

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE DERECHO



MONOGRAFÍA

(Para optar al grado de Licenciatura en Derecho)

“LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE SANEAMIENTO PROVINCIALES EN LA LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, PARA ALCANZAR LAS METAS DE EJECUCIÓN DEL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA ”

INSTITUCIÓN : Instituto Nacional de Reforma Agraria
Dirección Departamental de La Paz

POSTULANTE : Miguel Callisaya Quisbert

La Paz – Bolivia
2011

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

DEDICATORIA

El presente trabajo está impulsado por el amor de mis seres queridos, que son mi fuente eterna de inspiración Y ante todo Dios Jehová nuestro Señor.

También a alguien muy importante mi madre Nieves Quisbert de Callisaya que me dio la vida y con mucho amor me inculcó los valores morales para ser una persona de bien, y hoy por hoy a mi hijo Miguel Fabricio como a mi esposa Giovana.

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

AGRADECIMIENTOS

A todos los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria por su constante orientación, apoyo y compañerismo.

A mis tutores académico e institucional Dr. Constantino Escobar Alcón y Dr. Israel Ticona Castro, por toda la enseñanza.

PRÓLOGO

Los mayores obstáculos para el saneamiento de tierras en el altiplano están relacionados con tres aspectos: la normativa técnica-jurídica, la falta de reconocimiento de la participación comunal y los costos elevados.

Respecto a la normativa técnica-jurídica del INRA, efectivamente, el saneamiento significa complejos y morosos procedimientos técnicos y jurídicos para dar precisión georeferenciada a la medición de parcelas y estricta revisión del origen del derecho propietario y su sustento jurídico. En general, empresas privadas se hacen cargo del trabajo de campo del saneamiento y ahí surgen, adicionalmente, nuevos pasos intermedios entre empresa de saneamiento e INRA como es la entrega y aprobación de informes o el control de calidad. Estos procedimientos, más la eterna espera de la firma de títulos por el Presidente de la República, provocan que el saneamiento dure en el mejor de los casos unos tres años.

Por otra parte el proceso de saneamiento ha involucrado muy poco a la comunidad campesina o indígena. A pesar de que el Decreto Supremo de “Saneamiento Interno” del año 2002 reconoce un rol fundamental de la comunidad y sus autoridades en la resolución de conflictos por la vía conciliatoria, falta mayor integración de este mecanismo con el saneamiento legal y también faltan herramientas operativas para aprovechar la participación mancomunada de las familias campesinas.

Mientras en el altiplano centro y sur están gestándose demandas de TCO a modo de reconstitución de antiguos ayllus y marcas sin ninguna probabilidad de que esto se traduzca en seguridad jurídica de la tierra familiar y comunal, en el altiplano norte existe un afán para individualizar y dividir al extremo tierras sin considerar que el límite real de la pequeña propiedad es aquella extensión que genera un ingreso mínimo para la subsistencia.

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

Por tanto si bien el reto para el INRA es involucrar a la organización comunal en el saneamiento, para los comunarios es precisar y concertar mejor las demandas de titulación familiar y colectiva en el marco de la unidad comunal.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-------------|
| Portada | |
| Dedicatoria | |
| Agradecimientos | |
| Prólogo | |
| | Pág. |
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| RESÚMEN..... | 3 |
| PERFÍL DE MONOGRAFÍA..... | 4 |
| I.- ELECCIÓN DEL TEMA..... | 4 |
| II.- FUNDAMENTACIÓN..... | 4 |
| III.- DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA..... | 5 |
| IV.- MARCO TEÓRICO O MARCO DE REFERENCIA..... | 6 |
| V.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA..... | 15 |
| VII.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA..... | 16 |

CAPÍTULO I

HISTORIA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL PAÍS

| | |
|---|-----------|
| 1. 1. La Reforma Agraria Nacionalista..... | 18 |
| 1.1.2. Las dos corrientes sobre la Reforma Agraria..... | 23 |
| 1.1.2.1. La primera ó Conservadora..... | 23 |
| 1.1.2.2. La segunda posición, que podríamos llamarla Revolucionaria..... | 24 |
| 1. 2. El Proceso Revolucionario del 1952..... | 24 |
| 1.2.1. La Ley..... | 25 |
| 1. 3. La Segunda Reforma Agraria..... | 27 |
| 1. 4. Ampliación del saneamiento de tierras bajo la Reconducción Comunitaria..... | 30 |
| 1. 5. Nuevo Reglamento Agrario..... | 38 |

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LAPAZ.

| | |
|--|-----------|
| 1. EL PROCESO DE SANEAMIENTO EN EL ALTIPLANO..... | 41 |
| 1.1. CONCEPTO..... | 41 |
| 1.2. FINALIDAD DEL PROCESO DE SANEAMIENTO..... | 42 |
| 1.3. CLASIFICACIÓN Y EXTENSIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA | 43 |
| 1.4. MODALIDADES DE SANEAMIENTO..... | 44 |
| 1.5. LA FUNCIÓN SOCIAL Y LA FUNCIÓN ECONÓMICA SOCIAL... | 46 |
| 1.6. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA..... | 48 |
| 1.7. PROCEDIMIENTO COMUN DE SANEAMIENTO..... | 48 |
| 1.7.1. ETAPA PREPARATORIA..... | 48 |
| 1.7.1.1. Diagnóstico y determinativa de área..... | 49 |
| 1.7.1.2. Planificación..... | 50 |
| 1.7.1.3. Resolución de inicio de procedimiento..... | 50 |
| 1.7.2. CAMPO..... | 50 |
| 1.7.2.1. Relevamiento de Información en Campo..... | 50 |
| 1.7.2.1.1. La campaña pública..... | 51 |
| 1.7.2.1.2. Mensura..... | 51 |
| 1.7.2.1.3. Encuesta Catastral..... | 52 |
| 1.7.2.1.4. Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social)..... | 52 |
| 1.7.2.1.5. Registro de datos en el Sistema..... | 53 |
| 1.7.2.1.6. Registro para la solicitud de precios de Adjudicación..... | 53 |

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

| | |
|---|----|
| 1.7.2.2. Informe en Conclusiones..... | 53 |
| 1.7.2.3. Proyecto de Resolución..... | 54 |
| 1.7.3. RESOLUCIÓN Y TITULACIÓN..... | 55 |
| 1.7.3.1. Firma de resoluciones y plazo de impugnación..... | 55 |
| 1.7.3.2. Titulación..... | 55 |
| 1.7.3.3. Registro en Derechos Reales y transferencia de información a los municipios..... | 56 |

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS EXISTENTES EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

| | |
|--|----|
| 1.- ANÁLISIS..... | 57 |
| 1.1. Conflicto Agrario..... | 61 |
| 1.1.1. Los conflictos agrarios según el interés se los puede clasificar en tres categorías:..... | 61 |
| 1.1.2. Según el tipo de derecho en conflicto, se puede obtener también tres categorías:..... | 62 |
| 1.2. La Conciliación..... | 62 |
| 1.2.1. La conciliación en materia agraria..... | 63 |
| 1.2.2. Fines de la Conciliación..... | 65 |
| 1.2.3. Principios de la Conciliación..... | 65 |
| 1.3. Juicio.-..... | 67 |
| 1.4. Arbitraje.-..... | 67 |
| 1.5. Mediación.-..... | 68 |
| 1.6. Negociación..... | 70 |

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE UNIDADES PROVINCIALES DE SANEAMIENTO PARA FACILITAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

| | |
|--|-----------|
| 1. PROPUESTA..... | 71 |
| 2. MARCO CONCEPTUAL..... | 74 |
| 2.1. Unidades provinciales de saneamiento de tierras..... | 74 |
| 2.1. Proceso de Regularización del Derecho Propietario..... | 74 |
| 3. OBJETO..... | 74 |
| 4. FUNCIONES DE LAS UNIDADES PROVINCIALES | 74 |
| 5. MARCO LEGAL..... | 76 |
| 6. RESPONSABLES..... | 78 |
| 6.1. Involucrar al Municipio..... | 78 |
| 6.2. Mayor Control Social..... | 79 |
| 6.3. Promover el Saneamiento Interno..... | 80 |
| 7. OPORTUNIDAD..... | 81 |
| 8. LUGAR..... | 82 |
| 9. PROCEDIMIENTO..... | 84 |
| CONCLUSIÓN Y CRÍTICAS..... | 86 |
| RECOMENDACIONES..... | 88 |
| ANEXOS | |
| BIBLIOGRAFÍA | |

INTRODUCCIÓN

Este informe se ha elaborado en base a datos actualizados a febrero de 2011, en relación con el saneamiento y titulación en las tierras altas. Los complejos procedimientos técnicos y jurídicos, los elevados costos y los conflictos son sólo algunas de las dificultades que el proceso de saneamiento de tierras enfrentó desde 1996.

La primera reforma agraria en Bolivia data de 1953, cuando se entregaron las tierras en favor del campesino con el lema de **“la tierra es para quien la trabaja”**.

Sin embargo, este esfuerzo por redistribuir las tierras se desvirtuó con el tiempo, ya que a mediados de la década de los 70 las dictaduras militares empezaron a hacer una distribución arbitraria y gratuita de tierras, especialmente en el oriente, como una forma de pago a lealtades políticas. A la par, empezó un proceso de apropiación por parte de terratenientes de territorios indígenas. La primera reacción de los indígenas se produjo en 1990, con la Marcha por el Territorio y la dignidad.

Como consecuencia de ello, en 1996 el Estado boliviano inició lo que se conoce como la segunda reforma agraria. Este proceso se plasmó en la promulgación de la ley con la que se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), destinado a revisar los derechos de propiedad agraria en todo el territorio boliviano, es decir, en las regiones del oriente, la amazonía, el chaco y la zona andina en un periodo de tiempo de 10 años (1996-2006).

Lo novedoso de la norma fue la inclusión de la modalidad de titulación de TCO (Tierras Comunitarias de Origen), como una conquista de los pueblos indígenas de tierras bajas en la marcha de 1990, es decir, la titulación

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

colectiva.

Pero los resultados del proceso de saneamiento iniciado en 1996 no alcanzaron sus objetivos: en el 2006, cumplidos los 10 años de plazo, la tarea de sanear el derecho a la propiedad agraria en Bolivia estaba apenas cumplida en un 10 por ciento. El Instituto Nacional de Reforma Agraria, con una inversión de 87,3 millones de dólares, logró titular de forma efectiva sólo 11,3 millones de hectáreas de las 106,7 millones sujetas a saneamiento.

En vista de que los iniciales 10 años de plazo no alcanzaron para terminar la labor, el Estado boliviano aprobó la Ley 3501, el 19 de octubre de 2006, para la ampliación del plazo de saneamiento por siete años más, vale decir hasta el año 2013.

Actualmente estamos a poco menos de dos años de cumplir ese nuevo plazo y todo hace pensar que no se concluirá el trabajo programado. Según reportes oficiales, hasta mediados de 2011 las tierras saneadas y tituladas alcanzaban al 51 por ciento. En la gestión del gobierno de Evo Morales (2006-2011) el avance de saneamiento ha sido muy significativo, especialmente con la titulación de Tierras Comunitarias de Origen y la identificación de tierras fiscales, pero eso no alcanza a las metas trazadas.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

RESÚMEN

El tema de la tierra en Bolivia no está resuelto. A pesar de la Reforma Agraria de 1953 y de la reciente Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria conocida como Ley INRA, aprobada en noviembre de 1996, la actual estructura de la propiedad de la tierra continúa reflejando altas inequidades.

Pero por donde se lo vea se puede decir que hasta hoy en día se sigue tropezando con eso de agilizar el saneamiento de tierras es por eso esta propuesta de las unidades provinciales de saneamiento para que a si el art 22 (Regionales) de la ley 1715 sea modificada por el bien de los comunarios ya que de esa manera no se trasladarían de las provincias a las direcciones departamentales dependientes del INRA Nacional.

En resumen, la falta de claridad sobre las competencias institucionales en el manejo de los recursos naturales y el desarrollo lo cual perturba todas las iniciativas en el ámbito rural. La reconstrucción de las instituciones públicas para el liderazgo y la coordinación de un desarrollo rural integral, con un enfoque territorial, es una tarea pendiente.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

PERFÍL DE MONOGRAFÍA

I.- ELECCIÓN DEL TEMA.

“LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE SANEAMIENTO PROVINCIALES EN LA LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, PARA ALCANZAR LAS METAS DE EJECUCIÓN DEL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA”

II.- FUNDAMENTACIÓN.

La presente investigación que propongo nos servirá para realizar un análisis de las funciones que desempeña el instituto Nacional de Reforma Agraria, por este medio ofrecer al departamento de La paz la posibilidad de realizar su trámite de regularización del derecho propietario en sus propios sectores provincias permitiendo de esta forma una mejor y mayor eficiencia en esta labor, para de esta forma lograr obtener los títulos de propiedad agraria respecto a sus propiedades, e el efecto de ello será el ahorro de dinero, tiempo y por sobre todo la pronta y oportuna solución de conflictos a los cuales se llegara en los lugares donde se originan.

Los conflictos surgen en cualquier momento por la relación social que existen en una sociedad tan heterogénea como la nuestra, mas aun cuando se trata del reconocimiento o regularización del derecho propietario en las distintas comunidades, de esta forma con la inauguración y puesta en marcha de Unidades de Saneamiento que funcionen en las provincias se lograra solucionar bajo la supervisión de personal autorizado y capacitado, sobre todo la participación inmediata una solución de todos los conflictos que surgen en este tipo de trámites.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

El análisis efectuado muestra con claridad la falta de unidades provinciales de saneamiento que tengan el objeto de facilitar el proceso de regularización del derecho propietario en el departamento de La Paz, instituciones que dependerán del INRA, con funciones, principios que estén basadas en el respeto a los usos y costumbres de pueblos indígenas originarios campesinos lo cuales son reconocidos en la Constitución Plurinacional, para de esta forma identificar las directrices que permitan a pobladores de las distintas provincias de nuestra ciudad realizar, subsanar, solucionar conflictos en las distintas etapas de manera pronta y oportuna en las distintas modalidades de Saneamiento, para ser beneficiarios de una optima atención, conforme establece nuestra Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia¹.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria² tiene como el mandato de disminuir la desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, y garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad para sentar las bases de un verdadero desarrollo agrario y la reconstitución de los territorios originarios e indígenas, a través del saneamiento³ 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, originarias y campesinas.

¹La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia fue aprobada el 25 de enero de 2009 por referendo constitucional y promulgada el 7 de febrero del 2010.

²El 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).

³ Según la Ley N° 1715, “el saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria”.

III.- DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA

a) Delimitación Temática.

La presente investigación se centra en el campo del Derecho Agrario y mas específicamente en el proceso de saneamiento, para facilitar el mejor acceso desde un inicio en el proceso de saneamiento hasta la correspondiente titulación.

b) Delimitación Espacial.

El presente trabajo se circunscribirá en el espacio geográfico comprendido en el área rural de las provincias del Altiplano del Departamento de La Paz.

c) Delimitación Temporal.

En relación al estudio de la información de carácter documental del caso y bibliográfica, se delimita la realización de la monografía a los hechos sucedidos en el año 2011, periodo en el cual realice mi pasantía en el Instituto Nacional de Reforma Agraria Dirección Departamental de La Paz.

IV.- MARCO TEÓRICO O MARCO DE REFERENCIA.

a) Marco Teórico.

Al cumplir el mandato transitorio de 10 años del saneamiento instituido por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA, no se ha logrado resolver los grandes problemas de la alta concentración de la tierra y el restringido acceso a este recurso por

parte de grandes sectores sociales, particularmente de campesinos y comunidades indígenas y originarias; pero tampoco se han conseguido asegurar los derechos de propiedad.

El INRA, para cumplir con su mandato, no ha logrado desarrollar su institucionalidad y sus capacidades de gestión estratégica para encarar de forma eficiente sus tareas de saneamiento. La experiencia indica que no se hicieron planes de largo plazo que prioricen adecuadamente la implementación de sus estrategias. Sus prioridades no estuvieron sustentadas adecuadamente en estudios y diagnósticos que aseguren mejores logros, más allá de las influencias de intereses de ciertos grupos de poder económico y político.

Frente a esa grave problemática, el gobierno nacional, a través del Plan Nacional Desarrollo 2006 - 2010 pretende implementar una estrategia de transformación de las estructuras de tenencia de tierras que permita asegurar un reparto de tierras, dotando a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, de tierras colectivas para su uso y aprovechamiento en concordancia con la capacidad de uso mayor del suelo; pero la implementación de esta estrategia requiere la disponibilidad de suficientes tierras fiscales para responder a las crecientes demandas, que pueden ser recuperadas producto del proceso de saneamiento y titulación de tierras.

En esta perspectiva, se ha determinado la elaboración del presente Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, PNST, mediante el cual se pretende poner en marcha un proceso de saneamiento eficiente y transparente, que forme parte de una verdadera Reforma Agraria capaz de responder, concreta y duraderamente a los graves problemas económicos y sociales del sector agrario. El compromiso de asegurar

el acceso a las tierras no debe ser más que una primera parte del proceso.

En el marco de la Estrategia de Transformación Agraria (ETA), propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos de saneamiento y distribución de las tierras fiscales susceptibles de dotación, forman parte de las políticas públicas y acciones que se emprenden desde el Viceministerio de Tierras del MDRA y MA. En este sentido, estas dos instancias (INRA, y Viceministerio de Tierras) han constituido un equipo de consultores y técnicos, que con el apoyo de técnicos de la CONAMAQ y del CIDOB, ha desarrollado un proceso de análisis y reflexión sobre los procesos y resultados alcanzados; sobre los problemas del saneamiento, sus efectos y sus causas; sobre las fortalezas y las debilidades del INRA y sobre las oportunidades y amenazas que pueden influir en la ejecución del saneamiento, mediante un conjunto sucesivos de talleres.

A Partir de estas estos insumos se estructuraron los objetivos y estrategias del presente plan. Una vez puesto a consideración de las organizaciones indígenas y originarias de Tierras Altas y Bajas (CITCOs) se recogió también ellas, observaciones y valiosas sugerencias. Así mismo también los directores departamentales del INRA, aportaron con información y sus experiencias al diseño del plan.

El producto de este proceso es el presente Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación 2007-2013, que busca cumplir con el mandato de la ley, de sanear y titular las tierras agrarias del país hasta el año 2013 para asegurar y perfeccionar el derecho propietario y contribuir a la expansión y desarrollo agrario del país; para lograr la recuperación de tierras fiscales; para su distribución y redistribución a los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas sin

tierra o con poca tierra, para la restitución de sus territorios, y para que los municipios del país cuenten con información confiable y estandarizada sobre la propiedad agraria y capacidades técnicas para la administración del catastro rural municipal. En esta perspectiva, se pretende el fortalecimiento de la institucionalidad del INRA, de su capacidad estratégica y operativa, de tal forma que se logre recuperar la credibilidad y confianza en la institución.

Con ese propósito, se han estructurado cuatro estrategias

- Estrategia de saneamiento eficiente y transparente.
- Estrategia de registro seguro y de administración confiable de la información sobre la propiedad agraria.
- Estrategia de desarrollo y fortalecimiento institucional.
- Estrategia de gestión económica y financiera eficaz.

Las líneas estratégicas de acción de estas cuatro estrategias se hallan orientadas a una reducción considerable de los costos y tiempos modificando drásticamente los procedimientos y aplicando racionalmente métodos apropiados de mensura con el apoyo de tecnología moderna, además de transparentar el proceso con la participación directa de las organizaciones sociales y de productores⁴.

b) Marco Histórico.

Los pueblos originarios tienen una larga historia de inequidad en el acceso a la tierra desde que el coloniaje impuso una ruptura de los patrones de ocupación y control vertical de los pisos ecológicos, de los pueblos indígenas y originarios de tierras altas, donde se inició y

⁴ BOLIVIA. Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 Pág. 9

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

consolidó la primera etapa de la colonización. Posteriormente, a fines del siglo XVII, se inicio la ocupación y conquista de las tierras bajas con la activa participación de la iglesia a través de las misiones.

Con el advenimiento de la República, la estructura colonial se mantuvo y hacia mediados del siglo XIX, se exacerbaron los abusos de las castas/oligarcas para desconocer la propiedad de tierras comunales. En occidente se desarrollaron las haciendas sobre la base de la encomienda, en oriente la hacienda surge en medio de las ex misiones y de familias que habían obtenido tierras directamente de la corona. La hacienda reprodujo el régimen de servidumbre y el ordenamiento territorial republicano profundizó los abusos de desvinculación de los originarios de la tierra.

La Reforma Agraria de 1953, de ser un proceso libertario del «pongueaje» orientado a la «integración del indio a la nación», se transformó en un proceso de concentración de grandes superficies en pocas familias, con la implementación de políticas estatales para el desarrollo agroindustrial en ciertos polos privilegiados en las tierras bajas y, por otro lado, descuidó la implementación de estrategias de desarrollo agrario de base cultural para el minifundio de las tierras altas.

Pese a la intervención del Consejo de reforma agraria en 1992, y a los 10 años de vigencia de la Ley INRA no se pudo avanzar sustancialmente en las respuestas a estas históricas y legítimas demandas de equidad en la distribución de la tierra y seguridad jurídica sobre ella, por parte de las comunidades originarias, indígenas, y campesinas.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Aunque ya en el año 2003, el Director del INRA señaló en un informe oficial, que se habían saneado 18.025.529 Has⁸, los datos actuales no sustentan tal afirmación. El estado actual y real del proceso de saneamiento a partir de la promulgación de la ley, se expresa en que a nivel nacional apenas el 10 % de la superficie que debía titularse, logró ser titulada, y un 11 % estaría a punto de ser titulada. No obstante, si a esta cifra sumamos lo que se encuentra con resolución final de saneamiento y tierras fiscales, se habría llegado a sanear más de 30 millones de ha.

Esta percepción es compartida por el Gobierno y los actores vinculados al proceso, es decir la población directamente involucrada en el saneamiento: el 79 % de los pequeños productores y el 68 % de los comunarios de La Paz; el 82 % de los pequeños productores y el 100 % de los comunarios de Santa Cruz; el 55% de comunarios de Pando; el 72% de comunarios de las TCO y un 65% de los de mediana empresa, consideran, unánimemente, que el proceso ha sido “demasiado lento”.

En este sentido el gobierno de Evo Morales decide asumir la demanda popular y encara, la transformación definitiva de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra de Bolivia, con un nuevo cuerpo legal, constituido por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (noviembre 2006) y su Reglamento, por vía del Decreto Supremo 29215 de fecha 2 de agosto 2007. Este marco se completó con la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional aprobado por mayoría en el referéndum de enero del año 2009.

c) Marco Conceptual

Saneamiento, es el procedimiento técnico - jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

Proceso, del Vocablo procesus de procederé significa avanzar, marchar hacia un fin determinado no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos.

Propiedad, 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.

Conflicto Agrario, son los límites de linderos o posesión del terreno parcial o total, que se encuentran en desacuerdo o disputa entre dos o más partes, sustentados por documentos de propiedad o de la tenencia legítima

d) Marco Jurídico

- **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.**

Art. 13.1: “Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, individuales y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.”

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Art. 30: En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

1. A existir libremente.

6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley.

- LEY 1715 MODIFICADA POR LA LEY 3545 LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y DECRETO SUPREMO NO. 29215

Art.5º (Servicio Nacional de Reforma Agraria).- El Servicio Nacional de Reforma Agraria es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

Art.17º (Instituto Nacional de Reforma Agraria).

I. Créase el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio.

II. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Art.18° (Atribuciones).- El Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene las siguientes atribuciones:

1. Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra;
2. Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunarios, con pobladores nacionales;
4. Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas o privadas;

Art.69° (Modalidades del Saneamiento).

- I. El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades:
 1. Saneamiento Simple;
 2. Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CATSAN); y,
 3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

V.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: (PREGUNTA).

¿SERÁ LA SOLUCIÓN LA MODIFICACIÓN DEL ART. 22 DE LA LEY N° 1715 DE 18 DE OCTUBRE DE 1996 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA EN EL SENTIDO DE INCORPORAR UNIDADES PROVINCIALES DE SANEAMIENTO PARA FACILITAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ?

VI.- OBJETIVOS.

a) Objetivo General.

Plantear ; LA MODIFICACIÓN DEL ART. 22 DE LA LEY N° 1715 DE 18 DE OCTUBRE DE 1996 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA EN EL SENTIDO DE INCORPORAR UNIDADES PROVINCIALES DE SANEAMIENTO PARA FACILITAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

b) Objetivos Específicos.

- **Identificar** los problemas que causa la falta de unidades provinciales de saneamiento.
- **Demostrar** la necesidad de la creación de unidades provinciales de saneamiento para facilitar el proceso de regularización del derecho propietario en el departamento de La Paz.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- **Describir** los efectos que causa la inexistencia de unidades de saneamiento provincial para facilitar el proceso de regularización del derecho propietario en el departamento de La Paz.

VII.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA.

a) Métodos Generales

- **Método Inductivo.-** Porque del análisis particular de algunos casos de la realidad boliviana sobre el objeto de estudio se llegaran a conclusiones generales.
- **Método de Observación.-** Es el procedimiento de la investigación que consiste en un proceso deliberado de percepción dirigida a obtener informaciones sobre objetos y fenómenos de la realidad jurídica.

Se buscara explicar la necesidad de modificar el art. 22 de la ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria en el sentido de incorporar unidades provinciales de saneamiento para facilitar el proceso de regularización del derecho propietario en el departamento de La Paz.

b) Técnicas

Por la naturaleza del tema de estudio e investigación se utilizarán las siguientes técnicas:

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- **La Técnica Bibliográfica:** Se recopilará información documental a través de fichas bibliográficas de los distintos textos que se hallan relacionados con el tema de investigación.
- **Técnica de Entrevista:** Debido a la complejidad del tema se realizarán entrevistas a especialistas, entendidos en el tema, Abogados, Pasantes (Trabajo dirigido) y usuarios de los CIJs, a objeto de recopilar y recoger opiniones y criterios respecto al tema de investigación.
- **Técnica de la Encuesta:** A través de cuestionarios y la formulación de preguntas abiertas y cerradas se conseguirá opiniones de la población representativa (Usuarios, abogados, Pasantes) a objeto de cuantificar la fuente de información y los criterios respecto al tema de análisis.
- **Técnica de la Estadística:** Obtenido la encuesta, se realizará la selección, estratificación de datos y documentos para elaborar los gráficos estadísticos.

CAPÍTULO I

HISTORIA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL PAÍS

1.1.- La Reforma Agraria Nacionalista.- En las elecciones generales de 1951, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, después de haber realizado una combativa campaña política contra las fuerzas retrógradas que dominaban el país, ganó los comicios, eligiendo, fuera de parlamentarios, al Presidente y Vice-presidente de la República: los señores Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Suazo. La voluntad popular expresada en dichos comicios, fue desconocida por el gobernante de entonces Dr. Mamerto Urriolagoitia, quien después de un auto-golpe, entregó el Poder a una Junta Militar organizada por el Comandante de las Fuerzas Armadas.

Este escamoteo de la voluntad popular, exacerbó el espíritu combativo del pueblo, el que, a los pocos meses, se insurreccionó bajo la dirección del MNR, derrotando a las fuerzas pretorianas del gobierno, después de 3 días de lucha en las calles de La Paz y Oruro. (9 al 11 de abril de 1952) El control del poder total permitió al MNR cristalizar sus postulados revolucionarios, entre los que estaban la Nacionalización de las Minas de Estaño, la Reforma Agraria, la Reforma Educativa, el sufragio universal y la diversificación económica, medidas capaces de tornar a Bolivia en un Estado Moderno.

De no haberse producido la eclosión revolucionaria del 9 de abril, no habría podido cristalizarse la Reforma Agraria, por esa circunstancia mencionamos, de manera especial, la importancia del fenómeno de la Revolución Nacional.

Pero para tener una comprensión clara sobre la importancia de la Reforma Agraria en Bolivia, es necesario conocer sus antecedentes, o sea, el estado

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

social del campesino boliviano antes de 1952, así como la incidencia de la agricultura en la economía boliviana.

Es conocimiento general de los estudiosos de la materia que la "conquista española" dio fin al régimen comunitario de explotación de la tierra que existía en el Imperio Incásico e introdujo, en una especie de operación de trasplante, el sistema feudal, a la sazón imperante en Europa.

De esta manera se tomó como principal elemento, al indio, poseedor de la tierra, a quien se entregó en "encomienda" a los conquistadores españoles, a fin de que éstos, llamados "encomenderos", cuiden de la catequización moral y del rendimiento de los indios. Las tierras, que hasta entonces habían pertenecido al Estado Incásico, fueron asignadas a los encomenderos, juntamente con sus habitantes, en la superficie correspondiente a cada parcialidad o comunidad, de tal manera, que cada encomendero se convertía en Señor Feudal, y cada campesino en Siervo de la Gleba.

El nexo de esta relación, fue, por un lado, la del encomendero o patrón que consistía en la dotación de una determinada extensión de tierra para que el colono trabaje para sí; del otro, la del campesino, que consistía en la obligación de trabajar todos los días necesarios en las tierras del patrón, en proporción a la tierra recibida para sí. Este sistema pervivió hasta agosto de 1953, bajo el nombre de colonato, desde luego existía una serie de modalidades de acuerdo a la región, clima, etc.

Así tenemos: de compañía, de aparcería, etc., sin que ninguna signifique algún tipo de retribución monetaria.

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

El colono, junto a su obligación de realizar trabajos físicos en la tierra, llevaba aparejada la obligación de efectuar servicios o prestaciones personales que eran extensivas a la familia del patrón.

Esta institución vergonzosa, que no tiene parangón en la historia, tenía tal variedad de matices, que son dignos de ser enumerados aunque en forma somera y resumida:

- a) **Pongueaje.** - Cada colono tenía la obligación de concurrir, en calidad de mozo de mandados a la residencia citadina del patrón, durante una o dos semanas según el número de colonos de cada hacienda, de tal manera que el patrón no carezca de este servicio en ningún momento del año. El patrón con un gran número de colonos o "indios", como se los llamaba, podía tener varios pongos que abastecían hasta para ser alquilados. Resultó proverbial un aviso que apareció en un diario de la ciudad de La Paz que decía: "Se alquila pongo con taquíá" (la taquíá, boñiga de la llama, servía de combustible en las cocinas de la ciudad).
- b) **Mitanaje.**- La esposa o compañera del colono tenía, a su vez, la obligación de concurrir a la casa citadina del patrón, por un periodo igual al del pongo, para prestar servicios de cocinera o sirvienta, todo, naturalmente, sin ninguna retribución.
- c) **Aljiri.**- El aljiri tenía por obligación, la de vender los productos de la hacienda en la ciudad al precio que fijaba el patrón, producto que, naturalmente, debía entregar a éste.
- d) **Ovejero.** - Era el encargado de apacentar gratuitamente el ganado de propiedad del Patrón por un tiempo determinado.

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

- e) **Mulero.-** Era el encargado de cuidar las acémilas de propiedad del hacendado.

- f) **Apiri.-** El colono, junto con su persona, debía aportar una acémila, caballo o mulo para los viajes del patrón, ya sea de la hacienda a la ciudad o viceversa.

- g) **Camani. -** El campesino debía cuidar las cosechas ya recogidas durante el tiempo en que sufrían alguna transformación, como en el caso del chuño, que es el resultado de la patata helada y deshidratada sometida luego al sol.

- h) **Comunarios.-** Los campesinos pertenecientes a las llamadas comunidades, si bien al principio conservaron la propiedad colectiva de las tierras de su pertenencia, no escaparon al régimen de la servidumbre personal, esta vez, ya no al patrón que no tenían, sino a las autoridades nombradas por la Corona durante el Coloniaje y, a las del gobierno republicano después de la Independencia.

Los instrumentos de expoliación de que se servía el régimen eran: los intendentes, los corregidores, los curas, los llamados Jueces de Paz y los comisarios. Los Corregidores, que generalmente eran blancos o mestizos, residían en pequeñas poblaciones fundadas por los españoles, y para el control y sujeción de los indígenas que vivían dentro de su circunscripción, nombraban un determinado número de autoridades indias llamadas "Alcaldes". Estos Alcaldes eran los encargados de asegurar los brazos gratuitos para el Corregidor, el que juntamente con el Juez, cosechaba

todo tipo de "multas" por supuestos o verdaderos delitos que pudieran cometer los campesinos indígenas, con lo cual, acrecentaba su patrimonio particular, sin necesidad de realizar esfuerzo alguno.

Asimismo, la comunidad indígena, estaba obligada a proporcionar al Cura de la Parroquia, toda la servidumbre gratuita que le era necesaria, así como las acémilas, apiris, etc., para sus frecuentes viajes. Aparte, debía pagar obligadamente, por los actos religiosos que celebraba el cura, como ser bautizos, matrimonios, misas. Los párrocos, también obligaban al indígena a organizar grupos de danzarines para solemnizar fiestas y todo a costa del peculio indígena.

Aparentemente, todo lo anteriormente enumerado, da la impresión de que corresponde al remoto pasado de la época colonial; sin embargo es necesario reconocer que, desde la fundación de la república en 1925, hasta la Revolución Nacional de 1952, la modalidad de explotación y servidumbre del campesino indígena de Bolivia, no cambió en absoluto. De ahí que podemos asegurar sin temor de equivocarnos, que la independencia, con relación al "indio", no cambió sino el patrón español por el patrón criollo o mestizo, muchas veces con el agravante de nuevos y numerosos despojos de tierras de comunidades, en diferentes períodos de gobiernos arbitrarios.

Hecha esta somera enumeración de antecedentes, debemos llegar a establecer la siguiente caracterización del régimen campesino en Bolivia antes de la Reforma Agraria de 1953:

- a) En cuanto a la tenencia, el 4.5 % de los propietarios rurales, detentaban el 70 % de las tierras cultivables.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- b) Ausentismo del patrón, o sea que vivía en las ciudades o aldeas llamadas pueblos, desde donde se trasladaba al fundo rústico solamente en la época de cosecha, con fines de control y divertimento.
- c) Ausencia de inversión de capital suplementario, o sea que los propietarios rurales explotaban solamente la renta fundiria.
- d) Desconocimiento del concepto de salario.
- e) Servicios personales gratuitos.
- f) Empleo de métodos anticuados de cultivo, remanentes de la época colonial.

1.1.2. Las dos corrientes sobre la Reforma Agraria. - A pesar de que la mayoría del pueblo boliviano estaba de acuerdo con la necesidad de realizar una reforma en la estructura agraria del país, y las declaraciones principistas de los partidos políticos los mencionaban en forma más o menos concreta, las tendencias más destacadas podrían resumirse en dos:

1.1.2.1 La Primera ó Conservadora.- Si bien reconocía la necesidad de una reforma agraria, la sujetaba a la condición de que, con carácter previo se educara al indio, o sea que debía capacitárselo previamente para el goce de esa eventual conquista. Fue precisamente, este argumento el que postergó por

"la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria"

más de cien años la liberación del indígena boliviano y por consiguiente el monstruoso atraso del campesinado que constituye la mayoría del pueblo boliviano.

1.1.2.2. La Segunda Posición, que podríamos llamarla Revolucionaria.- Planteaba la necesidad de ejecutar una inmediata y radical reforma agraria sin esperar que el indio sea "educado" previamente. Este planteamiento era compartido por la mayoría de los partidos políticos nuevos que sustentaban principios revolucionarios, entre ellos el Movimiento Nacionalista Revolucionario.

1.2. El Proceso Revolucionario del 1952.- El proceso revolucionario del 9 de abril de 1952, el MNR llega pues al poder, después de una cruenta revolución que conmovió al país en todas sus capas sociales, y puso en manos de este Partido, la suma de todo el Poder político, sin limitación interna de ninguna clase, coyuntura que le permitió cristalizar una serie de medidas revolucionarias a las que había aspirado el pueblo por muchos años, entre ellas, como se dijo, la Reforma Agraria. Es así que el Gobierno de la Revolución Nacional por Decreto del 20 de enero de 1953 (No. 3301), creó una Comisión integrada por nueve miembros (economistas, sociólogos y políticos seleccionados con absoluta prescindencia de su filiación partidaria) los cuales quedaron encargados de estudiar el problema agrario indígena, en sus múltiples aspectos de índole económica, social, jurídica, técnica y educativa.

Esta Comisión trabajó desde el 9 de abril de 1953 hasta el 28 de julio del mismo año, al cabo del cuál entregó su informe en tres gruesos volúmenes, un Proyecto de Decreto Ley de Reforma Agraria y varios proyectos de Decretos complementarios.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

El Poder Ejecutivo en reuniones permanentes de gabinete, discutió ampliamente el Proyecto y aprobó el Decreto Ley No. 3464, el mismo que finalmente fue suscrito por el Presidente de la República Dr. Víctor Paz Estenssoro en los campos de Ucureña el 2 de agosto de 1953 ante una multitudinaria concentración de campesinos.

1.2.1. La Ley.- Como imperativo revolucionario, la Reforma Agraria fue un acto de justicia histórica, destinada a liberar al indio de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana de la Nación. Para garantizarle esa libertad, había que dotarle de una base material: la tierra y, *la tierra debía ser para quien la trabaje.*⁵

A la luz de un análisis más objetivo, la ley de Reforma Agraria de Bolivia se propone asimilar las técnicas capitalistas de producción en el campo, liquidando las trabas impuestas por el feudalismo e incorporando a las masas campesinas al mercado interno en su doble condición de productores y consumidores. Su esencia democrática radica en el hecho de que instituye el trabajo como la principal fuente del derecho a la propiedad de la tierra. Y, fiel a este postulado básico, son cuatro sus finalidades:

- a) proporcionar tierra labrantía a los labriegos que no la tienen o la poseen en grado insuficiente, expropiando para ello a los latifundistas que la detentan en exceso y disfrutan de una renta absoluta que no proviene de su trabajo ni de inversiones de capital suplementario.

⁵ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- b)** proscribir los servicios personales y gratuitos de carácter servidumbral, instituyendo el régimen de salario como única forma de pago al peón agrícola por su trabajo.

- c)** reivindicar las tierras despojadas a las comunidades indígenas, valiéndose del fraude, la influencia política y la extorsión administrativa para convertir a aquéllas en cooperativas de producción.

- d)** conseguir la explotación racional e intensiva de la tierra a fin de lograr el autoabastecimiento alimenticio del país, otorgando créditos fáciles y accesibles a los campesinos y ejecutando un plan de mecanización de las labores agropecuarias.

Las experiencias de otras reformas agrarias ejecutadas en el continente, han servido, indudablemente, de valiosa fuente de información; pero la Reforma Agraria Boliviana, ha consultado fundamentalmente su propia realidad que es tan variada y compleja, tanto en su territorio físico como en la distribución de su población e incluso su composición étnica.

A esta altura, es necesario aclarar que la Reforma Agraria tuvo mayor incidencia en la zona occidental o montañosa del país, o sea en la zona de la cordillera de los Andes que sirve de columna vertebral del territorio boliviano, porque en esta zona, se encuentra tradicionalmente concentrada la mayoría de la población boliviana, integrada por campesinos de raza aymará y quechua, de tal suerte que el 70 % del campesinado, se encuentra asentado en el 30 % del total del territorio nacional, mientras que en el resto del 70 % de la superficie territorial que constituye la llamada llanura oriental, el fenómeno era inverso: una extensión aproximada de 700 mil Km², con una

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

población de 0.8 habitantes por Km², no obstante que estas tierras bajas son las que ofrecen mejores condiciones de vida para el hombre que aquéllas de la montaña, donde las faenas agrícolas se realizan en altitudes entre 2.500 y 4.000 metros.

1.3. La Segunda Reforma Agraria.- El 18 de octubre de 1996 fue promulgada la Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, cuyos objetivos principales son el garantizar la seguridad jurídica de la propiedad agraria mediante la dotación y adjudicación de tierras, el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras comunitarias de origen, éste fue un gran intento por tratar de eliminar el problema de la desigual tenencia de la tierra, sin embargo las élites que en ese momento detentaban el poder y eran poseedoras de grandes extensiones de tierras no permitieron implementar esta medida.⁶

De igual modo crea el un nuevo marco institucional y establece competencias y atribuciones para las nuevas instituciones. Crea al Servicio Nacional de Reforma Agraria cuya máxima autoridad es el propio Presidente del Estado integrado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en sustitución al Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Colonización.⁷

Con la misma ley se crea la Superintendencia Agraria dependiente de la Superintendencia General del Sistema de Recursos Naturales (actualmente denominada Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras) entre cuyas atribuciones están la de ejercitar el control de uso

⁶ Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006

“Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

⁷ Idem.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

sostenible de la tierra y determinar el valor de la tierra para fines de adjudicación. Finalmente, la Ley crea a la Jurisdicción Agraria Especializada, compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios integrados al poder judicial; con la competencia de resolver las controversias emergentes de la posesión propiedad y actividad agraria, además de ejercer el control jurisdiccional a los actos administrativos en el proceso de distribución y redistribución de tierras.

A partir de la promulgación de la Ley 1715, se inició el proceso de saneamiento en Bolivia cuyos resultados son cuestionados, por cuanto este proceso que estaba orientado a resolver la tenencia de la tierra en 10 años, devino en un proceso lento, engorroso, poco transparente y costoso, con muy pocos resultados.

Estas deficiencias tienen relación con:

- a)** Los procedimientos caracterizados por demasiados y hasta innecesarios pasos establecidos en la norma.
- b)** La débil institucionalidad y excesiva centralización en decisiones administrativas.
- c)** La ausencia de un enfoque catastral del saneamiento y falta de información confiable y oportuna.
- d)** La excesiva dependencia de la cooperación internacional y falta de control de los procesos terciarizados.
- e)** La falta de una adecuada difusión de la Ley y su Reglamento.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

En resumen, luego de 10 años de aplicación, entre 1996 y 2005, el proceso de saneamiento carece de credibilidad y el INRA no tiene la suficiente confianza por parte de la sociedad civil. Esta percepción es compartida por el Gobierno y los actores vinculados al proceso, es decir la población directamente involucrada en el saneamiento: el 79 % de los pequeños productores y el 68 % de los comunarios de La Paz; el 82 % de los pequeños productores y el 100 % de los comunarios de Santa Cruz; el 55% de comunarios de Pando; el 72% de comunarios de las TCO y un 65% de los de mediana empresa, consideran, unánimemente, que el proceso ha sido “demasiado lento”.

Por otra parte, los propios resultados del proceso de regularización del derecho a la propiedad agraria reflejan por sí mismos un enorme déficit. En este lapso se tituló el 8.73 % de la superficie del país. Quedó pendiente, en las distintas etapas del proceso de saneamiento se encontraba el 34.51%, y no se intervino en el 56.76% del territorio. Estos resultados se realizaron con una inversión de 85.1 millones de dólares. Por tanto, además de magros resultados, fueron muy altos los costos en que se incurrió.

El hecho de que precisamente en esta década surja el Movimiento Sin Tierra, desde el seno mismo de la organización campesina, es una muestra del magro impacto alcanzado por la institucionalidad agraria. Ante esa ineficiencia y la falta de voluntad política gubernamental para enfrentar el problema, las movilizaciones se sucedieron una tras otra a lo largo del país. La presencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas fue determinante y en sus propuestas confluían las de otros sectores. El grado de conflictividad fue creciendo y la disputa por la tenencia de la tierra era intensa, tanto que la Asamblea Constituyente fue considerada como el escenario ideal para

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

encarar, pacíficamente y en democracia, la solución de uno de los problemas más sensibles del país, atendiendo fundamentalmente las causas que lo generan.

En tal sentido que el gobierno de Evo Morales decide asumir la demanda popular y encara, a pesar de las consecuencias políticas que pudiesen emerger, la transformación definitiva de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra de Bolivia. La Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria apunta sobre todo, a la distribución de 20 millones de hectáreas a comunidades indígenas y personas naturales que no tuvieron acceso a la tierra. Sin embargo no se logró el cometido debido a diversos factores entre ellos la falta de información por parte de los potenciales beneficiarios de tierras fiscales.

Para ello dispuso un nuevo cuerpo legal, constituido por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (noviembre 2006) y su Reglamento, por vía del Decreto Supremo 29215 de fecha 2 de agosto 2007. Este marco se completó con la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional aprobado por mayoría en el referéndum de enero del año 2009.

1.4. Ampliación del Saneamiento de Tierras del año 2006 bajo la Reconducción Comunitaria.- El proceso de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria sustentado por la Ley 3545 y su Reglamento (Decreto Supremo N 29215), además de la Ley 3501 que amplía el plazo del saneamiento hasta el año 2013 garantiza el acceso y tenencia de la tierra; la administración transparente y responsable del régimen agrario; la rápida ejecución del saneamiento, la reversión, expropiación y distribución de tierras; el cumplimiento real de la Función Económico-Social, y la redistribución de

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades indígenas y campesinas que carecen o tienen tierra insuficiente. Se dispone de 2.099.098 hectáreas de tierras fiscales para redistribuir.⁸

En el período 1996 - 2005 se distribuyó 36.815 hectáreas, en promedio 3.681 hectáreas por año. En los dos primeros años de gestión de Evo Morales se distribuyó 697.882 hectáreas en los departamentos de La Paz, Pando, Santa Cruz y Tarija, es decir 350 mil hectáreas por año. En otras palabras, en dos años el gobierno del Presidente Morales redistribuyó cien veces más de tierra que los regímenes anteriores en toda una década.

En el periodo 1996 - 2007 se distribuyeron en total 734.697 hectáreas de tierra fiscal, 95% en la gestión de Morales. Hay que destacar que a diferencia de los programas de redistribución de la reforma agraria de 1953 y de 1996, las nuevas dotaciones no son individuales sino comunitarias, acceden a financiamiento para programas productivos y prestación de servicios, y contemplan actividades para el manejo sostenible de áreas forestales. No se debe olvidar que la forma más efectiva de cuidar el medio ambiente es que la comunidad, en calidad de custodio, proteja las riquezas naturales de los madereros y traficantes. Tierra saneada, Bolivia tiene una superficie de 109.858.100 hectáreas. Descontando las manchas urbanas, cuerpos de agua y salares, 106.751.723 hectáreas son objeto de saneamiento (áreas tituladas, áreas para titulación y tierras fiscales identificadas). En los 10 años anteriores (del 18 de octubre de 1996, cuando se promulgó la Ley INRA, al 21 de enero de 2006) los gobiernos de Sánchez de Lozada, Banzer, Quiroga, Sánchez de Lozada (segunda gestión), Mesa y Rodríguez sanearon 9,2 millones de hectáreas.

⁸ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

En los primeros dos años de gobierno del MAS se saneó 10.2 millones de hectáreas: 3.1 millones en 2006 y 7.1 millones en 2007. En otras palabras, en el período 1996 - 2005 se saneó un millón de hectáreas por año, mientras que en el período 2006 - 2007 se saneó 5,1 millones de hectáreas por año. Los resultados hubieran sido aún mejores si el proceso como tal no hubiera sido sabotado con acciones violentas como en Alto Parapetí, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz.

En el actual gobierno se concluyeron varios procesos de saneamiento iniciados en gestiones pasadas, algunos de los cuales se encontraban en trámite avanzado y otros permanecían estancados. Sin embargo, las autoridades del MAS resolvieron varios trámites nuevos en dos o tres meses, lo que valida la base normativa y el contenido metodológico del nuevo proceso agrario. Los hechos demuestran que el saneamiento no necesariamente es un trámite largo y un negocio millonario, como ocurría en gestiones pasadas, sino que puede ser rápido, barato, transparente y participativo. La entrega de títulos en Chuquisaca marca un hito importante toda vez que la dilación en los trámites agrarios queda en el pasado.

Antes un trámite debía cumplir más de 200 pasos y el propietario debía esperar entre dos y 10 años o más para obtener su título de propiedad. Sin embargo, con el nuevo procedimiento de saneamiento y titulación se logró concluir un trámite en 38 días.

El INRA aplicará esta metodología de forma progresiva a escala nacional para cumplir con el objetivo de concluir el saneamiento de tierras en el país hasta el año 2013. Lo más importante es que ya no queda duda de que el saneamiento es el principal mecanismo redistributivo de la tierra.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Funcionarios de anteriores gobiernos comentaban que la entrega de títulos de tierras, teóricamente, es una forma de dar “placas” a la gente que ya tiene auto. Pero esa figura no siempre tiene una base real. Antes, comunidades indígenas no tenían dominio real de la tierra que ocupaban, y mantenían disputas con terceros.

Ese era el caso de los chiquitanos de Monteverde sin tierra que ahora tienen auto y placas. Se puede decir que ha comenzado un proceso de reapropiación indígena de la tierra, la cual pasa efectivamente de manos de terratenientes a las comunidades. Por otro lado, la evolución del proceso de saneamiento en los últimos dos años demuestra que la política agraria del gobierno no es “anti empresarial”. En la década neoliberal (1996 - 2005) se saneó aproximadamente 1,2 millones de hectáreas de medianas y grandes empresas agropecuarias. En sólo dos años de gestión del M.A.S. se saneó más de 460 mil hectáreas categorizadas como medianas o grandes empresas agropecuarias.

Como un precedente inmediato a la aprobación de esta nueva Ley, es importante mencionar que el 18 de octubre de 2006 se cumplió el plazo de 10 años para ejecutar y concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, según información oficial, hasta esa fecha de las 106,75 millones de hectáreas bajo objeto de saneamiento, sólo se saneó un 28,33% (titulado 10,66% y por titular 17,67%); está en proceso de saneamiento un 14,91% y quedó sin sanear el 56,76%. Además, en éste proceso el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) gastó 88,36 millones de dólares americanos (74,5% recursos de la cooperación internacional y 25,5% recursos nacionales).

Los resultados deficientes en el proceso de saneamiento de tierras; la intensificación de los conflictos por el acceso y tenencia de la tierra; la falta de

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

atención a las demandas de distribución de tierras fiscales a campesinos e indígenas sin tierra; las imprecisiones, contradicciones y vacíos legales identificados durante los 10 años de aplicación de la Ley Agraria 1715; entre otras irregularidades, sin duda exigían de manera urgente la adopción de decisiones políticas orientadas a destrabar y viabilizar el proceso agrario en nuestro país.

La nueva Ley Agraria en lo fundamental establece:

- a)** La incorporación al concepto integral de la Función Económico Social (FES) la noción que los desmontes ilegales no constituyen cumplimiento de la FES; por lo tanto, en lo venidero quienes realicen estas actividades ilegales, no podrán utilizarlas como un medio para consolidar derecho de propiedad agraria.
- b)** La reversión de tierras procederá sólo en medianas propiedades y empresas agropecuarias por incumplimiento total o parcial de la FES y que las verificaciones no podrán realizarse en un plazo menor a dos años. Anteriormente, la reversión de tierras sólo procedía por abandono de la propiedad agraria vinculado al no pago de impuestos por más de dos años consecutivos.
- c)** La expropiación de la propiedad agraria procederá por causal de utilidad pública (reagrupamiento, redistribución de tierras, entre otras causas) calificada por Ley previa indemnización justa y las tierras expropiadas serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

originarios que como resultado del proceso de saneamiento hayan quedado sin tierra, éste es el caso de las familias indígenas guaraníes cautivas que habitan en el Chaco Boliviano. Esta nueva disposición legal corrige dos distorsiones de la Ley agraria 1715, que por un lado, establecía que la expropiación también procedía por incumplimiento de la FES y por otro lado, instituía que las tierras expropiadas solamente se adjudicaban (venta de tierras) en concurso público.

- d)** La institución de una nueva atribución para el presidente de la República, que le permite otorgar personalidades jurídicas a pueblos indígenas y comunidades campesinas, siempre y cuando exista negativa o demora injustificada por más de 45 días calendario por parte de los Gobiernos Municipales o Prefecturas.
- e)** A los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral y de la propiedad agraria, toda transferencia de predios agrarios como un requisito para su validez- deberán ser registrada en el INRA.
- f)** El reconocimiento del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite y el saneamiento interno como nuevas formas de saneamiento expedito en pequeñas propiedades, comunidades campesinas e indígenas.
- g)** La ampliación de competencias de la Judicatura Agraria, en el sentido que no sólo resolverá conflictos relacionados con el derecho de propiedad agraria, sino

también, controversias derivadas de las actividades forestales y de aprovechamiento de aguas. Por otro lado, se establece ciertas limitaciones en el accionar de los jueces agrarios, quienes sólo podrán conocer y resolver las acciones interdictas antes y después del proceso de saneamiento y no durante el proceso de saneamiento.

- h)** La ampliación del mecanismo de control social garantizando la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de saneamiento, reversión, expropiación, dotación y adjudicación de tierras fiscales.
- i)** La ampliación de 8 a 16 miembros titulares de la Comisión Agraria Nacional (CAN). Se incorporó a importantes actores rurales como: las mujeres campesinas, indígenas de tierras altas y al sector empresarial ganadero y forestal.
- j)** La incorporación del concepto de la equidad de género en el proceso agrario. Ahora, la Ley garantiza y prioriza la participación de la mujer en todo el proceso de saneamiento y distribución de tierras fiscales.
- k)** El apoyo técnico y económico del Estado a las comunidades campesinas, indígenas y originarias beneficiadas con la dotación de tierras fiscales.
- l)** La desconcentración del INRA. Ahora los procesos de saneamiento, de reversión y de expropiación serán sustanciados en las direcciones departamentales del

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

INRA y sólo las resoluciones finales serán adoptadas en la dirección nacional del INRA.

Al parecer han dejado para la Asamblea Constituyente la definición de ciertos temas de fondo en esta materia, como son: la redefinición del tamaño de las propiedades agrarias que paradójicamente desde la reforma agraria de 1953 se mantiene entre 2.501 y 50.00 hectáreas para las grandes propiedades ganaderas; la modificación del actual parámetro técnico de carga animal que reconoce en medianas y grandes propiedades ganaderas 5 hectáreas de tierra por cabeza de ganado mayor; la definición del concepto de latifundio; la redefinición de competencias y atribuciones en materia agraria a nivel nacional, departamental y municipal; entre otros temas controvertidos.

Sin embargo, entendemos que el gobierno nacional ya dispone de un marco legal amplio en materia agraria; el 2 de junio de 2006 emitió siete decretos supremos en materia agraria y forestal; el 19 de octubre de 2006 promulgó la Ley 3501 que amplía el plazo a 7 años para concluir el proceso de saneamiento de tierras, y por último, promulgó la Ley agraria 3545. Por lo tanto, el actual gobierno y los diversos actores directamente involucrados en esta temática, no tienen excusas y están obligados a cumplir con la redistribución de tierras fiscales a campesinos e indígenas sin tierra y concluir con el oneroso y burocrático proceso de regularización del derecho de propiedad agraria en todo el país.

Los principales objetivos de la Ley 3545 son los que se detallan a continuación:

- a) El ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- b)** La administración transparente y responsable del régimen agrario.
- c)** La ejecución expedita de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas con poca o ninguna tierra.

Uno de los rasgos que caracterizan a la Ley 3545 y su reglamento es sin duda el hecho de que surge de la implantación misma del proceso de saneamiento emprendido en 1996, razón por la que trata de superar aspectos técnicos, administrativo y políticos concretos que habiendo sido identificados como obstáculos, debilidades o necesidades son encarados también con medidas y acciones concretas en ambas dimensiones.

1.6. Nuevo Reglamento Agrario.- Mediante el Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, se puso en vigencia el nuevo Reglamento Agrario, documento formulado por un equipo de servidores públicos del Viceministerio de Tierras y del INRA, que fue consensuado con actores agrarios con representación en la Comisión Agraria Nacional (CAN).

Entre las principales características del mismo se encuentran las siguientes:

- a)** Incorpora el carácter social del derecho agrario, como principio orientador de los diferentes procedimientos agrarios.
- b)** Garantiza el empoderamiento y participación efectiva en el desarrollo y resultado de los procedimientos agrarios a través de la instrumentación del control social a cargo de las organizaciones sociales.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- c)** Dispone la reconducción de los criterios de verificación y monitoreo de la Función Social y Económica Social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el empleo sostenible, el bienestar social e interés colectivo.

- d)** Otorga al recurso tierra un tratamiento integral, no solo conceptualmente, sino en cuanto en las instituciones que están relacionadas. Todas trabajarán con las mismas bases técnicas y compartiendo los instrumentos necesarios.

- e)** Reconoce y demanda apertura estatal a los usos y costumbres que caracterizan a las organizaciones comunales en el ámbito rural, mediante el Saneamiento Interno y otras prácticas colectivas que facilitan el desarrollo de los diferentes procedimientos agrarios.

- f)** Regula procedimientos expeditos para el saneamiento de tierras fiscales.

- g)** Ordena la implantación de un sistema integral de información a partir de bases de datos relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geoespaciales, e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son la Superintendencia Agraria y Forestal y el SERNAP entre otros.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- h)** Instituye el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales como atribución alternativa del Presidente de la República.

- i)** Adecua los procesos existentes a la Ley N° 3545, sobre todo en reversión y expropiación, resaltando en general la reducción de tiempos.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA PAZ.

1. EL PROCESO DE SANEAMIENTO EN EL ALTIPLANO

La región del altiplano boliviano concentra a sociedades tradicionales aymaras y quechuas que viven en comunidades de 50 a 100 familias bajo una organización sociopolítica tradicional con un sistema de autoridades y normativas propias. Cada colectividad tiene tierras comunales cada vez menos en áreas de pastoreo o de alta productividad agrícola y, a la par, también cada miembro posee propiedades familiares y/o privadas dependiendo de la importancia de cada tipo de propiedad según la región y los antecedentes históricos.

Sin embargo, por detrás de estas formas tradicionales, se han dado cambios socioeconómicos importantes al haberse producido una acelerada articulación entre los espacios urbano y rural en las últimas dos décadas, de modo que las comunidades están sufriendo procesos dinámicos de cambio en sus sistemas de propiedad y tenencia de la tierra y formas de vida poco comprendidas y reconocidas por las políticas públicas de tierras del Estado boliviano.⁹

1.1 CONCEPTO.- Es el procedimiento Técnico – Jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.”¹⁰Es decir que es la regularización del derecho propietario de las tierras donde se identificarán las tierras ocupadas convalidando u otorgando títulos ejecutoriales a los poseedores; en las tierras

⁹ Ticona José “El Minifundio en Bolivia” 1ra. Edición Bolivia 2008. Pág. 19

¹⁰ Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

no ocupadas, su recuperación por el Estado para su redistribución a los que no la poseen o a personas que las posean en cantidades insuficientes, mediante los programas de asentamientos humanos o su venta con los procesos de adjudicación pública.

1.2. FINALIDAD DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Entre las principales finalidades se tienen las siguientes:

- a)** La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso.
- b)** El catastro legal de la propiedad agraria.
- c)** La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
- d)** La titulación de procesos agrarios en trámite.
- e)** La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.
- f)** La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

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

1.3. CLASIFICACIÓN Y EXTENSIONES DE LA PROPIEDAD AGRARIA.- La propiedad agraria se clasifica en:

- a) **Pequeña Propiedad.-** Es la que trabaja personalmente el campesino y su familia, no paga impuestos, es indivisible, es de carácter de patrimonio familiar e inembargable.
- b) **Mediana Propiedad.-** Pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.
- c) **Empresa Agropecuaria.-** Pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos.
- d) **Tierras Comunitarias de Origen.-** Son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas,

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

e) Propiedades Comunarias.- Son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

1.4. MODALIDADES DE SANEAMIENTO.-

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades:

1.4.1. Saneamiento Simple.- El saneamiento simple es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal. La existente entre el saneamiento simple de oficio y al saneamiento a pedido de parte son las siguientes:

- El saneamiento simple de oficio es aquel que se ejecuta cuando existen conflictos de derechos en propiedades agrarias, áreas protegidas, reservas fiscales y otras áreas determinadas por norma expresa y para la ejecución de proyectos de interés público.
- El saneamiento simple a pedido de parte es aquel que se ejecuta a solicitud de una persona natural o jurídica, fuera de áreas de saneamiento predeterminada.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

1.4.2. Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT – SAN).- El Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT – SAN) se ejecuta de oficio en áreas catastrales. Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites.

El saneamiento integrado al catastro (CAT- SAN) es una modalidad de saneamiento que se combina con el catastro que implica la combinación del saneamiento con el catastro. El CAT- SAN se efectúa de oficio en áreas anticipadamente definidas por el INRA con la aprobación de las Comisiones Agrarias Departamentales (CADs).

Las zonas de Servicios CAT - SAN se han establecido a través de los siguientes Resoluciones Determinativas de Área. Estas zonas se relacionan con los siguientes mapas de áreas a catastrar:

La Paz, Beni y Santa Cruz.

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

Se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del Saneamiento (SAN – TCO). Las propiedades de terceros situadas al interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan a dominio de la nación, serán consolidadas por dotación a las respectivas tierras comunitarias de origen.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

En caso de que las propiedades de terceros debidamente saneadas, abarquen extensiones que disminuyan significativamente las tierras del pueblo o comunidad indígena u originaria, comprometiendo su desarrollo económico, social, y cultura, el INRA procederá a dotar tierras en favor del pueblo o comunidad indígena u originaria en superficie y calidad suficiente, en zonas donde existan tierras disponibles, en consulta con los beneficiarios, de acuerdo a las prohibiciones de esta ley.

El SAN - TCO permitirá solucionar problemas de sobreposición de derechos, determinara la ubicación geográfica de las tierras comunitarias de origen y conocerá cuantos terceros viven en el interior; es decir, otros que no sean originarios.

Durante el desarrollo de cualquiera de las etapas del Saneamiento, a solicitud de los interesados, el INRA podrá actuar como árbitro en la solución de conflictos de posesión y propiedad agraria. Durante el periodo de saneamiento, únicamente se admitirán solicitudes de tierras comunitarias de origen.

1.5. La Función Social y la Función Económica Social.- Con la finalidad de regularizar el derecho de propiedad se creó el INRA (Ley 1715 del 18/10/96). Esta Ley definió como uno de sus objetivos centrales el saneamiento de la propiedad agraria⁶⁰ para titular las mismas a favor de los ocupantes que cumplan la FES.

Demostrar el cumplimiento de este requisito (FES) garantiza al ocupante, propietario o no, su derecho sobre la tierra.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Es importante señalar que el concepto de “saneamiento” que usa la legislación boliviana y que se aplicó en los 10 años de la Ley INRA, es una experiencia única en Bolivia, que solo fue posible aplicar con el respaldo de los principios de la Reforma Agraria de 1953 como ser: que la tierra es de dominio originario del Estado; las condicionantes de la propiedad privada al trabajo o al cumplimiento de la FES. En otros lugares como Paraguay, Perú o Guatemala, el proceso que llevan adelante es simplemente de catastro, como una “fotografía” de la realidad.¹¹

El proceso de saneamiento de tierras implica la revisión de la legalidad de todas y cada una de las propiedades (cómo fueron obtenidas, la existencia de posibles fraudes procesales, o si esas tierras fueron simplemente apropiadas o adquiridas); la verificación de que estas tierras cumplan con la FES, a través del trabajo o alguna actividad económica o ecológica. También el proceso implica medir cada una de las propiedades, identificando sus vértices y colindancias, estableciendo su extensión y ubicación actual del predio.

La FS de la propiedad en general fue un principio constitucional que aparece en la Constitución alemana de 1919 y en la boliviana de 1938. Adquiere mayor fuerza y significación en Latinoamérica como un principio rector característico de la propiedad agraria, en virtud del cual el propietario queda obligado al cumplimiento de la función social, como requisito del ejercicio del derecho a la propiedad privada.

La Función Social tiene como fundamento el hecho de que los bienes agrarios, por su naturaleza, son productivos y por lo tanto deben ser adecuadamente explotados. Como señalan Carrozza y Zeledón Zeledon en

¹¹ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

virtud a este principio, la propiedad pasa a definirse como activa y la producción de la tierra se impulsa como requisito de reconocimiento y respeto al derecho propietario. Así la propiedad agraria se constituye en un **derecho – deber**, el Estado garantiza el derecho en la medida que se cumple el deber.¹²

1.6. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

El saneamiento de la propiedad agraria se sujetará a un procedimiento común, en sus diferentes modalidades, será ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de manera directa sin la intervención de empresas.¹³

Será saneada toda propiedad agraria a nivel nacional que cuente con antecedente en Títulos Ejecutoriales o en procesos agrarios en trámite y las posesiones agrarias anteriores al 18 de octubre de 1996 Las tierras fiscales serán identificadas mediante el saneamiento, de acuerdo a lo establecido en este reglamento.

1.7. EL PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO

1.7.1. ETAPA PREPARATORIA.- En ésta etapa se da inicio al procedimiento de Saneamiento y comprende las siguientes actividades:

¹² Carrozza Antonio y Zeledón Ricardo “Teoría General e Institutos de Derecho Agrario”. Editorial ASTREA, 1990 Buenos Aires – Argentina.

¹³ Barrenechea Zambrana Ramiro. “Derecho Agrario”. 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 55

1.7.1.1. Diagnostico y Determinativa de Área.- Consiste en la evaluación previa las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo las siguientes actividades:

- a) Mosaico referencial del predio con antecedente en expediente titulado y en trámite cursante en la dirección departamental INRA.
- b) Mosaico de la información existente en la base geoespacial.
- c) Distribución poligonal del área de saneamiento si corresponde.
- d) Identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de la Función Económico Social.
- e) Adopción de medidas precautorias.
- f) Identificación de organizaciones sociales y sectoriales existentes en el área.
- g) Análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos.
- h) Obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

i) Cumplido el diagnóstico se emitirá la resolución determinativa de área de saneamiento.

1.7.1.2. Planificación.- Consiste en la organización de trabajo pertinente al área o polígono (s) estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria. En esta actividad se contará con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales

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

Cuando se establezcan polígonos de trabajo, éstos deberán especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites.

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

1.7.2.1. Relevamiento de Información en Campo.- Esta actividad comprende las tareas de:

1.7.2.1.1. La campaña pública.- es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, tiene como finalidades convocar a participar en el proceso a beneficiarios y beneficiarias, organizaciones sociales e interesados en general; la difusión del proceso de saneamiento, a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; la ejecución de talleres en el área con la participación de organizaciones sociales acreditadas en el lugar y beneficiarios en general, capacitación y otras actividades similares, garantizando en todas ellas la incorporación del tratamiento de género y la participación activa de las mujeres; conforme al diagnóstico realizado y a las normas internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

1.7.2.1.2. Mensura.-se realizará por cada predio y consistirá en la:

- a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones.
- b) Obtención de actas de conformidad de linderos; y
- c) Identificación de tierras fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Las superficies que se midan no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones finales de saneamiento.

1.7.2.1.3. Encuesta Catastral.- será realizada por cada predio y consiste en:

- a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características de cada predio.
- b) Recepción de la documentación exigida en la resolución de inicio de procedimiento y toda otra de la que intentare valerse el interesado, hasta antes de la conclusión de la actividad de relevamiento de información de campo. Sólo la que corresponda a la identidad de los beneficiarios podrá ser presentada hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento.

1.7.2.1.4. Verificación De La Función Social Y De La Función Económico Social).

¹⁴La verificación del cumplimiento de la función social aplicable al Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, la Propiedad Comunal y a las Tierras Comunitarias de

¹⁴Art.29 ´ ley de reconducción comunitaria´ de la reforma agraria, modificatoria de la ley del servicio nacional de reforma agraria n° 1715 de 18 de octubre de 1996

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Origen y de la función económico – social aplicable a la Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria.

1.7.2.1.5. Registro de Datos en el Sistema.- La información técnica y jurídica de los predios se incorporará en los sistemas informáticos aprobados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de manera permanente y de acuerdo al avance de cada tarea ejecutada.

1.7.2.1.6. Registro para la Solicitud de Precios de Adjudicación.- Si durante el desarrollo de esta actividad y el registro de datos en el sistema se identificare la existencia de posesiones legales o excedentes, el funcionario responsable, realizará el registro de datos para la solicitud de precios de mercado a la Superintendencia Agraria, a través del sistema informático compartido con esa institución, conforme a lo establecido en los Artículos 315 y 316 de este Reglamento. La solicitud de precios de mercado será efectuada una vez sea valorada la situación técnico jurídica de estos predios a través del Informe en Conclusiones.

1.7.2.2. Informe en Conclusiones.- Al día siguiente hábil de concluido el relevamiento de información en campo, se dará inicio a la actividad de informe en conclusiones, que tendrá un plazo máximo de treinta 30 días calendario por polígono de trabajo.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Los informes en conclusiones serán elaborados de manera independiente por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, o por predio cuando corresponda, sin que ello implique ampliación de plazos a nivel poligonal.

En caso de existencia de sobreposición de derechos o conflicto, en lo que respecta a procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, se procederá a su análisis y resolución conjunta y simultánea, previa acumulación física de los antecedentes, salvo que las condiciones materiales o manejo adecuado la impidan.

En el caso de colonias y comunidades con derechos de propiedad individual, en copropiedad, colectivos o mixtos al interior, se elaborará un solo informe en conclusiones y se conformará una sola carpeta. Las sugerencias sobre el tipo de resolución contenida en este informe, podrán agruparse en función a cada situación jurídica y para establecer si corresponde Resolución Suprema o Administrativa se regirán por la jerarquía

1.7.2.3. Proyecto de Resolución.- Concluida la actividad del informe en conclusiones y con base en las sugerencias expuestas, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario por polígono, los responsables de esta actividad elaborarán proyectos de resoluciones por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, por organización social o por predio cuando corresponda, conjuntamente los planos prediales.

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

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

1.7.3. RESOLUCIÓN Y TITULACIÓN.- Esta etapa consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades que se realizan en gabinete a partir de la recepción de los proyectos de resoluciones finales de saneamiento en Dirección Nacional.

Comprende las siguientes actividades:

1.7.3.1. Firma de Resoluciones y Plazo de Impugnación. La firma de resoluciones administrativas no deberá exceder quince (15) días calendario de recepcionado el proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

En el caso de resoluciones supremas serán remitidas en un plazo no mayor de tres (3) días calendario a la unidad competente de la Presidencia de la República, para la respectiva firma, computable desde la recepción del proyecto de resolución y sus antecedentes en la Dirección Nacional.

Firmadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento, se procederá a la remisión de éstas a las Direcciones Departamentales respectivas, para fines de notificación a las personas interesadas, a cuyo efecto se consideraran los domicilios individuales o comunes acreditados por las mismas.

1.7.3.2. Titulación. Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciadas al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de Títulos Ejecutoriales

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

1.7.3.3. Registro en Derechos Reales y Transferencia de Información a los Municipios. Consolidada la información en el Sistema Catastral se procederá al registro en Derechos Reales.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS EXISTENTES EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

Los días 21 y 22 de septiembre autoridades y líderes de las comunidades de Jesús de Machaca, Viacha, Tiwanaku, Pucarani y Carabuco, juntamente con técnicos de la Fundación TIERRA, participaron en un taller para analizar la autogestión de los derechos de propiedad de la tierra al interior de las comunidades del altiplano. Es decir, de qué manera y con qué herramientas puede la comunidad administrar y garantizar los derechos de propiedad familiar.

Participaron en el evento autoridades y líderes provenientes de comunidades que están en proceso de saneamiento interno de los municipios de Viacha y Tiwanaku, además de representantes de la comunidad de Huancollo del municipio de Tiwanaku que recibió su Título Ejecutorial el 2008. También participaron representantes de comunidades que comenzaron a organizar el proceso de regularización de los derechos propietarios de los municipios de Carabuco (sector Lago), Pucarani y Jesús de Machaca (Parcial Arriba). Finalmente comunidades que tienen titulación colectiva de TCO del Ayllu Titikani Takaka del municipio de Jesús de Machaca.

En el evento se abordaron temas referidos a los **conflictos sobre los derechos de propiedad agraria. En las comunidades que están en proceso de saneamiento** se enfatizó que la forma de solución a los conflictos referidos al incumplimiento de obligaciones, la exigencia de todos los hijos de poseer un pedazo de tierra, o el pretender desconocer los derechos a la tierra de las mujeres, tiene que darse por la vía conciliatoria y asentar en actas los acuerdos logrados.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Se discutió la propuesta de Fundación TIERRA para la elaboración de un “*libro de Propiedades y Transferencias (sayañas y aynuqas)*”, en el cual se registrarán los datos de la propiedad (*sayañas*) y de los propietarios una vez que terminen los acuerdos familiares y queden inscritos en la lista de propietarios y poseedores de la comunidad.

En este libro también se registrarán las transferencias de la propiedad de la tierra referidas a herencia de padres a hijos y a procesos de compra-venta. Para regular la administración de los derechos propietarios, los asistentes sugirieron que la comunidad debe contar con una normativa interna que regule estas acciones. En corto tiempo esto será posible si es que las comunidades elaboran el capítulo de Tierra y Territorio en su Estatuto Orgánico comunal

Aquellas personas que concluyan con el esclarecimiento de sus derechos de propiedad al interior de cada familia, recibirán el Certificado de Posesión Pacífica, que será entregado por la comunidad una vez que se constaten los acuerdos logrados. El documento se entregará bajo una resolución de la asamblea comunal, que es la máxima instancia de la toma de decisiones y llevará la firma de las autoridades comunales.

Otro tema abordado tiene que ver con el rol de la comunidad para garantizar los derechos propietarios de cada uno de los afiliados o afiliadas. Se coincidió en que la comunidad es la instancia que garantiza los derechos de propiedad familiar, por ello, su papel es importante para mantener un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de cada afiliado. Sin duda, se trata de construir un pacto social actualizado sobre derechos de propiedad de la tierra de cada afiliado a la comunidad para que luego la misma comunidad, con sus normas y procedimientos propios, autogestione los acuerdos logrados. Varias comunidades del altiplano con el apoyo de la

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Fundación TIERRA han emprendido este desafío desde hace algún tiempo, mientras otras recién comienzan a encararlo.

Finalmente, el esclarecimiento de los derechos de propiedad servirá para promover el reagrupamiento de predios fragmentados y dispersos y así reconstruir unidades económicamente sostenibles y rentables. Uno de los asistentes de la comunidad de Huancollo Tiwanaku, decía que en su comunidad los títulos de propiedad han ayudado a que las familias mejoren sus predios, incluso están utilizando los documentos de propiedad como prenda de garantía para préstamos de dinero para compra de ganado bovino lechero o compra de minibuses para transporte público.

En términos generales un conflicto puede ser entendido como un hecho social donde al menos dos partes están involucradas y cuyo origen se halla en las diferencias de intereses o de posiciones sociales de las mismas.¹ Siguiendo este concepto, un conflicto por la tierra puede ser definido como un hecho social en el cual entran en contradicción los intereses de al menos dos partes en relación a los derechos de propiedad, o en su caso, de uso, sobre la tierra.² Además, dada la relevancia de la tierra como factor de producción y espacio de poder, un conflicto por este recurso puede agravarse en la medida en que las posiciones sociales de las partes sean muy diferentes entre sí.

El tipo de conflicto por la tierra más comúnmente reconocido y más difícil de resolver es aquel que involucra y contrapone a ricos contra pobres, poderosos contra débiles. En Bolivia, ante una evidente inequitativa distribución de tierras en el oriente, la amazonía y El Chaco, los principales conflictos por la tierra se dan ahora entre hacendados y empatronados, entre terratenientes y campesinos sin tierra, entre agroindustriales y colonizadores e incluso últimamente, entre empresas petroleras, mineras o forestales y

pueblos indígenas. Son cada vez más recurrentes los enfrentamientos entre campesinos e indígenas **en algunas regiones del norte de La Paz** y también entre campesinos y cooperativistas mineros.³ Sin embargo, los conflictos por la tierra tienen también otra dimensión, más íntima, menos conocida, menos difundida en los medios de comunicación, menos reconocida en los ámbitos académicos y políticos, que son de por sí, más urbanos que rurales. Se trata de conflictos por la tierra dentro de las comunidades indígenas, originarias y campesinas del país, que se dan entre vecinos, entre familiares, entre comunidades y que no por ello, son menos importantes y relevantes.

Por su naturaleza tan variable, el conflicto por la tierra tiene diversas magnitudes y niveles, diferentes formas de aparición y evolución, puede ser analizado desde distintas perspectivas, e involucra a una gran variedad de actores. El conflicto no se da sólo entre terratenientes e indígenas o entre el Estado y los campesinos; también existe a nivel familiar y comunal, en centenares de comunidades indígenas y campesinas de nuestro país, en tierras altas y en tierras bajas, y afecta de manera determinante a las personas involucradas en su relacionamiento con su entorno social y natural, a sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, a la convivencia pacífica y al bienestar familiar y comunal en general.¹⁵

En las comunidades existe una gran variedad de conflictos que van desde dificultades entre familiares o vecinos hasta problemas entre comunidades. Es por eso que es muy difícil detallar todos los problemas que se dan en una comunidad, por lo que en esta parte se realizará una breve caracterización de los tipos de conflictos más frecuentes relacionados y acceso a la tierra.

¹⁵ Urioste Miguel Fundación tierra ‘Tenencia de Tierra’ 29 de octubre del 2006 pág. 22

1.1.- Conflicto Agrario.- El conflicto agrario se presenta cuando existen dos o más supuestos propietarios con distinta o similar documentación, manifestando ser titulares de la propiedad. También se da cuando personas de manera fraudulenta venden una propiedad más de una vez, causando la tenencia de la misma propiedad por distintas personas.

1.1.1. Los conflictos agrarios según el interés se los puede clasificar en tres categorías:

- a) **Conflictos por intereses personales o familiares**, cuando los intereses en juego son fundamentalmente familiares o individuales. Casos típicos son los conflictos relacionados con la herencia, por formas de arrendamiento, de linderos entre colindantes y por compra venta, entre otros.
- b) **Conflictos por intereses mixtos (personal/familiar vs. comunal)**, cuando los intereses de una familia o de un individuo se contraponen con los intereses de la comunidad. Ejemplos clásicos de este tipo de conflictos son los referidos a habilitación de tierras cultivables familiares en terrenos de pastoreo comunal o los conflictos por la explotación individual de monte maderable comunal.
- c) **Conflictos por intereses comunales**, cuando los intereses corresponden directamente a comunidades, como en el caso de conflictos por la delimitación de límites comunales, el derecho de acceso a abrevaderos y ojos de agua, etc. Aquí también deberían incluirse aquellos conflictos que van más allá de problemas por la tierra, como los problemas por límites municipales.

1.1.2. Según el tipo de derecho en conflicto, se puede obtener también tres categorías:

- a) Conflictos por derechos de propiedad**, cuando el conflicto se da alrededor de la discusión sobre a quién le pertenece la tierra. Los problemas por herencia y por límites de las parcelas entran en esta categoría.
- b) Conflictos por derechos de uso**, cuando el conflicto hace referencia a la definición de derechos de usar la tierra. Normalmente involucran formas de acceder a la tierra que no significan derechos de propiedad plena, como el caso de las distintas formas de arrendamiento de la tierra: alquiler, al partir, porcentajes, medianerías, etc. Otro caso típico es el de uso particular de pastoreos comunales.
- c) Conflictos por derechos territoriales**, cuando el conflicto no se da por la tierra como medio de producción, sino más bien por la tierra y sus derechos de administración y gestión como parte de un territorio. Un claro ejemplo vienen a ser los problemas por límites comunales, municipales y provinciales. En estos casos, la tierra se convierte en territorio en conflicto.

1.2. La Conciliación.- El 3 de octubre de 1997 se dictó la Ley de Arbitraje y Conciliación N° 1770; ésta regula el arbitraje nacional e internacional. Se declara que la conciliación es voluntaria y que se llevará a cabo a través de Centros de Conciliación que funcionarán bajo el contralor del Ministerio de Justicia. La Corte Suprema de Justicia de la Nación está autorizada a crear Centros de Conciliación en los distritos judiciales de la República. La mediación también está regulada y se establece que las partes pueden requerir este procedimiento en forma independiente o integrada con la

conciliación.

La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos. La palabra conciliar significa solucionar, arreglar, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí y resolver aquello que dificulta una normal relación entre vecinos.

Es el pacto entre partes que deciden abandonar su actitud enfrentada con el fin de llegar a un acuerdo pacífico.

La conciliación es un sistema para la solución directa y amistosa de las diferencias para que las partes en conflicto, con la colaboración activa de un conciliador, pongan fin al problema realizando un acuerdo voluntario.

La conciliación es un acto solemne que tiene un procedimiento y una resolución final a través de un acuerdo que en las comunidades se da conforme a los usos y costumbres tradicionales.

En el fondo, la conciliación es una negociación donde las partes buscan dar una solución satisfactoria a un problema en forma concertada, con la intervención de una Autoridad Originaria, quien promueve una comunicación equitativa entre las partes y un buen manejo de la información.

1.2.1. La conciliación en materia agraria.- La conciliación está reconocida en la legislación agraria boliviana como un medio alternativo de resolución de conflictos sobre la propiedad de la tierra.

Cuando se trata de conflictos al interior de comunidades indígenas y campesinas, las autoridades naturales son las encargadas de promover procesos de conciliación con la finalidad de resolver conflictos relacionados a la tenencia y uso de tierras de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, que en su artículo 190

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

señala: ¹⁶“las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”.

El mismo artículo señala que la ¹⁷“jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución” por tanto, todo proceso conciliatorio debe garantizar la protección de estos derechos fundamentales de las personas.

La conciliación puede ser solicitada por cualquier persona que sienta que tiene un conflicto con otra persona. En el caso de conflictos que se susciten al interior de las comunidades, la solicitud de conciliación debe ser planteada por una persona que pertenece a la comunidad y que se encuentre dentro de las siguientes categorías:

- a)** Personas reconocidas por la comunidad como poseedoras legales de la tierra en conflicto.
- b)** Personas que demuestren tener derecho propietario sobre la tierra en conflicto mediante un Título Ejecutorial.
- c)** Personas que demuestren ser subadquirientes de la tierra en conflicto mediante algún documento de compra venta, sucesión hereditaria u otro.

¹⁶ Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 “Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

¹⁷ Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

1.2.2. Fines de la Conciliación.- Como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, **la conciliación busca solucionar, de manera pacífica, los conflictos sin acudir a jueces ni abogados.**

Con el apoyo del conciliador, la conciliación también pretende:

- a) Lograr su propia solución en base a la creatividad.
- b) Promover la comunicación, entendimiento mutuo y empatía.
- c) Mejorar sus relaciones.
- d) Minimizar, evitar o mejorar la participación en el sistema judicial.
- e) Trabajar conjuntamente hacia el logro de un entendimiento mutuo para resolver un conflicto.

1.2.3. Principios de la Conciliación.- Son los siguientes:

- a) **Equidad.-** El conciliador debe asegurar que el acuerdo que se obtenga sea aceptado por ambas partes. Sin embargo, esto no lo exime que vele por la legalidad de los acuerdos. No puede admitir información falsa e inadecuada. No puede existir negociación de mala fe.
- b) **Neutralidad.-** El conciliador no debe tener vínculo con alguna de las partes para evitar la aparición de un nuevo

conflicto de intereses cuando se cumple con las funciones conciliatorias.

- c) **A Pedido de Parte.-** Las partes en conflicto son las que deben solicitar la intervención de un conciliador.
- d) **Imparcialidad.-** El conciliador asume el compromiso de ser imparcial durante todo el proceso para ayudar a las partes.
- e) **Confidencialidad.-** La información recibida por el conciliador es confidencial, es decir que no puede ser revelada a nadie. Este principio presenta también excepciones, es decir que el conciliador puede romper ese deber de confidencialidad cuando advierte que hay de por medio un delito o que se va a producir un atentado contra la integridad de una persona.
- f) **Empoderamiento o Simetría de Poder.-** Se busca que exista un aceptable equilibrio de poder entre las partes, porque de lo contrario generaría un proceso conciliatorio de dominación de una parte sobre la otra, provocando un acuerdo injusto.
- g) **Buena Fe y Veracidad.-** Es obligación de las partes conducirse con buena fe y con la verdad durante la Audiencia Conciliatoria. La "buena fe" se vincula con la información que maneja el conciliador. El conciliador debe formular las alternativas suficientes para poder resolver el conflicto. En relación a la veracidad se está haciendo referencia a que la información que se maneje sea correcta.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- h) Celeridad y Economía.-** Son dos principios característicos de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. La celeridad significa que el proceso debe desarrollarse con la debida prontitud, respetando plazos, procurando agilidad en el procedimiento. La economía de proceso se basa en el hecho de que la conciliación persigue un fin social, busca convertir a la justicia en un valor accesible para todos.

- i) Voluntariedad.-** Las partes son las únicas que deben tomar la decisión para solucionar el conflicto.

1.3. Juicio.- Busca interpretar y aplicar la norma correctamente para solucionar el conflicto.

- a)** Existe un marco amplio que garantiza la legalidad de los acuerdos sin la necesidad de que sea una ley la que los respalde.

- b)** Busca enfocar cuáles son las pretensiones o exigencias planteadas en la demanda.

- c)** Se centra en resolver problemas de manera voluntaria de modo que satisfagan los intereses y necesidades de ambas partes.

- d)** Interviene el Juez, los abogados y las partes en conflicto.

1.4. Arbitraje.- El arbitraje es un método de resolución de conflictos tradicional y de carácter adversarial pues si bien en forma más rápida y menos formal que a través de un juicio es un tercero neutral quien decide la cuestión planteada, siendo su decisión en principio obligatoria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

En consecuencia, las partes se convierten en contendientes a efectos de lograr un laudo favorable a su posición. El arbitraje clásico funciona en forma paralela a la jurisdicción a la que necesita recurrir en algunas oportunidades (recursos, ejecución). Las partes tienen algún poder de decisión sobre aspectos del procedimiento, además de participar en la elección de los árbitros o la institución que los proveerá. Es frecuente su utilización para dirimir disputas de naturaleza comercial, donde las partes previamente han dispuesto su sometimiento al fallo de un árbitro, puesto que la resolución es más inmediata y económica que en el litigio. El arbitraje puede ser de derecho o en amigable composición, que fallan según su leal saber y entender, es decir en equidad.

1.5. Mediación.- Suele ser definida como una negociación asistida por un tercero neutral. Este tercero, el mediador, no tiene poder de decisión, no aconseja, no da opinión, sólo conduce el procedimiento y realiza una delicada tarea con la finalidad de que las partes restablezcan la comunicación y a partir de allí estén en condiciones de negociar.

El mediador identifica el conflicto y las cuestiones que lo generan, hace que las partes descubran sus intereses y necesidades, y ayuda a generar opciones para la resolución de la disputa en forma satisfactoria para las partes.

Es un procedimiento no adversarial, cooperativo, confidencial, de autocomposición del conflicto ya que las partes conservan el poder de decisión y participan activamente en la búsqueda de una solución. ¹⁸Es

¹⁸ Barrenechea Zambrana Ramiro. "Derecho Agrario". 4ta. Edición Bolivia 2007. Pág. 45

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

informal pero tiene una estructura. Constituye un esfuerzo estructurado para facilitar la comunicación entre los contrarios, con lo que las partes pueden voluntariamente evitar el sometimiento a un largo proceso judicial con el desgaste económico y emocional que éste conlleva, pudiendo acordar una solución para su problema en forma rápida, económica y cordial.

El mediador no actúa como juez pues no puede imponer una decisión, sino que ayuda a los contrarios a identificar los puntos de la controversia, a explorar las posibles bases de un pacto y las vías de solución, puntualizando las consecuencias de no arribar a un acuerdo. Por esos medios facilita la discusión e insta a las partes a conciliar sus intereses. Plantea la relación en términos de cooperación, con enfoque de futuro y con un resultado en el cual ambas partes ganan, cambiando la actitud que éstas adoptan en el litigio en que la postura es antagónica, por lo que una parte gana y otra pierde.

En la mediación ambas partes resultan ganadoras puesto que se arriba a una solución consensuada y no existe el resentimiento de sentirse “perdedor” al tener que cumplir lo decidido por un juez.

La mediación, como medio alternativo de resolución de conflictos, ha ganado, poco a poco, mayores espacios en el mundo jurídico y, especialmente, en el plano social, en el cual destaca desde luego el régimen agrario.

La mediación funciona a través de la actividad de un tercero neutral que asiste a las partes para alcanzar una solución voluntaria y negociada al conflicto que enfrentan, propiciando un clima de confianza que permita discutir pacíficamente las diferencias y encontrar espacios de acuerdo.

Las ventajas de la mediación como medio alternativo de solución de

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

conflictos son evidentes y, entre ellas, pueden mencionar las siguientes:

- a) Generalmente no tiene costo para las partes.
- b) Es justa y neutral.
- c) Ahorra tiempo y dinero.
- d) Evita el lento proceso legal.
- e) Construye una relación de ganar-ganar, al no haber vencedores ni vencidos.
- f) La solución es definitiva.

1.6. Negociación.-La negociación es un procedimiento que las partes llevan a cabo sin intervención de terceros; se hace directamente entre las partes, sin ayuda ni facilitación de terceros y no necesariamente implica disputa previa. Es un proceso voluntario, predominantemente informal, no estructurado, que las partes utilizan para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE UNIDADES PROVINCIALES DE SANEAMIENTO PARA FACILITAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO EN EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

1. Propuesta.- Los Municipios Indígenas Originarios Campesinos podrían ser, para decirlo en el lenguaje de la LPP, unidades administrativas especiales y diferenciadas, en las cuales se ofrecerían servicios públicos, se constituirían unidades censales, circunscripciones electorales y unidades de planificación. Estamos hablando de unidades territoriales de planificación y desarrollo étnico, es decir, espacios de planificación económica, social, cultural y ambiental; por consiguiente, espacios de inversión social.

Algunas variables fundamentales que configuran una unidad socio-cultural de estas características, son las siguientes:

- a)** Instituciones sociales para administración de justicia y resolución de conflictos en general.
- b)** Normas o reglas relativas a recursos naturales que definen formas de manejo, acceso, tenencia
- c)** y control de diferentes recursos (tierra, bosques, árboles, vida silvestre, etc.).
- d)** Normas o reglas, relacionadas con las anteriores, que organizan u ordenan el espacio en
- e)** función de las poblaciones y sus dinámicas productivas y reproductivas.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- f)** Normas sociales relativas a la intersubjetividad que regulan u organizan la vida cotidiana.
- g)** Autoridades y sistemas de cargos que definen atribuciones de dirección, representación,
- h)** administración, gestión, resolución.
- i)** Formas participativas propias de planificación comunal.
- j)** Formas de gestión ambiental que expresan el aprovechamiento sostenible del entorno y su
- k)** biodiversidad.
- l)** Formas de gobierno comunal, intercomunal e interétnico que configuran unidades políticas
- m)** y organizativas.
- n)** Manejo comunal de explotación del recurso natural renovable y no renovable.

La adecuación de las unidades socioculturales al régimen municipal otorga mayor funcionalidad y legitimidad al proceso de reformas en actual ejecución.

Es imprescindible contar con una política de tierras que avance en la identificación de las áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, que tendría que realizarse tomando en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal y Planes Distritales de Desarrollo Indígena aprobados, además de la información del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Las Direcciones Departamentales del INRA tendrían que hacer conocer a los gobiernos municipales la distribución de la tierra en su municipio, tomando en cuenta el número de beneficiarios, superficie de la tierra, procesos agrarios en trámite por tipos de propiedad, distribución de la tierra en áreas protegidas u otras áreas determinadas por ley, y la existencia de tierras fiscales en el país. Adicionalmente, las Superintendencias de Minas, Forestal e Hidrocarburos deberían hacer conocer a los gobiernos municipales el detalle de concesiones mineras, forestales e hidrocarburos existentes en cada municipio.¹⁹

Los Comités de Vigilancia y Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social deberían priorizar a las personas insuficientemente dotadas del municipio para la realización de programas de asentamientos humanos. Las Comisiones Agrarias Departamentales y el INRA Nacional deberían definir las prioridades para el nivel departamental y nacional y ejecución de los programas de asentamientos humanos y ser formulados con la participación de los gobiernos municipales involucrados.

Los gobiernos municipales deberían facilitar los recursos y realizar las acciones necesarias para la capacitación de promotores jurídicos campesinos e indígenas.

¹⁹ Urioste, Miguel, Yasminka, nuevo camino para la Reforma Agraria. En PULSO número 534 del 27 de diciembre de 2009.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

2.- MARCO CONCEPTUAL, OBJETO, FUNCIONES Y MARCO LEGAL.-

2.1. Unidades provinciales de saneamiento de tierras.- Son unidades desconcentradas con el propósito de ejecutar de mejor manera las actividades de saneamiento de tierras.

2.2. Proceso de Regularización del Derecho Propietario.- Son los pasos, etapas en el cual se registra el derecho propietario ante la instancia competente para obtener la seguridad jurídica.

3. OBJETO.- Normar y supervisar el saneamiento y titulación de tierras de pueblos y comunidades de campesinos originarios en las tierras altas del país.

4. FUNCIONES DE LAS UNIDADES PROVINCIALES:

- a) Supervisar y coordinar el saneamiento y titulación de tierras de pueblos y comunidades de campesinos originarios;
- b) Apoyar a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) en los procesos de saneamiento y regularización de la tenencia de tierra;
- c) Proponer políticas y normas para promover el manejo integral del territorio de comunidades originarias;
- d) Propiciar la autogestión indígena de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCOs); y
- e) Propiciar el desarrollo económico y social de las TCOs.
- f) Coordinar con entidades del Poder Ejecutivo en el ámbito

nacional, departamental y municipal, la planificación y ejecución de acciones en el área de su competencia;

- g)** Coordinar acciones para la formulación de planes y/o proyectos de desarrollo y otros temas concurrentes con las direcciones competentes de la propia Dirección General y de otras Direcciones Generales;
- h)** Participar en la formulación, actualización y ejecución de la política, estrategia y/o plan de desarrollo rural, agropecuario y medioambiental, en coordinación con la Unidad de Planificación;
- i)** Analizar en coordinación con la Unidad de Planificación y las unidades técnicas pertinentes del Ministerio, los factores políticos, económicos, sociales y ambientales para la formulación de políticas, estrategias y planes en el área de su competencia;
- j)** Monitorear en coordinación con la Unidad de Planificación, la inversión pública sectorial del área de su competencia, proponiendo acciones específicas para un mayor impacto social y económico;
- k)** Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación técnica de los programas/proyectos que se encuentran asignados de forma expresa para su seguimiento;
- l)** Coordinar, en el área de su competencia, la implementación de acciones para que las instituciones bajo tuición y, programas y proyectos, cumplan con las directrices de Política Sectorial;

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

- m) Establecer el relacionamiento con las organizaciones campesinas, indígenas originarios, cooperativas, y otras entidades similares, en las áreas de su competencia;
- n) Coordinar con entidades del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional, departamental y municipal, la planificación y ejecución de acciones en el área de su competencia; y
- o) Formular y ejecutar el Programa Operativo Anual de la Unidad y realizar su seguimiento y evaluación, en coordinación con la Unidad de Planificación.

5. MARCO LEGAL.-

Las leyes y políticas nacionales reconocen los derechos de los grupos indígenas y constituyen un marco claro para el apoyo dirigido a grupos vulnerables. Una serie de leyes fueron adoptadas desde la marcha indígena de 1990, reconociendo los derechos étnicos, territoriales, identidad cultural, control de recursos naturales, representación y participación política:

La Nueva Constitución Política del Estado (2009) declara que la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, reconoce los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el marco de la unidad del Estado, define el ejercicio de funciones en la jurisdicción indígena, originario campesina y competencias de sus autoridades, define la autonomía indígena, originario campesina, y el derecho a controlar los recursos naturales de superficie en sus territoriales.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

La Ley 1257 de junio de 1991 ratifica el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes reconoce sus aspiraciones de asumir el control de sus propias instituciones, de su forma de vida y de su desarrollo económico. Los conceptos básicos del Convenio son: respeto y participación en la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia.

Ley de Medioambiente (1992). Asegura el uso, manejo y conservación de los recursos naturales renovables en tierras indígenas y hace obligatoria la evaluación de impactos ambientales de los proyectos que puedan afectar a las comunidades indígenas y originarias.

La Ley de Participación Popular (1994) estableció la transferencia de recursos a los municipios y les delegó la responsabilidad en la provisión y administración de servicios básicos

La Ley de descentralización Administrativa (1995) delegó funciones técnicas y administrativas a las Prefecturas departamentales.

Ley del Diálogo Nacional (2001).- Establece que los recursos que se derivan de la condonación de la deuda externa lleguen hasta los municipios y reconoce la existencia de las organizaciones de pequeños productores presentes en el país.

Ley del Presupuesto General de la Nación del 2008, que abre la posibilidad de realizar transferencias público privadas.

Ley No. 1110 del 07 de Noviembre del 2007, ratifica la declaración del 13 de

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Septiembre del 2007 de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y perseguir su propio desarrollo conforme con sus necesidades aspiraciones. Establece normas mínimas para el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas y para combatir la discriminación y la marginación.

6. Responsables.- Los directos responsables en llevar este proceso deberían ser las organizaciones vivas de las comunidades así como las regionales dependientes del INRA Departamental en este caso del altiplano:

6.1. Involucrar al Municipio.- Los gobiernos municipales, cuando corresponda y a solicitud de las organizaciones indígenas, tendrían que facilitar las decisiones de estas organizaciones sobre las modalidades y características del saneamiento en articulación con políticas y programas de desarrollo de las comunidades campesinas e indígenas, para lo cual se debería priorizar el proceso de saneamiento. Los gobiernos municipales deberían facilitar los recursos y realizar las acciones necesarias para la capacitación de promotores jurídicos campesinos e indígenas.

Existe una desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra impulsado por el Instituto de Reforma Agraria y el rol que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación, registro y catastro que ejecuta el INRA y el municipio.

Queda por establecer cuál es el rol del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del

catastro y el cobro del impuesto a la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales como de órganos sociales y no solamente en la resolución de conflictos o en la delimitación de linderos, sino en la administración territorial local. Los mejor dotados para afrontar y resolver los conflictos de tenencia, son en muchos casos los propios actores locales por vía conciliatoria. En casos en que no se encuentre solución concertada localmente, recién es necesaria la intervención de otras instancias. Ni la ley de Participación Popular tampoco la Ley INRA otorga competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambas normas para fortalecer la capacidad de los actores locales y sus instituciones.

6.2. Mayor Control Social.- México ha invertido más de ochocientos millones de dólares en su proceso de saneamiento de tierras y de ordenamiento territorial, con recursos propios. En Bolivia se han invertido alrededor de 42 millones de dólares en los últimos siete años para avanzar en un 10 por ciento de las metas previstas en el saneamiento. La totalidad de la inversión se financia con recursos concesionales de la cooperación internacional.

El gobierno nacional (2007 - 2007) ha presentado un programa de relanzamiento del saneamiento que requiere un financiamiento de 131 millones de dólares para concluir con el proceso en los próximos cuatro años. Este plan de saneamiento está centrado en la tercerización del saneamiento, reduciendo las funciones del INRA a la

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

contratación, regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas encargadas de aplicarlo. El argumento es que el INRA no tiene la capacidad para ejecutar el saneamiento. De hecho, casi la totalidad del nuevo financiamiento para el saneamiento provendrá de generosas donaciones externas que ante la lentitud, politización e indicios de corrupción del proceso habrían puesto como condición esta modalidad.

En medio de políticas públicas de exclusión del desarrollo rural, la tendencia al abandono del campo no se detiene. Es necesario invertir 131 millones de dólares para relanzar la Reforma Agraria: revertir y expropiar latifundios, promover asentamientos humanos, titular, hacer registro y catastro rural y fortalecer el derecho propietario de las tierras que cumplen la Función Económico Social.

Para aminorar la expulsión empobrecedora del campo a la ciudad es necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural. La seguridad jurídica es un requisito para cualquier plan de desarrollo rural. El proceso de saneamiento requiere ser cualificado y legitimado socialmente por la vía de la efectiva participación ciudadana en las instancias creadas por ley como son las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN).

6.3.- Promover el Saneamiento Interno.- La práctica de estos últimos siete años muestra que las modalidades de saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), saneamiento simple (SAN-SIM) y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) tienen una formulación compleja y requiere simplificarse. Esta simplificación

la están dando las propias comunidades a través de lo que ellos han denominado el “saneamiento interno”. Es decir que la comunidad por la vía de la conciliación y aprobación en asamblea resuelve sus problemas de linderos, actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria. El reconocimiento explícito del saneamiento interno en las comunidades es una herramienta útil y eficaz, más barata, de mayor concertación y con amplia participación social.

7. OPORTUNIDAD.- Tras la victoria electoral de Evo Morales, los movimientos sociales indígenas de Bolivia tradicionalmente fragmentados ocupan hoy una posición central en el panorama político sin embargo esto no garantiza que resuelvan completamente sus expectativas. Esto significa, que en el altiplano al igual que en muchas regiones rurales del país el saneamiento de tierras tiene que contemplar esa realidad comunal y, por tanto, debe involucrar necesariamente a las autoridades tradicionales, sean estos sindicatos agrarios o mallkus, además de aprovechar los mecanismos de manejo y conciliación de conflictos practicados en el marco de las normas consuetudinarias.

Es el momento oportuno en el marco de la ley del Diálogo 2000 para articular de manera definitiva los roles específicos de las políticas de tierras, participación popular y ordenamiento territorial. De otra manera la confusión existente tanto en los operadores de las políticas como en la población campesina e indígena continuará de manera indefinida, perjudicando a todo el proceso e inviabilizando un efectivo saneamiento.

Por detrás de la dinámica de cambios en la tenencia de la tierra familiar, existen otros efectos menos visibles pero que también originan malestar en la vida de la gente del altiplano. En esta línea se encuentran las tensiones entre comunarios y “residentes” que surgen porque estos últimos mantienen

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

derechos propietarios sobre sus parcelas sin cumplir con las obligaciones de trabajo comunal o ejercicio de cargos de autoridad de acuerdo a usos y costumbres. Las peleas acaban produciendo el efecto “perro del hortelano”: no trabajan la tierra ni dejan trabajarla. En consecuencia, sobreviene el paulatino abandono de tierras lo que en términos económicos significa inmovilización de este recurso, tan necesario y escaso en el altiplano.

8. LUGAR.- El proceso de saneamiento en La Paz está pendiente en el 52% del territorio de este departamento, de acuerdo con los datos presentados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA - La Paz) en el seminario taller Tierra territorio y saneamiento de tierras organizado por la Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de La Paz Tupaj Katari” (FDUTCLP-TK) y realizado en el auditorio de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) el 8 de abril de 2011.

La información presentada por los representantes del INRA señaló que 6,6 millones de hectáreas en el departamento, de un total de 12,8 millones susceptibles de saneamiento, fueron sometidas al proceso de consolidación del derecho propietario.

De esas 6,6 millones, 5,2 millones se encuentran en las provincias Abel Iturralde (100% de la meta), y Franz Tamayo (80%), al norte de La Paz, en estas regiones existen Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que corresponden a propiedades colectivas, y el parque nacional Madidi, comparativamente, estas áreas son más grandes que las pequeñas parcelas, en su mayoría de propiedad individual, del altiplano y los valles paceños. Al contrario, en las provincias Omasuyos, Pacajes y Pando, el proceso ni siquiera empezó. En resumen, en el norte ya fue atendido el 96%

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

del territorio, donde vive la menor cantidad de personas, en los valles el 11%, y en el altiplano el 3%.

Los participantes de la Federación Tupaj Katari se mostraron preocupados por estos números, debido a que el proceso de regularización y perfeccionamiento del derecho agrario no llegó al altiplano paceño, donde vive la mayor cantidad de pobladores rurales del departamento, y el saneamiento concluirá en 2013.

El mencionado seminario contó con la participación de funcionarios del Viceministerio de Tierras, el INRA Nacional y departamental, Fundación TIERRA, Pastoral Cáritas La Paz y el Programa de Justicia Comunitaria de la Universidad Mayor de San Andrés, facultad de Derecho.

El resto de disertantes presentó explicaciones técnicas y aclaró cuáles son los requisitos que deben cumplir las comunidades y las personas para acceder a la titulación de sus propiedades.

La Fundación TIERRA, a través de Esteban Sanjinés, señaló que el saneamiento interno “es un mecanismo capaz de ordenar el territorio de la comunidad y desarrollar la gestión de ese territorio comunal en el marco de su identidad y cultura, pero de forma compatible con las leyes estatales”. Destacó que esta modalidad de titulación de las parcelas individuales promueve la conciliación en las familias y entre comunidades, valoriza a las autoridades comunales y fortalece a las comunidades.

El jefe de la unidad de TCO del Viceministerio de Tierras, Ramiro Choque, recordó cuáles son los requisitos que deben presentar los interesados para el saneamiento de las TCO, según se lee en el artículo 357 del Decreto Supremo 29215: “Personalidad jurídica de la comunidad, acta de elección de

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

autoridades, acta de acuerdo del pueblo originario con el saneamiento de TCO, relación de comunidades si en caso existiera, lista de beneficiarios y croquis de ubicación”. Algunas autoridades comunitarias se mostraron en desacuerdo con el saneamiento de las tierras comunitarias de origen, debido a que esta propiedad crea confusión y no transparenta la propiedad de las personas, según usos y costumbres, al interior de las comunidades.

El representante de la Pastoral Cáritas La Paz, Marcelo Ortega, dijo que en algunas comunidades, las autoridades y comunarios “quieren quitar la tierra a las personas de la tercera edad y no protegen como antes”, porque las personas mayores no cumplen la función social, a ojos de los usos y costumbres de la comunidad.

Para el ejecutivo de la Federación Tupaj Katari, Silverio Fernández, el evento permitió a los campesinos e indígenas paceños conocer el estado actual del saneamiento en La Paz, información que será llevada a la cumbre nacional de Tierra y Territorio, a realizarse en el municipio beniano de Loreto, entre el 13 y 14 de mayo, encuentro que ha sido convocado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

9. PROCEDIMIENTO.- Al proceso de saneamiento le falta legitimidad social que solamente puede lograrse a través de un proceso altamente participativo. La participación social cuando excepcionalmente se logra, se da únicamente a través de algunas direcciones de organizaciones campesinas e indígenas. Se considera una acción fundamental continuar con el proceso de saneamiento y titulación de tierras, para lo cual es necesario garantizar la disponibilidad de recursos, con la posibilidad de solucionar los problemas de fondo para luego mejorar y fortalecer el marco

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

cional vigente. Sin embargo evaluaciones del proceso realizadas desde la sociedad civil permiten afirmar que el problema no es la falta de recursos ni solamente el marco institucional sino los complejos procedimientos establecidos por el INRA para realizar el saneamiento, los cuales tienen que ser modificados con carácter de urgencia y prioridad.

El saneamiento de oficio o a pedido de parte, en las comunidades campesinas e indígenas, tendría que realizarse de manera simultánea al proceso de formulación de los Planes Distritales de Desarrollo Indígena (PDDIs) y ajuste de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) en el caso de la adecuación de las unidades socioculturales homogéneas al régimen municipal.

CONCLUSIÓN Y CRÍTICAS

Es imprescindible contar con una política de tierras que avance en la identificación de las áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, que tendría que realizarse tomando en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal y Planes Distritales de Desarrollo Indígena aprobados, además de la información del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Este proceso no está siendo conducido de manera adecuada y competente. Las principales dificultades están en la falta de voluntad política de las más altas autoridades del gobierno para afectar intereses de grupos de poder que a lo largo de casi cincuenta años de iniciada la Reforma Agraria, se han apropiado ilegalmente de grandes superficies de tierras que no son trabajadas.

La titulación de las TCO está sumamente atrasada y últimamente está siendo bloqueada mediante argucias jurídicas de “terceros”, grandes poseedores afectados en supuestos derechos de propiedad, que están impugnando ante el Tribunal Constitucional.

Los derechos de pueblos indígenas, colonizadores y campesinos pobres, que la EBRP dice defender, están siendo postergados en la práctica, por la forma en que se está aplicando la ley INRA y el saneamiento debido a las limitaciones de la ley propia pero principalmente a las deficiencias en su aplicación. El problema de la tierra en Bolivia no es sólo un problema de seguridad jurídica. Es un grave problema de acceso y de distribución inequitativa. Para corregir eso, es que se aprobó la ley INRA en 1996. Esta visión no es compartida por el gobierno nacional.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

Por eso es que los reclamos para modificar la ley INRA son cada vez mayores, y deben ser escuchados. Las autoridades de gobierno deben tomar urgentes iniciativas para liderizar desde la Comisión Agraria Nacional, máximo órgano público encargado del tema en el que participa la sociedad civil -junto con las superintendencias del sector- y promover nuevas concertaciones para los ajustes y/o modificaciones a esta ley.

Para ello es particularmente importante considerar las recomendaciones de la Conferencia Episcopal Boliviana, en su carta pastoral “Tierra, madre fecunda para todos” (publicada el año pasado) como parte de su aporte al Jubileo y Diálogo Nacional.

Es imprescindible que estas modificaciones estén incorporadas dentro del proceso de Reformas a la Constitución Política del Estado en curso, en la perspectiva de avanzar en un mejor y fortalecido reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios indígenas y campesinos de todo el país.

En criterio de la Fundación Tierra, la ley del Diálogo 2000 ha abierto una magnífica oportunidad para articular el proceso de saneamiento y titulación de tierras en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, entendiendo como principal beneficiario a la población pobre del país (con énfasis en las mujeres y de manera particular a los pueblos y comunidades indígenas). Las reflexiones realizadas en este documento se han centrado en esta población beneficiaria: campesinos indígenas y pequeños productores campesinos e indígenas. Introduce la oportunidad de vincular efectivamente las políticas indígenas con las políticas de municipalización del país.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

RECOMENDACIONES

En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, con relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

También hay que prever la simplificación en la mensura de predios. Un camino acertado podría ser, primero, el levantamiento del plano comunal con todas las precisiones necesarias y, segundo, al interior levantar planos de cada propiedad familiar y colectiva con métodos de medición más participativos y sencillos que privilegien el cálculo del tamaño de las parcelas antes que su ubicación satelital precisa. Esta última no es necesaria cuando es sabido que las colindancias son conocidas y además toda referencia es al interior de la comunidad.

Ya es hora de encontrar salidas para que los actuales propietarios tengan a su nombre los títulos de propiedad de su tierra y así fortalecer la cohesión social de la comunidad o ayllu tan necesaria para el desarrollo del altiplano cuyo atraso y pobreza es causa y consecuencia importante de la crisis nacional. Tal como va el saneamiento en el oriente, quizá la Ley INRA no cumpla su objetivo de eliminar latifundios improductivos pero si se sanean tierras en el altiplano y otras regiones andinas, con certeza, al menos se habrá brindado seguridad jurídica a los pequeños propietarios de la tierra y eso generará mucha mayor inversión, aumento en los rendimientos y mejoras en los ingresos de los comunarios.

Poner fin a la falta de seguridad en la tenencia de la tierra de las personas, familias y comunidades en la región de tierras altas sigue siendo un desafío

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

pendiente para el Estado. Adentrarse en la complejidad de derechos de propiedad que se complementan y que reinan al interior de las comunidades es algo sobre lo que el Estado casi siempre ha dudado y actuado con mucha cautela y desconocimiento. Y con toda razón. La norma agraria que gobierna el accionar estatal estuvo introduciendo tardía y parcialmente las prácticas comunales sin haber alcanzado realmente una reforma sustancial en la ley, especialmente en lo referido a la complementariedad entre derechos colectivos e individuales que recién ahora es reconocida constitucionalmente (Art. 394 del proyecto de la nueva Constitución Política del Estado).

La experiencia comunal de utilización de usos y costumbres y de mecanismos de resolución de conflictos por la tierra abordada en este texto, nos muestra un camino posible para alcanzar la congruencia del marco jurídico agrario con los usos y costumbres en la tenencia de la tierra de las comunidades.

Pero esta experiencia no sólo desafía al Estado y sus leyes sino que señala cómo las comunidades podrían aprovechar mejor sus propias fortalezas para mejorar la protección de los derechos de propiedad. **Si la comunidad es una institución viva y organizada con fuertes derechos de control y regulación sobre la tierra colectiva y familiar no resulta viable la gestión de derechos de propiedad sin su participación, es decir sólo entre el Estado y el propietario individual** (en caso de derechos individuales sobre la tierra) porque la comunidad queda al margen; o entre el Estado y la comunidad (en caso de derechos colectivos) porque la familia queda aislada ya que el reconocimiento es sólo colectivo.

“la necesidad de implementar unidades de saneamiento provinciales en la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, para alcanzar las metas de ejecución del saneamiento de la propiedad agraria”

ANEXOS

Voto Resolutivo
Jornada de Análisis de Saneamiento de Tierras en
las Provincias del Departamento de La Paz

Las Autoridades Provinciales y Seccionales de Ingavi, Los Andes, Omasuyus, Camacho, Murillo, Aroma y Loayza; Autoridades Seccionales, Comunales y Comités de Saneamiento de tierras procedentes de diferentes comunidades de Viacha, Tiwanaku, Marka de Arax Suxta de Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca (Aransaya), Puerto Pérez, Huarina, Carabuco (sector Ambaná), Palca y Calamarca y otros del departamento de La Paz; reunidos en fecha 5 de marzo de 2010 en la ciudad de El Alto, manifestamos lo siguiente:

Considerando:

Que, el gobierno nacional a la cabeza del Hermano Presidente Evo Morales Ayma está impulsando proceso de saneamiento a nivel nacional y en pro del acceso equitativo a la tierra y en contra del acaparamiento y del latifundio, particularmente en las tierras bajas del oriente boliviano.

Que, está en vigencia la Constitución Política de Estado (CPE) donde en el Capítulo de Tierra y Territorio (artículo 393 y siguientes) “reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social...”.

Que, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) fija la conclusión del saneamiento de tierras en Bolivia hasta el año 2013, y que esta tarea debe ser realizada de manera mancomunada entre esta entidad estatal y las comunidades.

Que, varias comunidades hemos iniciado a organizarnos, conciliar conflictos intra e inter comunidades mediante el procedimiento de saneamiento interno de tierras reconocido en la Ley agraria.

Por estas consideraciones

Se resuelve:

Primero. Solicitar al Hermano Presidente Evo Morales Ayma que el saneamiento de tierras se ejecute de manera gratuita en todas las Provincias del Departamento de La Paz conforme lo dicta la ley INRA, la nueva Constitución Política del Estado y la voluntad pública del Hermano Presidente Evo Morales Ayma.

Segundo. Respalda el accionar de la política de distribución y acceso equitativo de las tierras en Bolivia que impulsa nuestro Hermano Presidente Evo Morales Ayma, a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Tercero. Solicitar que el proceso de saneamiento de tierras para las Provincias y comunidades que no se han beneficiado en el departamento de La Paz, sea prioridad nacional en la gestión 2010 y adelante, previendo la debida planificación presupuestaria previo estudios de costos de saneamiento que respalde dicha demanda.

Cuarto. Pedir igual trato y sin discriminación en el proceso de saneamiento entre los hermanos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos de oriente y el occidente de Bolivia.

Quinto. Priorizar el saneamiento de tierras en comunidades que ya concluyeron el trabajo de Saneamiento Interno convalidando los acuerdo internos logrados mediante la conciliación al interior de las comunidades.



[Signature]
V. ARRIENAO
MENROZA HECTOR



[Signature]
Daniel Quispe J.
SULLKA MALLKU ORIGINARIO
Com. Villa Pucallpa Prov. Inca
Gestión 2010

[Signature]
Feliciano Pérez
JILIR MALLKU ORIGINARIO
COM. ACHICA BAJA

[Signature]
Macedonio Mayta J.
JALSA MALLKU ORIGINARIO
COM. ACHICA BAJA

[Signature]
Corcho Mamani Aduviri
MALEKU ORIGINARIO
Comunidad Quezani-Prev. Ingavi



[Signature]
E. Ambello



[Signature]
Manuel Mollo Mamani
PRESIDENTE
COMITE DE SANEAMIENTO
Coch. Cochabamba - Prov. Cochabamba

[Signature]
Juan Callisaya J.
Jaliri Mallku
Callisaya

[Signature]
Julio Quique
SECRETARIO DE JUSTICIA
TAMBILLO PROV. LOS ANDES



[Signature]
SINDICATO AGRARIO COMUNIDAD COPUSQUIA Cantón Ambará Prov. Cochabamba La Paz - Bolivia

[Signature]
Agustino Alarcón A.
ESTRUC. DE HACIENDA
COMITE DE SANEAMIENTO-CHUMBO PABLO



[Signature]
Victor Celso Hilaria
STIBO. GENERAL
COMUNIDAD COPUSQUIA

[Signature]
SULLKA MALLKU ORIGINARIO
Com. Munzamaya Prov. Ingavi Gest. 2010

[Signature]
Sr. Dionicio Saucedo Formayta
SECRETARIO GENERAL
COMUNIDAD SANTIAGO PAMPA
Prov. Cochabamba

[Signature]
Mauricio
Pantorno



[Signature]
Hortencia Aruni Peco
1er VOCAL
Comité de Saneamiento

[Signature]
Juan Limachi Espinoza
ESTRUC. DE ACTAS
Comité de Saneamiento



[Signature]
Gilberto Canaviri Zenteno
QEL'KIR MALLKU
COMUNIDAD COLINA BLANCA

[Signature]
Raul Pérez T.
SULLKA MALLKU ORIGINARIO
COM. PACHARAYA



[Signature]
Mito Canaviri Gutiérrez
JILIR MALLKU ORIGINARIO
Com. Canaviri Prov. Inca Gest. 2010

[Signature]
Dionicio Limachi Chavez
SULLKA MALLKU ORIGINARIO
COM. ANKARA PROV. INGAVI - 2010

[Signature]
Reynaldo Choque Canaviri
JILIR MALLKU SUB CENTRAL
IRPA GRANDE GESTION 2010
Prov. Ingavi Viacha



Francisco Umayo Forra
PRESIDENTE COMITE DE
SANEAMIENTO DE TIERRAS
Tarija - Bolivia



Central Agraria de Bariguita Sisa
Cantón Ambana
Prov. Zamorano



MARKA VIA
Prov. Ingavi



Paulo Ventura Adviri
JILIR MALLKU ORIGINARIO
COM SANTA ROSA DE LIRIO
GET 2010

JILIR MALLKU ORIGINARIO
Com. Goni Ingavi Prov. Ingavi

Comunidad Originaria Goni
JILIR MALLKU ORIGINARIO
COM SANTA ROSA DE LIRIO
Viacha - Prov. Ingavi

JILIR MALLKU
Com. Originaria Nichuraza Goni
Zona Alta Prov. Ingavi La Paz - Bolivia



Francisco Lanza Poma
MALLKU ORIGINARIO
Comunidad Seque Jaruita

Victoria Pooaca Cunaviri
SECRETARIA VOCAL
Comite Saneamiento de Tierra
Jalsuri - Ipa Chico

Roberto Quispe Flores
JILIR MALLKU
SUB-CENTRAL "CONTORNO"



Santiago Pallisco Car
JILIR MALLKU
COMUNIDAD PALLINA CHICO

Victor Mendoza G.
UYWA KAMANI
Com. Originaria Mamani
Provincia Ingavi

Comunidad Originaria
JILIR MALLKU
Com. Seque Jaruita
Viacha - Bolivia



Felipe Quispe Mamani
JILIR MALLKU - SUB CENTRAL
Zona Deste - Tiwanaku - 2010



Pablo Cassi Mama
JILIR MALLKU
SUB CENTRAL GONI
MARKA VIACHA - PROV. INGAVI



Rafael Jesus Mamani
STRIO. GENERAL
Comunidad Jucumani



Francisco Mamani Chiara
STRIO. GENERAL
Comunidad Cutusuma

José Morales Choque
QELLQER MALLKU
Sub Central Jucumani - 2010



[Signature]
Comunidad M. Ramirez Mamani
CHILQA MALLKU TAYKA
"SIMACO" SUYU INGAVI

[Signature]
Mario Salvatierra Quispe
PRESIDENTE
COMITE DE SANEAMIENTO



[Signature]
Severo Mamani Vasquez
STRIO. GENERAL
Comunidad Pujri - Tambillo
Prov. Los Andes



[Signature]
Ubaldo Quispe Román
COM. PUJRI GENERAL



[Signature]
Antonio Chudandaca Mamani
JILIR MALLKU ORIGINARIO
COM. VILLA ARRIENDO IRPA CHICO



[Signature]
Celedonio Mamani Auquivi
MALLKU ORIGINARIO
Comunidad Queruni - Prov. Ingavi

[Signature]
Gualberto Chipana
COM. AYLLU COLLAMA
SANEAMIENTO INTERNO DE TIERRA



[Signature]
Manuel Mollo Mamani
PRESIDENTE
COMITE DE SANEAMIENTO
Com. Caldera - Prov. Camacho

[Signature]
Gualberto Chipana
MALLKU SUB CENTRAL
ZONA ESTE TIWANAKU

[Signature]
Feliciana
JILIR MALLKU ORIGINARIO
COM. ACHICA BAJA

[Signature]
Macedonio
JALJA MALLKU ORIGINARIO
COM. ACHICA BAJA



[Signature]
Florencia
JILIR MALLKU ORIGINARIO
Com. Pongoni Prov. Ingavi Gest. 2010



[Signature]
Adrián Mamani
JILIR MALLKU AYLLU
SUB CENTRAL CANTON VIL

[Signature]
Dionisio Callisaya Camacho
MALLKU ORIGINARIO
Com. Machaca Prov. Ingavi Gest. 2010

[Signature]
Angelino Alanoca A.
STRIO. DE HACIENDA
COMITE DE SANEAMIENTO COMUNIDAD PUJRI



[Signature]
Victor Celso Hilera
STRIO. GENERAL
COMUNIDAD COPUSQUIA

[Signature]
Sr. Dionisio Saucedo Camacho
SECRETARIO GENERAL
COMUNIDAD SANTIAGO PAMPA
Prov. Camacho

[Signature]
Florencia
1er VOCAL
Comité de Saneamiento

[Signature]
Mario Cruz
Cantorno



[Signature]
Secundino Yupanqui Gonzales
POPE. COMITE SANEAMIENTO DE TIERRA-COM. STA. ROSA DE LIMAN



[Signature]
Bernardo Mendoza
MALLKU ORIGINARIO
Comunidad Hequeri Prov. Ingavi Gest. 2010



[Signature]
Sr. Zedarias Mamani Choque
SULLKA MALLKU ORIGINARIO
Com. Tanco Pujio Prov. Ingavi Gestión 2010



[Signature]
SINDICATO AGRARIO
COMUNIDAD
Prov. Ingavi
La Paz-Bolivia



[Signature]
Mario Surci
SUB CENTRAL
Batalla de Ingavi



[Signature]
Celestino Mamani
MALLKU ORIGINARIO
Comunidad Simaco, Ingavi Gestión 2010



[Signature]
Mario Surci
JILIRI MALLKU
Com. Granja Convento

[Signature]
Damaso Chuquiñima Charca
JILIRI MALLKU ORIGINARIO
Com. Chuquiñima Inpa Granda Prov. Ingavi



[Signature]
Marcial Canaviri
QILQIR MALLKU
Comunidad Originaria de Chuquiñima



[Signature]
Juan Felix Choque P.
QILQIR MALLKU
Com. Pando Arriba Inpa Chico - Prov. Ingavi

[Signature]
MALLKU ORIGINARIO
CANTON PILLARI





Marcelo Mamani
Marcelo Mamani Galarza
STABO. DE ELECTRIFICACION
PROV. CAMACHO
P.S.U.T.C. TUPAC KATARI

Justina Alvarado
Justina Alvarado Alvarado
MALLIS ORIGINARIAS
Comunidad Rosa Pura

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros.

- **BARRENECHEA**, Zambrana Ramiro, Editorial LA PRIMERA S.R.L., “Derecho Agrario”, La Paz – Bolivia, 2003.
- **CABANELLAS**, de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires – Argentina 1999.
- **CARROZZA** Antonio y Ricardo Zeledón Zeledón: “Teoría General e Institutos de Derecho Agrario”. Editorial ASTREA, 1990 Buenos Aires – Argentina
- **MOSTAJO**, Machicado Máx. Los 14 temas del Seminario Taller de Grado y la asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio. La Paz – Bolivia 2005.
- **OMEBA**. Enciclopedia Jurídica. Editorial Driskill S.A. Sarandí 1370. Buenos Aires Argentina 1986.
- **OSORIO**, Manuel. Diccionario de Cs. Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta. Buenos Aires Argentina. 1992.
- **URIOSTE** Miguel Fundación tierra ‘Tenencia de Tierra’ 29 de octubre del 2006 pág. 22, La Paz - Bolivia
- **VARGAS**, Flores Arturo. Apuntes de Seminario Redacción de Perfil de Tesis. Carrera de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. UMSA. 2010.

b) Códigos y Leyes

- Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bolivia, Ley No. 1715, 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- Ley 3545 de 28 de Noviembre de 2006, modifica la Ley No. 1715

- Decreto Supremo No. 29215 de 2 de agosto de 2007.
- Decreto Supremo 29215 de 2 de agosto de 2007 (Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria).

c) Sitios Web.

- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>
- Wikipedia Enciclopedia Libre
<http://es.wikipedia.org/wiki/Apoderamiento>