que quieran contribuir al país, con una finalidad de desarrollo productivo.**

**(Ver gráfico en la siguiente página)**



Fuente: elaboración propia<sup>44</sup>.

El proyecto de Reforma Agraria había sido pensado como un acto de justicia destinado al liberar al indio de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país, y para garantizarle esa libertad, había que dotarle de una base material: La tierra.

La abolición del latifundio y las formas de explotación servidumbral significaban la finalización del sistema feudal. El propio Decreto Supremo 3464, emitido el 2 de agosto de 1953 refiere explícitamente ese propósito, en tanto: “los campesinos que hubiesen sido sometidos al régimen de trabajo y explotación feudal son declarados propietarios de las parcelas que poseen y trabajan”.

El principio de que la tierra es para quien la trabaja fue planteado ante un sistema de organización agraria que había hecho de la mano de obra gratuita de los colonos su principal insumo y se creó “un importante precedente para la interpretación y comprensión de la función económico-social en periodos históricos posteriores”.

Ese principio, “fue incorporado en la Constitución Política del Estado de 1961 y aun se mantiene en la vigente, el mismo que dispone que el trabajo es la

<sup>44</sup> Fuente Propia

fuerza fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (art. 166) El trabajo es la fuente de adquisición de la propiedad durante el proceso de saneamiento, y no así concluido este, momento en el cual la tierra es subastada o dotada y este principio ya no permanece vigente. Sin embargo, continúa siendo válido para la conservación de la propiedad, durante y después del saneamiento, el cual se verifica a través del cumplimiento de la función económico-social.

En el marco de la Reforma Agraria y con el propósito central de ponerla en marcha, el 2 de Agosto de 1953 fue creado el servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) conformado por el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) integrado por 9 miembros, los jueces Agrarios, las Juntas Rurales de Reforma Agraria y los Inspectores Rurales. Se debía llevar a cabo en una primera fase de Titulación que tenía que estar concluida antes de 1968 y una segunda fase de organización de la producción, encarado desde el punto de vista económico, técnico y social. En tal sentido, se estableció que la distribución de las tierras se efectuaría bajo dos modalidades: La dotación a título gratuito a cargo del CNRA, y la dotación a título oneroso a cargo del Instituto Nacional de Colonización (INC), entidad que sería creada exclusivamente para distribuir en zonas de colonización, propiedades pequeñas en superficies entre 10 a 50 hectáreas.

El CNRA nació con la ley y funcionó entre 1953 a 1992, atendiendo a las solicitudes que realizaban las personas interesadas. Tenía competencia en todo el territorio nacional, excepto en las áreas de colonización a partir de 1965, año en que es creado el INC como institución encargada de la distribución de tierras según planes de colonización específicos. Por tanto su funcionamiento se basaba, al menos en teoría, en la oferta de tierras organizando asentamientos en áreas previamente identificadas; sin embargo, la dinámica en la apropiación de las tierras sobrepasó su capacidad y acabó también respondiendo a la demanda, legalizando asentamientos espontáneos. Su radio de acción se

circunscribió a la zona geográfica del Subtrópico y ceso en su funcionamiento en 1992. Si bien es cierto que la creación del INC pretendió ampliar las posibilidades de distribución de la tierra; sin embargo, en los hechos se dio paso a la coexistencia de dos organismos con similares funciones, tomando la distribución de tierras rumbos anárquicos y confusos toda vez que ambas entidades fueron confundiendo sus atribuciones, generando conflictos.

Por lo que observamos a través del CNRA se distribuyeron de manera gratuita 55.1 millones de hectáreas, lo que representa el 96, 24% de la tierra distribuida a 704.100 beneficiarios, cifra que corresponde al 92.71% del total de los beneficiarios.

Mediante el INC se distribuyeron, simultáneamente, 2.1 millones de hectáreas, lo que representa el 4% de la tierra distribuida a 54.988 beneficiarios, cifra que corresponde al 7% del total de los beneficiarios; en este caso, con un promedio de 38 hectáreas, equivalente a una pequeña propiedad en la zona de Subtrópico.

Es de destacar que el 96.24% de la tierra fue distribuida gratuitamente al 92.71% de los beneficiarios y que solo 2.1 millones de hectáreas fueron pagadas al Estado por 54.988 beneficiarios, en su totalidad colonizadores, que se adjudicaron propiedades pequeñas no mayores a 50 ha. (yungas, chapare y el norte de Santa Cruz) .

De los datos en el cuadro se infiere que la Propiedad Comunarías favoreció solo con el 21.45% de la superficie total distribuida al 43.90% del total de beneficiarios y que la pequeña propiedad y el Solar Campesino recibieron juntas no más del 8% de la tierra distribuida, sumando también entre ambas el 11% de la propiedad privada individual.

Al contrario, queda claro que la Mediana propiedad y empresa eran las preferidas, puesto que entre ambas llegaron a recibir el 68.98% de la superficie favoreciendo tan solo al 18.51% del total de beneficiarios.

En lo que hace a la propiedad privada individual, se evidencia que la empresa Agropecuaria es la que consigue el 40% de la tierra distribuida, a favor del 2% de los beneficiarios. La mediana Propiedad se favorece con el 28% de la tierra distribuida, a favor del 16% de los beneficiarios. Entre la Empresa Agropecuaria y la Mediana Propiedad recibieron gratuitamente, el 68% de la superficie total distribuida y el 89% de la superficie de propiedad privada individual (44.1 millones de has.).

La distribución de la tierra según el tipo de uso y en base a la cual se determina el tamaño de la propiedad, por lo general son agrícola, ganadero entre los principales, también mixto, y otros (escuelas, cementerios, puestos militares, etc.) De acuerdo con datos del estatal Instituto Nacional de Estadística, en el amanecer del siglo XXI, 7 de cada 10 bolivianos vivían por debajo de la línea de pobreza, con poco más de un dólar diario, y 3 de aquellos, en áreas rurales, y lo que quiere decir que 4 pertenecen a áreas urbanas sobreviviendo en condiciones de indigencia. La reforma Agraria concibió la política de colonización en ciertas áreas del trópico para disminuir la presión demográfica en las tierras altas, canalizarla hacia las regiones despobladas e incorporar estas a la economía del país. Esta política vigente entre 1960 y 1994, doce años después de restaurada la democracia boliviana, fue encargada primero a la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y, posteriormente, el Instituto Nacional de Colonización.

Por lo que surge la necesidad de desarrollar un anteproyecto de Ley enmarcado en actual CPEP. Con una esencia socialista enmarcada dentro de los lineamientos Constitucionales, y sobre la base del los artículos 395 que previene la tierra para los hombres que son primero originarios, después los

que viven en el lugar ; esto quiere decir darle a quien siempre fue dueño, otorgar tierras de pequeña extensión (pequeña propiedad) que están siendo recobradas para personas que quieran ir a sembrar productos tan escasos como son el arroz, la caña de azúcar, trigo y algunos otros alimentos de acuerdo al concepto “uso mayor y sostenido de la tierra”.

Por todo lo anteriormente previsto se ve que existen amplias tierras que pueden ser cedidas a huérfanos, mas cuanto se está protegiendo a los desprotegidos, y generar una conciencia social respecto a los menores desprotegidos.

Es importante que los niños en situación de abandono, huérfanos cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos; en este caso específico, el derecho propietario de la tierra sustentado por las leyes, no permite al menor de edad en situación de orfandad o abandono ejercer su derecho propietario de conservar la tierra en función a su capacidad de poder cumplir con los alcances que tiene la función social de su tierra sin transgredir sus derecho constitucionales como educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones de la capacidad de los menores de edad para mitigar a los riesgos de expropiación de su tierra por incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores)

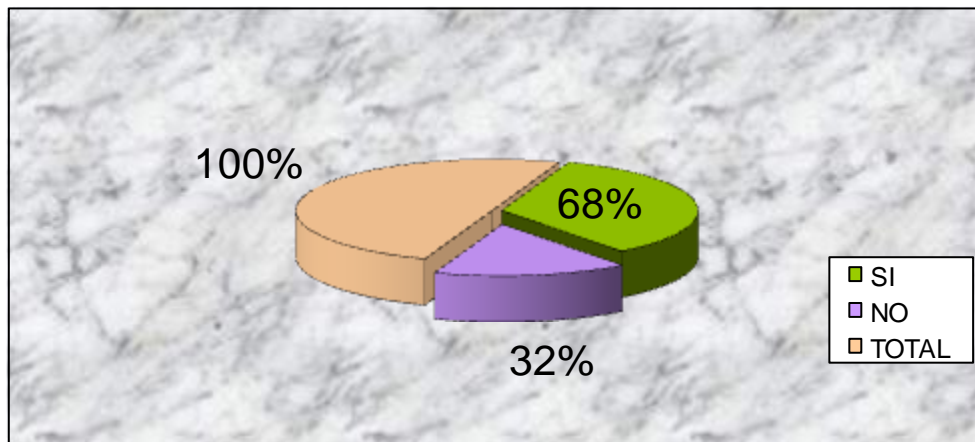
En consecuencia analizar los procesos, las condiciones y los mecanismos según los cuales al interior de las comunidades campesinas se distribuyen y ejercen los derechos de propiedad sobre la tierra y el hecho de que los derechos sobre la tierra se encuentren ligados a determinados factores en las que un individuo puede relacionarse con la tierra. Podemos decir, de este modo, que los derechos sobre la tierra no son unitarios sino más bien plurales, y que conforman para cada actor factores de derechos diferenciados en este caso el de los menores de edad sin capacidad de poder ejercer derechos

otorgados mediante Título ejecutorial siendo titulares de derecho de su propiedad.

**4.4. Necesidad de Proponer una ley de complementación de los Art. 273, 339, del DS. 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad, por omisión forzosa de la función social, en caso de orfandad, así como las bases políticas de asentamientos rurales, a familias colectivas como una finalidad de desarrollo productivo.**

**Gráfico No. 4**

**Necesidad de Proponer una ley de complementación de los Art. 273, 339, del DS. 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad, por omisión forzosa de la función social, en caso de orfandad, así como las bases políticas de asentamientos rurales, a familiar colectivas como una finalidad de desarrollo productivo.**



Fuente: elaboración propia<sup>45</sup>.

El Decreto Supremo No. 29215 reglamento de la Ley 1715 y su modificatoria la Ley 3545, considera el derecho de propiedad agraria para

<sup>45</sup> Fuente Propia

menores de edad, entregando al tutor designado por autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres, en caso de menores de edad los títulos ejecutoriales serán emitidos a su favor; sin embargo, este derecho es vulnerable porque el menor de edad huérfano está imposibilitado de ejercer sus derechos condicionados al cumplimiento de la función social de la propiedad agraria generando riesgos en la salvaguarda del derecho propietario.

*La Constitución Política del Estado, determina que las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial con identidad<sup>46</sup>, asimismo, otorga a la comunidad el privilegio de que al interior de su territorio sus autoridades “aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios” en la administración de sus territorios, base para que la jurisdicción indígena originario campesina, ejerza en los ámbitos personal, material y territorial y están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la comunidad.*

El tema agrario y de acceso y aprovechamiento a la tierra, ha sido tradicionalmente un elemento central en este pacto social y en las políticas que desarrolla el Estado y los diferentes gobiernos, ya que el recurso tierra es uno de los acervos más importantes de cualquier sociedad, no solo por la riqueza que supone en sí misma, como generadora de crecimiento económico a través de la producción, sino también como el espacio vital en el que las sociedades desarrollan sus usos, costumbres y tradiciones.

En nuestro país la problemática de la tierra ha transitado un largo camino, desde la ocupación colonial, el despojo indígena de sus tierras comunales, el establecimiento del régimen del pongueaje y el latifundio hasta la

---

<sup>46</sup>**EVO MORALES AYMA,** Constitución Política del Estado H. Congreso Nacional, 2007.; capítulo noveno tierra territorio artículo 394 párrafo III.



reforma agraria, el reconocimiento de las tierras comunitarias de origen y actualmente el sistema de reconocimiento constitucional de tierra y territorio.

En este contexto la aplicación del instituto de la Función Social de la tierra como instrumento para garantizar el uso y aprovechamiento sostenible de la tierra y que esta cumpla con sus fines de generar bienestar y producción, han desatado las más vehementes protestas de parte de varios sectores, preocupados por la inseguridad jurídica y la inestabilidad creada por la permanente revisión de cumplimiento de estas limitaciones al derecho que dan lugar a la posibilidad de la pérdida de su propiedad.

Por esta razón es importante estudiar, analizar y proponer si fuera el caso un régimen normativo para la Función Social en el caso de niños huérfanos que queden en posesión y propiedad de su tierra como parte del patrimonio familiar, que evite la inseguridad jurídica derivada del propio Instituto Jurídico, y particularmente por la aplicación de parámetros de equilibrio y equidad y vocación de uso de la tierra.

En Bolivia el acceso y la propiedad de la tierra ha sido un motivo de permanente conflicto desde la fundación de la república, dado el carácter inequitativo y discriminatorio en su acceso, donde una muy pequeña parte de la sociedad posee la mayor parte de las tierras en el país, mientras que la inmensa mayoría de los bolivianos o no tiene acceso a la tierra o la tiene en muy escasa proporción.

Es importante que los niños en situación de abandono, huérfanos cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos; en este caso específico, el derecho propietario de la tierra sustentado por las leyes, no permite al menor de edad en situación de orfandad o abandono ejercer su derecho propietario de conservar la tierra en función a su capacidad de poder

cumplir con los alcances que tiene la función social de su tierra sin transgredir sus derechos constitucionales como educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones de la capacidad de los menores de edad para mitigar a los riesgos de expropiación de su tierra por incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores)

Por lo otro lado los lazos para un anteproyecto de Ley enmarcado en actual CPEP. El cual recobrando la esencia de los artículos 395 que previene la tierra para los hombres que son primero originarios, después los que viven en el lugar; esto quiere decir darle a quien siempre fue dueño, otorgar tierras de pequeña extensión (pequeña propiedad) que están siendo recobradas para personas que quieran ir a sembrar productos tan escasos como son el arroz, la caña de azúcar, trigo y algunos otros alimentos de acuerdo al concepto “uso mayor y sostenido de la tierra”.

Para proyectar una ley de implementación de políticas de asentamientos rurales, a familiar colectivas como una finalidad de desarrollo productivo, necesariamente necesita un estudio de la normativa vigente, por lo que pasaremos a desarrollar los siguientes artículos; el artículo 396 de la CPE. Donde se establece el marco jurídico para el acceso de tierras fiscales a **indígena originario campesinos**, comunidades interculturales originarias, afro bolivianos y comunidades campesinas **que no la posean o que la posean insuficientemente**, de acuerdo a una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas así como a las necesidades **poblacionales, sociales, culturales y económicas**. La dotación se realizara de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.

Al describir indígena, originario, alude a un tipo de personas que habitan lo que hoy es conocido como el Estado Plurinacional de Bolivia que observando su pasado se intuye que sus antepasados han debido vivir por tiempos que se conoce en la historia como antes de la colonización del imperio español

La palabra campesino alude a personas que habitan en el campo sin ningún otro tipo de requisito aunque en nuestra vivencia, parece que nos referimos al mismo tipo de gente llamado indígena u originario.

Recogiendo la intención del legislador en este artículo, lo que quiere dejar claro es que para que la persona acceda a la tierra mediante dotación:

1. Claramente se pueda discernir como originario (sus costumbres, su cultura)
2. Una vivencia en común de acuerdo a su región donde se asientan, y
3. Una necesidad (poblacional, social, cultural o económica).

Ahora El artículo 402 inc. 1 de este cuerpo supremo señala la obligación del Estado de fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción , etc.

Haciendo el mismo ejercicio anterior existe una obligación que el Estado se impone de

1. Fomentar una racional y mejor distribución y aprovechamiento de la tierra
2. Accesoriamente otorgar facilidades (educación, salud, seguridad) para cumplir este cometido.

Luego del análisis determinamos que surge la necesidad de proyectar políticas de desarrollo productivo, ya que en los últimos años se evidenció una carencia de alimentos, es por este motivo que se importó productos de primera necesidad, como azúcar, arroz y trigo, estos productos considerados de primera necesidad, no tuvieron la debida política pública de atención al productor es por eso que existió y existe aun esta baja política de incentivo a la producción, lo irónico es que tenemos demasiadas tierras de engorde, que no están debidamente saneadas y que son zonas potenciales de producción, es por eso que surge la necesidad de implementación de políticas de asentamientos rurales, a familiar colectivas como una finalidad de desarrollo productivo.

#### **4.5 COMPROBACION DE HIPÓTESIS**

En la investigación de la presente tesis se llega a establecer la hipótesis respecto a; La implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad, garantizará la protección del derecho propietario a menores para que estos puedan tener acceso a la tierra obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, trabajándolas según sus capacidades hasta el cumplimiento de su mayoría de edad", cotejando con la fuente de estadística en base a los sujetos encuestados, sugieren que es imperante implementación de los art. 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 para precautelar la propiedad agraria de menores de edad por omisión forzosa de la función social en caso de orfandad, debido a que el menor a su corta edad no puede ejercer trabajos agrícolas, debido a la fuerza física, psíquica y material al subvencionar costos de operación y que necesita un tutor que administre sus recursos materiales bajo la mirada de las autoridades indígenas originarias resguardando sus derechos de propiedad

Si bien el Estado tutela los derechos de los menores de edad a través de Entidades, sin embargo es importante en este caso recomendar la necesidad de incorporar a la normativa agraria Boliviana la protección del derecho propietario para menores de edad en caso de orfandad, y que estos puedan tener acceso a la tierra y poderla trabajar según sus capacidades en tanto cumplan la mayoría de edad complementando los artículos 273, 399 del D.S. No. 29215, reglamento de la Leyes Nos. 1715 y 3545.

La realidad de una vida si protección afectada por las limitaciones y condiciones establecidas por el Estado, determinan, la expropiación de la pequeña propiedad afecta a las familias más pobres de esta área y más cuando solo son niños que trabajan para su bienestar familiar, en consecuencia es recomendable que la protección aplicable a menores de edad campesinos debe ser específica proyectada a precautelar el derecho propietario de las Tierras heredadas por los niños adolescentes en situación de orfandad y reconocer que este derecho debe ser protegido de toda transgresión cuidándolos en su integridad física mental, social, cultural y educativa por cuanto estos niños que trabajan su tierra desconocen sus derechos instituidos, adquiridos e inherentes.

Es necesario incorporar normativas que generen seguridad del acceso a la tenencia de tierra de los niños, niñas y adolescentes sin restricciones hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, para que motiven a los mismos el retorno a sus lugares de origen, y aminoren efectivamente la migración campo- ciudad.

El Decreto Supremo No. 29215 Reglamento de la Ley No. 1715 y su modificatoria la Ley No. 3545 reconducción comunitaria, considera el derecho de propiedad agraria para menores de edad, entregando al tutor designado por autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres, en caso de

menores de edad los títulos ejecutoriales serán emitidos a su favor; sin embargo, este derecho es vulnerable porque el menor de edad huérfano está imposibilitado de ejercer sus derechos condicionados al cumplimiento de la función social de la propiedad agraria, generando riesgos en la salvaguarda del derecho propietario.

Este derecho propietario está ligado al goce de uso de la tierra y los recursos naturales, utilizando mecanismos efectivos que deriven en derechos y obligaciones que el Estado debe hacer cumplir, para hacer efectivo este derecho a favor de quien trabaja la tierra, fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

Por lo tanto es importante que los niños en situación de orfandad o abandono, cuenten con normativa orientada a precautelar sus derechos en este caso específico, el derecho propietario de la tierra, muestra que la normativa vigente no permite al menor de edad ejercer su derecho propietario de conservar su tierra, porque no puede cumplir con los alcances que tiene la Función Social, el mismo vulnera sus derechos constitucionales como la educación, desarrollo físico, mental, espiritual, social, en consecuencia es necesario desestructurar las restricciones sobre la capacidad de estos menores de edad para mitigar los riesgos de expropiación de su tierra por incumplimiento de la función social que beneficia a terceras personas (avasalladores).

Analizar los procesos, condiciones y mecanismos de distribución y ejercicios de los derechos de propiedad sobre la tierra al interior de las comunidades campesinas, determina que los derechos sobre la tierra no son individuales sino más bien colectivos y que conforma para cada actor factores de derechos diferenciados. En este caso, los niños en orfandad por la condición de su minoría de edad no pueden ejercer su derecho

adquirido mediante un Título ejecutorial siendo titulares de derecho de su propiedad, por estar sujetos al derecho colectivo dentro de sus comunidades.

En consecuencia surge la necesidad de precautelar el derecho de propiedad de menores de edad en situación de orfandad, porque este derecho no es absoluto el mismo está condicionado al cumplimiento de la función social.

La consolidación del derecho de propiedad se basa en el derecho de uso, para disponer de ella en forma absoluta y definitiva y reclamar su derecho frente a terceros lleva a la propiedad a ser un derecho real. El derecho a la propiedad en la Constitución Política de Estado Plurinacional de Bolivia es un derecho fundamental y que se realiza en los márgenes del Derecho, es decir que el trabajo es la fuente fundamental para el acceso a la propiedad agraria y su reconocimiento, protección y garantía depende de que la tierra cumpla una función social o económica social.

También es necesario diferenciar el trabajo infantil, de aquellas actividades y tareas que el niño, niña y adolescente desarrollan en su entorno familiar y comunitario, como parte de su proceso de socialización y aprendizaje, y que contribuyen a asegurar la permanencia de sus valores, de su cultura y de su propia identidad en el marco de las cosmovisiones indígenas, siempre que no obstaculicen su educación o su desarrollo físico, mental, espiritual, y social, la contribución de los niños con su trabajo al presupuesto familiar y a las economías nacionales es irrenunciable y que en algún modo, ciertas formas de trabajo a tiempo parcial pueden ser provechosas para los mismos niños, pero más allá de todas las implicaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, este tipo de trabajo infantil proyectado para salvaguardar el derecho de propiedad sobre sus tierras generando un ciclo de pobreza, limitando su acceso a la educación,

capacitación y afectando su pleno desarrollo, se constituye en una grave violación de la dignidad humana, porque no se justifica que niños que pasan 14 horas cuidando un rebaño, solos, sin hablar con nadie, sin la posibilidad de estudiar, son justificables porque cuidan el capital de sus tutores.

En tanto nos referimos a los condicionantes o formas interpuesta por el Estado; la expropiación que se impone por causa de necesidad o utilidad pública; sin embargo las normativa agraria contienen disposiciones sobre la expropiación de tierras por Incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años, situación que obliga al titular del derecho propietario o beneficiario cumplir esta condición para salvaguardar derecho de propiedad sobre de su tierra independiente de las actividades designadas por la comunidad al tutor.

Los Estatutos comunales elaborados y aprobados por las comunidades consideran la importancia de la función social sobre el mantenimiento de la propiedad, pero no refieren al impedimento que tienen los menores de edad en situación de orfandad de cumplir con obligaciones establecidas por autoridades de sus comunidades, sin afectar la salvaguarda del derecho propietario y violentar sus derechos resguardados en la Constitución Política del Estado y sus Leyes.

Los Derechos de la Niñez y Adolescencia en la Constitución Política del Estado Plurinacional, reconoce a niños, niñas y adolescentes la titularidad de los derechos establecidos en la Constitución Política de Estado para el conjunto de la ciudadanía y derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo, a su identidad étnico-cultural, de género y generacional, así como a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones, asimismo, establece como un deber del Estado la sociedad y la familia garantizar la



prioridad del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, lo que implica la preeminencia de sus derechos , de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad de atención de los servicios públicos y privados, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado de los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas, sus autoridades y las Instancias competentes, no contemplan las características que limitan al menor de edad en situación de orfandad o abandono de sus progenitores para cumplir la función social, sin obviar sus derechos fundamentales constituidos en las normas que protegen a los menores de edad del trabajo infantil, porque no han sido objeto de atención de las instancias competentes que se constituyen en los principales garantes del respeto y defensa de los derechos de los niños campesinos, no es frecuente encontrar organizaciones en las que los niños y adolescentes tengan voz y voto o una sección organizativa o espacios concretos de participación en las decisiones de los adultos.

La historia es un elemento que condiciona la realidad social a través de disposiciones legales de la Constitución Política del Estado y el Decreto Supremo No. 29215 reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545, presentan escenarios de distribución de tierras que discurren de manera conflictiva entre “el papel y la práctica”, en consecuencia el problema plantea el análisis de los riegos y consecuencias que el menor sufre al ser titular del derecho contradicciones generadas de acuerdo a su capacidad de actuar por su minoría de edad, es lo que el investigador aportará en la parte Propositiva de la presente tesis.

## **CAPITULO V**

### **MARCO JURÍDICO**

#### **5.1. Normatividad de las políticas de desarrollo en la legislación boliviana**

La compleja existencia de cuerpos legales en el ordenamiento jurídico coadyuva para aplicar el método de aproximación "deductivo" siguiendo este parámetro se tiene:

##### **5.1.1. Constitución Política del Estado**

El primer cuerpo legal y fundamento de todos los demás es la Nueva Constitución Política del Estado del 25 de Enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009.

La economía al ser un pilar fundamental de la estructura del Estado, garantiza la sostenibilidad la economía y el sustento diario de los habitantes, Es en este merito que si se lee el Art. 306 de la N.C.P.E.P. señala que “El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”

Este artículo surge producto de los cambios sociales y económicos trascendentales de estas dos últimas décadas luego de haberse aplicado las Nuevas Políticas Económicas a través del D.S. 21060 de 29 de agosto de 1985, “Los indicadores socioeconómicos muestran resultados desalentadores sobre la vigencia del modelo neoliberal, traducidos en un bajo dinamismo de la economía y un manifiesto deterioro de la situación política y social, lo que afectó inclusive, la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este contexto se plantea, de manera inequívoca, la necesidad de realizar cambios estructurales en la

orientación del desarrollo, hacia la democratización integral, intercultural y diversificada de la economía, la sociedad y el Estado para generar las condiciones que permitan vivir bien. El presente artículo, establece que las formas de organización económicas deberán observar los siguientes principios.

- a) **Complementariedad.** Principio que se desarrolla en función a complementar o perfeccionar la unidad económica nacional, de tal manera que el Estado cumpla soberanamente con su apoyo y defensa de ser el caso.
- b) **Reciprocidad.** Principio que surge como una necesidad de trato igualitario entre organizaciones económicas, y de estas con el Estado, de tal manera que no exista disconformidad en el manejo de la economía nacional
- c) **Solidaridad.** Este principio nace con el apoyo individual de cada organización económica, que se suma a una causa común, con la intención de adquirir derechos económicos colectivos, que se cristalizará en el progreso de la economía nacional.
- d) **Redistribución.** Principio que busca reubicar los frutos de la actividad económica, dentro de los distintos órganos de la administración pública, según las necesidades propias de cada realidad.
- e) **Igualdad.** Los derechos económicos deberán alcanzar a todas las organizaciones económicas en forma justa y oportuna. A fin de conseguir el desarrollo armónico de la economía nacional.
- f) **Seguridad jurídica.** Más que un principio, es una garantía que consiste en la aplicación objetiva de las leyes en materia económica, en el marco del conocimiento de los derechos y obligaciones inherentes a cada organización económica.
- g) **Sustentabilidad.** El desarrollo de políticas económicas, deben cubrir el mayor número de necesidades de las organizaciones económicas,

mediante sistemas sostenibles, de tal manera que se fortalezca la económica nacional.

- h) **Equilibrio.** La implementación del sistema de gobierno, debe producir cambios progresivos, los cuales no deben afectar la estructura económica en el tiempo, y mucho menos generar diferencias entre bolivianos.
- i) **Justicia.** Este principio se establece en dar a cada organización económica lo justo, o lo que se merece, de acuerdo a las especiales funciones económicas que cumplen al interior de la economía nacional.
- j) **Transparencia.** Este principio necesariamente tendrá que ser compatibilizado, con el derecho al libre acceso a la información, producida en torno a la organización y funcionamiento de las organizaciones económicas.

Por nuestra parte diremos, que los principios antes detallados, serán desarrollados observando al ser humano, como la semilla que da origen a la sociedad.

**Artículo. 56 parágrafo I.** *toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual, siempre que esta cumpla una función social.*

La Propiedad es el vínculo existente entre la cosa y la persona que la adquiere es el derecho de propiedad, la misma coexistió entre los hombres, es histórico anterior a la creación de la Leyes, surge de la necesidad que tiene todo individuo de proveer su subsistencia, es el derecho de usar y gozar y disponer de una cosa en forma exclusiva y absoluta con las restricciones establecidas en la ley, La propiedad es susceptible de valor económico o apreciable en dinero.

Si bien la propiedad es un derecho de jerarquía constitucional; sin embargo, el poseedor de la tierra para conservar su derecho de propiedad se encuentra obligado a realizar tareas para incrementar el bien que posee siempre que su uso no afecte el interés colectivo, todo poseedor tiene la obligación de cumplir la función social, mientras la cumpla sus actos de propietario se encuentran protegidos.

**Artículo. 393.-** *El estado reconoce protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o función económica social, según corresponda.*

**Artículo 394.-parágrafo II.** *La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en condiciones establecidas por ley.*

La propiedad individual se constituye en un hogar, así como en un medio para ganarse su subsistencia, es la propiedad en la que trabaja el campesino y su familia, su producción debe permitir satisfacer racionalmente sus necesidades, la pequeña propiedad tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable.

Si bien el principio constitucional determina su inembargabilidad, e indivisibilidad; sin embargo la legislación no considera ninguna previsión para solucionar los conflictos que pudieran ser generados en la sucesión en el caso de niños y adolescentes en situación de orfandad, por cuanto teóricamente el patrimonio familiar debe ser intransferible, pero en los hechos revelan que la Ley condiciona la protección y garantía de la propiedad individual en tanto se cumpla la función social, generando riesgos de su derecho a aquellos niños, adolescentes poseedores de tierra por sucesión por la capacidad limitada de cumplir la función social de su tierra.

El concepto de derecho de propiedad implica obligación, la tierra es un bien natural debe ser útil, la tierra que no produce frutos no cumple su función social en consecuencia el poseedor debe trabajar en la medida de su capacidad y facultades para satisfacer sus necesidades sin olvidar que la tierra debe beneficiar también a la colectividad.

Es decir que la propiedad privada no solo debe servir al propietario sino también a la sociedad, mientras el individuo cumpla la función social conforme la Ley sus derechos están garantizados y protegidos.

**Artículo 397.-parágrafo I.-** *El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.*

**Parágrafo II.-** *La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígenas originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares, en cumplimiento de la Función Social se reconocen las normas propias de las comunidades*

El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, porque se debe cumplir la función social, que se traduce en el aprovechamiento sustentable de la tierra, sin embargo, en la realidad la producción en la propiedad individual rudimentaria, no logra abastecer las necesidades de la familia campesina, no crea riqueza, pues su racional aprovechamiento se origina en la realización de un trabajo manual

y permite que la poca tierra disponible se la explote intensamente hasta agotarla, destroza la floresta, fauna estos factores inciden en la migración de los campesinos a las ciudades, mucho más cuando se trata de niños adolescentes huérfanos que se ven desprotegidos y cuyas oportunidades para proteger su derecho de propiedad individual, se minimizan porque no pueden acceder a la educación, información, capacitación, situación que no les permite enfrentar las normas de su comunidad que pueden afectar su derecho de propiedad por las limitaciones de su capacidad de cumplir la función social de la tierra heredada.

#### **5.1.2. CODIGO CIVIL. Decreto Ley Nº 12760**

*Artículo 1.- Señala: El nacimiento señala el comienzo de la personalidad. Al que está por nacer se lo considera nacido para todo lo que pudiera favorecerle, y para ser tenido como persona basta nacer con vida.*

Todo derecho humano, considera el derecho a la vida, la integridad física, a pensar, expresarse libremente a tener propiedad, a la salud, educación y cultura entre otros, estos derechos no deben ser el privilegio de unos cuantos y a vivir en un ambiente que le permita el ejercicio real de todos sus derechos, que es aplicable a todo ser humano, que estos derechos tiene una dimensión colectiva y forman una unidad, que no puede ser separada sin que altere su propósito original, la marginación de los derechos, económico, social y cultural afecta a la persona y comunidades, es esta la razón por que el ser humano, es una persona, un sujeto de derecho por el solo hecho de existir, por ello la ley protege a la persona considerando la edad, defendiendo a la persona de su inexperiencia natural.

**Artículo 5.- Señala que son incapaces de obrar los menores de edad.**

Por su parte el Código Civil. Art. 105. menciona “I. La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento Jurídico.

II. El propietario puede reivindicar la cosa de manos de un tercero y ejercer otras acciones en defensa de su propiedad con arreglo a lo dispuesto en el libro V del código Presente.

Norma que regula el derecho de propiedad, establece conceptos y definiciones que nos permitirán un análisis de la normativa vigente respecto a la temática de la posesión, la usucapión y el derecho propietario en conjunto<sup>47</sup>

Para **MESSINEO** desde el punto de vista económico social la propiedad es la estabilización o consolidación de la posesión exclusiva o consolidación de la posesión exclusiva de los bienes, es el poder de hecho transformado en poder de derecho; es lo que considerando en relación al fenómeno de la producción de la riqueza, los economistas denominan capital en contraposición al trabajo; la propiedad es el equivalente jurídico del concepto económico del capital.

La justificación económica y jurídica de la propiedad (o sea el capital) la encuentra en el ahorro hecho sobre el fruto del trabajo y sobre la renta del capital, acumulados con anterioridad por el procedimiento del ahorro, y añade, que contra esta justificación económica y jurídica de la propiedad se estrellan ciertas ideologías políticas, según las cuales “*la propriété c’est, le vol*”

La función económico social de la propiedad, reconocida en el sistema jurídico español, es actualmente la nota que comporta limitaciones a la propiedad por los particulares, bajo la forma de obligaciones a observar en

---

<sup>47</sup> GACETA OFICIAL DE BOLIVIA; Código Civil; Decreto ley N° 12760 Edición Actualizada.



casos concretos, por ejemplo, al añadir como justificación de la expropiación a la utilidad pública el interés social ha superado el individualismo de la época liberal para ponerse de parte de la función social de la propiedad<sup>48</sup>.

Los menores de edad en gran medida no son percibidos por la sociedad y por la sociedad adulta, como parte integrante de la misma sociedad, aspecto generado por la naturalización de la infancia en la familia, como un aspecto normal que considera a los niños como propiedad de la familia o de los padres, de esta manera se invisibiliza al niño, al adolescente, como sujeto activo protagonista de la sociedad y de su familia.

Si bien la necesidad humana se satisface por necesidad de la familia y el mercado social como regulador de las demandas sociales; sin embargo, él menor puede por cuenta propia sin autorización previa de su representante ejercer por cuenta propia la profesión por la cual se ha habilita, pudiendo también disponer libremente del producto de su trabajo dándole al menor el derecho de ejercer su profesión así como el de administrar y disponer sus recursos pecuniarios, en consecuencia la visibilidad de los niños, niñas y adolescentes debe considerar cambios en la forma de plantear los derechos fundamentales de los niños y adolescentes en situación de orfandad referente a la capacidad de cumplir con la función social y la conservación de su tierra por sucesión hereditaria.

***Artículo 87.*** *La posesión es el poder de hecho ejercido sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad u otro derecho real*

***Artículo 106.*** *La propiedad debe cumplir una función social*

---

<sup>48</sup> **ROMERO** Sandoval Raúl; Derechos Reales; Segunda Edición; Editorial Los Amigos del Libro; La Paz Bolivia 1991; Pág. 85-60.

La posesión es un hecho de tener materialmente la tierra, representa gran importancia para el poseedor que se constituye en un propietario en potencia, por cuanto la posesión configura ante todo un hecho que puede transformarse en derecho de propiedad transmitido legítimamente como el reconocimiento a la sucesión en este sentido, los menores de edad en situación de orfandad que trabajan su tierra se constituyen en poseedor en tanto cumplan la función social; sin embargo, el incumplimiento de esta función social genera riesgos de que el derecho de posesión sea vulnerado, **así como otros derechos fundamentales debido a que el acceso a la educación, salud son relegados, por dar prioridad a cumplir tareas proyectadas a cumplimiento de la función social de su tierra.**

*Artículo 108. La expropiación solo procede con pago de una justa y previa indemnización en los casos de:*

**Numeral 2.** *Cuando la propiedad no cumple una función social.*

*Esta se califica con arreglo a la Leyes especiales, las mismas que regulan las condiciones y el procedimiento para la expropiación*

En Bolivia el derecho de propiedad se encuentra reconocido desde los orígenes de la República, ya que el influjo de las ideas de la revolución francesa se ha considerado el derecho de propiedad como el más completo de los derechos ya que otorga al propietario el derecho absoluto de uso, goce y disposición de la cosa, solo sometida a las restricciones que pueda plantear la ley como el cumplimiento de la función social y el no ser contrario al interés colectivo.

### **5.1.3. Ley Marco de Autonomías. LEY N° 031, LEY DE 19 DE JULIO DE 2010.**

Enmarcada en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) tiene por

objeto regular el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial del Estado. Su ámbito de aplicación está en los órganos del nivel central del Estado y en las entidades territoriales autónomas.<sup>49</sup>

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, el régimen económico financiero, la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, y la transferencia y delegación competencial.

En el tema competencial establece una distribución de competencias que corresponden al nivel nacional que desagregó y asignó a los niveles autonómicos; con lo que se acelera la implementación de la autonomía porque no se esperan las leyes sectoriales. Son 20 sectores que han sido distribuidos en términos competenciales hacia las autonomías, lo que complementa a las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas que les había reconocido la Constitución Política del Estado.

En el tema de organización territorial, esta ley define bases generales que serán desarrolladas más adelante, en una ley de Unidades Territoriales y bases generales de participación y control social que deberán ser desarrolladas en los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas municipales.

Con referencia a la coordinación entre el nivel central y las autonomías, establece mecanismos de coordinación política, técnica, financiera, programática y sectorial. Estos mecanismos son amplios, flexibles y garantizan un adecuado cohesionamiento en el funcionamiento estatal, lo que fortalecerá

---

<sup>49</sup> **GACETA OFICIAL DE BOLIVIA**; LEY N° 031, LEY DE 19 DE JULIO DE 2010. Concordante con la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional; en su artículo 273 “La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorio indígena originario campesino para el logro de sus objetivos”

la implementación de grandes iniciativas estratégicas; pero al mismo tiempo garantiza el funcionamiento del Estado autonómico.

Sobre el tema económico financiero, esta ley fija adecuadamente las fuentes de financiamiento de las autonomías. Establece los criterios para la construcción progresiva del pacto fiscal y crea un Fondo de Producción y Solidaridad que será un mecanismo que hará concurrir los esfuerzos, iniciativas y recursos del nivel central del Estado con todas las autonomías, para promover proyectos productivos y estratégicos y que también contempla un mecanismo de solidaridad para compensar a aquellas gobernaciones que se encuentren en situación de desventaja económica.

En cuanto al tema de investigación después de hacer un preámbulo en el tema mencionamos los siguientes artículos.

Dentro del Artículo 7 (Finalidad), Esté destaca la finalidad del régimen de autonomías que tiene como fin el de distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país. Además de establecer que Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los siguientes fines:

1. Concretar el carácter plurinacional y autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.
2. Promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes

con la planificación del desarrollo nacional.

3. Garantizar el bienestar social y la seguridad de la población boliviana.
4. Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.
5. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, éticos y cívicos de las personas, naciones, pueblos y las comunidades en su jurisdicción.
6. Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción.
7. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y promoviendo la descolonización.
8. Promover la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución Política del Estado y la ley.

En el siguiente artículo 8 FUNCIONES GENERALES DE LAS AUTONOMÍAS). En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:

1. La autonomía indígena originaria campesina, impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio.
2. La autonomía departamental, impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción

Luego del análisis de la Ley marco de autonomías, solo se establece que los municipios serán descentralizados y funcionaran con sus mismos recursos generados en adecuadas políticas económicas financieras que sostengan el aparato Gubernamental así como las competencias, con la propuesta que el estudiante plantea en la parte Propositiva de la presente tesis.

## **5.2. Normatividad Especial**

En el marco del método inductivo, se considera una segunda división para el estudio de las leyes vigentes, relacionadas con el tema principal de la presente tesis, desarrollando aquellas normas específicas referentes al tratamiento de específico de la propiedad agraria del menor en estado de orfandad en las ramas complementarias, en este sentido, se encuentran los siguientes cuerpos normativos vigentes y aplicables.

### **5.2.1. DECRETO SUPREMO No. 29215, REGLAMENTO DE LA LEY INRA No. 1715 Y RECONDUCCIÓN COMUNITARIA LEY No. 3545.**

***Artículo 1.** Garantizar el derecho propietario sobre la Tierra, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria.*

***Artículo 2.** La pequeña propiedad comunarias y las tierras comunarias de origen cumplen una Función Social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios.*

**Artículo 41. Parágrafo 2.** *La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del Titular y su Familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable*

*La pequeña propiedad socialmente es importante porque favorece a un mayor número de personas, sin embargo en el aspecto económico tiene sus limitaciones, porque mantiene a los pequeños propietarios por lo general una economía de subsistencia, consecuentemente la propiedad agraria ha cumplido su papel, en nuestros días, en lo agrario la Familia esta disgregada, el padre ya no juega el papel importante de antes, en este sentido él menor de edad o la mujer que se hace cargo de este bien, debe cumplir con el requerimiento del Estado, para mantener la pequeña propiedad a condición de que el titular de ese derecho, participe activamente en el proceso de cumplimiento para conservar este derecho.*

Por otra parte la parcelación de la tierra conlleva la pérdida de extensiones de tierra económica aprovechables, en paso de aguas caminos, cercas, servidumbre, imposibilidad de realizar mejoras, drenaje, mantiene el individualismo y representan conflictos frecuentes con los vecinos, estos factores tiene mayor incidencia en los menores de edad poseedores de tierra por sucesión hereditaria, por cuanto no permite defender sus intereses en pugna, porque estos menores de edad no son percibidos por la sociedad como parte integrante de la misma sociedad.

**Artículo 155.-** *El presente título regula la verificación del cumplimiento de la función social aplicable al Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, propiedad Comunal y a las Tierras Comunitarias de Origen y de la función económica social aplicable a la Media Propiedad y Empresa Agropecuaria en los términos y condiciones establecidos en el artículo 2 de la Ley No. 1715 modificado por el artículo 2 de la Ley No. 3545 y el presente reglamento correspondiente a los procedimientos de saneamiento reversión, expropiación y distribución de tierras*

*como efecto de la nulidad de Títulos Ejecutoriales, previstos en el párrafo III del artículo 50 de la Ley No. 1715.*

**Artículo 164. Función Social. Párrafo I. inciso b)** *en caso de pequeñas agrícolas se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas de descanso*

La verificación del cumplimiento de la función social o función económica social, además de la clasificación de la propiedad considera los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo.

Las normas que regulan la Función Social y la Función Económica Social, son de orden público, por lo tanto son de cumplimiento obligatorio e irrenunciables por acuerdos de partes.

El carácter del derecho de propiedad considera tres factores hombre, tierra y comunidad bajo el concepto de la función social de la propiedad, el poseedor de la tierra en la medida de su capacidad y sus facultades hace suya la tierra, para satisfacer sus necesidades, pero la tierra debe también beneficiar a la comunidad, cuando no ocurre esto la tierra no cumple la función social, entonces debe intervenir el estado para reparar el daño; sin embargo, es necesario considerar que no solo debe cuidarse que el derecho de la propiedad cumpla la función social, sino también debe protegerse al poseedor de la tierra como el sujeto activo de esa función, velar por su salud su bienestar, su vivienda, su educación, resolver el grave desequilibrio entre la ciudad y el campo y la explotación racional de la tierra, por consiguiente la aplicación del principio de la función social y sus consecuencias en menores edad en situación de orfandad, debe aplicarse según la evolución de las necesidades



socio- económicas y prever la aplicación drástica de la legislación sobre el incumplimiento de la función social de la tierra.

**Artículo 33, la Expropiación;** *Procede por causa de utilidad pública clasificada por ley o pro incumplimiento de la Función Social en las pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad y según requerimiento de la comunidad según reglamento.*

*IV. las tierras expropiadas por incumplimiento de la función social de pequeñas propiedades serán dotadas a la organización social a la que correspondan o adjudicarlas a miembros de la misma organización social*

La propiedad no es un derecho intangible y absoluto , la propiedad no es solo un derecho también un función social , el hombre debe retener este derecho con el cumplimiento de este deber para e preservar su propiedad y no sea objetó de expropiación.

La extinción o limitación del dominio se genera mediante la ejecución de sentencia judicial o administrativa, sancionada generalmente por necesidad de utilidad pública, interés social y fines de defensa nacional, generalmente contra la voluntad del titular de derecho.

Si bien la expropiación se presenta para beneficiar sectores importantes en la comunidad, para elevar el estándar de vida de los trabajadores agrarios; sin embargo, cuando el fundo rural de los poseedores de tierra en situación de orfandad, es expropiado a causa de su improductividad, porque no cumple la función social que impone las leyes, por la capacidad limitada de estos menores, se estaría vulnerando los derechos fundamentales de estos niños, al arrancar el bien del dominio privado de los menores de edad por el beneficio de una colectividad que ya posee tierras y considerar además que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes.

## **5.2.2.- CÓDIGO NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE, LEY 2026.**

**Artículo 1.** *El presente código establece y regula el régimen de prevención , protección y atención integral que el estado y la sociedad deben garantizar a todo niño, niña o adolescente con el finalidad de asegurarles un desarrollo físico mental, moral, espiritual, emocional, social en condiciones de libertad, respeto, dignidad, equidad y justicia*

**Artículo 2.-** *Se considera niño o niña a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años y adolescentes desde los doce a los dieciocho de edad cumplidos.*

Los niños, niñas adolescentes son titulares de los derechos reconocidos, de los derechos inherentes a su proceso de desarrollo, el Estado debe tomar medidas efectivas proyectadas a asegurar la igualdad de los derechos, la protección de su condición de menor de edad por parte de su familia su comunidad dentro de sus tradiciones y costumbres, de la sociedad y del Estado, los niños que viven en condiciones excepcionalmente difícilmente necesitan especial consideración, teniendo en cuenta que las costumbres y tradiciones de cada pueblo no afecten su desarrollo armonioso, sino vaya a mejorar las condiciones de vida de los menores de edad dentro de la sociedad en la que se desenvuelven .

**Artículo 5.-** *los niños niñas y adolescentes, como sujetos de derecho, gozan de todos los derechos fundamentales y garantías constitucionales inherentes a toda persona, sin perjuicio de la protección integral que instituye el código*

*Los niños y niñas tienen derechos, son los titulares de sus propios derechos, nadie bajo ninguna circunstancia puede abrogar, reemplazar o ignorar estos derechos y el interés superior de la “niñez” está por encima de las circunstancias políticas, sociales y económicas. Los estados deben ser los*

*garantes de los derechos de la infancia frente a la familia, la sociedad y sus propias instituciones.*

*En el área rural el niño campesino se constituye en parte activa de los modos de producción familiar y comunitaria y es la propia comunidad la que establece los modos de retribución por su labor, como dotarle de ganado que debe criar y cuidar; sin embargo, cuando se encuentra en estado de orfandad las tareas domésticas se incrementan la forma de organización conocida por el menor de edad, situación que afecta su desarrollo humano y genera riesgos para conservar su derecho de propiedad sobre su tierra y otros bienes.*

**Artículo 51.-** *La tutela es la potestad que por mandato legal, se otorga a una persona mayor de edad, a efectos de proteger y cuidar a un niño o niña y adolescentes, cuando sus padres fallecen, pierden su autoridad o están suspendidos en el ejercicio de ella, con el fin de garantizarles sus derechos, prestarle atención integral, representarle en los actos civiles y administrar sus bienes*

**Artículo 52. Numeral 2.** *La tutela Superior es la función pública ejercida por el estado para todos los niños, niñas y adolescentes que no tienen autoridad parental ni se encuentren sujetos a tutela Ordinaria.*

Es deber del estado ejercer la Tutela Superior para asumir la asistencia, educación, guarda y representación jurídica de los niños, niñas y adolescentes huérfanos, carentes de la autoridad de los padres y que no están sujetos a la tutela ordinaria .

Cuando el menor de edad se encuentra en orfandad, abandono o suspensión, pérdida o extinción de la patria potestad, la ley busca dotar de un marco jurídico de protección por medio de la tutela que tiene por objeto el cuidado de la persona menor de edad, su representación y administración de sus bienes sin vulnerar los derechos adquiridos por el menor de edad.

**Artículo 107.** *Amparo y protección. Comprende*

1. *A ser el primero que reciba protección y socorro en situación de peligro, y ;*
2. *A ser asistido y defendido en sus intereses y derechos, ante cualquier causa o motivo.*

**Artículo 116.** *Derecho a la educación en el área Rural. El estado a través de las Prefecturas, Municipalidades y otros organismos correspondientes, está en la obligación de adoptar las medidas más eficaces para garantizar la escolaridad de los niños, niñas y adolescentes de las arcas rurales y entre otras.*

**Numeral 2.** *Adecuar el calendario escolar y horarios de asistencia, a la realidad local. Y a los calendarios agropecuarios de las diferentes zonas.*

La creación de un “entorno protector” hacia la infancia y la adolescencia debe ser uno de los principales objetivos del estado y la sociedad en general, por lo que se debe garantizar un fortalecimiento de las familias y las comunidades para un mejor cuidado y protección de la niñez.

Los gobiernos deben fortalecer y comprometer mediante legislaciones que contribuyan a la supervivencia, el desarrollo y la protección de la niñez y adolescencia, deben desarrollarse un amplio proceso de educación y sensibilización, hacia todos los actores sociales, que tienen algún grado de responsabilidad con la niñez, proyectado a promover un cambio de actitudes y prejuicios hacia la infancia, orientado al conocimiento y prácticas acordes con los derechos de la niñez y por último, se debe promover la participación de la sociedad, en la vigilancia el control en la aplicación de acciones en favor de la infancia.

**Artículo 124. Se considera adolescente trabajador.** Al que desempeña actividades orientadas a la satisfacción de necesidades básicas que permitan la sobrevivencia individual y familiar, tanto en el área urbana como rural, así no perciba remuneración económica ni existencia relación obrero patronal por tratarse de trabajo familiar o comunitario

**Artículo 126. Protección.** Todo adolescente tiene derecho a la protección en el trabajo, a la formación integral y la capacitación profesional de acuerdo con su vocación aptitudes y destrezas en relación a las demandas laborales .

**Artículo 133. Trabajos Prohibidos.** Se prohíbe el desempeño de trabajos peligrosos, insalubres y atentatorios a la dignidad de los adolescentes.

**Artículo 134. Son peligrosos e insalubres**

1. El transporte, carga y descarga de pesos desproporcionado a la capacidad física
2. El fumigado con herbicidas, insecticidas o manejo de sustancias que perjudiquen el normal desarrollo físico y mental;
3. El trabajo en actividades de recolección de algodón, castaña y zafra de caña, y ;
4. En general las actividades que crean riesgo para la vida, salud, integridad física y mental.

Entendemos el trabajo en grandes dimensiones, se trata de una explotación productiva para una subsistencia familiar, y el papel fundamental que estos menores realizan es predominante y fundamental

*para la sociedad, son economías relacionadas con los mercados locales y por lo general tiene un poco acceso.*

*Los menores de edad que están sometidos a fuertes presiones y pocas veces son valorados y defendidos por sus comunidades, provocan que estos abandonen su tierra y dejen su hogar que fue heredado de sus progenitores, en busca de mejores perspectivas de vida encontrándose con una realidad más dura a lo largo de su crecimiento y su desarrollo personal , espiritual, intelectual.*

*En Bolivia el acceso a la tierra ha estado caracterizado por la inequidad y el discrecionalismo, que han contribuido de manera decisiva a profundizar las condiciones estructurales de pobreza y exclusión y a limitar toda posibilidad de desatar procesos de desarrollo que corrijan esta situación.*

### **5.3. Normatividad internacional**

#### **5.2.3. CONVENIO DE LA O.I.T. SOBRE TRABAJO FORZOSO.**

Dispone la supresión de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, el termino trabajo forzoso u obligatorio significa todo trabajo o servicio impuesto a cualquier persona bajo la amenaza de un castigo y para el cual esta no favorece voluntariamente

La Convención sobre los derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, ratificada por 191 países, convirtiéndose en el primer tratado internacional de derechos humanos con una aprobación casi universal, consagra y prevale el interés superior del niño.

*“Artículo 32.- Reconoce que todo niño debe estar protegido contra el trabajo que amenace su salud, educación, o su desarrollo e insta a los*

*Estados partes a fijar edades mínimas para trabajar y a regular las condiciones de trabajo*<sup>50</sup>

*Los niños no pueden ser explotados, ni vendidos, ni deben trabajar desde muy pequeños o en cualquier actividad que los perjudique de alguna manera.*

*“La convención sobre los menores de edad del niño de fecha 10 de Octubre de 1989”, considera como el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos humanos, supera la política del control social y conceptualización la llamada doctrina de la Protección Integral, sustentada en cuatro pilares;*

- ***Derecho a la supervivencia*** Reconociendo a los menores niveles de vida adecuados y acceso a servicios básicos
- ***Derecho al Desarrollo.*** Referido al derecho a la educación, acceso a la información, el juego, el tiempo libre, las actividades culturales, así como el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- ***Derecho a la protección.*** Frente a todas las formas de explotación y crueldad, separación arbitraria de la familia y abuso en el sistema judicial criminal.
- ***Derecho a la participación.*** Incluye la libertad de expresar opiniones y de manifestarse en cuestiones que afecten la propia vida, además del derecho a desempeñar en la sociedad un papel activo en general.

*El Convenio no solo se orienta a la protección del niño contra la violencia de sus derechos humanos, sino pretende, crear condiciones favorables que le permitan una participación activa y*

---

<sup>50</sup> UNICEF Estado Mundial de la Infancia, Unicef, España Barcelona, 1991, pág. 19

*creadora en el aspecto social, fundamentalmente considera un amplio conjunto de normas que aseguran al niño la protección, el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores y otras personas responsables de él ante la Ley .*

*Todos los niños tienen derecho a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.*

*Los derechos de los menores son la puerta de entrada al desarrollo humano sostenible, y su cumplimiento garantiza el relevo generacional y contribuye a la gobernabilidad y la democracia. La calidad de vida en la niñez tiene importancia no solo por que ocurra en la niñez, sino también por sus efectos en la vida adulta, ya que incide en la salud y el desempeño mental, físico y productivo. Las capacidades que poseen los adultos están condicionadas por la experiencia y las vivencias que tuvieron cuando niños y en general, como menores de edad.*

#### **5.2.4. CONVENIO SOBRE LA EDAD MINIMA 1973; CONVENIO SOBRE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL, Y ACCIÓN INMEDIATA PARA SU ELIMINACIÓN 19 DE NOVIEMBRE DE 2000**

**Artículo 2.** *A efectos del presente convenio, el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años*

*A los efectos del presente Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca:*



**Artículo 6 inciso d).** *El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.*

Los niños gozan de los mismos derechos humanos que todas las demás personas y tienen derechos específicos a ser protegidos en razón de su edad, porque no tienen los conocimientos, la experiencia o el desarrollo físico de los adultos, no pueden defender sus propios intereses en un mundo de adultos. Tienen derecho, entre otras cosas, a ser protegidos de la explotación económica y del trabajo que sea perjudicial para su salud y moralidad o que impida su desarrollo.

El **principio de la abolición efectiva del trabajo infantil** implica garantizar que cada niña y cada niño, tienen la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial físico y mental. Apunta a eliminar todo trabajo que ponga en peligro la educación y el desarrollo de los niños. Esto no significa interrumpir todos los trabajos realizados por niños. Las normas internacionales del trabajo permiten hacer una distinción entre lo que constituye formas aceptables y formas inaceptables de trabajo para niños de distintas edades y etapas de desarrollo.

*“Este principio abarca tanto el empleo formal como las actividades en la economía informal donde, se encuentra la mayoría de las formas inaceptables de trabajo infantil, abarca las empresas familiares, las empresas agrícolas, el servicio doméstico y el trabajo no remunerado realizado en virtud de diferentes usos regidos por la costumbre y que los niños realizan a cambio de comida y techo.”*

Para lograr la abolición efectiva del trabajo infantil, los gobiernos deben fijar y aplicar una edad mínima o edades mínimas, en las que los niños pueden ser admitidos en algunos tipos de trabajo. Dentro de ciertos

límites, las edades pueden variar conforme a las circunstancias sociales y económicas nacionales. La edad mínima general de admisión al empleo no debería ser inferior a la edad en que se completa la enseñanza escolar obligatoria no obstante, los países en desarrollo pueden hacer ciertas excepciones a esta norma; se puede establecer una edad mínima de 14 años cuando la economía y los medios de educación están insuficientemente desarrollados. En ciertos casos, se permite que niños que tienen dos años menos que la edad mínima de admisión general al empleo realicen trabajos ligeros. combatir los múltiples factores como, la pobreza, la falta de concienciación sobre los derechos de los niños y los sistemas de protección social inadecuados, que dan lugar a la existencia de trabajo infantil y hacen que éste perdure.

Las Poblaciones sometidas amenazadas de la hambruna, son cada vez más comunes, consecuencias de ceguera, desnutrición en niños, enfermedades de todo tipo, son algunas pero en los pequeños productores de alimentos la crisis tiene efectos devastadores.

#### **5.2.5. SAN JOSÉ, COSTA RICA 7 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 1969.- (Convención Americana Sobre Derechos Humanos).**

Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención:

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y han convenido en lo siguiente:

**Artículo 19.** *Derechos del Niño* Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

**Artículo 21.** *Derecho a la Propiedad Privada.*

1.- *Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

2.- Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

La Convención define a la niñez y adolescencia, como un espacio separado de la edad adulta, que tiene sus propios problemas, sus propias necesidades y sus propios derechos y por consiguiente, requiere de políticas y soluciones propias, diferentes a las de los adultos. La Convención reafirma el papel de familia en el cuidado, desarrollo y protección de la niñez y la juventud. La familia es la primera y más importante instancia que vela por el buen desarrollo de los menores y los adolescentes y los estados están en la obligación de reconocer y apoyar este papel, la Convención establece que los estados están obligados a evitar que los niños vivan fuera o al margen de la familia.

La Convención declara que todos los niños y niñas tienen derechos, independientemente de sus circunstancias y ellos son los titulares de sus propios derechos. Nadie bajo ninguna circunstancia puede abrogar, reemplazar o ignorar estos derechos y el interés superior de la “niñez” está por encima de las circunstancias políticas, sociales y económicas. Los estados deben ser los garantes de los derechos de la infancia frente a la familia, la sociedad y sus propias instituciones.

El crear un “entorno protector” hacia la infancia y la adolescencia es una de los principales objetivos de la Convención, y los estados miembros y la sociedad en general, que debería garantizar un fortalecimiento de las familias y las comunidades para un mejor cuidado y protección de la niñez. Se debe fortalecer la capacidad y el compromiso de los gobiernos para la niñez, a través de las legislaciones, y presupuestos efectivos, que contribuyan a la supervivencia, el desarrollo y la protección de los mismos.

### **5.3. Normatividad comparada aplicable**

Una tercera clasificación, puntualiza la normatividad comparada vigente separada en un punto aparte por el ámbito mismo de aplicación de este tipo de normas y el carácter que envuelve a cada una, ya sean estas universales o se encuentre circunstancias o determinados territorios de los países signatarios, en este entendido, las normas de mayor relevancia para la presente tesis se encuentran comprendidas de la siguiente manera:

**5.3.1. Legislación Peruana** Una falsa apreciación del problema agrario, es la que se ha referido únicamente a considerar el caso de las Comunidades indígenas. De la discusión que ha sobrevenido como consecuencia de esta fácil y cómoda percepción, se han perfilado dos opiniones principales que traducen, sin embargo, solo un aspecto de nuestra cuestión agraria. Hace manifestado

por una parte, en copiosa y bien formada literatura, que dicho régimen de propiedad comunal debe ser reemplazado, por conveniencia nacional, por el régimen de la propiedad individual, mediante el reparto de parcelas de tierras comunales entre los miembros de la Comunidad. Tal fue, como anotamos, el ideal que orientó a Bolívar, al expedir sus decretos y tal fue lo que se trató de generar durante nuestra centuria republicana. Ese ideal fue mal expresado por nuestra legislación, después de la tentativa de Bolívar y especialmente por la ley de 1828. Pero la ley de 1828 se limitó a declarar que las Comunidades, eran propietarias de los terrenos que poseían, sin que por esta declaración tan deficiente, se llegara a considerar a los comuneros, como propietarios de los respectivos lotes individualizados. Como faltó realizar la división y partición de las tierras comunales, la propiedad de la Comunidad reconocida por esa ley, continuó proindiviso, es decir asimilada a esta modalidad de la propiedad privada.

Puede decirse que si la pequeña propiedad indígena existió y existe aun, en algunos lugares, se debió a causas distintas y extrañas a los enunciados legales. Los modos civiles de adquirir el dominio y en general, las instituciones que contiene el Código Civil, no han logrado crear la pequeña propiedad indígena, y si ella se conforma y rige hasta hoy por las disposiciones del derecho civil vigente, las mismas reglas del Código, las mismas leyes civiles en general, pueden indiferentemente condicionar su existencia, como conducirla a su desaparición.

El intento de constituir la pequeña propiedad indígena a expensas de las Comunidades ha sido contraproducente, ilusorio. Los partidarios de esta solución han atendido a criterios de orden económico-capitalista, argumentando en favor de su tesis, el que la propiedad comunal, vinculada e inmóvil es una supervivencia histórica que impide la libre circulación de los capitales y mantiene una agricultura holgazana, rutinaria e improductiva. Lógicamente se

deduce, que según las conveniencias del capitalismo y dentro del sistema preconizado, las pequeñas propiedades llegarían a ser absorbidas y a constituir latifundios, debido a los abusos de la libertad de contratación. De esta suerte el latifundismo se incrementaría ventajosa y fácilmente. No sería improbable que al régimen de las Comunidades, sucediera de modo uniforme el régimen de los latifundios y de las tierras incultas. La engañosa confusión de la justicia con la legalidad, el abuso del formalismo jurídico, carente de la viva realidad del derecho, podían de esta suerte, conducir el libre paso avasallador de las usurpaciones hechas en nombre de la ley, vale decir, legalizadas. Esto ha sucedido y viene sucediendo, aun sin contarse con la abundancia de motivos que significarían la generalización de la medida que comentamos. Ya sabemos que las usurpaciones de tierras han sido precedidas frecuentemente de algún expediente o judicial o administrativo en el que los casuismos judiciales y las avezadas argucias de abogadillos sin escrúpulos llegaron a procurar la sanción y el reconocimiento legal de los seudo derechos invocados por los latifundistas, contra las Comunidades. No ha habido despojo de tierras sin su correspondiente formación de títulos encubridores, sin la hoja de parra de una invocación legalista.

La opinión enunciada se deriva de la consideración de un principio falso: el de suponer que la individualización de la propiedad territorial, implica un estado de aislamiento egoísta, análogo a la situación hipotética, del individuo solitario y libre, como si fuera de este, no existieran relaciones, ni necesidades de orden colectivo. Mas, los mismos defensores de la tesis individualista, señalan los remedios indispensables para entrabar la tendencia expansiva de las grandes propiedades. Se ha establecido, en efecto, el control de la intervención del Ministerio Fiscal; la tutela burocrática de los patronatos y de las autoridades políticas, así como la trabazón de terminantes disposiciones legales y de resoluciones administrativas, a fin de evitar, con todo esto, la acumulación de las parcelas de tierra, en poder de un solo propietario.

Pero esa misma trabazón legal, como la intervención del Ministerio Fiscal y de las autoridades del Estado ¿qué significa? ¿Dónde está el desmesurado argumento de la libre disposición de la propiedad y todos sus atributos heredados del derecho romano? ¿Qué ocurre en los horizontes del individualismo económico? En realidad, según lo expuesto, tiéndase a restringir y rectificar las pretensiones de ese sistema económico-jurídico. Empero esto nos conduce por rutas nuevas, hacia mejores mecanismos legales.

Conviene aludir a las taxativas especiales que emanan del Código de Procedimientos Civiles, (artículo 995) sobre posesión; y la jurisprudencia de los tribunales, que concretamente reconoce el derecho de las Comunidades -66- para litigar, hasta la Constitución Política del Estado (artículos 41 y 58), que ha dado origen a la creación de un patronato de indígenas y a la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento. Con tales leyes e instituciones, nacidas en una atmósfera preñada de brutal individualismo reaccionario, nuestro actual Estado, servidor de intereses plutocráticos y feudales, trata infructuosamente de interceptar las vías de un cáncer social que nos destruye: el latifundismo.

Indicaremos dos observaciones fundamentales, al seguir ocupándonos de las opiniones de los partidarios de la desaparición de las Comunidades indígenas. La primera, referente al dato histórico, muy elocuente por sí solo, de la arraigada e indestructible vitalidad de las Comunidades, que como se ha dicho, responden a una compleja realidad social, que no se puede suprimir a «fuerza de decretos y leyes».

Las Comunidades no son instituciones artificiales de vida o más o menos eventual; no son agrupaciones susceptibles de plasmarse conforme a los modelos de un programa opuesto al interés colectivo que representan. Por otra parte el número de Comunidades que hay en todo el territorio y la extensión de

las tierras que ocupan tradicionalmente, demuestra que la cohesión de los vínculos solidarios que ofrecen, tienen raíces muy hondas, como que forman la trama de la estructura económica en que reposa la vida social indígena.

La segunda observación, refiérase a la verdad de que las Comunidades son los únicos baluartes de la defensa del interés y hasta de la vida misma de los indígenas, frente a las acechanzas y embestidas del latifundismo. La existencia de la pequeña propiedad indígena sería incompatible, de otro modo con la existencia de los grandes monopolios de tierras. Porque la producción de la agricultura menor, tendría que subordinarse y luego desaparecer, ante las imposiciones de una rivalidad inestable o incontrastable representada por la producción fácil y abundante de los latifundios.

Las Comunidades atenúan con su resistencia, la lucha que palpita en nuestro medio social darwiniano, entre la codicia y el poder del gamonal y la miseria y debilidad del indígena. ¿Cómo procurar que sea el indio económicamente libre; que sea pequeño propietario, con la aplicación de vanas e ilusorias fórmulas legales, conservando un sistema agrario desigual e injusto? Nuestros doctrinarios liberales, fieles a sus mal digeridos principios y esclavos de sus supersticiones legalistas, no han apreciado, en verdad, todos los aspectos de la cuestión agraria indígena. Han expuesto las ventajas de la pequeña propiedad; han señalado los vicios y defectos de la vida indígena en el seno de las rutinarias Comunidades, han señalado el mal de una agricultura improductiva y arcaica; pero las proposiciones resolutorias de la cuestión analizada por sus críticas, han sido deficientes, unilaterales y falsas. Olvidan que solo dentro de la Comunidad, el indio deja de ser esclavo o siervo del hacendado o del mandón que ejerce cargo político de autoridad. Esta actitud puramente intelectual de nuestros *liberaloides* doctrinarios es por lo demás lógica y perfectamente consecuente con la vieja ideología de la democracia burguesa. Se atiende según este punto de vista, a la preocupación de uniformar



las instituciones del clásico derecho civil, pretendiendo extender a la vida indígena, los beneficios de la civilización actual, vale decir, los beneficios de que gozan los burgueses.

Atendamos, ahora, lo que sustentan los que proclaman la conveniencia de *solo conservar* a las Comunidades indígenas, sin preocuparse de que sea suprimido el régimen de los latifundios.

Creen estos, que mientras el indígena se halle atrasado e inculto; mientras predomine la barbarie serrana frente a la indolencia costeña, debe evitarse la transformación de la organización de las Comunidades. Considerando a la propiedad individual, del mismo modo que los adversarios del régimen de las Comunidades, oponen simples reparos a la formación de un nuevo sistema de tierras, juzgando prematuro el desenvolvimiento de la vida comunal indígena. En realidad, esta opinión fundada en un criterio tímidamente realista, llega a conclusiones análogas a las de los primeros, desde que el fin común en ambas opiniones, es la formación de la propiedad individual, sobre la base de una desaparición, sea brusca o lenta, de las Comunidades. Los que han defendido a las Comunidades de esta manera, se han cuidado de no decir nada respecto de la subsistencia de los latifundios. Y para disimular lo que hay de convencionalista y de fútil en esta opinión, sus mantenedores -políticos de la plutocracia y de la feudalidad reinante- transigen y convienen afirmando que «en la práctica, no se diferencia un régimen de otro, tanto como para decidir la abolición de las comunidades».

Una mejor protección legal y el reconocimiento de la personería jurídica de las Comunidades, así como una reglamentación de sus vidas, dicen que sería suficiente para que estas sean fácilmente incorporadas a las posibilidades de un progreso que no definen; y que, en fin, así, la agricultura fuente principal de la economía social indígena, quedaría robustecida y próspera.

Las dos opiniones señaladas, no han trascendido del campo de la retórica forense y de sus vanas pretensiones académicas. La causa de esto y de la esterilidad de tales opiniones, está en que ninguna de ellas considera el principal término de la ecuación del problema agrario: el latifundismo.

Es comprensible y justo que se advierta en las Comunidades, los núcleos principales de todo movimiento agrario. Y que se asigne a dichas Comunidades, un rol primordial en la solución del problema que tratamos. Más; sin la previa apreciación de lo que significa el latifundismo, adverso por si solo a la reforma, el problema agrario, aun en lo que atañe únicamente a las Comunidades, permanecerá irresoluble. Analizar esta faz de la cuestión agraria, importa al mismo tiempo comprender la segura y progresiva consolidación de las formas a que puede llegar la individualización de la propiedad de la tierra en el seno de las Comunidades. Porque de las soluciones eliminatorias que se tengan que reproducir en la masa de los latifundios, dependen las garantías requeridas para el desenvolvimiento y subsistencia de las mismas Comunidades y de las pequeñas propiedades rurales; Comunidades, cuyo período de conservación y de vida retardada, se halla condicionada por esa constante y darwiniana lucha que establece la presión y coexistencia amenazante, de los latifundios.

Solamente sin la coexistencia del latifundismo, es posible el mejoramiento moral y económico de las retardadas Comunidades y de sus componentes individuales. Desde luego afirmamos esto, sin tratar de los demás factores económicos y sociales que operan dentro de la realidad social indígena. Repetimos que por lo expuesto, el latifundio, antes que la Comunidad, es pues, el primer término de la ecuación agraria que hay que despejar. Desde que se implantó el régimen del monopolio de tierras, a raíz de la Conquista española, se procuró evitar el crecimiento ilícito del latifundio, mediante taxativas diversas; y en todo tiempo y lugar, se comprendió que el latifundismo ha sido y es peligroso y nocivo para la economía de las naciones. Conviene por

esto, recordar una vez más, la frase de epitafio con que explicó y gravó en su lápida, la decadencia romana, al decir por boca de Plinio, el joven: *Latifundia perdidere Italiam*.

Nuestra historia constata que, no obstante la dirección individualista que siguieron las instituciones jurídicas, un celoso instinto de conservación social, continuó latiendo hasta inspirar al Estado, todas esas medidas legales con que se opuso una valla a la hipertrofia del régimen de los latifundios. Siempre se trató de evitar, con más o menos éxito, que la «hacienda» llegase a absorber a la pequeña propiedad agraria. Se reconoció que el latifundismo dañaba intereses colectivos de todo orden. Pero, nunca, se procuró fraccionar o limitar la extensión de los latifundios. Así, los hechos creados por la violencia, fueron mantenidos y elevados a la categoría de derechos conservados mediante la sanción y las reglas jurídicas todavía en vigencia. ¿Qué, en cambio, ha podido conseguirse con la mera protección legal de las Comunidades? ¿Cuál ha sido el resultado obtenido por las restricciones, con que alguna vez, se intentó entrabar el crecimiento ilícito de los latifundios? La respuesta fluye espontáneamente de nuestra realidad rural: la mera conservación intangible de ese género de propiedad. Del fondo de estas cuestiones, cabe preguntarse si se pudo, de tal manera, obtener otro resultado feliz, con la simple protección legalista de las Comunidades -así fuese esta la más amplia- y de la convencional limitación de los latifundios -así fuese esta la más precisa y férrea.

La respuesta está indicada por el *statu quo* de las desigualdades económicas que hacen grave nuestra doliente injusticia social. Con tales procedimientos dilatorios, se conseguirá únicamente prolongar ese *statu quo*, aplazando las reivindicaciones populares. Porque en las márgenes del cauce de la historia, siempre han de quedar las osamentas de instituciones caducas, mientras sigan transcurriendo incontenibles, los renovados caudales de la vida social.

El *statu quo* de la pequeña propiedad rural, es sumamente inestable dentro del régimen jurídico que nos rige. Para que lleguen a subsistir los grandes centros de pequeñas propiedades, es necesario prescribir simultáneamente, la inmovilidad de esas propiedades, reconstituyendo un nuevo régimen agrario del que se haya abolido el burladero de la libre disposición de las tierras y de todas las formas de transmisión del dominio. Esto haría necesaria la reglamentación del derecho sucesorio circunscrito a la familia del labriego. Y esto, según nuestra tradición jurídica, ya no caracteriza a la pequeña propiedad privada, sino que es como un esbozo de una institución *sui generis*: el *homestead* (hogar agrícola). Pero el *homestead*, no podría subsistir tampoco, bajo la competencia y coexistencia del latifundismo. Por consiguiente, ni rehabilitar a la Comunidad, ni crear en el seno de ella el *homestead*, sería factible, benéfico y duradero, si al mismo tiempo no se aparceran los latifundios improductivos y sin industria y se socializan los latifundios industrializados.

**En México**, no obstante el radicalismo inicial de la Revolución agraria y de sus quince años de lucha, la rehabilitación del *ejido* y la devolución de las tierras usurpadas a los indios, no se ha resuelto enteramente el problema agrario, debido a esta deficiente solución de no abolir el latifundismo, ante todo.

La pequeña agricultura que podría florecer exuberantemente sin la competencia del latifundio, tendría que ser al fin, postergada y vencida por la fácil y ventajosa explotación que hacen los hacendados.

Así no se habría resuelto el problema económico de la producción, ni el problema social de la justicia. Continuaríamos bajo el imperio de las grandes desigualdades económicas que harían interminable y nefasto el cruento drama de nuestras injusticias sociales. Todas estas dificultades surgen evidentemente, cuando se elude la consideración primaria del problema agrario, que no reside únicamente en el *statu quo* de las Comunidades indígenas, que es la parte

afectada por el desarrollo hipertrófico de la propiedad individual de la tierra. Una rehabilitación de las Comunidades, significaría, es verdad, la reivindicación de las tierras que les fueron usurpadas. La revocación de los defectuosos títulos de los latifundios, nos llevaría a ese resultado. Además comprendería el resurgimiento de otras asociaciones de campesinos, con derecho a las tierras cultivables que forman los actuales latifundios, en que fueron englobadas y disueltas otras Comunidades, cuyos restos son todavía notorios, al través de la supervivencia de las costumbres de los habitantes de aldehuelas establecidas en el seno de muchas haciendas y de cuyas poblaciones reducidas, provienen sus peonadas de gente nativa.

La rehabilitación de las Comunidades, puede considerarse como un procedimiento auxiliar. Por lo mismo que el primitivo régimen de las Comunidades, no constituye un ideal agrario propio de nuestra época. Bien sabemos que esta forma de explotación agrícola y de propiedad, análoga a la del antiguo *mir* ruso, ha fracasado. La experiencia de Rusia, prueba irrefutablemente esta afirmación. La política agraria de los *bolshevistas* -según nos refieren los recalcitrantes partidarios del *mir*- ha consistido en transformar y reducir esa forma de propiedad. Se ha advertido que conjuntamente con la transformación política del viejo imperio zarista, ha ido desapareciendo la arcaica institución agraria del *mir*. Los *bolshevistas* son adversarios del *mir*. Es que el *mir* no ha sido un arquetipo de la **reforma agraria rusa**.

Tratando de nuestras Comunidades, cabe pensar en que ellas, pueden ser consideradas como imperfectos gremios agrícolas, capaces de llevar a cabo un eficaz movimiento agrario. Por lo demás, defensa de la actual Comunidad indígena o defensa del latifundio colonial, implican siempre volver al pasado, pasado incaico o pasado colonial español; pero pasado al fin. ¿Volveremos acaso a buscar en las Ordenanzas de Toledo o en las Leyes de Indias, las fórmulas necesarias para resolver el problema indígena del presente? ¿Es que

el problema agrario actual está fijado solo en los marcos de la historia? Nuestros jurisconsultos y legisladores de espíritu conservador, bien pueden entretenerse con opinar sobre las excelencias y defectos de esta, o aquella fórmula de nuestros Códigos actuales y sobre los viejos mecanismos de nuestra justicia oficial. Nuestros historicistas, bien pueden continuar ejerciendo el extraño pontificado masoquista de deslumbrarnos con sus glosas del tiempo pasado y así vivir nostálgicos de incas absolutistas y de indolentes cortes virreinales. A otra clase de hombres corresponde ahora, el señalar un cáncer social y empezar así, la lucha gigantesca y gloriosa de entregar las tierras a los que tienen derecho a ellas, a los que las cultivan. De ahí que frente a la cháchara pedantesca de los que propugnan por esta u otra forma de transigir con el régimen de los latifundios, es menester concluir manifestando que, antes que las preferencias exclusivistas por el *homestead* o por la pequeña propiedad agraria, surgentes del seno de las actuales Comunidades, hay que procurar que, pequeña propiedad o *homestead*, o ambas a la vez -según las condiciones de tiempo, lugar y densidad de población agrícola, sean efecto de la distribución de las tierras de los latifundios y de su explotación bajo una forma colectiva de posesión y usufructo. Lo único que cabe proclamar ahora, es que cesen los monopolios de tierras y la servidumbre indígena. La solución de nuestro problema agrario debe buscarse, no por el lado de las Comunidades indígenas, sino por el de los poderosos detentadores de la tierra.

**5.3.2. Legislación Alemana.** Se distingue entre niños y jóvenes. El principio descansa en la prohibición del trabajo de niños menores de catorce años o de aquel que aún se encuentre sujeto a la obligación escolar, sin embargo se admiten excepciones: cuando el trabajo responde a una terapia ocupacional, así como por orden de un juez de menores con jornada máxima de siete horas diarias, y treinta y cinco semanales. Para los jóvenes, entre quince y dieciocho años, la jornada máxima es de ocho horas diarias y de cuarenta a la semana, por lo tanto, no podrán trabajar más de cinco días a la semana.

Los descansos durante la jornada deben fijarse entre las partes, nunca son inferiores a treinta minutos, para una jornada de cuatro horas y media a seis horas, o de sesenta minutos si la jornada es mayor. El reposo entre jornadas debe ser de doce horas mínimo. Se prohíbe el trabajo nocivo para la salud.

Los jóvenes no deben trabajar, por regla general, en sábados y domingos, con excepción de aquellas actividades que lo requieran, como son hospitales y restaurantes y las demás que menciona la ley.

En cuanto al salario, al igual que en Italia, la ley no dispone un mínimo y deja en libertad a las partes, para fijarlo mediante las convenciones colectivas. Puede ser en una parte en especie o prestaciones acordes a la naturaleza del trabajo. El monto se calcula normalmente sobre la base del salario pagado en la región del lugar del empleo y en algunos casos puede determinarse por el tribunal de trabajo.

Otras excepciones reglamentadas admiten:

a) El trabajo como entrenamientos en empresas, previstos para los escolares que cursan el último año de la primaria, permitiendo una jornada máxima de siete horas diarias y de treinta y cinco semanales.

b) Las labores agrícolas para menores mayores de trece años, por tres horas diarias, en propiedad de la familia o, en otras ajenas, en época de cosecha, con la autorización paterna, con la misma duración.

c) Los escolares de quince años o mayores, pueden trabajar un máximo de cuatro semanas al año durante sus vacaciones.

d) Los menores de seis años pueden participar en actividades teatrales o artísticas, con autorización administrativa, por un máximo de cuatro horas, entre las diez y las veintitrés horas; los menores de tres años pueden ser contratados para anuncios o programas radiofónicos o audiovisuales siempre que se

respete la duración máxima de dos horas por día, de las ocho a las diecisiete horas y de tres a seis años, por tiempo máximo de tres horas diarias, de las ocho a las veintidós horas.

Las faltas a las reglas en el trabajo de menores se considera una contravención y se sanciona como delito. Queda prohibido emplear jóvenes a quienes han sido condenados a pena de prisión o que ha estado condenado por lo menos tres veces por haber infringido las normas de protección laboral para los jóvenes.

**5.3.3. Legislación Italiana.** Está permitido el trabajo de menores de quince años y de catorce años en actividades ligeras; su jornada máxima es de siete horas diarias y de treinta y cinco semanales. La jornada se amplía para quienes tienen de quince a dieciocho años, a ocho horas diarias y cuarenta semanales.

Se prohíbe que la jornada sea continua por más de cuatro horas y media, por lo que debe haber un descanso intermedio de por lo menos una hora y media.

Los menores de dieciséis años deben disfrutar de vacaciones pagadas por un mínimo de treinta días, y de veinte días a partir de esa edad. Se prohíbe el trabajo nocturno, considerado entre las veintidós y las seis horas, el extraordinario y el dominical. Los estudiantes deben disfrutar de horarios que les faciliten la asistencia escolar y de vacaciones pagadas durante los periodos de exámenes.

En cuanto a otras condiciones de trabajo, dependerán de los contratos colectivos que son los que las regulan. Es oportuno mencionar que en Italia, las relaciones laborales se regulan en el Código Civil y que no existe, por ejemplo, la institución del salario mínimo. La Constitución declara el derecho del trabajador a recibir una remuneración proporcional a la cantidad y a la calidad



del trabajo, asegurándole la posibilidad de llevar, él y su familia, una vida libre y digna (artículo 36).

**5.3.4. Legislación de Gran Bretaña.** Resulta fácil reseñar el derecho laboral británico, basta hacerlo con una sola palabra: desregulación.

La tendencia en esta comunidad es dejar la reglamentación del trabajo a reglas entre caballeros, en un absoluto nivel de igualdad jurídica entre las partes. En 1988 se dictó la Ley del Empleo (*Employment Act*), completada por la de 1989, para "terminar con reglas arcaicas que en verdad no protegen a los jóvenes".

Las restricciones para el trabajo de los menores han sido abrogadas, entre ellas, la jornada limitada a trece horas como la Ley de 1950 que reglamentaba los horarios para comidas, horarios y vacaciones pagadas en el sector comercial. Los jóvenes ahora pueden trabajar en la noche, en el fin de semana o en la industria sin ninguna limitación.

## CONCLUSIONES

El objeto de este trabajo no fue el de agotar una discusión, sino el de generar una nueva y obtener distintos puntos de vista sobre una práctica novedosa incorporada a la legislación ritual. Se intentó a lo largo del mismo, destacar algunos conceptos, tratando de resaltar las tratadistas más polémicas que la propia experiencia del procedimiento fue revelando.

Se establece la complementación de los artículos 273 y 399 del Decreto Supremo 29215 Reglamento de las de las Leyes No. 1715 y la Ley 3545, precautelando el derecho propietario para menores de edad en caso de orfandad y evitar que sus derechos constituidos no sean vulnerados por el cumplimiento de la Función Social, de manera que evite la expropiación de su tierra heredada.

Se determina que la protección normativa aplicable a los menores de edad campesinos en situación de orfandad no es específica, ocasionando indefensión a los derechos instituidos de los menores de edad en caso de orfandad, dejándolos desprotegidos para la protección del derecho propietario de su tierra por las limitaciones de su capacidad para cumplir la Función Social.

El transcurso de la Investigación, revela el crecimiento de la población a nivel nacional generado por la migración campo- ciudad, en busca de mejores oportunidades económicas, culturales, convirtiendo a las ciudades en conglomerados humanos de personas de distintos orígenes económicos, sociales y culturales, el caso de Bolivia, dada su diversidad cultural, las ciudades son espacios de convivencia de poblaciones de distintas culturas originarias entre sí y de estas con la cultura mestiza urbana.

Es innegable que Bolivia carece de normas con criterios específicos para precautelar los derechos de los menores de edad en orfandad campesinos que sufren necesidades, estos son ignorantes ante los derechos que son inherentes y constituidos, si bien el derecho propietario no es absoluto por cumplir la función social, este derecho en caso de menores de edad, se vuelve más limitado y expuesto a ser desposeído, por no tener la capacidad de poder usar, gozar y conservar conforme lo estipula las Leyes referentes al tema de estudio.

El proceso histórico de la problemática del acceso a la tenencia de la tierra para las mujeres fue el resultado de un largo proceso de lucha, para lograr su inclusión a la sociedad en igualdad de equidad de género.

El presente trabajo realizado es resultado del análisis realizado tanto a la normativa nacional, respaldado, fundamentado por los convenios y tratados para la protección de los derechos de los menores de edad, logrando alcanzar el objetivo general y los específicos planteados al iniciar de la tesis de Grado.

## RECOMENDACIONES

Se recomienda en la Presente tesis que.

1. Si bien el Estado tutela los derechos de los menores de edad a través de Entidades, sin embargo es importante en este caso recomendar la necesidad de incorporar a la normativa agraria Boliviana la protección del derecho propietario para menores de edad en caso de orfandad, y que estos puedan tener acceso a la tierra y poderla trabajar según sus capacidades en tanto cumplan la mayoría de edad complementando los artículos 273, 399 del D.S. No. 29215, reglamento de la Leyes Nos. 1715 y 3545.
2. La realidad de una vida si protección afectada por las limitaciones y condiciones establecidas por el Estado, determinan, la expropiación de la pequeña propiedad afecta a los familias más pobres de esta área y más cuando solo son niños que trabajan para su bienestar familiar, en consecuencia es recomendable que la protección aplicable a menores de edad campesinos debe ser específica proyectada a precautelar el derecho propietario de las Tierras heredadas por los niños adolescentes en situación de orfandad y reconocer que este derecho debe ser protegido de toda transgresión cuidándolos en su integridad física mental ,social, cultural y educativa por cuanto estos niños que trabajan su tierra desconocen sus derechos instituidos, adquiridos e inherentes.
3. Es necesario incorporar normativas que generen seguridad del acceso a la tenencia de tierra de los niños, niñas y adolescentes sin restricciones hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, para que motiven a los mismos el retorno a sus lugares de origen, y aminoren efectivamente la migración campo- ciudad.

4. Se debe considerar la necesidad que Bolivia cuente con normas específicas para precautelar los derechos de los menores de edad en orfandad campesinos que sufren necesidades y socializar sus derechos constituidos inherentes al acceso y tenencias de sus tierras, su derecho propietario y la limitación de su capacidad para poder usar, gozar y conservar conforme lo estipula las Leyes referentes al tema de estudio.
5. Se debe reconocer el proceso histórico de la problemática del acceso a la tenencia de la tierra para las mujeres, resultado de un largo proceso para su inclusión a la sociedad en igualdad de equidad de género y comparar con la evolución de la problemática planteada para la salvaguarda del derecho propietario de los menores de edad sobre las tierras obtenidas mediante herencia, de manera que se constituyan en la base del acceso a la tenencia a la tierra sin restricciones, hasta el cumplimiento de su mayoría de edad.
6. Tomando en cuenta que la convivencia social depende de una serie de factores y elementos que hacen una relación, que por cierto desde el punto de vista sociológico se entiende al ser humano como un ser por naturaleza sociable, lo cual comporta en su medio de relacionamiento, puesto que en ocasiones, nuestras diferentes formas de pensar y actuar nos pueden llevar a relacionarnos con desconfianza o a vivir conflictos, pero valorar a los demás, aceptar que hay diferencias entre una y otra persona y tratar de comprendernos, puede ayudarnos a superar estos obstáculos.
7. Por todas las consideraciones anteriormente inscritas, el presente trabajo de investigación es de sumo interés, para resolver problemas de carácter jurídico y social de nuestra realidad.

## **PROPUESTA**

### **PROYECTO DE LEY COMPLEMENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 273 Y 399 DEL DECRETO SUPREMO 29215 DE LAS LEYES NO. 1715 Y LA LEY 3545, A FIN DE PRECAUTELAR EL DERECHO PROPIETARIO DE LOS MENORES DE EDAD EN SITUACIÓN DE ORFANDAD.**

El presente capítulo se constituye en la parte Propositiva de la tesis, vale decir en el aporte socio-jurídico operativo en sí.

Luego del análisis de la presente tesis, y ante las necesidades de implementar una norma jurídica que tenga como fin proteger a los menores en estado de orfandad, resguardando su derecho a la propiedad por eso el presente proyecto de ley se estructuro el siguiente diseño.

#### **1. Proyecto de ley**

**DECRETO SUPREMO No.  
0000**

**EVO MORALES  
AYMA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL  
DE BOLIVIA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que, en fecha 18 de octubre de 1996 se promulgo la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y que en fecha 28 de noviembre de 2006 fue perfeccionada con la promulgación de la Ley No. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Que, en la actualidad el problema de la tierra es el centro de debate nacional, contribuyendo a la distribución equitativa de la tierra consolidando la verdadera revolución agraria en Bolivia y que en el marco de la Revolución Nacional del año 1952 como imperativo revolucionario de un contexto histórico, el proyecto de la Reforma Agraria fue pensado como un acto de justicia destinado a liberar al campesino de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país, garantizarle esa libertad hasta dotarle de una base material: la tierra y la tierra debía ser para quien la trabaja.

Que, el Decreto Supremo No. 29215 de fecha 3 de agosto de 2007 Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545, considera el derecho de propiedad agraria para menores de edad, entregando al tutor designado por la Autoridad competente o a los designados a través de las autoridades naturales conforme sus usos y costumbres, en caso de menores de edad los títulos ejecutoriales serán emitidos a su favor; sin embargo este derecho es vulnerable por que el menor de edad huérfano está imposibilitado de ejercer sus derechos condicionado al cumplimiento de la función social de la propiedad agraria generando riesgos en la salvaguarda del derecho propietario.

Que, La verificación de la legalidad del derecho de propiedad es en base a que *“el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria”*.

Que, la legislación vigente inherente a la administración de tierras no prevé la protección del derecho propietario para niños desprotegidos por abandono o muerte de sus progenitores, los menores de edad en desamparo se obligan a trabajar la tierra para resguardar su seguridad alimentaria, mantener su parcela económicamente viable, proteger y conservar la misma, garantizar su existencia dentro de su

territorio la propiedad familiar y comunal, esas tierras no sean objeto de usufructo o avasallamientos, este hecho es invisible e ignorado por una visión falsa del trabajo infantil y la legislación que protege a los niños, cuyo alcance contempla el trabajo infantil realizado en el área urbana, mejorar la legislación y las medidas de aplicación para establecer una edad legal mínima para el trabajo y el empleo ha sido la respuesta tradicional al problema del trabajo que despliegan los menores de edad.

Que, es necesario diferenciar el trabajo infantil, de aquellas actividades y tareas que el niño y la niña adolescente desarrollan en su entorno familiar y comunitario, como parte de su proceso de socialización y aprendizaje, y que contribuyen a asegurar la permanencia de sus valores, de su cultura y de su propia identidad en el marco de las cosmovisiones indígenas, siempre que no obstaculicen su educación o su desarrollo físico, mental, espiritual, y social, la contribución de los niños con su trabajo al presupuesto familiar y a las economías nacionales es irrenunciable y que, en algún modo, ciertas formas de trabajo a tiempo parcial pueden ser provechosas para los mismos niños, pero más allá de todas las implicaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, este tipo de trabajo infantil para salvaguardar derecho de propiedad sobre de sus tierras genera un ciclo de pobreza, limitando su acceso a la educación, capacitación y afectando su pleno desarrollo, constituyéndose una grave violación de la dignidad humana, porque no se justifica que niños que pasan 14 horas cuidando un rebaño, solos, sin hablar con nadie, sin la posibilidad de estudiar, son justificables porque cuidan el capital de sus tutores.



Que, los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en la Constitución Política del Estado, reconoce que es deber del Estado la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, lo que implica la preeminencia de sus derechos , de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad de atención de los servicios públicos y privados, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado, sin embargo los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas, sus autoridades y las Instancias competentes, no contemplan las características que limitan al menor de edad en situación de orfandad y abandono de sus progenitores para cumplir la función social, sin obviar sus derechos fundamentales constituidos en las normas que protegen a los menores de edad del trabajo infantil, porque no han sido objeto de atención de las instancias competentes que se constituyen en los principales garantes del respeto y defensa de los derechos de los niños campesinos, así mismo no es frecuente encontrar organizaciones en las que los niños y adolescentes tengan voz y voto o una sección organizativa o espacios concretos de participación en las decisiones de los adultos

## **EN CONCEJO DE MINISTROS**

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** El presente Decreto Supremo tiene por objeto complementar los artículos 273 párrafo II y 399 párrafos IV, del Decreto Supremo No. 29215 de 3 de agosto de 2007.

### **ARTÍCULO 2.- (COMPLEMENTACIÓN).**

**I.** Se complementa el párrafo en el artículo 273 párrafo II del Decreto

Supremo No. 29215, de 3 de agosto de 2007, con el siguiente texto:

***“... salvaguardando su derecho propietario por parte del ente competente, de avasallamientos, disposiciones que se hacen sobre las tierras adjudicadas, sea por terceros, particulares y/o Comunidades hasta el cumplimiento de la mayoría de edad del menor”.***

**II.** Se complementa el artículo 399 parágrafo IV del Decreto Supremo No.

29215 de 3 de agosto de 2007, agregando a continuación del párrafo II, el siguiente texto:

### **DISPOSICIONES**

#### **ADICIONALES DISPOSICIÓN ADICIONAL**

##### **ÚNICA.-**

**ARTÍCULO 3.** La conservación del derecho propietario de tierras cedidas por herencias es prioridad del Estado, a menores de edad huérfanos, debe ser la prioridad del Estado, no se puede dejar en indefensión a estos sujetos amparados por la leyes, pactos y convenios internacionales hasta su mayoría de edad.

**ARTÍCULO 4.** La expropiación de tierras será efectiva luego de que el menor cumpla los 21 años, si no demuestra el cumplimiento de la Función Social.

**ARTÍCULO 5.** Se garantiza la prioridad del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, implicando la preeminencia de sus derechos, de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad de

atención de los servicios públicos y privados, el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado, los pueblos indígenas, sus organizaciones representativas, sus autoridades y los entes competentes.

**ARTICULO 6. I.** Los menores de edad estarán exentos del cumplimiento de la función social.

**II.** En caso de que los menores sean abandonados por sus progenitores, estos se acogerán al presente Decreto Supremo bajo el mismo principio de igualdad.

## **DISPOSICIONES**

### **FINAL DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.-**

La presente norma se adecuará a las disposiciones emitidas por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia conforme la Constitución Política del Estado Tomando en consideración los principios, valores y fines que sustentan el Estado

La señora Ministra del Estado, en el Despacho de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, queda encargada de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- ANTONIO DÍAZ VILLAMIL, Historia de Bolivia Tomo IV. Ed.“Popular”, La Paz – Bolivia 1969.
- BUNGE, Mario; La ciencia su método y sus filosofía; Edit. Gato negro; Quito-Ecuador.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; Diccionario Jurídico Elemental; Edit. Heíiasta.
- DUUGUIT León. Las Transformaciones Generales del derecho privado desde el código Napoleónico, 1999
- ESCRIBÍCHE; diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia; París; Librería de Rosa, Bouret & Cía.; 1852
- HERNAIZ Irene, “La Ley INRA en el espejo de la historia” y “Dos Siglos de Reformas Agrarias en Bolivia” Apuntes de Derecho Agrario Dra. Irene Hernaiz UMSA, La Paz 2009.
- JESÚS RAMÓN ACOSTA-CAZAUBÓN, "Manual de Derecho Agrario", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Ed Maracay, 1967.
- ITURRI, Núñez del Prado Julio; “Síntesis Históricas de la Municipalidad de La Paz y de los Amigos de la Ciudad. 1990,
- LOPEZ, Estrada, Raúl y PIERRE, Deslauriers, Jean. “La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social”
- MANUAL de Organización y Funciones; Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, Gestión 2009; Pág. 37 La Paz-Bolivia.
- MUNCH, L y ANGELES, E “Métodos y Técnicas de Investigación”. Editorial Trilla. Mexico.2003.
- PACHECO Diego, “Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia” y “Tierra del padre o del marido, da lo mismo”. Apuntes de Derecho Agrario UMSA, La Paz 2009.
- ROMERO Sandoval Raúl; Derechos Reales; Segunda Edición; Editorial Los

Amigos del Libro; La Paz Bolivia 1991.

- SALAMANCA, T. "Introducción a la Investigación Social", Ed. Universitaria. La Paz.2005.
- SAN SOË F. Giovanni; Curso de Derecho Romano; Segunda Edición ; Editorial Don Bosco; La Paz. Bolivia: 1970;
- SAVIGNY, Sobre los elementos de la posesión (corpus y ánimos), sostiene que el ánimos es la intención de poseer algo con animo de dueño; Citado en HIGTON, "Derechos Reales, Posesión, Buenos Aires 1979, Trad del "traité de la posesión; Ed, 1865.
- VILLAR, de la Torre Ernesto - de la Anda. Navarro Ramiro; Metodología de la investigación bibliográfica archivista y documental; Edit. Me Graw Hill;; México D.F. - México; 1981
- WJTKER, Jorge; La investigación jurídica; Edit. Mc-Grow Hill; México D.F. - México.
- ZORRILLA Arena, Santiago, "Introducción a la Metodología de la investigación", (ed. Melo S.A., México DF, julio de 1988).

## **LEGISLACIÓN UTILIZADA**

- GACETA oficial de Bolivia, Nueva Constitución Política del Estado.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA: Ley de Municipalidades 2028, 28 de octubre de 1999.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA: Ley N° 2492.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA; LEY N° 031, LEY DE 19 DE JULIO DE 2010. Concordante con la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional; en su artículo 273 "La ley regulará la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y territorio indígena originario campesino para el logro de sus objetivos"
- CONVENIO 169 OIT, Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, 1989. Ed. La Paz, diciembre 2010

## **INTERNET**

- [WWW. Monografías. Com.](http://WWW.Monografias.Com)
- [WWW.Dicciobibliografia.com](http://WWW.Dicciobibliografia.com)

# ANEXOS

## ANEXO 1.



La Marcha por el Territorio y la Dignidad, que lleva familias enteras desde los llanos amazónicos hasta las punas y el altiplano andino en un recorrido de 650 km. fue el punto culminante de un largo proceso de organización entre muchos pueblos indígenas de tierras bajas en el amanecer de la década de los '90 del siglo XX, en demanda de homologación de sus derechos a la tierra.



Esa Marcha, que sacudió al poder central de La Paz y remeció las estructuras del sistema político boliviano, alentó una segunda movilización indígena en 1996, “por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo”, que a su vez puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial y la definición de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).





La Ley INRA reconocida la figura de TCO y el consiguiente derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.



En los 10 años de plazo fijado por Ley (1996-2006), el proceso de saneamiento alcanzó a cubrir el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada mas superficie por titular).



## Reforma Agraria

1. [Introducción](#)
2. [Los aspectos negativos o ambiguos de la ley](#)
3. [Bibliografía.](#)

### INTRODUCCION

Mucho tiempo ha pasado desde que se firmó en 1953 en Ucareña el decreto-ley 3464, más conocido como decreto de reforma agraria. Desde entonces, en Bolivia han aparecido los minifundios, se ha abierto la frontera agrícola en las zonas de colonización, se ha desarrollado la agricultura comercial en el oriente y se han puesto en marcha diversas iniciativas agroindustriales; ha habido nuevas formas de concentración de la tierra, la producción se ha especializado y la agricultura ha establecido importantes conexiones con el mercado exterior. Pero también se han registrado crisis económicas rurales, migraciones a las ciudades y proletarianización; imposición y resistencia cultural, emergencias étnicas; pauperización y terciarización de la economía, protestas, movilizaciones sociales y presiones políticas. La tierra ha representado el bien de interés común en todos estos procesos.

Casi medio siglo después de implantarse la reforma agraria es necesario realizar un balance y proponer medidas destinadas a ordenar la propiedad de la tierra y dar renovado vigor a las actividades del sector agropecuario. La ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria o ley INRA, ha sido llamada una segunda reforma agraria.

La entrega de tierras se ha hecho por afectación de ex haciendas o por dotación de colonización. A fines de los años ochenta, las propiedades pequeñas (el 80 %), poseían sólo el 2,5 % de la tierra; las medianas (el 18,1%), el 12,1 %, y las grandes (el 1,8 %), el 85,3 %. Después de que las tierras de las haciendas fueran afectadas y entregadas a los campesinos, ha habido un proceso de dotación por medio del cual la mayor parte de la tierra ha ido a parar a manos de medianos y especialmente de grandes propietarios

Sólo una pequeña fracción de la tierra que es propiedad de medianos y grandes propietarios es utilizada por éstos para el fin oficialmente asignado (agricultura o ganadería).

Generalmente, estos propietarios mantienen la tierra sin explotarla, dejando simplemente que se valore con el transcurso del tiempo. Por consiguiente, la especulación es su uso económico principal. Frente a esta actitud, la ley INRA detiene el proceso indiscriminado de entrega de tierras, establece un sistema de adjudicación mediante pago por concurso público y fija causas y procedimientos para la reversión de tierras.

### Los aspectos negativos o ambiguos de la ley

La ley crea un único órgano encargado de la administración de la tierra.

Antes de la promulgación de la ley, dos instituciones estaban habilitadas para distribuir tierras: el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC). Aunque en principio el SNRA se concentraba en la titulación de las tierras afectadas a las ex haciendas y el INC en la dotación de tierras para colonización en zonas tropicales, en la práctica existía una dualidad de funciones de ambas entidades, poca coordinación entre ellas y a menudo objetivos de política distintos.

La ley creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), órgano especializado en la administración de tierras, superando de esta manera la duplicidad antes existente. Entre las atribuciones del INRA figura una preocupación cierta por la equidad en la distribución de la tierra.

La ley impedirá la plena constitución de un mercado de tierras en todo el país.

El derecho de propiedad sobre un bien hace de su dueño la única persona que puede atribuirse la propiedad sobre dicho bien; tal derecho excluye a otros de su disfrute, y da al propietario la prerrogativa de venderlo, según los procedimientos de transferencia legalmente establecidos y en vigencia, y de hacer valer su derecho indefinidamente, de forma que ninguna otra persona pueda apropiarse del bien sin su consentimiento. Los derechos plenos de propiedad son una condición esencial para el desarrollo de la actividad económica.

La ley INRA perfecciona los derechos de propiedad del mediano y gran propietario. Estos últimos podrán vender y comprar tierras, excluir a otros del disfrute de su propiedad, usar la tierra como garantía hipotecaria en cualquier operación comercial, y en fin hacer valer su derecho propietario.

En cambio, el pequeño productor deberá hacer frente a una serie de limitaciones. Los derechos de propiedad del campesino y del indígena no están bien establecidos. Los pequeños propietarios, indígenas y comunarios no podrán comprar, vender, alquilar, hipotecar y disponer libremente de su tierra, lo que ocasionará un grave perjuicio para ellos y para el país en su conjunto.

Este enfoque es recogido y complementado por la ley INRA, que dispone que ambos se rigen por el Código de Familia. La ley no prohíbe la venta de la pequeña propiedad campesina o de las tierras comunales o indígenas, pero establece que estas tierras se distribuirán de acuerdo con las normas y costumbres de las comunidades. Hay, de este modo, una limitación indirecta al desarrollo de la compra y venta de tierras.

La ley limita la formación de un mercado de capitales, especialmente en la zona donde se practica la agricultura tradicional.

La pequeña propiedad campesina no podrá ser utilizada como hipoteca, lo que limita mucho la formación de un mercado de capitales y especialmente la generalización del crédito rural.

Actualmente el campesino tiene acceso a poquísimas fuentes de crédito; en estas últimas se arriesgan fondos basándose en garantías prendarias inseguras (como la cosecha) y en ellas la capacidad de operaciones es limitada.

El campesino, que sin duda tiene necesidad del crédito, termina recurriendo al prestamista local, que le impone intereses altísimos y condiciones extremas, entre las que puede estar la pérdida de la tierra.

La ley INRA dispone que el Estado otorgará créditos de fomento y desarrollo a pequeños propietarios y comunidades indígenas. Es obvio que el Estado podrá canalizar algunos fondos hacia estos productores, pero el principal suministrador de fondos -el capital financiero privado- se mantendrá apartado ya que la ley hace que el mundo campesino sea automáticamente un ambiente de alto riesgo para la colocación de créditos comerciales. Naturalmente, los más perjudicados serán los pequeños productores.

La ley rebaja artificialmente el precio de la tierra.

En un mercado sin grandes distorsiones, el precio de los factores de producción refleja más o menos adecuadamente su valor. En una economía de mercado es importante que los factores sean transados a sus precios reales, para que el precio actúe como un impulso para la eficiencia. Mientras más alto sea el precio de un factor, mayor será el esfuerzo necesario para recuperar la inversión realizada para su compra.

En un mercado segmentado y distorsionado como el que consolidará la ley INRA, el precio de la tierra no reflejará su verdadero valor, por las siguientes razones:

en las zonas tradicionales especialmente, las transacciones estarán limitadas;

en las zonas no tradicionales donde haya posibilidades de ampliar la frontera del precio de mercado.

Naturalmente, estos factores causarán una rebaja de los precios, y aumentarán la demanda de tierras.

La exención de impuestos de que goza el pequeño propietario incentivará la ineficiencia. La ley INRA da un tratamiento impositivo desigual a la propiedad mediana y grande respecto de la pequeña propiedad campesina e indígena: esta última no pagará impuestos.

Si bien la exención de impuestos puede ser el reconocimiento de una situación de pobreza, esta franquicia es un error:

el pago de un impuesto valoriza la tierra;

las propiedades grandes pueden ser subdivididas (y aparecer como pequeñas) para no pagar impuestos;

el pago de impuestos consolidaría un sentido de propiedad sobre la tierra;

muchas pequeñas propiedades campesinas generan un producto con un alto valor (por ejemplo las plantaciones de coca del Chapare y las de hortalizas en los valles bajos de Cochabamba).

Por consiguiente, el pequeño propietario también debería pagar impuestos. Naturalmente, el costo de cobrar el impuesto puede ser alto. Pero si existen 2 500 000 pequeñas propiedades y cada una pagase tan sólo 10 dólares EE. UU. al año, se podrían recaudar por lo menos 25 millones de dólares, una cifra no despreciable. Los municipios podrían encargarse de una recaudación que podría realizarse durante un mes al año, para reducir al mínimo el costo de recolección del impuesto.

Por otra parte, se debería considerar que el pago de impuestos sobre la tierra podría reforzar el sentido de ciudadanía, aspecto extremadamente deseable en un país donde los campesinos e indígenas sufren segregaciones de distinta índole.

La ley favorece la depredación de los recursos naturales.

La ley establece que las comunidades campesinas e indígenas podrán beneficiarse de dotaciones de tierras, es decir de entregas de tierra en forma gratuita. Los particulares que deseen obtener tierras podrán adjudicárselas mediante un pago al Estado (Art. 42). Este mecanismo es redistributivo: entrega tierras gratuitamente a los pobres y las cobra a los pudientes; pero el aspecto negativo de la dotación es que es un poderoso incentivo para la ineficiencia y para la destrucción de los bosques.

En efecto, una comunidad determinada (de altiplano o valles) tendrá dos opciones: intensificar el uso de la tierra que ya posee (invirtiendo más, introduciendo innovaciones de tecnología, siendo más eficiente en el uso de su recurso), o bien pedirle al Estado que le entregue nuevas tierras. Se sabe que las tierras agrícolas en el altiplano y en los valles pasan por períodos de barbecho sumamente largos; la capacidad de carga de los pastizales ya ha sido excedida; las prácticas de manejo de ganado son inadecuadas; hía realizarse durante un mes al año, para reducir al mínimo el costo de recolección del impuesto.

Por otra parte, se debería considerar que el pago de impuestos sobre la tierra podría reforzar el sentido de ciudadanía, aspecto extremadamente deseable en un país donde los campesinos e indígenas sufren segregaciones de distinta índole.

### ***La ley favorece la depredación de los recursos naturales***

. La ley establece que las comunidades campesinas o comunidades, pero los efectos negativos finales de estas entregas serán los mismos, ya que las comunidades redistribuirán la tierra entre sus miembros. Donde hubiere superposición o conflicto de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola y ganadero (o de la comunidad campesina o pueblo) sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal

Si se considera que esta superposición de derechos se generalizará en (de altiplano o valles) tendrá dos opciones: intensificar el uso de la tierra que ya posee (invirtiendo más, introduciendo innovaciones de tecnología, siendo más eficiente [ en el uso de su recurso), o bien pedirle al

Estado que le entregue nuevas tierras. Se sabe que las tierras agrícolas en el altiplano y en los valles pasan por períodos de barbecho sumamente largos; la capacidad de carga de los pastizales ya ha sido excedida; las prácticas de manejo de ganado son inadecuadas; h casi todo el país, se advertirá que la ley INRA pone los bosques bolivianos a merced de las motosierras de los campesinos e indígenas, anulando los esfuerzos de conservación que se han hecho gracias a otras leyes.

Cuando se pretende financiar la ineficiencia y la destrucción del bosque, es preciso decir que no debe haber más dotaciones de tierras, ni en beneficio de comunidades ni de particulares. Quien quiera tener tierras debe pagar por ellas.

La tierra es un factor escaso, no un los esfuerzos necesarios para incrementar la eficiencia en las labores de la parcela que ya posee. En virtud de la dotación de tierras, el productor tendrá la oportunidad de «repetir» su ineficiencia en un nuevo contexto.

Además de financiar la ineficiencia, la dotación de tierras constituye una gran amenaza para los bosques, especialmente los tropicales. Es preciso reconocer que no hay tierras agrícolas para distribuir, a no ser que el Estado las expropie y que revierta grandes cantidades de tierras a los medianos y grandes propietarios, lo cual no parece posible. Las tierras que han recibido los actuales medianos y grandes propietarios no son de vocación agrícola; las que se distribuirán mediante dotación estarán normalmente situadas en bosques o cerca de ellos. Quienes se beneficien con las dotaciones aplicarán de inmediato el sistema de roza, corta y quema, que acelerará el ritmo de la deforestación.

La ley ha previsto que no se dotará de tierras a individuos sino a comunidades, pero los efectos negativos finales de estas entregas serán los mismos, ya que las comunidades redistribuirán la tierra entre sus miembros. Donde hubiere superposición o conflicto de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola y ganadero (o de la comunidad campesina o pueblo) sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal .

Si se considera que esta superposición de derechos se generalizará en casi todo el país, se advertirá que la ley INRA pone los bosques bolivianos a merced de las motosierras de los campesinos e indígenas, anulando los esfuerzos de conservación que se han hecho gracias a otras leyes.

Cuando se pretende financiar la ineficiencia y la destrucción del bosque, es preciso decir que no debe haber más dotaciones de tierras, ni en beneficio de comunidades ni de particulares. Quien quiera tener tierras debe pagar por ellas.

La tierra es un factor escaso, no un bien infinito, y su precio debe reflejar todos sus costos de oportunidad. Los precios reales del factor obligarán a los compradores a invertir e introducir innovaciones tecnológicas para obtener un beneficio; en cambio, la aplicación de bajos precios a la tierra equivaldrá al uso de subsidios.

### **La ley limita las inversiones extranjeras en la agricultura.**

La ley establece severas limitaciones a las inversiones extranjeras:

Según la constitución, los extranjeros no podrán poseer tierras dentro de los 50 km de las fronteras (Art. 46).

Los extranjeros no podrán ser dotados con tierras (a título gratuito) ni recibirlas por adjudicación (a título oneroso). (Sin embargo, la ley permite a quien ha recibido tierras a título gratuito su venta a terceros -extranjeros o nacionales-, con lo cual la renta de la tierra, en lugar de quedar en manos del Estado, quedará en manos de un privado

Para tener derecho a adquirir tierras, los extranjeros deberán residir en el país (si son personas naturales) o estar habilitados para realizar actividades agropecuarias (si son personas jurídicas) (Sin embargo, el legislador no define lo que se ha de entender por «estar habilitado».)

Los bolivianos pueden suscribir contratos «de riesgo compartido» con extranjeros, excepto si éstos provienen de países limítrofes (En otras palabras, la ley autoriza a estipular un contrato con un danés o un tibetano, pero no con un peruano o un argentino, con quienes la asociación

sería más lógica ) Además, al boliviano le está prohibido transferir o arrendar tierras a extranjeros, bajo sanción de nulidad y reversión.

Estas medidas, que descansan en un concepto bastante mezquino de la soberanía, limitan inmensamente tanto las inversiones externas como las internas. Imponen un gran costo de oportunidad en términos de empleo e ingresos perdidos y limitan la generalización de nuevas tecnologías.

Cabría preguntarse cuál habría sido, por ejemplo, el desarrollo de la agricultura y ganadería argentinas si, hacia 1930, se hubiera prohibido a los extranjeros la inversión en las tierras de la pampa húmeda.

La ley genera un aparato burocrático extenso, complicado, de funciones sobrepuestas y potencialmente ineficiente. El proyecto desarrolla el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), cuya creación está prevista en la Constitución Política del Estado (Art. 175).

El INRA expropia tierras y la Superintendencia Agraria las revierte. ¿Cuál es la diferencia efectiva entre ambas funciones y la razón de que éstas tengan lugar en dos instituciones diferentes?

Tanto la CAN (Comisión Agraria Nacional) como el INRA proponen políticas para asentamientos humanos.

Cuatro funciones de la CAN a nivel nacional se repiten en las de las CAN a nivel departamental: ejercer control sobre el abandono de tierras, recibir y canalizar peticiones, coordinar y concertar actuaciones con otras instituciones, y proponer nombres de directores.

Las prefecturas y los municipios, dos organizaciones que podrían jugar un papel clave en relación con la planificación del uso de la tierra, no han sido incorporadas en la gestión de las tierras. De lo anterior se desprende que el aparato a crear es sumamente grande, sus funciones no están bien distribuidas y en buena parte se repiten. Se trata, por lo tanto, de un esquema ineficiente.

De acuerdo con un criterio moderno, lo esencial es que haya una distinción clara entre el organismo que elabora una norma, el que la aplica, el que fiscaliza su cumplimiento y el que administra justicia.

Este criterio no es respetado por la ley, que por el contrario crea una estructura en la que la duplicación de funciones es abundante, y en la que la CAN y el Presidente de la República sobran totalmente. Además, no se debería dejar de considerar el costo que supondrá el mantenimiento de todo este aparato: una razón más para cobrar impuestos a todos los propietarios de tierras.

La ley propone un difícil saneamiento de la propiedad de la tierra.

La ley introduce el saneamiento de la propiedad, proceso que debería perfeccionar los derechos propietarios ;genas participarán en el saneamiento (Art. 72). Es preciso hacer las siguientes observaciones:

Debería existir un solo tipo de catastro, con independencia del tipo de propietario.

Los propietarios (aunque fueran comunidades o pueblos indígenas) no deberían ser partícipes del catastro. Si éste tiene por objeto aclarar los derechos de propiedad, lo menos que se podría exigir es que las partes conserven su condición de tales y no ejerzan también como dirimidores. Sería conveniente elevar los títulos ejecutoriales actualmente existentes al rango de títulos de propiedad plenos, que confieren un derecho de propiedad absoluto. Si existieran conflictos, los propietarios o pretendidos propietarios tendrían que resolver sus diferencias mediante la justicia o la compra y venta.

Conclusiones

Se ha intentado hacer en este artículo un balance de los aspectos positivos y negativos más importantes de la ley INRA. ¿Es esta ley, como se pretende, una segunda reforma agraria? Los argumentos presentados parecieran indicar que no lo es.

Por un lado, la ley pone un límite a la concentración de las tierras en las grandes propiedades,

mejora parcialmente la administración del recurso tierra y la aplicación de la justicia: estos son méritos indudables.

Por otro, la ley impedirá la constitución plena de un mercado de tierras en todo el país, obstaculizará la formación de un mercado de capitales, frenará el desarrollo de la agricultura tradicional, rebajará el precio de la tierra produciendo una demanda excesiva, incentivará la ineficiencia en las zonas agrícolas tradicionales, fomentará la destrucción de los bosques, limitará las inversiones extranjeras, y generará un aparato burocrático complicado y potencialmente ineficiente.

El desarrollo rural y el desarrollo de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y forestal es una necesidad urgente. Un prerequisite clave es el buen funcionamiento del mercado de tierras y la adopción de una legislación moderna. Ambas cosas son posibles sustituyendo la ley INRA por otra ley que corrija sus falencias, pero que mantenga las limitaciones impuestas por la CPE. Por lo tanto, primero habría que modificar la CPE, y luego promulgar una nueva ley.

Estas acciones implicarían necesariamente la ruptura definitiva con una visión romántica del campesinado y del mundo étnico. En el estado actual de desarrollo de Bolivia, ya existen las condiciones para que esa ruptura sea posible.

### **Bibliografía**

1. La ley número 1715, o ley INRA: que se le da popularmente se refiere al Instituto Nacional de Reforma Agraria que fue creado por dicho texto.
2. Comisión Nacional de la Reforma Agraria/ Instituto Nacional de Colonización: datos de 1984. En la fecha en que se escribió este artículo, el INRA estaba consolidando la información estadística correspondiente a 1995.
3. análisis de F. Ellis. 1994. Peasant economics. (sobre la reforma agraria)
4. "la fuerza histórica del campesinado" F. Calderón y J. Dandler. 1984. Bolivia. Cochabamba, CERES.

Por:

**Jhonny Eduardo Dipp A.**

[Sir\\_dipp@hotmail.com](mailto:Sir_dipp@hotmail.com)