

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



MONOGRAFÍA

**“NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL USUFRUCTO
AGRARIO, PARA TIERRAS FISCALES DEL ESTADO Y SU
DETERMINACIÓN DE TIEMPO Y USO”**

INSTITUCIÓN : INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA
AGRARIA (INRA)

POSTULANTE : ESTHER RUTH QUISPE MIRANDA

TUTOR INSTITUCIONAL : Lic. MARCELO REQUENA DEL RIO

*La Paz – Bolivia
2010.*

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
DEDICATORIA.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	2
PRÓLOGO.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. OBJETIVOS DEL TRABAJO	7
II.1. OBJETIVO GENERAL	7
II.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
III. JUSTIFICACIÓN.....	9
IV. METODOLOGÍA.....	10
V. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS.....	12

CAPÍTULO I

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL USUFRUCTO AGRARIO, PARA TIERRAS DECLARADAS FISCALES DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN DE TIEMPO DE USO

I.1 CONCEPTUALIZACIÓN.....	14
I.1.1. CARACTERÍSTICAS.....	15
I.1.1.2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL USUFRUCTO SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL.....	15
I.1.2. LA TIERRA Y EL AGUA ESENCIA DE LA VIDA.....	15
I.1.2.1. LA TIERRA COMO RECURSO	16
I.1.2.2. EL AGUA COMO RECURSO	17
I.1.2.3. TIPOS DE RECURSOS DEL AGUA	18
I.1.3. LA TIERRA BASE FUNDAMENTAL PARA LA ALIMENTACIÓN.....	19
I.1.4. LA TIERRA Y SU DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL.....	20
I.1.4.1. PROBLEMA DE LA PROPIEDAD Y LA TENENCIA DE TIERRAS.....	20
I.1.4.2. LA LEY CREA UN ÚNICO ÓRGANO ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA.	23

I.1.4.3. LA LEY IMPEDIRÁ LA PLENA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS EN TODO EL PAÍS.	24
I.1.4.4. TENENCIA DE LA TIERRA.....	25
I.1.4.5. ESTRUCTURA AGRARIA	26
I.2. EL USUFRUCTO.....	26
I.2.1. HISTORIA DEL USUFRUCTO SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL.....	28
I.2.1.1. ORIGEN DEL USUFRUCTO.....	28
I.2.2. EL USUFRUCTO Y TIERRAS FISCALES DE BOLIVIA.....	28
I.2.3. TIERRAS FISCALES, TCO´S.....	29
I.2.4.1. TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO.....	30

CAPÍTULO II

EL USUFRUCTO DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES NO DISPONIBLES

II.1. CONCEPTO.....	31
Son Tierras Fiscales Disponibles.....	31
Son Tierras Fiscales No disponibles:	31
II.2. CARACTERÍSTICAS.....	32
II.3. DIFERENCIA.....	33
a) Usufructo Agrario	33
b) Usufructo Civil	33
II.4. EL USUFRUCTO DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES.....	33
II.4.1. DOTACIÓN COLECTIVA A COMUNIDADES CAMPESINAS Y PUEBLOS INDÍGENAS.....	34
II.4.2. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS	35
II.4.3. GUÍA DE PROCEDIMIENTO PARA LA DOTACIÓN DE TIERRAS FISCALES DISPONIBLES Y NO DISPONIBLES.....	37
DEFINICIÓN.	37
MARCO LEGAL.	37
EJECUCIÓN.....	37
CORDINACIÓN.	37
SUPERVISIÓN.....	37

INFORMACIÓN TÉCNICA.....	38
PEREPCIÓN.....	38
ETAPAS DEL PROCESO	39
DETERMINACIÓN DE ÁREA.....	39
CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO	39
CONTROL DE CALIDAD.....	39
EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA Y EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS.....	39
DECLARACIÓN DE ÁREA SANEADA	40
PROCEDIMIENTO.....	40
DETERMINACIÓN DE ÁREA.....	40
SOLICITUD DE SANEAMIENTO SIMPLE A PEDIDO DE PARTE.	40
REVISIÓN DE SOLICITUD.....	40
INFORME TÉCNICO.....	41
INFORME LEGAL.....	41
ADMISIÓN O RECHAZO	41
RESOLUCIÓN DETERMINATIVA DE ÁREA DE SANEAMIENTO.....	42
NOTIFICACIÓN AL SOLICITANTE Y NOTICIA A LA C.A.D.....	42
CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO	43
PRESENTACIÓN DE EMPRESA O INSTITUCIÓN.	43
ACEPTACIÓN O RECHAZO DE EMPRESA PRESENTADA.....	43
CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO.....	44
NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.-.....	44
PERICIA DE CAMPO.....	45
PRESENTACIÓN DE INFORME DE CAMPO.....	45
CONTROL DE CALIDAD.....	47
REVISIÓN TÉCNICA DEL INFORME DE CAMPO.....	48
3.2. APROBACIÓN O RECHAZO DE INFORME DE CAMPO.....	48
EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA.....	48

VARIABLES TÉCNICAS.....	48
VARIABLES LEGALES.....	48
LA REMISIÓN A DIRECCIÓN NACIONAL.....	49
REVISIÓN EN LA DIRECCIÓN NACIONAL.....	49
RESOLUCIÓN DE SANEAMIENTO.....	50
EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS.....	50
REMISIÓN A DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL.....	50
NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE SANEAMIENTO.....	51
INFORME EN CONCLUSIONES Y REMISIÓN A DIRECCIÓN NACIONAL.....	51
DECLARACIÓN DE ÁREA SANEADA.....	51
REVISIÓN DE ANTECEDENTES.....	51
RESOLUCIÓN DE ÁREA SANEADA.....	52
COBRO DE TASAS DE SANEAMIENTO.....	52
ENTREGA DE TÍTULO EJECUTORIAL O CERTIFICADO DE SANEAMIENTO.....	52
II.5. EL MONOPOLIO DE LA TIERRA.....	53
II.5.1. TENENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD.....	53

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN SOBRE TIERRAS

III.1. LEGISLACIÓN DE TIERRAS EN BOLIVIA.....	56
III.1.2. LOS ASPECTOS NEGATIVOS O AMBIGUOS DE LA LEY.....	57
III.1.3. LA LEY IMPEDIRÁ LA PLENA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS EN TODO EL PAÍS.....	57
III.1.4. LA LEY LIMITA LA FORMACIÓN DE UN MERCADO DE CAPITALES, ESPECIALMENTE EN LA ZONA DONDE SE PRACTICA LA AGRICULTURA TRADICIONAL.....	57
III.1.5. LA LEY REBAJA ARTIFICIALMENTE EL PRECIO DE LA TIERRA.....	58
III.1.6. LA LEY FAVORECE LA DEPREDACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.....	59

III.1.7. LA LEY FAVORECE LA DEPREDACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	59
III.1.8. LA LEY LIMITA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA AGRICULTURA.	61
III.1.9. LA LEY PROPONE UN DIFÍCIL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.	63
III. 2 LEGISLACIÓN EN LATINOAMÉRICA.....	63
III.2.1. TENENCIA Y CONSERVACIÓN EN LATINOAMÉRICA.....	63
III.2.1. LEGISLACION COMPARADA.....	66
III.2.1.1. CONSTITUCIÓN DE CUBA	66
III.2.1.2. CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA.....	66
III.2.1.3. CONSTITUCIÓN DE BRASIL.....	66
III.2.1.4. CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA.....	68
III.2.1.5. LEY BÁSICA DE ALEMANIA.....	69
III.2.1.6. CONSTITUCIÓN DE ECUADOR.....	69
III.2.2. TRATADOS SOBRE CONSERVACIÓN DE LA TIERRA.....	70
III.2.2.1. CONFERENCIA MUNDIAL DE LOS PUEBLOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA COCHABAMBA, BOLIVIA.	71
III.2.2.2. ACUERDO DE LOS PUEBLOS Y NUESTRA MADRE TIERRA...72	
III.2.3. CONVENCIONES DEL CUIDADO DE LA TIERRA.....	72
III.2.3.1. EL DERECHO A LA REGENERACIÓN DE BIOCAPACIDAD....	73
III.3 ANÁLISIS Y TABLAS COMPARATIVAS DE TIERRAS FISCALES REVERTIDAS EN BOLIVIA	74

CAPÍTULO IV

PERCEPCIÓN DE ENTENDIDOS EN LA MATERIA “PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL USUFRUCTO AGRARIO, SOBRE TIERRAS FISCALES DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN DE TIEMPO Y USO”.....	79
---	-----------

DEDICATORIA:

El presente trabajo se dedico con todo mi corazón y amor a Dios, que me da la voluntad de vivir cada día, que en su infinita misericordia me cuidó hasta ahora.

A mis padres que me dieron la vida y han estado conmigo en todo momento, Gracias a mi Papá Martín por darme una carrera para mi futuro y creer en mí, aunque pasamos en algunas ocasiones momentos difíciles, siempre ha estado apoyándome y brindándome su amor, sin ti papá no hubiera logrado seguir adelante, y mi hermanito Saúl por brindarme su apoyo cuando más lo necesitaba, por todo esto les agradezco de todo corazón, que estén conmigo a mi lado, los quiero mucho.

AGRADECIMIENTOS:

Quiero expresar mi agradecimiento:

A la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, por cobijarme en sus aulas, y brindarme la oportunidad de prepararme para los desafíos del día a día, con capacidad y ética.

Al Instituto Nacional de Reforma Agraria, por permitirme realizar mi trabajo dirigido en sus ambientes, brindarme apoyo en mi formación académica y permitirme formarme en la institución.

A la Dra. Cynthia Rioja Soto, por sus valiosas sugerencias y acertados aportes durante el desarrollo de este trabajo.

Al Dr. L. Marcelo Requena del Río, por su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia en un marco de confianza y respeto.

A mis compañeros del Instituto Nacional de Reforma Agraria por su continuo y afectuoso aliento.

A mi padre y hermanos por brindarme un hogar cálido y enseñarme que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos.

PRÓLOGO

Este trabajo lleva un esfuerzo de la recopilación de datos y la investigación de los ocho meses de trabajo dirigido que la postulante realizó en nuestra Institución (INRA), las reflexiones de los autores que expresan nuestro pensamiento institucional son una oportunidad para serenar el debate y llevarlo de la apasionada lectura de la historia que hace con cada actor social, cada tipo de productor, cada grupo social, hace un escenario en el que prime la racionalidad pero sobre todo lleve a todos los actores involucrados a un análisis del problema del acceso a los recursos desde una óptica nacional, desde una visión incluyente desde una perspectiva social y territorial comprendida en lo Boliviano, del territorio nacional y de su uso y aprovechamiento sostenible, productivo y equitativo por parte de toda la población. Como lo veremos en este trabajo esta trilogía de sostenibilidad, eficiencia y justicia distributiva han estado y siguen estando divorciados en nuestra historia, desde la conquista española hasta el presente.

Este proceso redistributivo, duró algo menos que una década pero a principios de los años sesenta perdió fuerza y fue presa de una maraña de contradictorias normas reglamentarias, resoluciones administrativas y decretos amañados, en medio de una burocracia sin norte ni rumbo que navegó en medio de una corrupción generalizada. A esas alturas de la Revolución Nacional, la reforma Agraria no tenía fuerza ni liderazgo político. Peor aún, comunarios y parceleros que habían accedido a sayañas, pegurjales, aynocas y tierras de pastoreo común, quedaron abandonados a su suerte. Tibios intentos de promoción de cooperativas y de asistencia técnica y apoyo crediticio se empantanaron en el manejo prebenda y en la ineficiencia de los gobiernos de turno.

Este es un esfuerzo por recuperar la historia como un elemento que condiciona no de manera arbitraria la realidad de las sociedades, a través de una lectura de las disposiciones legales previas a la ley 1715 y a los escenarios de distribución de tierras que casi siempre discurren de manera conflictiva entre "el papel y la práctica". En definitiva se trata de poner a esta ley en el espejo de la historia para vislumbrar su efectividad y para solucionar los problemas que no son nuevos sino que han estado presentes en casi dos siglos de historia Republicana los cuales todavía pese a este tiempo prolongado no han sido resueltos. Esta irresolución posiblemente

tiene relación con la implementación parcial de las políticas, disposiciones y procedimientos intereses contrapuesto en su aplicación, ausencia de capacidad técnica y de concertación en las instancias responsables de su ejecución, los altos índices de corrupción en las instancias agrarias y fundamentalmente diferentes visiones del país.

I. INTRODUCCIÓN

La primera parte, se hace un diagnóstico de la situación de tenencia y uso de tierras y bosques y la persistente desigualdad en la distribución de la tierra y los legisladores y actores sociales, deben comprender que las leyes reflejan la realidad de todos los actores, y son ellos mismos quienes buscan las soluciones a sus problemas en el marco jurídico que se aplique; sin embargo le toca al estado desempeñar un rol prioritario en la interpretación de éstas hacia sí mismo, es necesario comprender que no es posible una vez más ingresar al vaivén de disposiciones antagónicas, que no hacen más que considerar a los actores rurales campesinos indígenas y productores. Como simples laboratorios temporales de experimentaciones de las visiones del país de las élites políticas y muchas veces campesino indígenas. Son necesarias las políticas públicas estables y normas legales de larga permanencia.

Las tierras revertidas tenían que constituir la reserva Fiscal de la Nación sin embargo, el Consejo Nacional de Reforma Agraria no señaló las normas a las cuales se sujetarían las dotaciones de tierras sobrantes en las diferentes zonas agropecuarias del país; en este sentido: - la superficie fijada entre la extensión máxima de la mediana y la gran empresa ganadera permitió la distribución de nuevos latifundios en el país; - no se respeto la prohibición de la doble dotación y el acaparamiento de tierras obteniéndose la tierra en muchos casos para el enriquecimiento de tierras, y el enriquecimiento ilícito, - estas tierras que debían haber sido asignadas a nuevas familias, o a favor de los campesinos de lugares próximos que tenían derecho preferencial fueron distribuidas mediante la dotación sin considerar las prioridades establecidas.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) no planificó el régimen de administración y redistribución de las tierras fiscales en el país. En tanto que el poder ejecutivo solamente reglamentó el proceso de colonización pero no hacía el referido a las tierras fiscales, las mismas que podían ser dotadas a través de esta institución, estableciéndose simplemente la siguiente clasificación de tierras: las susceptibles de afectación, dotación y consolidación cuya jurisdicción corresponde al SNRA; las de colonización cuya delimitación y concesión compete al ministerio de agricultura; y, las reserva fiscal y tierras baldías (DS 5619. Octubre 29 de 1960).

Después de la intervención del CNRA y INC, vienen los grandes cambios con la ley de Reforma Agraria 1715, de reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su reglamento, ya que se definen para metros de desigualdad en la estructura de la tenencia de la tierra y el acceso de la tierra, generó durante los últimos años una demanda creciente por parte de los sectores que no tenían acceso a este recurso: campesinos pobres, migrante e indígenas y pueblos originarios, principalmente por esta razón, y en justicia las legítimas demandas de las mayorías rurales del país, el gobierno está llevando adelante una revolución agraria como política pública para resolver los problemas de tierra y territorio en el marco del plan nacional de desarrollo.

Esta política nueva del presidente electo en los últimos comicios que tiene por nuevo concepto el Usufructo Agrario en Tierras Fiscales No Disponibles dadas a Instituciones Públicas, hasta que dure su fin, esto se dará mediante el usufructo agrario, con esta nueva política se pretende dar esas tierras al mismo estado para un beneficio del propio Estado para así dar utilidad a las tierras Fiscales No Disponibles y concluir el saneamiento del territorio Nacional hasta el año 2013 y distribuir 20 millones de hectáreas a los pueblos indígenas originarios y campesinos mediante la optimización del proceso de saneamiento, y distribución, reagrupamiento y uso equitativo de la tierra en forma integral y sostenible en las distintas regiones del país.

II. OBJETIVOS DEL TRABAJO

II.1. OBJETIVO GENERAL

Establecer los fundamentos jurídicos y políticos que posibiliten la base jurídica para una reglamentación, para esta disposición final décima, a fin de aclarar el **Usufructo Agrario**.

La ley propone un difícil saneamiento antes del usufructo de tierras fiscales no disponibles. La ley introduce el saneamiento de tierras fiscales no disponibles, proceso que debería perfeccionar los derechos propietarios sobre la tierra. Sin embargo, dichos derechos no serán perfeccionados en todo el país y en las mismas condiciones. En la práctica, el saneamiento será sólo un ordenamiento administrativo, el cual consistirá en el ordenamiento simple (el que se haga a pedido de parte en áreas no catastrales o de oficio); en el ordenamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN), y en el ordenamiento que se haga en tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) (Art. 69). Las comunidades y pueblos indígenas participarán en el saneamiento (Art. 72).

Al finalizar los 10 años previstos para la ejecución del saneamiento, el INRA había alcanzado bajos resultados: de 107 millones de hectáreas objeto de saneamiento, solo 21 millones (20%) fueron saneadas, y de estas solo la mitad fueron tituladas; 30 millones (28%) estaban en proceso; y 55 millones (52%) no fueron incorporadas al proceso.

II.2. OBJETIVO ESPECÍFICOS

- Describir, la importancia de considerar al Usufructo Agrario, como una figura más específica, en lo que concierne al Estado y las Instituciones Públicas.
- Señalar los avances en cuanto a legislación sobre el usufructo de la tierra hacia **un determinado fin y tiempo de uso**, sean estas de investigación científica, educación, salud o mandatos constitucionales específicos relativos a la defensa y seguridad Nacional.
- **La Reglamentación impedirá la plena constitución de un mercado de tierras en todo el País.** El derecho de propiedad sobre un bien hace de su dueño la única persona que puede atribuirse la propiedad sobre dicho

bien; tal derecho excluye a otros de su disfrute, y da al propietario la prerrogativa de venderlo o arrendar, según los procedimientos de transferencia legalmente establecidos y en vigencia, y de hacer valer su derecho indefinidamente, de forma que ninguna otra persona pueda apropiarse del bien sin su consentimiento. Los derechos plenos de propiedad son una condición esencial para el desarrollo de la actividad económica.¹

¹ www.inra.gob.bo/ultimas_noticias/elderechodelapropiedadsobrelatierra/

III. JUSTIFICACIÓN

Los ejes teóricos que sustentaran la investigación será el analizar la problemática de la forma de otorgación de tierras fiscales no disponibles, mediante el usufructo a instituciones públicas (Universidades FF. AA, etc.)², asimismo delimitar su tiempo de uso, porque se consideraría un perjuicio para el propio Estado, sin tener un límite sobre el uso de tierras fiscales no disponibles, no hay política ni legislación a esta nueva figura que se presenta en el Derecho Agrario Boliviano, aspecto que da la necesidad de reglamentar el Usufructo Agrario, y cambiar la terminología de Usufructo a comodato, sujeción la doctrina civil como ley general y fuente de la ley especial, en cuanto a los términos usufructo y comodato, la diferencia que tiene cada uno de estos y como se adecua a esta nueva política.³

Bolivia se encuentra entre los países más expuestos a la desertificación, que afecta aproximadamente el 41% (451 mil Km²) de su territorio. El desuso o el manejo deficiente se traducen en una disminución de la capacidad productiva y la pérdida progresiva de suelos cultivables. Ese hecho constituye uno de los factores de expulsión de población de la parte andina e interandina hacia el trópico boliviano, lo que acentúa el ciclo de depredación de la región amazónica cuyos suelos, debido a la forestación, se sumarán en pocos años las áreas degradadas. El proceso de destrucción de potencial económico y de valores ambientales se encuentra íntimamente ligado a los tipos de propiedad agraria actualmente vigentes y a los sistemas de uso y bosques practicados por los diferentes actores.

² LEY N° 3545 DE MODIFICACIONES A LA LEY N° 1715 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, Disposición Final Décima (Reconocimiento de Derechos de usufructo a favor de Entidades Públicas).

³ CENTENARO, Esteban, Que es el comodato, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina 1996, pag. 28.

IV. METODOLOGÍA

El derecho es una ciencia muy antigua, que se remonta a miles de años atrás y a lo largo de su conflictiva historia, ha ido elaborando una tradición jurídica teórica, que se expresa en diversas teorías elaboradas por juristas de los siglos precedentes.

Sabemos por estudios realizados que todo proyecto de investigación no puede marchar a ciegas, sino que debe ir a paso seguro orientado por la brújula de métodos; de tal manera que de conformidad al tema planteado, se considera que la metodología a seguir en el presente trabajo de investigación se emplearán diversos cánones tales como:

El **deductivo**, en la búsqueda por conocer las implicancias que conlleva la actual concepción jurídica que se tiene del Usufructo Agrario, luego se utilizara el método **inductivo**, a fin de abarcar el análisis de los Usufructo Agrario en Tierras Fiscales No Disponibles, de igual forma se hará uso del método **descriptivo**, para señalar la ubicación de las Tierras Declaradas Fiscales disponibles, no disponibles, y su sistema de relaciones jurídicas. Así mismo el método **histórico**, realizando una retrospectiva al pasado y señalar la evolución histórica del Derecho Agrario y el nuevo término de Usufructo agrario en tierras Fiscales no disponibles.

Por otra parte se utilizara el método **analógico**, para captar las experiencias de otros países sobre el tema, en fin todos los métodos especializados para alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos ya planteados.

El **método deductivo**, nos conduce indudablemente a los conceptos teóricos de la doctrina sobre el tema de referencia, además se realizará un proceso en el cual a partir de aspectos generales del derecho agrario y el Usufructo Agrario en Tierras Fiscales No Disponibles, obtendremos conclusiones específicas, una de las cuales es extender el conocimiento de un fenómeno en general a otro en particular, ya que se analizará el Usufructo Agrario, en tierras declaradas fiscales y su determinación de tiempo de uso, para ahondar en las relaciones civiles que surgen entre las partes, entre el Estado y las Instituciones Públicas.

El **método inductivo**, aplicará el principio del razonamiento que va de lo particular a lo general para el análisis y posteriormente síntesis de la observación científica que se realizará para demostrar el planteamiento de la teoría.

El **método descriptivo** se utilizará para ver la caracterización de la temática sobre el derecho Agrario y la nueva figura del Usufructo Agrario dentro de Tierras Fiscales no Disponibles y la problemática que condiciona su desenvolvimiento, con ayuda de este método describiremos la temática planteada.

El **método histórico**, el cual al ser una corriente filosófica-jurídica que subraya escogedoramente y frenéticamente la dimensión histórica del hombre, por lo cual tiene como ideología que el derecho es un fenómeno de la cultura análogo al lenguaje y al arte, influyendo de modo natural al espíritu del pueblo, con ayuda de este método enfocaremos que la trascendencia histórica del Derecho Agrario en los diversos estadios evolutivos constituyen el **alma nacional de un pueblo** como evolucionó la figura del Usufructo en materia general del Código Civil, el cual representa un logro muy grande para nuestro país.

Finalmente dentro de las técnicas de investigación que se adecuarán a los distintos métodos a utilizarse en la elaboración del presente trabajo, se utilizará el método de investigación bibliográfica documental, mediante la recopilación de disposiciones legales, libros, textos, folletos, publicaciones de prensa y demás datos bibliográficos en relación al tema.

V. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

1. **USUFRUCTO.-** Derecho real de usar y gozar de una cosa cuya propiedad pertenece a otro, con tal de que no se altere su sustancia, El Usufructo se llama perfecto cuando recae sobre cosas que el usufructuario puede gozar sin cambiar la sustancia de ellas aun cuando puede deteriorarse por el tiempo o el uso que se haga.
2. **INTERÉS.-** Provecho, utilidad, ganancia/ valor que en sí tiene una cosa/ Lucro producido por el capital.
3. **SEGURIDAD.-** Exención de peligro o daño/ solidez/certeza plena/ firme convicción; Confianza/ Fianza. / Garantía. /ofrecimiento de hacer para determinar plazo. / Sistema de prevención racional y adecuada.
4. **NACIONAL.-** Propio de la nación o perteneciente a ella de modo material o abstracto/ Natural de un País, en oposición con el extranjero, por extensión política del concepto anterior, también el naturalizado, el que ha adquirido la ciudadanía.
5. **REGLAMENTACIÓN.-** Establecimiento de reglas o normas / reglamento.
6. **REGLAMENTAR.-** Sujetar con reglamento o norma (legal).
7. **FRUTOS NATURALES.-** Son las producciones espontáneas de la tierra y las crías y demás productos de los animales, se exigen que estén manifiestos o nacidos; pero si se trata de animales basta que estén en el vientre de la madre; en estos frutos, el usuario tiene la preferencia sobre el propietario y saber el usufructuario, aun cuando los consuma totalmente/ los frutos naturales al tiempo de comenzar el usufructo pertenecen al usufructuario. Los pendientes al tiempo de extinguirse el usufructo pertenecen al propietario y si están vendidos, el precio corresponde al propietario.
8. **FRUTOS CIVILES.-**Ingresos que obtienen, con cierta periodicidad, por el propietario/ los frutos civiles se adquieren día por día y pertenecen al usufructuario en proporción del tiempo que dure el usufructo, aunque no los hubiere percibido/ en el tiempo antiguo Derecho Español, Frutos Civiles eran también las contribuciones pagadas por toda renta proveniente del arrendamiento de tierras o fincas, derechos reales o juros jurisdiccionales.

9. **AGRARIO.**- Referente al campo/ agrícola / defensor de intereses de los comarcas rurales. (*).
10. **TIERRA.**- Nuestro planeta/ superficie del globo terráqueo / la principal de las materias orgánicas y productiva, por lo general, que componen el suelo/ terreno cultivado / finca rústica /patria /país /comarca, / finca rústica / rústica /patria /país/comarca, /región / territorio jurisdicción.
11. **MODALIDAD DE DISTRIBUCIÓN.**- Son las maneras que el Estado establece para distribuir la tierra, y actualmente son las modalidades de distribución de la tierra y son las modalidades de dotación y adjudicación. (34).
12. **TIERRAS FISCALES.**- Son las que dentro del territorio nacional se hayan declarado fiscales, por su reversión hacia el estado, para darle un uso para la Función Social.
13. **TCO'S.**- Tierras Comunitarias de orígenes.
14. **COMUNIDADES.**- la comunidad campesina es el grupo de población vinculada por la proximidad de vivienda y por intereses comunes, cuyos miembros mantienen entre sí relaciones frecuentes con la gente de otros lugares para la satisfacción de sus necesidades de convivencia social.
15. **COMUNIDAD CAMPESINA.**- es la agrupada y compuesta por pobladores de varias fincas medianas y pequeñas, que se asocian voluntariamente hasta alcanzar a un número no menor a 50 familias.
16. **COMUNIDAD DE HACIENDA.**- es la compuesta por 50 familias campesinas que, bajo el sistema de latifundio, estuvieron sometidos a una dependencia patronal.

CAPITULO I

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL USUFRUCTO AGRARIO, PARA TIERRAS DECLARADAS FISCALES DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN DE TIEMPO DE USO

I.1 CONCEPTUALIZACIÓN

El código Civil no da una definición sobre el usufructo, solo lo define como derecho de gozar de una cosa ajena, como el propietario mismo, pero con la obligación de conservar la sustancia. (Mazeud), propone una definición que pone a relieve los caracteres esenciales del usufructo Derecho Real, vitalicio como máximo que confiere a su titular es otra persona y es susceptible de posesión.

La etimología de la palabra Usufructus abarca dos elementos del derecho de propiedad: usar de la cosa y percibir sus frutos. Por eso los romanos lo definían: *jus aliendis rebús utenbi fruendi salva rerum subtantia*, no se puede percibir los frutos de una cosa sin tener que usarlas el mismo tiempo.

Es un derecho personalísimo que se extingue con la muerte del usufructuario, en esencia el usufructo es un derecho real, temporario e intransferible por herencia a los sucesores.

El Usufructo es un derecho Real de Disfrute, son los que permiten a su titular la utilización total o parcial de un bien ajeno, así como en algunos casos la apropiación de los frutos producidos por dicho bien. El Código Civil reconoce como derechos reales de disfrute, a las siguientes figuras Jurídicas:

- El derecho real de usufructo, es el derecho que se conoce a una persona para usar y disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia (art. 221) y restituirlos a su conclusión, excepto en el cuasi usufructo en el que se restituyen cosas semejantes.
- Los derechos reales de uso y de habitación, son los derechos de disfrute de contenido menor. El derecho de uso faculta a su titular para utilizar una cosa ajena y percibir de ella los frutos que produzca, pero solo en la medida necesaria para cubrir las necesidades del usuario y de su familia (Art. 250).
- El derecho de habitación otorga a su titular la facultad de ocupar en una casa ajena las piezas necesarias para sí y su familia (Art. 251).

- El derecho real de servidumbre puede definirse, a partir del artículo 256 como una carga impuesta a un inmueble (predio sirviente) en beneficio de un fundo vecino (predio dominante), y que pertenece a un propietario distinto. Sin embargo, desde el punto de vista del titular del derecho de Servidumbre.⁴

I.1.1. CARACTERÍSTICAS.

I.1.1.2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL USUFRUCTO SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL SON:

a) Constitución del Usufructo:

- El usufructo se constituye por un acto de voluntad,
- Se puede adquirir por usucapión en las condiciones determinadas para la propiedad.

b) Duración del Usufructo:

- El usufructo es siempre temporal y no puede ser más que la vida del usufructuario.
- Y si el usufructo se constituye en favor de una persona colectiva no puede durar más de treinta años.

c) El objeto del usufructo:

- El usufructo puede ser establecido sobre toda clase de bienes muebles e inmuebles.

d) Cesión del Usufructo:

- El usufructuario puede ceder su derecho por cierto tiempo o por toda su duración a menos que esté prohibido hacerlo por el título constitutivo.
- La cesión debe de ser notificada al propietario, mientras esto no se cumpla, el usufructuario responde solidariamente con el cesionario ante el propietario.

e) Efectos del Usufructo:

- Los efectos del usufructo se rigen por título constitutivo.

I.1.2. LA TIERRA Y EL AGUA ESENCIA DE LA VIDA

En los albores del Siglo XXI, representantes de culturas diversas y plurales que están en la amazonia, el chaco, altiplano, llanos y de valles en nuestro país refundaron Bolivia, cumpliendo el mandato de nuestros antepasados y con la fortaleza de la Pachamama, sagrada Madre Tierra.

Las nuevas mayorías campesinas, indígenas y trabajadores, manteniendo una relación de respeto y armonía con la naturaleza, proclamaron que la

⁴ MORALES, Guillen, “CÓDIGO CIVIL CONCORDADO Y ANOTADO”, pag. 288-313

TIERRA no es una mercancía, sino la madre de la Biodiversidad, agua, bosques, y de todas las especies de seres vivos, entre ellas seres humanos.

La Madre Tierra es el soporte de nuestro TERRITORIO, donde sistemas culturales diversos desarrollamos modelos de producción y de vida.⁵

I.1.2.1. LA TIERRA COMO RECURSO

Las más recientes reformas de la Constitución Política del Estado, de 1994 y 2004, no tuvieron la capacidad de efectivizar una ruptura de la dupla tradicional interés privado – interés público, que haya permitido superar las restricciones de acceso a la tutela jurídica de bienes jurídicos protegidos de carácter difuso o colectivo, como el Derecho a un Medio Ambiente Sano cuyo reconocimiento ha sido por fin oficializado en la más reciente versión de la norma fundamental, si la limitación de tener que ejercitarlo aisladamente como hasta ahora, a través de demandas destinadas a satisfacer el interés individual, o de perseverar en la esfera de la intervención remediadora del Estado.

El derecho a un Medio Ambiente Sano, situado en la tercera Generación de los derechos humanos que sucedió en la “Segunda Generación”, representativa del periodo de transición al Estado Social de Derecho.

La ONU declara el 22 de abril como Día Internacional de la Madre Tierra, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó una Resolución que declara el 22 de abril como día Internacional de la Madre Tierra.

El presidente del órgano, el nicaragüense Miguel D’Escoto, subrayó que la proclamación invita a los Estados, a la ONU y al resto del sistema intergubernamental a observar esta fecha cada año para concienciar sobre los retos para preservar el planeta, de acuerdo con el centro de noticias del organismo internacional.

Esta decisión es un reconocimiento de que la Tierra y sus ecosistemas sustentan nuestras vidas. También realza nuestras responsabilidades de promover la armonía con la naturaleza “dijo D’Escoto”.

El proyecto de resolución fue propuesto por Bolivia con el respaldo de 60 naciones de todos los continentes, el presidente boliviano, el teólogo Brasileño Leonardo Boff y representantes de diversas organizaciones estuvieron presentes en la sesión plenaria, es por eso que en Bolivia se está preparando un fuerte plan de conciencia para que los ciudadanos y seres humanos tomen conciencia y capacidad de controlar su propia evolución a fin de promover la armonía con la naturaleza, ya que de no hacerlo deriva en problemas como el cambio climático, señaló que cada día las

⁵ www.monografias.com

montañas van perdiendo la nieve de sus picos, las lagunas se secan y las islas han empezado a desaparecer.

“La Madre Tierra es algo sagrado para la vida. Por eso realizamos sagradamente el rito, su homenaje a nuestros ríos, cerros, a nuestros lagos, a nuestros animales, tantas músicas como expresión de respeto a la madre tierra”.⁶

I.1.2.2. EL AGUA COMO RECURSO

El medio ambiente es el conjunto de factores bióticos (que tienen vida) y abióticos (que no tienen vida) ¿Será realmente este nuestro medio ambiente? ¿Olvidamos que para los habitantes originarios andinos el agua es un recurso con el que se convive día a día? ¿Qué los cerros tienen vida y son hermanos mayores con los que conversamos y compartimos? ¿Qué le pedimos a nuestra madre tierra sus bendiciones para cultivar alimentos y sembrar futuro?

Muchos años han pasado ya, desde que autoridades nacionales, organismos no gubernamentales y educativos, entre otros, diseñan y producen cartillas, guías manuales, además de efectuar procesos de sensibilización, trasmisión e intercambio de conocimientos sobre la temática ambiental. De manera particular, concepto como “medio ambiente”: el conjunto de factores bióticos (flora y fauna) y abióticos (energía solar, agua, aire, y tierra mineral) que integran un determinado espacio afecta el desenvolvimiento y la supervivencia de un determinado organismo son empleados de manera recurrente por especialistas que están a cargo de efectuar proceso de **educación Ambiental**, conferencias informáticas y documentos de sensibilización en general.

Es preocupante que incluso en cursos de capacitación e intercambio de información relativa al tema ambiental o al manejo de los recursos naturales que se efectúan en comunidades originarias y sectores rurales, se repitan conceptos académicos sin siquiera analizar de manera elemental la concepción que los habitantes originarios de esas poblaciones tienen respecto a temas como biodiversidad. En esta categoría, aimaras quechuas, tacanas, etc. Incluyen a todos los elementos de la naturaleza, agua, aire, montañas y el entorno en general conviviendo con el ser humano e interactuando.

En el contexto actual, marcado por cambios fundamentales (la nueva Constitución Política del Estado, Autonomías Nacionales Departamentales e Indígenas) existen las condiciones para iniciar una reingeniería del manejo conceptual y académico en la temática ambiental, respetando

⁶ PERIÓDICO VICEMINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, BIODIVERSIDAD Y CAMBIOS CLIMÁTICOS, pag.4-5

ambos mundos: el científico académico y el científico tradicional- vivencial –cultural. Una reflexión general es importante cuando abordamos procesos de educación ambiental, la generación de un análisis de la validez de nuestras bases conceptuales, con el fin de no agredir visiones arraigadas en costumbres locales. Tanto la corriente occidental. Con bases técnicas y académicamente fundamentadas y la andina, con su propia concepción de ciencia arraigada en centurias de tradición y convivencia armónica, deberán fusionarse para formar una alternativa sustentable por el bien de todos.

La naturaleza proporciona a los seres humanos los recursos principales agua, oxígeno y alimentos para poder realizar sus funciones biológicas.

El agua es necesaria para cualquier actividad de los seres vivos y el oxígeno también, aunque por su abundancia en el medio no se valora como un recurso fundamental para el desarrollo de la vida. Además los alimentos suponen a la vez la fuente de materia y energía.

De la flora y la fauna se obtiene gran parte de los alimentos y medicamentos y la materia prima para la naturaleza, sobre el que se desarrollan muchos seres vivos. Numerosas rocas y minerales se usan en la construcción de edificios y la elaboración de nuestros utensilios. Y con los fines energéticos se aprovechan el carbón, petróleo, gas natural y minerales radiactivos, así como el sol y el viento.

En los últimos años las grandes ciudades están en problemas por las aglomeraciones de la población. Por ello, el espacio se considera también un recurso necesario. Por otra parte, el océano mundial adquiere cada vez más importancia como fuente de recurso alimentario (peces, algas, sal energética (petróleo y gas)).⁷

I.1.2.3. TIPOS DE RECURSOS DEL AGUA

Si el objeto de recurso de consumo es un ser vivo o no:

- Recursos bióticos: productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y forestales.
- Recursos Abióticos: el agua y los minerales.
- Recursos Reutilizables.
- Recursos no Reutilizables.

Los recursos naturales tienen valor o proporcionan beneficios siempre y cuando los usuarios dispuestos a pagar pero de vez en cuando no tienen

⁷ PERIÓDICO VICEMINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, BIODIVERSIDAD Y CAMBIOS CLIMÁTICOS, pag.1.

que hacerlo, esto es cuando el recurso es escaso. Una operación efectiva de mercado (precios) en el cual sirve para reasignar los recursos y los bienes de manera consistente con los objetivos de los productores y consumidores.⁸

I.1.3. LA TIERRA BASE FUNDAMENTAL PARA LA ALIMENTACIÓN

Tierra es derecho de pueblos, y tierra es derecho de personas. EL TERRITORIO se encuentra bajo la influencia cultural y el control político de un Pueblo. **LA TIERRA** se encuentra por el contrario, sobre la parte de esa área que pertenece a las personas individuales o jurídicas, y por cierto encontrarse bajo formas legales de propiedad individual o colectiva. El primero otorga el control sobre recursos y los procesos sociales, el segundo da el derecho de uso económico sin interferencia por parte de terceros, hoy cuando los pueblos indígenas reclaman derechos se refieren a lo primero, al control de lo que sucede socialmente en sus ámbitos de vida sobre todo la explotación de los recursos en estos espacios "George Grumberg, Ensayo sobre limitaciones y avances para el control de gestión Integral de los territorios Indígenas en Centroamérica, Guatemala, OXFAN América, 2002, informe de consultoría".

La tierra o territorio es esencialmente para la vida, porque sin tierra o territorio de los pueblos indígenas no habría cosecha y sin cosecha nosotros tampoco tendríamos la alimentación de los tubérculos como la papa, quinua, haba, arroz, aceite, tunta, chuño, etc.

Para lo cual el territorio o espacio geográfico es muy importante para los pueblos indígenas los cuales viven de sus cultivos, el territorio es la superficie terrestre apropiada por un grupo con el objetivo de asegurar la producción y satisfacción de sus necesidades vitales, en los cuales tenemos las funciones del mismo:

1. VIVIR.- forma de apropiación del espacio público que generan formas de tenencia.
2. APROPIACIÓN.- es más que posesión, es el ámbito de disponer de un espacio y manejarlo, concientización de la dominación de un espacio determinado.
3. EXPLOTACIÓN.- depende del modo de producción de la aptitud del territorio, para la agricultura y dar fruto para nuestra alimentación.

⁸ PERIÓDICO VICEMINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, BIODIVERSIDAD Y CAMBIOS CLIMÁTICOS, pag.1-2

4. INTERCAMBIAR.- es intentar “NIVELAR”, la diferenciación espacial, generar relaciones sociales a construcción a una sociedad, con otras las cuales intercambien su producción agrícola.⁹

I.1.4. LA TIERRA Y SU DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL

El régimen agrario de Bolivia se caracteriza por la coexistencia de dos sistemas que se rigen por principios distintos y en gran medida opuestos; el modelo comunal y la propiedad privada como forma de tenencia de la tierra.

El primero, el modelo comunal, es la forma de los pueblos indígenas originarios que administran el uso de la tierra y de los recursos naturales, con base en la propiedad colectiva y asignación de responsabilidad a los miembros de la comunidad, La esencia de este sistema es de garantizar la permanencia de la comunidad y de las familias que la componen, en el tiempo. La producción de alimentos y de materia prima para las artesanías, es la razón del aprovechamiento de la tierra, mientras la preservación de los recursos y la reciprocidad en el compartir de los beneficios, es el eje de la organización social.

En el territorio de lo que actualmente es Bolivia, los pueblos de la región andina generaron el sistema del Dominio vertical de pisos ecológicos, que garantiza el acceso permanente a una variedad de producción de alimentos en beneficio de la población de las distintas naciones en que estaban organizados. De igual manera, los pueblos de la Amazonia y Chaco, muchos de ellos cazadores y pescadores, desarrollan sus propios sistemas de uso agrícola y forestal, respaldados por estructuras políticas que unían a estos pueblos.

Del total del territorio nacional (1.09 millones de Km²), aproximadamente el 50% está cubierto de bosques naturales, la mayoría son las selvas húmedas de la Amazonia. La explotación selectiva de maderas preciosas está causando el progresivo empobrecimiento de la riqueza forestal, aparte de ser la antesala para la conversión de tierras forestales al uso agrícola o ganadero. 300 mil hectáreas por año. De persistir este ritmo, el país perderá 1 millón de hectáreas de bosque cada 3 años.¹⁰

I.1.4.1. PROBLEMA DE LA PROPIEDAD Y LA TENENCIA DE TIERRAS

El régimen monárquico de España, no obstante su poder y dominio, no observó en el Nuevo Mundo, la propiedad comunal. Desde ese año, cuando el Ejército español de 400 hombres derrota en Tumbes, actual

⁹ PERIÓDICO INRA, “SOMOS TIERRA”, pag.3.

¹⁰ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, “LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS”, pag.3.

frontera entre Perú y Ecuador, a los 40.000 soldados inermes del inca Atahuallpa, Madrid reconoció la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, lo mismo que el sistema político y organizativo de las comunidades originarias.

Desde la fundación de Real Audiencia de Charcas, en 1559, cuando el Consejo de Indias consideró necesaria la implantación de un poder en el corazón geográfico del continente, se registraron titulaciones a favor de las comunidades indígenas.

El monarca Felipe II, por ejemplo, reconoció el derecho de los indios a “disfrutar” el producto de la tierra, principio de uso inmemorial que desplegaron los miembros de las comunidades precolombinas. Las titulaciones se registraron sin contratiempos hasta el freno que colocó en el proceso la política boliviana de las Revisitas, ejercitada en la segunda mitad del siglo XIX.

Al mismo tiempo que Madrid dotaba a sus colonizadores de tierras, con lo que se instituyó el sistema de la Hacienda/Encomienda, permitió la coexistencia de la propiedad comunal.

Así, bajo ese signo, triunfó la guerra de 16 años de la independencia y la naciente República de Bolivia homologó ambos sistemas, uno de los cuales implementó, sin embargo, el trabajo servidumbral, la hacienda medieval, La nueva República endosó el cáncer que representaba el trabajo gratuito, cuatro días a la semana en provecho del patrón a cambio de la explotación de una parcela de 200 m² para la sobrevivencia del trabajador y su familia, a quien, por si fuera poco, se le gravó un tributo indígena que representaba el 38% del presupuesto del gobierno central.

El dilema institucional de la República fue la mutua exclusión de la hacienda y la propiedad comunal o, al menos, la absorción de la segunda por la primera.

Ese fue el origen de la Ex vinculación, una política criolla, fruto de la idiosincrasia altoperuana, que no hizo más que legalizar el despojo, brutal, como fue el caso en los seis años de gobierno de Mariano Melgarejo (1865-1871)- de las tierras de los indios.

En su carta política de 1825, el mismo Simón Bolívar perfiló una sociedad señorial, al estilo de las que se imponían en la Europa liberal del nuevo régimen instaurado por la revolución francesa, La política de expoliación de tierras comunales de Melgarejo fue perfeccionada durante la administración del presidente Tomás Frías quien promulgó el Decreto de Ex

vinculación y abrió paso a la instrumentación de las Revisitas, misiones oficiales encargadas de consumir, un sitio en la política de la usurpación de tierras comunitarias, la usurpación oficial de tierras colectivas de indígenas desbarató, literalmente, la comunidad, principal forma de propiedad agraria al nacer la República en 1825, al punto que de las 11.000 comunidades, en 1953, implantada la reforma agraria, sólo existían 3.783, pese a la resistencia indígena, patente desde la sublevación de los guaraníes en Kuruyuki (1881), ahogada en sangre, hasta las acciones del impertérito Pablo Zárate Villca, manipulado por los liberales del amanecer del siglo XX.

Fueron los liberales bolivianos que se valieron de Zárate Villca al que acusaron de sedición y mandaron a matar en la hondonada de Chullunquiri en mayo de 1903 para trasladar por la fuerza la capital de Sucre a La Paz, con el objetivo de administrar el dinero proveniente de las indemnizaciones de guerra, 3,5 millones de libras esterlinas empozadas por Chile y Brasil y sentar una nueva política agraria, con la hacienda capitalista transnacional como piedra miliar, lo que abrió las compuertas a la prosperidad de los gomeros en el norte amazónico del país, en el departamento Pando, fundado sobre poco menos de 310.000 km² como el territorio Nacional de Colonias.

En éstas y las tierras bajas del nordeste y este tropical boliviano se explotó, además de la goma, la quina -de la que se extractaba la quinina o chinchona, para combatir el paludismo y la malaria, enfermedades tropicales- y petróleo, por parte de un cóctel conformado por aventureros, empresarios y técnicos franceses, alemanes y belgas, La consolidación oficial de tierras a favor de hacendados criollos y extranjeros y las condiciones desventajosas en que trabajaban los colonos indígenas, al más puro estilo de los siervos de gleba del medioevo, provocó una sucesión de levantamientos indígenas, entre los que destacan los de Santiago de Machaca (La Paz) en 1921 y Chayanta (Potosí) en 1927, por la supresión del impuesto indígena.

La Guerra del Chaco, que enfrentó militarmente a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935, y que movilizó a miles de indígenas a la línea de fuego, postergó las aspiraciones de las comunidades de ejercer dominio sobre sus tierras, pero asimismo canalizó el proceso de sindicalización comunal y el derecho a la instrucción de los indígenas, homologado por los militares progresistas de la post guerra, desde David Toro hasta Gualberto Villarroel, entre 1936 y 1946, en este lapso de diez años las pretensiones legítimas de las comunidades fueron reprimidas a bala por los gobiernos obsecuentes al poder de los barones de la minería, que esgrimieron, como punta de lanza de su política inequitativa, la Sociedad Rural Boliviana, organización

representativa de los hacendados que, a contrapelo de sus intereses, provocó la irrupción volcánica de la revolución popular de 1952 y la reforma agraria, un año después.

Uno de los principales desafíos que enfrenta el país en el presente siglo es el de establecer un sistema efectivo y eficiente de administración de tierras, para que ayude a transformar los sistemas de tenencia de la tierra, que sea reconocida socialmente y sirva la base para lograr bienestar nacional. Este sistema debe de generar información altamente confiable y de bajo costo, y deberá ser coherente entre proveedores y los usuarios de esta información.

Las formas de tenencia de tierra actualmente en uso en la región andina, combinan las normas ancestrales con las categorías de propiedad de la Reforma Agraria. Además influyen en ellas muchos otros factores, como ser la característica de eco región, la actividad económica predominante, la distancia a los centros urbanos y las estrategias migratorias adoptadas por los pobladores rurales para solventar la alimentación de las familias, sus ingresos y la educación de sus hijos.

En el altiplano y valles la pequeña propiedad es la que predomina ampliamente, no en términos de extensión, sino por el número de agricultores sujetos a ella. La Reforma Agraria definió la pequeña propiedad como asignación familiar mínima para garantizar el sustento de una familia por tanto declaró indivisible. Según la región geográfica, comprende entre 3 y 35 hectáreas, una cantidad que muchas familias no alcanzan desde el inicio y que pronto se fraccionó por el crecimiento demográfico. La propiedad familiar, con el tiempo, fue dividida cada vez por más familias y divididas entre ellas por herencia. El llamado minifundio avanzó más que las comunidades ubicadas sobre la red carretera principal o en los radios periurbanos.¹¹

I.1.4.2. LA LEY CREA UN ÚNICO ÓRGANO ENCARGADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA.

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

¹¹ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, “LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS”, pag.17.

La ley creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), órgano especializado en la administración de tierras, superando de esta manera la duplicidad antes existente. Entre las atribuciones del INRA figura una preocupación cierta por la **equidad en la distribución de la tierra**.¹²

I.1.4.3. LA LEY IMPEDIRÁ LA PLENA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS EN TODO EL PAÍS.

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

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

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

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

El INRA y las instituciones encargadas de la inscripción y registro de tierras están obligados a adquirir y usar adecuadamente los últimos adelantos en sistemas de posicionamiento global, sistemas de información geográficos (SIG).¹³

¹² www.ministeriodetierras.gob.bo

¹³ www.ministeriodetierras.gob.bo

I.1.4.4. TENENCIA DE LA TIERRA

En los cuarenta años de la primera fase de la Reforma Agraria Boliviana (2 de agosto 1953, Ley de Reforma Agraria, LRA-18 de octubre 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley INRA) dos instituciones estatales tuvieron a su cargo la administración de las tierras en Bolivia, el Concejo Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC).

La totalidad del territorio boliviano es de 109 millones de hectáreas y el CNRA dotó gratuitamente 43 millones de hectáreas a 618.000 beneficiarios, información al 31 de diciembre de 1996 que según la Sección de Estadísticas del CNRA es "Sin resguardo, desordenada, dispersa, expedientes rotos, incompletos o inexistentes por extravío o sustracción. Sin mención del grado de confiabilidad y márgenes de error. No es garantizada y debe considerarse como preliminar". (Resumen de la Presentación: Tenencia y Distribución de la Tierra en Bolivia por Isabel Lavadenz, Directora a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA. Febrero 1997). Geográficamente 22 millones de has. Dotadas por el CNRA están en las regiones orientales del Beni (9 millones) y de Santa Cruz (13 millones).

El INC adjudicó, vendió a precio simbólico, entre 1965 y 1993, un millón de hectáreas a 33 mil beneficiarios (Información Preliminar INC al 31-12-96, sobre la base de la totalidad de los expedientes). Las observaciones sobre la calidad de esta información son las mismas que acompañan la del CNRA. "Con el desorden institucional generado en las últimas cuatro décadas, el manejo irresponsable en la distribución de tierras y las innumerables sobreposiciones de derechos producidas, resulta difícil y hasta irresponsable pretender dar o definir con precisión, la superficie de tierras fiscales o disponibles que existirían en Bolivia" (INRA).

Según su uso potencial las tierras en Bolivia se clasifican en: "eriales 20%, las tierras de protección y conservación de cuencas-forestal y biodiversidad 23% y otros como cuerpos de agua, nevados perennes, salares y rasgos culturales 2.4%; el 45.4% ya no podría ser considerado para una futura distribución o redistribución de tierras" (INRA). Pese a todos estos datos, el INRA afirma "que aún en Bolivia existirían tierras libres o baldías para programas de redistribución a través de dotaciones o adjudicaciones".

A las dotaciones y adjudicaciones del CNRA y del INC hay que añadir como tierra recientemente distribuida (1997) aproximadamente unos 15 millones de hectáreas tituladas o inmovilizadas en favor de los pueblos indígenas del Oriente en el marco de la Ley INRA. Entonces cuesta suponer

que sea fácil encontrar, mediante el saneamiento del derecho propietario, tierras fiscales para nuevos asentamientos. La experiencia del saneamiento en aproximadamente 52.000 hectáreas situadas en la región del sureste, el Chaco, mostró que únicamente 900 hectáreas podrían ser consideradas para su distribución a los campesinos guaraníes, lo mismo sucedió con el territorio indígena Weenhayek donde sobre unas 200 mil hectáreas más de 180 mil ya tenían derechos propietarios empresarios consolidados o en vía de consolidación.

Un reporte del Banco Mundial sobre la administración de tierras en Bolivia (BM, Report No. 13560, 6 de mayo 1995) que se apoya en el Anuario Estadístico del Sector Rural 1993 da el siguiente cuadro de tenencia que demuestra la forma inequitativa en la distribución de la tierra:

I.1.4.5. ESTRUCTURA AGRARIA

Tamaño (ha.)	Número	Porcentaje	Superficie (ha.)	Porcentaje
menor a 0.5	58.319	18.5	21.368	0.0
0.5 a 5	156.118	68.2	260.769	1.4
5 a 20	57.878	86.6	516.285	3.7
20 a 100	30.125	96.1	1.213.018	9.1
100 a 1000	8.176	98.7	1.268.673	19.9
1000 a 2500	1.997	99.4	3.100.823	33.6
2500 a 5000	1.301	99.8	3.999.020	51.3
mayor a 5000	686	100.0	11.047.809	100.0
TOTAL			314.600	22.670.152

I.2. EL USUFRUCTO

El **usufructo** es un derecho real de goce o disfrute de una cosa ajena. El usufructuario posee la cosa pero no es de él (tiene la posesión, pero no la propiedad). Puede utilizarla y disfrutarla (obtener sus frutos, tanto en especie como monetarios), pero no es su dueño. Por ello no podrá enajenarla ni disminuirla sin el consentimiento del propietario.

El usufructo puede ser **simple**, cuando lo disfruta sólo una persona, o **múltiple** cuando son varias, al mismo tiempo o sucesivamente.

En razón del bien usufructuado se entiende por **propio** aquel que recae sobre bienes inmuebles o no consumibles, e *impropio* aquel que lo hace sobre bienes consumibles.

Se llama **parcial** cuando afecta sólo a una parte del bien, y *total* cuando afecta al bien completo.

Finalmente, se diferencia, dependiendo de su origen, entre **usufructo legal**, que es aquel que la ley impone (como los que concede al cónyuge viudo sobre algunos bienes del premuerto), y el *voluntario*, en virtud de un contrato bilateral o por un acto de última voluntad (testamento).

Por tanto, el usufructo puede originarse en un contrato (el propietario vende o regala el usufructo a un tercero), en una disposición testamentaria, o en una disposición legal.

En el llamado "**usufructo de disposición**" (de origen exclusivamente contractual o testamentario en el derecho español), incluso se autoriza al usufructuario a enajenar o consumir extintivamente la cosa usufructuada, por autorizarlo expresamente quien constituye el usufructo. El caso más habitual es que por testamento se autorice al usufructuario a vender la cosa usufructuada "en caso de necesidad". La jurisprudencia española no admite este tipo de usufructo cuando se lo establece por contrato, sino sólo por testamento. Además, el usufructo caduca el XXXXXXXXXX

Los derechos y obligaciones del usufructuario se regulan en primer lugar por lo dispuesto en el documento de su constitución, y en su defecto, los derechos que la Ley reconoce al usufructuario son los del art. 216 del Código Civil.

Similar al usufructo pero más restringido es el "derecho de uso y habitación". Quien tiene derecho de habitación adquiere un derecho a habitar (sólo él) una vivienda o parte de ella, pero, **a diferencia del usufructuario**, no puede arrendarla ni ceder o enajenar su derecho. Quien tiene derecho de "uso" puede usar y consumir los frutos en cuanto los precise para sí y su familia, pero no más.

Puede afirmarse que el usufructo se presenta como una desmembración temporal del dominio; pues mientras una persona, el usufructuario, obtiene las utilidades de alguna cosa, el dueño conserva la propiedad, en tanto que el derecho, pero sin poder usar ni gozar de lo suyo, en una expectativa de goce futuro, que lleva a denominarlo, por la disminución de sus facultades de goce, "nudo propietario".

Esto ha llevado a algunos autores a considerarlo un *pars domini* con el titular de la nuda propiedad, aunque está generalmente aceptado que no es un condueño, incluso si en ocasiones llega a parecerlo.¹⁴

I.2.1. HISTORIA DEL USUFRUCTO SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL

I.2.1.1. ORIGEN DEL USUFRUCTO

El usufructo nació, en el derecho romano, en el siglo IV antes de Cristo, como consecuencia del abuso de las manus, de la difusión del matrimonio libre y como un medio de proveer a la viuda de lo necesario para su subsistencia, sin afectar la parte que debían recibir los hijos en la herencia de su padre, conservando la institución, a través de su evolución, aquella función alimentaria que motivó su nacimiento.

El usufructo está regulado en el derecho español en los artículos 467 y siguientes del Código Civil. La valoración legal de los usufructos a efectos fiscales se contiene en la normativa relativa al impuesto de transmisiones patrimoniales. Igualmente se menciona el usufructo en la legislación registral, ya que es un derecho real inscribible en el Registro de la Propiedad, que se encarga de dar publicidad al derecho y dar al usufructuario un medio de prueba de su derecho ante cualquier tercero.¹⁵

I.2.2. EL USUFRUCTO Y TIERRAS FISCALES DE BOLIVIA

En el marco de la nueva Política de Tierras, la distribución equitativa de la tierra y de los espacios territoriales, hace imprescindible que se redefina la esencia de la propiedad agraria y que se emprenda una reclasificación de *los tipos de propiedad y uso*, inspirada en los valores de justicia, en los valores tradicionales de reciprocidad y preservación de los recursos medio ambientales, la distribución equitativa es fundamental en la construcción de una Bolivia digna, soberana, productiva, democrática y de bienestar para sus pobladores.¹⁶

Siendo el Usufructo una figura que se enmarca más en lo Civil como materia general, como ya es de nuestro conocimiento en materia agraria es una nueva política que se implementa con la ayuda de nuestros entendidos en la materia, pero no dejando de lado, al Código Civil que es donde se origina el mismo, como un derecho real, temporario, e intransferible por herencia a los sucesores de la herencia, siendo este a título constitutivo tiene un plazo menor y si dicho título consignare otro plazo será de 30 y caducará el mismo cuando haya vencido el plazo.

¹⁴ ROMERO, Sandoval Raúl, DERECHOS REALES, pag. 13.

¹⁵ www.wikipedia.com.

¹⁶ VICEMINISTERIO DE TIERRAS, Somos tierra, pag.9

En este caso se habla de Usufructo de Tierras Fiscales, ya que no se dan las mismas características, solo se asemeja al nombre, siendo el (USUFRUCTO), de materia general traída a la materia Agraria, siendo que la principal característica del Derecho Agrario es que se da en tierras del Estado Plurinacional de Bolivia y no así en muebles o inmuebles como en materia Civil como lo señala la norma general.

I.2.3. TIERRAS FISCALES, TCO'S

El derecho a acceder a territorios propios, establecido por la Ley 1715 en la que figura de las tierras Comunitarias de Origen (TCO'S), es la más importante conquista de los pueblos indígenas originarios en la vida republicana. El reconocimiento de los pueblos indígenas originarios en la vida republicana. El reconocimiento de los derechos humanos y territoriales indígenas, consagrados en los convenios internacionales, dio inicio a una reversión histórica ligada a un proceso de profundo cambio en las relaciones de distribución de tierras.

Si bien el **INRA**, en los últimos 10 años, privilegió en cierta medida el saneamiento de **TCO's**, los resultados han sido muy pocos satisfactorios en términos cuantitativos y cualitativos, por eso una política de tierras es consolidar el status jurídico de los territorios demandados por los distintos pueblos, tanto en el oriente como en la región andina. Al margen de la ejecución deficiente existen casos donde el saneamiento no ha identificado tierras fiscales disponibles en extensiones suficientes, o bien a consolidado tierras a favor de propietarios "terceros", al grado que los pueblos indígenas del lugar crecen del espacio suficiente para su reproducción cultural y económica. En estos casos los pueblos deben ser compensados con tierras a ser expropiadas al interior o en áreas limítrofes del territorio.

Las tierras fiscales, serán dotadas a indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atiende a las realidades ecológicas y geográficas así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas.

En cambio en las regiones donde la principal actividad económica es el manejo de praderas naturales y la crianza de ganado nativo, predomina y persiste la tenencia comunal de la tierra. Son al mismo tiempo las regiones que habían quedado al margen de los sistemas de las haciendas y por tanto, donde perduran las estructuras comunales originarias. Estas comunidades originarias pronto comprendieron que la figura de las **tierras comunitarias de origen (TCO)** en principio concebidas para los pueblos indígenas de oriente, era la oportunidad para que recuperen la gestión

sobre sus territorios históricos. A ellas se juntaron comunidades campesinas de otras regiones que vieron en su conversión al status de TCO la manera más idónea para superar la preciosa situación del minifundio.¹⁷

I.2.4.1. TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO

Territorio es derecho de pueblos y Tierra es derecho de personas. El territorio se encuentra bajo la influencia cultural y el poder político de un pueblo. La Tierra se encuentra por el contrario sobre una parte de esta área territorial, puede pertenecer a personas individuales o jurídicas y por cierto encontrarse bajo formas legales de propiedad individual o colectiva. La *constitución otorga derechos a los pueblos, el primero otorga el control sobre recursos y procesos sociales, el segundo da derecho al uso económico sin interferencia por parte de terceros hoy cuando los pueblos indígenas se refieren al primero, al control de los que sucede socialmente en sus ámbitos de vida, sobre la explotación de los recursos en estos ámbitos.*¹⁸

La tierras fiscales serán dotadas a indígenas originarios campesinos comunidades interculturales, originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficiente, de acuerdo a una política estatal que atiende a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales culturales y económicas, la dotación se dará de acuerdo a las políticas de desarrollo rural y sustentable. (Art. 395 I).

Las demandas de las organizaciones indígenas se centraron en lograr territorios propios con autonomía de gestión, como condición indispensable para librarse de las diferentes formas de servidumbre y para reconstruir sus culturas, esta demanda central, a pesar de la oposición de los sectores terratenientes se hizo efectiva en la ley INRA (1996) la cual reconoció de origen (TCO) y Comunarios de origen.

¹⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, “LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS”, pag.91.

¹⁸ VICEMINISTERIO DE TIERRAS, SOMOS TIERRA, pag. 3

CAPÍTULO II

EL USUFRUCTO DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES NO DISPONIBLES

II.1. CONCEPTO

Las tierras declaradas fiscales serán dotadas a comunidades o adjudicadas por el instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales, con base a los planes de uso del suelo y a la capacidad de uso mayor de la tierra certificada por la Superintendencia Agraria o Superintendencia Forestal, según la vocación de las mismas, y a otros instrumentos técnicos de carácter público relativos a su avocación.

Son Tierras Fiscales Disponibles las que, a la conclusión de su saneamiento, no se reconoció Derechos de Propiedad Agraria;

- a) Las revertidas
- b) Las expropiadas de que acuerdo a ley pueden ser distribuidas;
- c) Las identificadas o certificadas como fiscales en aplicación de la Resolución Administrativa RES ADM. 098/99 de 21 de julio de 1999, emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria;
- d) Aquellas certificadas o declaradas fiscales en las que no se hayan otorgado derechos de concesiones forestales;
- e) Las tierras fiscales cuyos derechos de concesión forestal hubiesen caducado o se los hubiesen revocado o anulado, conforme a la ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, forestal; y
- f) Las que fuesen objeto de una declaración de nulidad sin dar lugar a la dotación o adjudicación simple, prevista en el artículo 50 de la ley 1715 y que los afectados por la nulidad no cumplan la función social o la económica social.

Son Tierras Fiscales No disponibles:

- a) Las susceptibles de compensación por tierra insuficiente para comunidades campesinas e indígenas y de conversión a concesiones de aprovechamiento forestal no maderables, en el marco del decreto supremo N° 27572; y
- b) Las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas que se encuentra bajo el servicio Nacional de Áreas Protegidas y aquellas en las que de acuerdo a su ley o decreto supremo de

creación y su plan de manejo vigente estén prohibido expresamente los asentamientos humanos, salvo la compatibilidad de estas áreas con los pueblos indígenas u originarios. Los restantes no se incluyen en este inciso.

- c) Las concesiones Forestales que se mantengan vigentes, sin perjuicio de la preferencia establecida en la disposición Final Segunda de la Ley N° 1715 y lo establecido en el Artículo 98 del Reglamento de la Ley N° 1700.

Aquellas tierras que sean requeridas por instituciones o empresas públicas para ejecución de proyectos u obras de intereses nacionales. Serán declaradas no disponibles hasta el cumplimiento de su implementación, mediante resolución administrativa, del Director nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

II.2. CARACTERÍSTICAS

El usufructo Agrario, solo se puede dar en Tierras Fiscales No Disponibles, y se dan entre el Estado Plurinacional y una Institución Pública (Fuerzas Armadas y Universidades), su tiempo es ilimitado, mientras dure su fin que le dio origen; con las posibilidades de mantener y traer avances al pueblo o provincia donde se quiera dar en Usufructo en Tierras Declaradas Fiscales, para la identificación de Tierras Fiscales destinadas a la dotación colectiva se tomaran en cuenta dos criterios adicionales de importancia:

- a) La ubicación de asentamientos en regiones estratégicas de frontera, siempre que existan condiciones apropiadas para el desarrollo de las comunidades.
- b) Presta atención a las áreas donde el anterior empleo de tecnología inapropiada ha provocado la degradación de suelos y bosques.

La política de Distribución de Tierras contempla, con caracteres preferencial, la dotación a comunidades y organizaciones que residan en el lugar o en áreas cercanos a las Tierras Fiscales identificadas, y para mayor énfasis y crecimiento de la población se cederá a Universidades y FF.AA. pero enmarcándonos en la ley, el privilegio que sobre todo prima en las comunidades que tienen varias características, como por ejemplo: comunidades cautivas, trabajadores de estancias ganaderas y barracas, o comunidades campesinas tradicionales como tierra insuficiente, a las cuales podrán sumarse familias jóvenes de anteriores que ya no encuentran espacio en sus comunidades.

II.3. DIFERENCIA

Es el derecho de gozar de una cosa ajena, como el propietario mismo, pero con la obligación de conservar la sustancia, las diferencias entre los usufructos son:

c) Usufructo Agrario

- i. Es otorgada a instituciones públicas para educación, Universidades, Fuerzas Armadas, y organizaciones de las comunidades, mientras dure el fin que le dio el motivo y reconocer de manera exclusiva y excepcional derecho sobre el **usufructo sobre la tierra**.
- ii. La duración puede ser toda una vida, por tiempo determinado y **mientras dure lo que le dio motivo**, constituyendo el fin específico la forma de adquirir y conservar este derecho de usufructo.
- iii. **No es transferible**, porque el título otorgado a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y no así a la **Institución Pública**, (FF.AA., Universidades, Asociaciones Comunales) que la solicitó.

d) Usufructo Civil

- i. El usufructo civil se da entre las **personas** Jurídicas y personas Individuales, es otorgada a muebles e inmuebles, o cosas corpóreas, y no así hectáreas de Tierras.
- ii. La duración puede **ser temporal** o durar la vida del usufructuario, hasta la muerte del mismo.
- iii. La **Intransmisibilidad a los herederos**.
- iv. La necesidad de poder de la **posesión** por parte del titular de la cosa.
- v. Se da en cualquier cosa, inmueble o mueble susceptible de frutos sean estos **civiles o frutos naturales**.¹⁹

II.4. EL USUFRUCTO DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES

En el marco de la Nueva Constitución Política de Tierras, sobre todo de las Tierras Fiscales No disponibles, haciendo una investigación, la cual identifica la desigualdad en la distribución de la tierra como una causa fundamental siendo esta de la Materia especial como es el Derecho Agrario se desprende una nueva política un nuevo Término como es el Usufructo Agrario en Tierras Fiscales No Disponibles, ya que esta figura se dispone en la Disposición Final Décima, titulada como Reconocimiento de

¹⁹ CÓDIGO CIVIL BOLIVIANO, Art.221.

Derechos de Usufructo a favor de entidades públicas siendo que la misma norma da esta nueva figura jurídica en la que se menciona:

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, una vez concluido el proceso de saneamiento de la propiedad agraria e identificadas y declaradas las tierras fiscales, podrá reconocer de manera exclusiva y excepcional derechos de usufructo de la tierra, a favor de las entidades e instituciones públicas en general, que tenga fines de investigación científica, educación y salud, mandatos constitucionales específicos relativos a la defensa y seguridad nacional, así como defensa de la sociedad y conservación del orden público plenamente justificados siempre que así lo soliciten y de acuerdo a la reglamentación de esta Ley, Otorgará este derecho especial por tiempo determinado y mientras dure la causa que le dio motivo, dispuesto por Decreto Supremo 29215 reglamentación de la Ley 3545.

Es la misma ley y su decreto la que ampara esta nueva figura sobre “El Usufructo Agrario en Tierras Fiscales”, se deberá tener en cuenta el proceso de distribución considerando la información del saneamiento referido a la tenencia de la tierra y las áreas fiscales sujetas a distribución.

II.4.1. DOTACIÓN COLECTIVA A COMUNIDADES CAMPESINAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

Hasta que se hayan superado los grandes desequilibrios entre propiedades agrarias, generados históricamente por el sistema de las haciendas, y llevados a un extremo después de la Reforma Agraria con la entrega ilegal de grandes superficies a pocos propietarios, la distribución y redistribución de tierras superficies favorece exclusivamente a pueblos indígenas y comunidades campesinas. Por esta razón, la distribución de Tierras Fiscales postergarán la adjudicación como modalidad de entrega a propietarios privados, respetando sin embargo los procesos en curso; por otra parte dará impulso al fortalecimiento de las empresas agropecuarias y forestales, y fomentará las relaciones económicas y sociales entre éstas y las organizaciones territoriales comunales de indígenas y campesinos.

La distribución y redistribución de tierras contempla dos modalidades básicas: la dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos, y la consolidación de las TCO en oriente y occidente. Las metas y métodos de esta política se formulan en el Plan Nacional de Distribución de tierras y asentamientos Humanos, en el cual no se limitará a la asignación o reasignación de tierras y espacios territoriales, sino formulará estrategias de financiamientos y de apoyo a la administración y manejo sostenible de estos espacios. Este apoyo se prestará por un tiempo prudencial hasta que las nuevas comunidades y territorios estén lo

suficientemente consolidados como para ser consolidados e incorporados a los programas de la revolución Rural Agraria y Forestal.²⁰

II.4.2. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

De acuerdo al plan nacional de desarrollo, el Estado asume el rol protagónico en la Transformación de las Estructuras Agrarias, el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, MDRAyMA, a través del Viceministerio de Tierras, coordinará acciones tanto con las demás instancias del Poder Ejecutivo como también con los Poderes Ejecutivo y Judicial, los Gobiernos regionales y locales, las organizaciones dedicadas al estudio y análisis de la problemática del sector, los grupos de interés gremial y la cooperación internacional. Asimismo es responsabilidad de MDRAyMA implementar proyectos específicos de asentamientos humanos, implementar mecanismos de coordinación interinstitucional y evaluar permanentemente el proceso de la Revolución Agraria.

Para efectivizar **la distribución de tierras fiscales** es necesario implementar mecanismos de coordinación interinstitucional para potenciar los efectos de uso eficiente de los limitados recursos disponibles. Por tanto estos mecanismos merecen ser considerados pues indican cómo se conformara la nueva estructura institucional que cumple las tareas de nexo entre el Estado, la cooperación interinstitucional, instituciones involucradas y con los beneficios de la distribución.

Las fases de la coordinación respecto al proceso de distribución de tierras al interior del nuevo modelo institucional contienen:

- a) El análisis;
- b) La negociación;
- c) La decisión;
- d) La ejecución;
- e) La evaluación; y
- f) La Retroalimentación.

En la fase de análisis, el MDRAyMA actuará en dos frentes; el primero con los grupos de potenciales beneficiarios donde se acordarán las responsabilidades a ser asumidas; el segundo se refiere a los grupos de apoyo a las comunidades. La instancia de coordinación organizará la conformación y capacitación de equipos de apoyo, aprovechará las capacidades de las organizaciones económicas campesinas.

²⁰ PERIÓDICO DEL VICEMINISTERIO DE TIERRAS, SOMOS TIERRAS, pag.5.

En la segunda fase, de negociación, el MDRAyMA establecerá contactos con otras entidades de acuerdo a sus competencias, con el fin de facilitar el proceso de distribución de tierras, entre estas entidades estarán: Ministerios de obras públicas, de educación, de Salud, de Justicia y de Hacienda, además de las prefecturas y los Municipios, a fin de coordinar acciones, En este sentido también podrán realizarse negociaciones con entidades cooperantes tales como organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y gremiales con quienes se verán posibilitadas de diferentes formas de apoyo cada proyecto de distribución y redistribución de tierras.

En la fase de decisión de MDRAyMD acordará con cada interlocutor el alcance de sus responsabilidades así como los tiempos estimados en que deberán ser efectivizados, así como identifiquen las medidas correctivas en caso de incumplimiento, en general, la conformidad de cada actor deberá refrendarse con la asignación de los recursos humanos y materiales.

En la fase de ejecución cada uno de los actores ejecutará las tareas acordadas y se inclinará con la capacitación a los beneficiarios preseleccionados y concluirá con la graduación de la comunidad en el momento que deje de recibir el apoyo directo de parte del estado.

En la fase de evaluación es importante que, quienes la realicen, tengan acceso irrestricto a toda la información. En razón que los tiempos de ejecución podrían ser un proceso de largo alcance. La importancia de la evaluación.

La tierras fiscales serán dotadas a indígenas originarios, campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como las necesidades poblacionales, sociales, culturales, y económicas.

La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra sin discriminación por estado civil o unión conyugal. (Art.395 I).²¹

²¹ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, "LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS", pag.75.

II.4.3. GUÍA DE PROCEDIMIENTO PARA LA DOTACIÓN DE TIERRAS FISCALES DISPONIBLES Y NO DISPONIBLES

GUÍA DE PROCEDIMIENTO DE SANEAMIENTO SIMPLE A PEDIDO DE PARTE

DEFINICIÓN.

La modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, es el proceso de regularización, constitución y/o perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria invocado por una persona legitimada.

MARCO LEGAL.

El proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, se sujetará a lo dispuesto en el Art. 161 y siguientes del Reglamento de la Ley 1715, aprobado mediante Decreto Supremo 25763 de 5 de mayo del 2000, publicado el 22 de junio del mismo año, que abroga los DD.SS 24784 de 31 de julio de 1997 y 25323 de 8 de marzo de 1999. Aplicando en lo pertinente el procedimiento desarrollado a partir del Art. 168 y siguientes de la norma citada.

EJECUCIÓN.

El Director Departamental competente, ejecutará el proceso, a través de su Unidad de Saneamiento Simple, en coordinación con los responsables Técnico y Legal.

La ejecución del trabajo técnico en la fase de pericias de campo, será efectuada por Empresas Habilitadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, las cuales serán contratadas, por el solicitante, la ejecución de esta fase podrá ser efectuada también por el personal Técnico de la Dirección Departamental del INRA, cuando así lo dispusiere la misma.

COORDINACION.

La Dirección Nacional, a través de su Unidad Nacional de Saneamiento Simple y Certificación de Tierras Fiscales, coordinará con las Unidades de Saneamiento de las Direcciones Departamentales; el avance y procedimiento, de acuerdo a la presente guía, de los procesos de Saneamiento Simple a Pedido de Parte.

SUPERVISIÓN.

A efectos de dar cumplimiento a los Arts. 383 y 384 del Reglamento de la Ley 1715, la Dirección Nacional, a través de su Unidad Nacional de

Saneamiento Simple y Certificación de Tierras Fiscales, coordinará con las Direcciones Departamentales la supervisión al trabajo realizado por las Empresas contratadas por el solicitante en procesos de Saneamiento Simple a Pedido de Parte.

INFORMACIÓN TÉCNICA.

Para facilitar al beneficiario, la presentación de su solicitud de acuerdo a lo establecido por el art. 163 inc. b) del Reglamento de la Ley 1715, el funcionario técnico encargado, orientará al impetrante sobre la presentación de planos de acuerdo a las siguientes opciones según corresponda:

Primera Opción

Los planos de expedientes del ex – C.N.R.A. e I.N.C., conteniendo información técnica suficiente de accidentes naturales, como artificiales (ríos, serranías, caminos, centros poblados, y otros datos necesarios), colindancia y coordenadas aproximadas del lugar, podrán ser admitidos previa ubicación geográfica en la cartografía básica correspondiente y sobre la base de la información verbal del solicitante, que realizará el personal técnico de la Dirección Departamental.

Segunda Opción

En caso de no existir suficiente información de la opción anteriormente citada, se indicará al solicitante para que realice la medición en el terreno (por cuenta propia) con el apoyo de un Topógrafo y/o Agrimensor con un equipo GPS navegador, un plano elaborado en coordenadas UTM en el Sistema WGS-84.

Tercera Opción

Las solicitudes cuyo objeto se encuentre próximo a las áreas de saneamiento predeterminado (SAN-SIM, SAN-TCO y CAT-SAN) serán necesariamente admitidas, con el plano de la solicitud con coordenadas, previa verificación de la primera opción.

PERENCIÓN.

Cuando el solicitante abandone su acción durante seis meses, una vez procedido a la presentación de la solicitud, el Director Departamental del INRA, sin más trámite declarará la perención computando el plazo desde

la última actuación; para lo cual el responsable de saneamiento elaborará el respectivo informe.

ETAPAS DEL PROCESO

DETERMINACIÓN DE ÁREA

Solicitud de Saneamiento Simple.
Revisión de solicitud
Informe Técnico
Informe Legal
Admisión o Rechazo de la solicitud
Resolución Determinativa de Área de Saneamiento
Notificación al solicitante y Noticia a la C.A.D.

CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO

- Presentación de Empresa
- Aceptación o rechazo de Empresa presentada
- Resolución Instructoria
- Publicación de Edicto y notificación a colindantes por cédula
- Pericia de campo
- Presentación de Informe de Campo

CONTROL DE CALIDAD

- Revisión técnica del informe de campo
- Aprobación o rechazo del informe de campo

EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA Y EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS

Evaluación Técnico- Jurídica
Remisión, revisión y aprobación por Dirección Nacional
Remisión a Superintendencia para determinación de precio de adjudicación (en caso de poseedores)
Exposición pública de resultados
Notificación a colindantes y en su caso terceros afectados con informe de resultados
Notificación a poseedores con el precio de adjudicación simple, y tasas de saneamiento
Informe en conclusiones
Subsanación de errores u omisiones

Aprobación en Dirección Departamental y remisión a Dirección Nacional de Informe en conclusiones y proyecto de Resolución de saneamiento
Aprobación y emisión de la Resolución de Saneamiento

DECLARACIÓN DE ÁREA SANEADA

Revisión de antecedentes
Declaración de Área Saneada
Cobro de tasa de saneamiento
Entrega de Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento

PROCEDIMIENTO

DETERMINACIÓN DE ÁREA

SOLICITUD DE SANEAMIENTO SIMPLE A PEDIDO DE PARTE.

Las solicitudes deberán acompañar, además de los documentos legales que acrediten su legitimación de acuerdo al art. 161, párrafo I del Reglamento de la Ley 1715, un plano de acuerdo a lo establecido en el numeral 6 de la presente Guía.

Recepcionada la solicitud de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, la Dirección Departamental correspondiente, por secretaría, sentará el cargo respectivo y por providencia expresa derivará a la Unidad de Saneamiento Simple para informes técnico y legal.

En caso de que la solicitud sea presentada ante la Jefatura Regional del I.N.R.A., conforme lo dispuesto por el párrafo I del Art. 162 del Reglamento de la Ley 1715, el encargado remitirá sus antecedentes a conocimiento de la Dirección Departamental, en el término improrrogable de 24 horas, de conformidad al Art. 43 párrafo III de la norma citada.

REVISIÓN DE SOLICITUD

Recepcionada la solicitud, la Unidad de Saneamiento Simple de la Dirección Departamental, sentará el cargo respectivo, registrando a su vez en el libro de solicitudes el ingreso de la causa.

Registrada la solicitud, se procederá a la elaboración de los informes Técnico y Legal, de acuerdo al Art. 164 del Reglamento de la Ley 1715.

INFORME TÉCNICO

Para verificar si el predio objeto de la solicitud, se encuentra fuera de áreas predeterminadas de saneamiento se procederá a la revisión de acuerdo a las Normas Técnicas para Levantamientos Catastrales.

El informe técnico contendrá datos específicos sobre:

- Ubicación y posición geográfica, superficie y límites
- Superposición total o parcial con áreas predeterminadas de SAN-SIM, SAN-TCO y CAT-SAN.
- Superposición total o parcial con áreas Clasificadas Parques Nacionales, Reservas Fiscales, Reservas Forestales, Reservas de Fauna y Vida Silvestre, áreas urbanas y otras áreas declaradas por Ley. (Ver Anexos, Formato 1)

INFORME LEGAL

Elaborado el informe técnico de acuerdo a sus conclusiones, se deberá verificar el cumplimiento formal de los requisitos exigidos por el art. 163 del Reglamento de la Ley 1715, y la legitimación del solicitante según el art. 161 parágrafo I, demostrando su calidad sea titular, (Ver Anexos, Formato 2a) subadquirente con dominio sobre un título (Formato 2b), en trámite (Formato 2c), subadquirente con beneficio en un trámite (Formato 2d) o poseedor (Formato 2e).

Para determinar la legitimación del peticionante, se deberá revisar las piezas principales del expediente agrario, cuando se trate de solicitudes de procesos titulados o en trámite.

Ambos informes, deberán ser dirigidos a su Director Departamental en el plazo máximo de 8 días calendario, desde la presentación de la solicitud a la Unidad de SAN - SIM, debiendo ser presentados en forma escrita e individual, sugiriendo la admisión o rechazo de la solicitud, o en su caso el plazo para la subsanación correspondiente, con el Visto Bueno del inmediato superior.

Todos los antecedentes, desde el inicio del procedimiento, deben ser costurados al expediente de referencia sometido al procedimiento.

ADMISIÓN O RECHAZO

Con base en los informes técnico y legal, el Director Departamental competente, en el plazo de 2 días calendario, a fin de cumplir con el plazo

establecido en el art. 43 inc. b) del Reglamento de la Ley 1715, se pronunciará:

- a) Intimando la subsanación de requisitos de forma y contenido de las solicitudes, estableciendo a su vez un plazo prudencial señalado en los informes. (Ver Anexos, Formato 3a.)
- b) Rechazando las solicitudes de personas no legitimadas, o cuyas observaciones no hubieren sido subsanadas dentro el plazo fijado al efecto en aplicación de los incisos c.1) y c.3) del Art. 165 del Reglamento de la Ley 1715. (Ver Anexos, Formato 3b.) En solicitudes de predios que se encuentren en áreas predeterminadas de saneamiento (CAT-SAN, SAN-TCO y SAN-SIM), la solicitud no será admitida, disponiéndose mediante Auto la acumulación al saneamiento en curso. (Ver Anexos, Formato 3b1.)
- c) Admitiendo la solicitud, cuando se determine el cumplimiento de requisitos de legitimación, forma y contenido, tanto técnico como jurídico, además de especificar la calidad del solicitante (Titulado, en trámite poseedor), o aquellas solicitudes cuyas observaciones hubieren sido subsanadas dentro del plazo fijado. (Ver Anexos, Formato 3c.)

RESOLUCIÓN DETERMINATIVA DE ÁREA DE SANEAMIENTO

Admitida la solicitud, el Director Departamental, emitirá la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, en la que constará ubicación y posición geográfica, superficie y límites del predio, con base en las superficies que consten en las solicitudes admitidas. (Ver Anexos, Formato 4)

NOTIFICACIÓN AL SOLICITANTE Y NOTICIA A LA C.A.D.

Emitida la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, se procederá por la Unidad de Saneamiento Simple a la notificación del solicitante con este actuado procesal, en el domicilio señalado en el memorial de solicitud.

EL Director Departamental, mediante nota dirigida al Presidente de la Comisión Agraria Departamental, hará conocer la Resolución Determinativa que fue emitida. Dicha nota con el cargo respectivo deberá cursar en el expediente.

CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO PRESENTACIÓN DE EMPRESA O INSTITUCIÓN.

Efectuada la notificación con la Resolución Determinativa, el interesado hará efectiva la presentación de la Empresa Habilitada, para la ejecución del trabajo de campo, de manera formal, mediante memorial o nota dirigida al Director Departamental, especificando Razón Social y número de Registro de la Empresa o Institución, adjuntando, además, el “documento de la planificación para las pericias de campo” detallado cronológicamente con los siguientes aspectos principales:

- Antecedentes
- Identificación del área.
- Zonificación del área catastral para SAN-SIM de oficio
- Identificación preliminar de los predios (Mosaicos)
- Cantidad preliminar de Vértices (de acuerdo a mosaicos)
- Estaciones de Referencia de la Red Geodésica a ser utilizado y/o puntos a densificar.
- Metodología de trabajo.
- Identificación de personal responsable habilitada por INRA.
- Identificación de personal encargado en las diferentes etapas.
- Equipos y materiales a utilizar.
- Cronograma de trabajo, contemplando un plazo de 30 días de anticipación a la fecha de inicio de trabajos; con los siguientes puntos principales:
 - Recopilación de la información
 - Campaña publica
 - Encuesta catastral
 - Documentación
 - Mensura Catastral
 - Informe de las pericias del campo
- Copia del contrato de trabajo
- Presupuesto.

En conocimiento de la Unidad de Saneamiento simple, el memorial o nota presentada, será registrada en el libro respectivo, y remitido al departamento técnico de saneamiento simple.

ACEPTACIÓN O RECHAZO DE EMPRESA PRESENTADA.

El departamento técnico de la Unidad de Saneamiento Simple, procederá a realizar una revisión de los antecedentes técnicos y metodología de levantamiento (documento de planificación) de la Empresa propuesta por el solicitante, verificando si su habilitación es formal y su número de registro.

De la revisión efectuada, el jefe de la Unidad de Saneamiento Simple, mediante providencia expresa aceptará (Ver Anexos, Formato 5a) o rechazará la propuesta efectuada por el impetrante. (Formato 5b)

En caso de ser rechazada, el solicitante deberá proponer una nueva Empresa o Institución habilitada.

CAMPAÑA PÚBLICA Y TRABAJO DE CAMPO.

Una vez aceptada la Empresa o Institución contratada, se procederá a dictar Resolución Introdutoria, la misma que contendrá lo dispuesto por el Art. 170 del Reglamento de la Ley 1715, intimando al apersonamiento y presentación de documentación de terceros interesados, disponiendo el inicio de pericias de campo, fijando plazo y fecha de inicio respectivamente, además dispondrá la notificación por cédula a los colindantes y en su caso a terceros afectados con el proceso de saneamiento en sustitución de la Campaña Pública.
(Ver Anexos, Formato 6)

Las notificaciones a colindantes, publicación de Edicto y comprobante de difusión por radió deberán ser presentados mediante memorial en un plazo no menor a los diez días de anticipación a la pericia de campo, a fin de dar cumplimiento a lo previsto por el Art.172 parágrafo III del Reglamento de la Ley 1715.

El Aviso Publico, deberá contener lo dispuesto por el artículo 191 del Reglamento de Ley, equiparando la fase de Campaña Pública, además, nombrará a la Empresa o Institución Habilitada encargada de ejecutar el levantamiento catastral, a los servidores públicos autorizados para recepcionar la documentación de terceros, y fechas de trabajo para la ejecución de las Pericias de Campo, el mismo que será publicado mediante edicto. (Ver Anexos, Formato 7)

NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.-

Dictada la Resolución Instructoria, mediante providencia expresa, se instruirá la notificación en el domicilio especial señalado por el impetrante, haciendo entrega del Edicto, el mismo que contendrá la parte resolutive de la Resolución Instructoria, para su publicación por una sola vez, en un medio de prensa de circulación nacional y su difusión por una radio emisora local. (Ver Anexos, Formato 7)

De igual forma se entregará copias del Edicto para la notificación por cédula a los colindantes, la misma que será efectuada por el solicitante, pudiendo estas notificaciones ser representadas por Corregidores, Sub Prefectos, Secretarios Generales, OTB's,

PERICIA DE CAMPO.-

En el plazo y fecha establecida en el cronograma de trabajo propuesto por la Empresa y dispuesta por el Art. 192 del Reglamento de la Ley 1715, la pericia de campo, será ejecutada por la misma en cumplimiento al contrato de prestación de servicios.

La Empresa o Institución, deberá dar estricto cumplimiento al manual del llenado de la ficha catastral, de acuerdo a las Normas Técnicas para levantamientos catastrales, toda vez que el desarrollo de esta fase, será de vital importancia, para definir derechos.

PRESENTACIÓN DE INFORME DE CAMPO

Concluida la fase de pericia de campo, la Empresa o Institución ejecutora deberá presentar ante Dirección Departamental, un informe circunstanciado del trabajo pericial desarrollado, de acuerdo a las especificaciones establecidas en las Normas Técnicas de levantamiento catastral, y lo establecido por el art. 193 del Reglamento de la ley 1715.

Presentado el informe de campo en la Unidad de Saneamiento Simple, deberá registrar en el libro de ingresos habilitado para el efecto.

El informe de campo deberá contener los siguientes documentos técnicos:

A) Informe Técnico; especificado en las normas técnicas, deberá establecer: uso del suelo, la relación de las superficies: aprovechada, posesión, por adjudicación o dotación, derecho de vía, servidumbre ecológica, también se debe especificar por la forma del plano obtenido con relación al plano del expediente si es que se resultare muy diferente, en caso de superposición entre propiedades se debe adjuntar la relación planimetría de los predios en conflicto, además, comunicará al INRA para realizar la conciliación.

B) DOCUMENTOS TÉCNICOS ANEXOS

- 1) Ficha Catastral, será fidedigna de las pericias de campo y firmado por el propietario y el encuestador.
- 2) Mosaico, en caso varias propiedades.

- 3) Croquis general del Polígono, en caso varias propiedades.
- 4) Plano General del Polígono, en caso varias propiedades.
- 5) Carpetas Prediales.
- 6) Croquis y Monografía de los vértices ocupados, para vértices muy distantes entre sí.
- 7) Croquis y Monografía del predio, para predios pequeños técnicamente justificables.
- 8) Plano predial, en la casilla de Observaciones del rotulo (carimbo) se debe especificar la estación de referencia (red geodésica), así como los equipos y Software utilizados y otra información necesaria.
- 9) Acta de conformidad de linderos.
- 10) Anexo del acta de conformidad de linderos.
- 11) Monografía y fotografías del punto geodésico y/o Estación de Referencia.
- 12) Libreta GPS: contiene.
 - a. Registro de Observaciones GPS, especificando las estaciones simultaneas.
 - b. Diagrama de obstrucciones
 - c. Fotografía de los vértices ocupados uno panorámico y otro del punto de estación
- 13) Planillas de:
 - a. Ajuste de líneas base
 - b. Elipses de error
 - c. Matriz de varianza – covarianza
 - d. Tablas o reporte de residuales
 - e. Listado de coordenadas
 - f. Ajuste y/o compensación de la poligonal por coordenadas en caso del empleo de Estaciones Totales.

C) INFORMACIÓN MAGNÉTICA

La información magnética se revisará de acuerdo a las normas técnicas

- **Datos crudos** de la estación de Referencia y la simultaneidad con los vértices medidos.
- **Rinex**, de la estación de Referencia y la simultaneidad con los vértices medidos.
- **Listado de coordenadas Geográficas y UTM en el sistema WGS84**, en formato tabular con extensión *.TXT, capaz de exportar al Software CAD o SIG, de todo los vértices de la poligonal del predio.

Ejemplo de coordenadas UTM

PUNTO	ESTE	NORTE
P001	479879.473	8019462.134
P002	478750.130	8016300.095
P003	479300.133	8019200.001
....
P00n	480450.126	8021680.063
P001	479850.116	8013359.206

*Se hace notar para el cierre del polígono debe repetir los datos del primer punto.

- Formato del plano, en formato *.DXF o *.DGN, el polígono debe ser definido como entidad en CAD (polylinea).
- Datos crudos en formato *.TXT en caso de medición con estación total

Todos los documentos anteriores deben llevar estrictamente el nombre, número de registro, y firma del profesional responsable, habilitado para el trabajo por el INRA

CONTROL DE CALIDAD.-

REVISIÓN TÉCNICA DEL INFORME DE CAMPO.-

Presentado el informe de campo, elaborado por la Empresa o Institución contratada, el Jefe de la Unidad de Saneamiento Simple, mediante providencia expresa ordenará a su Unidad Técnica de Saneamiento, proceder a la revisión de la documentación presentada por la Empresa o Institución habilitada.

Dichas observaciones, deberán ser plasmadas en un informe de acuerdo a especificaciones técnicas establecidas, sugiriendo:

- a)** La aprobación del trabajo de campo. (Ver Anexos, Formato 8a.)
- b)** Rechazo del trabajo de campo. (Ver Anexos, Formato 8b.)

3.2. APROBACIÓN O RECHAZO DE INFORME DE CAMPO.

Elaborado el informe de la Unidad Técnica, el jefe de la Unidad de Saneamiento Simple, según corresponda dispondrá mediante providencia expresa:

- a) La aprobación del trabajo de campo, y elaboración del informe de evaluación técnico jurídica. (Ver Anexos, Formato 9a.)
- b) El rechazo del trabajo de campo, y notificación a la Empresa actuante para la subsanación de los mismos, fijando un plazo prudencial al efecto. (Ver Anexos, Formato 9b.)

Si el informe de campo es aprobado, se anexará al expediente, para la elaboración del informe de evaluación técnico jurídica.

La devolución del informe de campo rechazado, deberá ser registrada en el libro respectivo de la Unidad de Saneamiento Simple.

EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA

EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA

Aprobado que fuera el informe de pericia de campo, y con la documentación aportada, corresponderá derivar sus antecedentes a conocimiento de los responsables legal y técnico, para el análisis consiguiente en virtud a lo previsto por el Reglamento de la Ley 1715.

VARIABLES TÉCNICAS

El técnico responsable de SAN SIM elaborara un informe técnico pormenorizado que deberá contener como mínimo:

- Ubicación y posición geográfica, superficie y límites.
- Superposición total o parcial con áreas predeterminadas de SAN-SIM, SAN-TCO y CAT-SAN.
- Superposición total o parcial con Áreas Clasificadas Parques Nacionales, Reservas Fiscales, Reservas Forestales, Reservas de Fauna y Vida Silvestre, Áreas Urbanas y otras áreas declaradas por Ley.
- En las conclusiones, además, debe contener descripción pormenorizada sobre la relación de las superficies: aprovechada, demasías, diferencias del expediente con pericias de campo, derecho de vías de comunicación, servidumbre ecológicas, y otras superficies que resultare excedente o faltante en función de las pericias del campo, también se debe especificar por la forma del plano obtenido con relación al plano del expediente, si es que se resultare muy diferente.

VARIABLES LEGALES

Se elaborarán de acuerdo al análisis legal de las disposiciones agrarias vigentes a momento de su tramitación y guía de nulidades. Asimismo, sugerirá la emisión de las resoluciones de saneamiento aplicables, de acuerdo a la normativa agraria vigente.

Los informes de evaluación técnico jurídica, de Titulados y en Trámite, deberán adjuntar, además, proyecto de Resolución Suprema o Administrativa, según corresponda el caso, para su remisión a la Dirección Nacional. (Ver Anexos, Formatos 10, 11)

Tratándose de poseedores, se deberá realizar un informe técnico de acuerdo al artículo 229 del Reglamento de la Ley 1715, con las mismas características de la evaluación técnico jurídica (Ver Anexos, Formato 12), sugiriendo:

- a) La Dotación y Titulación de tratarse de comunidades campesinas o propiedades comunarias que hayan acreditado su personalidad jurídica.
- b) La remisión de antecedentes a la Superintendencia Agraria para el precio de la tierra, de tratarse de personas individuales o colectivas sometidas a la adjudicación simple

REMISIÓN A DIRECCIÓN NACIONAL.

Posteriormente, será remitido todo lo obrado a la Dirección Nacional, para que mediante la Unidad Nacional de Saneamiento Simple, se proceda a su respectiva revisión y aprobación.

REVISIÓN EN LA DIRECCIÓN NACIONAL.

Recepcionados los antecedentes, con la instrucción expresa del Director Nacional, la Unidad Nacional Técnica de Saneamiento Simple, procederá a una minuciosa revisión del trabajo técnico tanto de la Empresa o Institución contratada, así como del trabajo realizado en la Dirección Departamental, revisión que será plasmada en un informe técnico. (Ver Anexos, Formato 13)

Concluido el informe técnico, la Unidad Nacional de Saneamiento Simple, procederá a una minuciosa revisión de todo lo obrado, verificando que se haya dado cumplimiento a las normas en vigencia, y lo determinado por la presente guía. (Ver Anexos, Formato 14)

El informe legal contendrá el análisis y revisión de antecedentes, sugiriendo:

- a) Devolución a Dirección Departamental para subsanación de errores, vía Dirección Nacional.
- b) Aprobación de lo obrado y consiguiente remisión a la Presidencia de la República vía Dirección Nacional, para la emisión de la respectiva Resolución Suprema de Saneamiento, de tratarse de procesos en trámite y titulados.
- c) Aprobación de lo obrado y consiguiente remisión a la Dirección Nacional, para la emisión de la respectiva Resolución Administrativa de Saneamiento, de tratarse de procesos en trámite.
- d) Aprobación de lo obrado y consiguiente remisión a Dirección Nacional para la emisión de la Resolución Administrativa de Dotación y Titulación, de tratarse de poseedores legales, bajo la modalidad de Dotación Simple.
- e) Aprobación de lo obrado y consiguiente remisión, vía Dirección Nacional a la Superintendencia Agraria, para la determinación del precio de la tierra, de tratarse de poseedores legales, bajo la modalidad de Adjudicación Simple, siguiendo el procedimiento establecido en el Art. 236 y siguientes del Reglamento de la Ley 1715.

RESOLUCIÓN DE SANEAMIENTO.

El Director Nacional, previo conocimiento de los antecedentes, procederá a la emisión de la Resolución Administrativa de Saneamiento.

Tratándose de Resoluciones Supremas, se remitirán los antecedentes a la Presidencia de la República vía Ministerio de Desarrollo Sostenible, para que posteriormente se proceda a la emisión de la Resolución Suprema correspondiente.

EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS

REMISIÓN A DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL

Una vez firmada la Resolución de Saneamiento por el Presidente de la República, o en su caso, por el Director Nacional del INRA, se devolverán

antecedentes a la Dirección Departamental, a efectos de su notificación y publicación.

NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE SANEAMIENTO.

En conocimiento de la Resolución, el responsable de la Unidad de Saneamiento de la Dirección Departamental, mediante providencia expresa, instruirá la notificación, en el domicilio especial señalado por el impetrante, haciendo entrega del aviso, el mismo que contendrá la parte resolutive de la Resolución de Saneamiento, para su publicación por una sola vez, en un medio de prensa de circulación nacional además de los contenidos establecidos en el art. 242 parágrafo II del Reglamento de la Ley 1715 y la modificación dispuesta por el D.S. 25323. (Ver Anexos, Formato 15)

Efectuada la publicación, el interesado, deberá presentar mediante memorial o nota dirigida al Director Departamental, el recorte de prensa respectivo, el mismo que será anexado al expediente como constancia de su publicación.

INFORME EN CONCLUSIONES Y REMISIÓN A DIRECCIÓN NACIONAL.

Una vez publicado el aviso, en cumplimiento a la etapa de exposición pública de resultados, por la Unidad de Saneamiento Simple, y concluido el plazo señalado al efecto, se elaborará el informe en conclusiones, el mismo que será remitido con los antecedentes a la Dirección Nacional con el proyecto de Resolución Declaratoria de Área Saneada.

DECLARACIÓN DE ÁREA SANEADA

REVISIÓN DE ANTECEDENTES

En conocimiento de la Unidad Nacional de Saneamiento Simple, procederá a la revisión de lo obrado en la etapa precedente, observaciones que serán plasmadas en un informe sugiriendo:

- a) Devolución a Dirección Departamental para subsanación de errores, vía Dirección Nacional.
- b) Aprobación de lo obrado y consiguiente remisión cuando corresponda, a la Unidad de Titulación para la correspondiente emisión del Título Ejecutorial o el Certificado de Saneamiento.

6.2 RESOLUCIÓN DE ÁREA SANEADA

Emitido el Título Ejecutorial o en su caso el Certificado de Saneamiento, se dictará la Resolución Administrativa de Área Saneada, debiendo remitirse todos los antecedentes a la Dirección Departamental que correspondiere, para su cumplimiento, ejecución y entrega del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento. (Ver Anexos, Formato 16a.)

Si como resultado del saneamiento se identificasen tierras fiscales, dicha Resolución declarará, saneada el área y fiscales las tierras ubicadas en su interior, disponiendo la inscripción en el Registro de Derechos Reales de las tierras fiscales a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en representación del Estado (Anexos, Formato 16b.).

COBRO DE TASAS DE SANEAMIENTO

Posteriormente, previa la entrega del Título Ejecutorial o en su caso el Certificado de Saneamiento, se procederá al cobro de las Tasas de Saneamiento, de conformidad con el art. 265 y siguientes del Reglamento de la Ley 1715.

ENTREGA DE TÍTULO EJECUTORIAL O CERTIFICADO DE SANEAMIENTO.-

Cancelada que fuera las tasas de saneamiento, el Director Departamental en representación del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, procederá a la entrega del respectivo Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento, a la persona que correspondiere, previa identificación y constancia en obrados.

El saneamiento de la propiedad agraria ha permitido identificar 13.7 millones de hectáreas de tierras Fiscales para su posterior dotación. Las tierras fiscales Disponibles alcanzan a 3.6 millones de hectáreas y las no disponibles son 10.40 millones de hectáreas.

Las tierras fiscales se clasifican en tierras disponibles para dotación y tierras no disponibles para dotación que correspondan a áreas protegidas, concesiones forestales, certificaciones de tierras fiscales para concesiones no maderables y áreas de dominio público.

De las 3.6 millones de hectáreas de tierra disponibles 1.07 ya han sido dotadas a favor de 6.026 de familias. Quedan 2.6 millones de familias y comunidades que no tienen tierra o es insuficiente. En el periodo 1996-2005 se dotaron 36.814 hectáreas de tierras fiscales (4%) y en la gestión 2006-

2009 se han dotado 1.009.626 hectáreas (96%) en los departamentos de La Paz, Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija.

El gobierno de Evo Morales redistribuyó casi la totalidad de la superficie a comunidades, lo que demuestra un avance cuantitativo y cualitativo de la Reconducción Comunitaria.²²

II.5. EL MONOPOLIO DE LA TIERRA

La concentración de tierras en pocas manos desde el más grande terrateniente de la historia de Bolivia, Nicolás Suárez, quien fue "dueño" de seis millones de hectáreas en el departamento de Pando y parte del acre a comienzos del siglo XX. Hasta los últimos patrones asentados en la región de Alto Parapeti en el Chaco Cruceño, agrupan más tierras que acapararon antes y detentan ahora en esta parte de la historia, es la que intenta encubrir desde las movilizaciones empresariales y política encaramada en la oposición férrea a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria impulsada por el gobierno. Intentan mantener la causa del mal causado; la redistribución inequitativa de la tierra.

Para transformar una estructura injusta, el gobierno viene estructurando la política de tierras orientada a transformar la tenencia y acceso a la tierra con equidad y con la participación democrática y activa de los actores agrarios: pueblos indígenas y originarios, propietarios individuales y empresarios que cumplan la función económico social, a través de los mecanismos orientados a superar la pobreza en las poblaciones rurales, como paso previo a la producción en la función del uso del suelo con el componente de valor agregado.

En oposición a la oligarquía terrateniente concentrada en la "media luna", que junto a los partidos tradicionales del neoliberalismo, perdió el poder político en las elecciones generadas de 2006, ahora perderá el poder económico de la tierras ociosas, esta es la pesadilla por eso se oponen al saneamiento de tierras.²³

II.5.1. TENENCIA, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible son dos términos, que al igual que muchos otros (participación, gobernabilidad, género, equidad, etc.) se han convertido en muletillas que hacen de cualquier texto o conferencia, un discurso "políticamente correcto". Como bien señala Guimaraes (1996) "resulta imposible encontrar un solo actor social de importancia en contra del desarrollo sustentable". Ambos conceptos, sobre los cuales hay

²² www.inra.gob.bo

²³ PAZ, Ballivian Danilo y Zeballos, Hurtado Hernán, DIAGNÓSTICO DE LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA, pag.5-7

decenas de definiciones, tienen un sentido "positivo" global, y son esencialmente generadores de consenso. Ambos tienen sin embargo sentidos muy distintos. Mientras *sostenibilidad* es básicamente un concepto bioeconómico, y puede aplicarse a un solo recurso (por ejemplo a la pesca o al bosque nativo, refiriéndose a la máxima extracción posible del recurso sin afectar el stock natural de ese recurso) o al ecosistema en su conjunto (para indicar el equilibrio entre las especies que permiten preservar el capital natural), el concepto de *desarrollo sostenible* es más bien un concepto político, que hace referencia a los estilos o modelos de desarrollo, a las relaciones entre el norte y el sur, y está cruzado centralmente por el concepto de equidad. Ha sido convertido en el nuevo paradigma del desarrollo.

El concepto de desarrollo sostenible ha sido utilizado tanto, en un sentido macro, para evaluar políticas globales y patrones de desarrollo económico, y en ese sentido no ha pasado de ser un "parámetro de intenciones" (Monteiro da Costa, 1996) -difícil de ser operacionalizado a nivel regional. Por otro lado, ha sido utilizado en un sentido más micro, para validar propuestas técnicas, propuestas locales, a partir de las cuatro reconocidas dimensiones del concepto, apropiabilidad ambiental o técnica, factibilidad económica, viabilidad social y equidad inter e intrageneracional.

Recientemente han habido intentos (IUCN Sustainable Use Initiative, 1999) de desarrollar un marco analítico para ver las interrelaciones entre la sostenibilidad de un recurso, un grupo de recursos o un ecosistema, con aquellos factores del contexto (catástrofes naturales, deuda externa, pobreza estructural, etc.) que inciden (favorecen o inhiben) tanto en la disponibilidad como en la demanda o el control de dichos recursos. Aquí la sostenibilidad es entendida como un proceso antes que en una situación dada. En este marco conceptual, la equidad es concebida como un elemento central de la sostenibilidad, con lo cual el término adquiere una dimensión social y política.

En este marco, la tenencia de la tierra es un factor central tanto a la sostenibilidad de un recurso o ecosistema, como a la posibilidad de un desarrollo sostenible, tanto en sentido macro como micro. Como hemos señalado reiteradamente a lo largo de este documento, las diversas situaciones de tenencia, producto a su vez de procesos históricos, de relaciones entre actores y de la relación que los diferentes actores establecen con la naturaleza, tienen como resultado todo un abanico de situaciones de degradación/conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad.

En términos de políticas, el concepto de desarrollo sostenible, al incluir como condición el de la equidad intra e intergeneracional, tiene implicancias "teóricas" directas para lo que debieran ser los regímenes de tenencia. Sin embargo, como se ha señalado, rara vez la sostenibilidad ha sido un factor importante en el diseño de políticas de tierra en América Latina, con excepción de las áreas protegidas y de los territorios indígenas.²⁴

²⁴ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, "LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS", pag.18.

CAPITULO III

LEGISLACIÓN SOBRE TIERRAS

III.1. LEGISLACIÓN DE TIERRAS EN BOLIVIA

Mucho tiempo ha pasado desde que se firmó en 1953 en Ucareña el decreto-ley 3464, más conocido como decreto de reforma agraria. Desde entonces, en Bolivia han aparecido los minifundios, se ha abierto la frontera agrícola en las zonas de colonización, se ha desarrollado la agricultura comercial en el oriente y se han puesto en marcha diversas iniciativas agroindustriales; ha habido nuevas formas de concentración de la tierra, la producción se ha especializado y la agricultura ha establecido importantes conexiones con el mercado exterior.

Pero también se han registrado crisis económicas rurales, migraciones a las ciudades y proletarización; imposición y resistencia cultural, emergencias étnicas; pauperización y tercerización de la economía, protestas, movilizaciones sociales y presiones políticas. La tierra ha representado el bien de interés común en todos estos procesos.

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

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

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

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

III.1.2. LOS ASPECTOS NEGATIVOS O AMBIGUOS DE LA LEY

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

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

III.1.3. LA LEY IMPEDIRÁ LA PLENA CONSTITUCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS EN TODO EL PAÍS.

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

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

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

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

III.1.4. LA LEY LIMITA LA FORMACIÓN DE UN MERCADO DE CAPITALS, ESPECIALMENTE EN LA ZONA DONDE SE PRACTICA LA AGRICULTURA TRADICIONAL.

La pequeña propiedad campesina no podrá ser utilizada como hipoteca, lo que limita mucho la formación de un mercado de capitales y especialmente la generalización del crédito rural. Actualmente el campesino tiene acceso a poquísimas fuentes de crédito; en estas últimas se arriesgan fondos basándose en garantías prendarias inseguras (como la cosecha) y en ellas la capacidad de operaciones es limitada.

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

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

III.1.5. LA LEY REBAJA ARTIFICIALMENTE EL PRECIO DE LA TIERRA.

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

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

En las zonas tradicionales especialmente, las transacciones estarán limitadas;

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

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

La exención de impuestos de que goza el pequeño propietario incentivará la ineficiencia. La ley INRA da un tratamiento impositivo desigual a la

propiedad mediana y grande respecto de la pequeña propiedad campesina e indígena: esta última no pagará impuestos.

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

El pago de un impuesto valoriza la tierra;

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

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

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

Por consiguiente, el pequeño propietario también debería pagar impuestos. Naturalmente, el costo de cobrar el impuesto puede ser alto. Pero si existen 2.500.000 pequeñas propiedades y cada una pagase tan sólo 10 dólares EE. UU., al año, se podrían recaudar por lo menos 25 millones de dólares, una cifra no despreciable. Los municipios podrían encargarse de una recaudación que podría realizarse durante un mes al año, para reducir al mínimo el costo de recolección del impuesto.

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

III.1.6. LA LEY FAVORECE LA DEPREDACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.

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

En efecto, una comunidad determinada (de altiplano o valles) tendrá dos opciones: intensificar el uso de la tierra que ya posee (invirtiendo más, introduciendo innovaciones de tecnología, siendo más eficiente en el uso de su recurso), o bien pedirle al Estado que le entregue nuevas tierras.

Se sabe que las tierras agrícolas en el altiplano y en los valles pasan por períodos de barbecho sumamente largos; la capacidad de carga de los pastizales ya ha sido excedida; las prácticas de manejo de ganado son

inadecuadas; al realizarse durante un mes al año, para reducir al mínimo el costo de recolección del impuesto.

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

III.1.7. LA LEY FAVORECE LA DEPREDACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.

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

Si se considera que esta superposición de derechos se generalizará (de altiplano o valles) tendrá dos opciones: intensificar el uso de la tierra que ya posee (invirtiendo más, introduciendo innovaciones de tecnología, siendo más eficiente [en el uso de su recurso), o bien pedirle al Estado que le entregue nuevas tierras. Se sabe que las tierras agrícolas en el altiplano y en los valles pasan por períodos de barbecho sumamente largos; la capacidad de carga de los pastizales ya ha sido excedida; las prácticas de manejo de ganado son inadecuadas; en casi todo el país, se advertirá que la ley INRA pone los bosques bolivianos a merced de las motosierras de los campesinos e indígenas, anulando los esfuerzos de conservación que se han hecho gracias a otras leyes.

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

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

Además de financiar la ineficiencia, la dotación de tierras constituye una gran amenaza para los bosques, especialmente los tropicales. Es preciso reconocer que no hay tierras agrícolas para distribuir, a no ser que el Estado las expropie y que reviertan grandes cantidades de tierras a los medianos y grandes propietarios, lo cual no parece posible. Las tierras que han recibido los actuales medianos y grandes propietarios no son de

vocación agrícola; las que se distribuirán mediante dotación estarán normalmente situadas en bosques o cerca de ellos. Quienes se beneficien con las dotaciones aplicarán de inmediato el sistema de roza, corta y quema, que acelerará el ritmo de la deforestación.

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

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

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

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

III.1.8. LA LEY LIMITA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA AGRICULTURA.

La ley establece severas limitaciones a las inversiones extranjeras:

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

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

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

Los bolivianos pueden suscribir contratos «de riesgo compartido» con extranjeros, excepto si éstos provienen de países limítrofes (En otras palabras, la ley autoriza a estipular un contrato con un danés o un tibetano, pero no con un peruano o un argentino, con quienes la asociación sería más lógica) Además, al boliviano le está prohibido transferir o arrendar tierras a extranjeros, bajo sanción de nulidad y reversión.

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

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

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

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

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

Cuatro funciones de la CAN a nivel nacional se repiten en las de las CAN a nivel departamental: ejercer control sobre el abandono de tierras, recibir y canalizar peticiones, coordinar y concertar actuaciones con otras instituciones, y proponer nombres de directores.

Las prefecturas y los municipios, dos organizaciones que podrían jugar un papel clave en relación con la planificación del uso de la tierra, no han sido incorporadas en la gestión de las tierras. De lo anterior se desprende que el aparato a crear es sumamente grande, sus funciones no están bien distribuidas y en buena parte se repiten. Se trata, por lo tanto, de un esquema ineficiente.

De acuerdo con un criterio moderno, lo esencial es que haya una distinción clara entre el organismo que elabora una norma, el que la aplica, el que fiscaliza su cumplimiento y el que administra justicia.

Este criterio no es respetado por la ley, que por el contrario crea una estructura en la que la duplicación de funciones es abundante, y en la que la CAN y el Presidente de la República sobran totalmente. Además, no se debería dejar de considerar el costo que supondrá el mantenimiento de

todo este aparato: una razón más para cobrar impuestos a todos los propietarios de tierras.

III.1.9. LA LEY PROPONE UN DIFÍCIL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.

La ley introduce el saneamiento de la propiedad, proceso que debería perfeccionar los derechos propietarios; indígenas participarán en el saneamiento (Art. 72). Es preciso hacer las siguientes observaciones:

Debería existir un solo tipo de catastro, con independencia del tipo de propietario.

Los propietarios (aunque fueran comunidades o pueblos indígenas) no deberían ser partícipes del catastro. Si éste tiene por objeto aclarar los derechos de propiedad, lo menos que se podría exigir es que las partes conserven su condición de tales y no ejerzan también como dirimidores.

Sería conveniente elevar los títulos ejecutoriales actualmente existentes al rango de títulos de propiedad plenos, que confieren un derecho de propiedad absoluto. Si existieran conflictos, los propietarios o pretendidos propietarios tendrían que resolver sus diferencias mediante la justicia o la compra y venta.²⁵

III. 2 LEGISLACIÓN EN LATINOAMÉRICA

A partir de UNCED, La Cumbre de la Tierra, convocada por las Naciones Unidas y realizada en Estocolmo en junio de 1972, se inició una mayor toma de conciencia y preocupación por el cuidado y protección del medio ambiente. Se puede decir que la protección del medio ambiente ha constituido una corriente mundial. A manera de ejemplos haremos un breve recorrido por diversas constituciones de América y Europa para observar algunos rasgos y tendencias comunes.

En los artículos constitucionales seleccionados se puede apreciar la preocupación por las generaciones futuras y la responsabilidad de los funcionarios y la sociedad en su conjunto.

III.2.1. TENENCIA Y CONSERVACIÓN EN LATINOAMERICA

Los bosques nativos cubren prácticamente un 50% de la superficie de América del Sur (UICN, 1996), cobijando la mayor diversidad biológica del planeta. La tasa anual de deforestación, varía según los países (0,4% para Perú, 0,6% para Brasil, 0,7% para Colombia y Argentina, 1,2% para Venezuela, 1,8% para Ecuador y 3,4% para Paraguay), siendo la principal causa, antes que las concesiones forestales, la ampliación de la frontera

²⁵ www.inra.gob.bo.

agropecuaria, producto a su vez, como hemos señalado, de problemas de tenencia de la tierra no resueltos en las zonas donde se genera la expulsión de los migrantes, de equivocadas políticas de colonización, y de políticas de tierras que favorecen procesos de adquisición y de concentración de la propiedad en manos de grandes inversores con una racionalidad productiva que implica la reconversión del bosque para fines principalmente ganaderos que no son sustentables en un plazo muy corto. Desde el ámbito de la conservación, esta relación causa-efecto, ha llevado a un creciente interés en los regímenes de tenencia de la tierra. Tal vez uno de los ejemplos más claros es la forma como biólogos y ecólogos han ido identificándose con las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento legal de sus territorios tradicionales, al descubrir que pueden colocar allí sus propias agendas por la conservación. Y así han logrado que la demarcación de territorios indígenas coincida con la declaración de áreas protegidas en esos mismos territorios, en lo que se ha dado en llamar áreas de "doble categoría" o "doble status", como en el caso de Bolivia (Starkoff, 1999). Sin embargo, la coincidencia de objetivos entre los *pueblos indígenas* y los *conservacionistas* en algunos casos no ha pasado de ser formal, cada uno con perspectivas diferentes de lo que significa "la conservación y el manejo de los recursos naturales". Mientras los biólogos buscan cierta intangibilidad del área, limitando las actividades económicas dentro de la misma a las actividades de subsistencia que tradicionalmente han desarrollado las poblaciones indígenas, los propios indígenas en su nueva condición de dueños de la tierra, consideran que sus territorios y sus vidas no pueden seguir siendo tutelados por el Estado o por las ONG's. Muchos incluso plantean el aprovechamiento de sus recursos naturales y de la biodiversidad en vistas a generar ingresos monetarios que les permita mejorar sus condiciones de vida, a lo cual están poco dispuestos los ecologistas, generándose situaciones de conflicto.

Desde hace muchos años los movimientos ambientalistas han sido conscientes de que las relaciones horizontales y de reciprocidad que la mayoría de los pueblos indígenas e incluso campesinos han mantenido con la naturaleza era la única explicación a la conservación de muchos de estos ecosistemas. Y que asociadas a estas prácticas productivas, sociales y culturales, existían toda una serie de intrincadas normas comunales de acceso y uso de los recursos. Y que mas allá de lo que sostienen algunos economistas, en el sentido de que las formas comunales de propiedad de la tierra permiten que los individuos generen externalidades que se traducen en una degradación del espacio colectivo y que por lo tanto se hace necesario modificar el régimen de tenencia, definiendo derechos de propiedad privada, las evidencias son otras. Como señala Léna (1998) "la prioridad debiera ser dada a las formas

colectivas de apropiación y utilización de los recursos, a fin de evitar la transformación de la tierra en mercancía". Ello explica porqué, en general, en el mundo de la conservación ha habido tanto interés en la cuestión indígena y una defensa tan fuerte de las normas consuetudinarias de acceso, control y uso de los recursos naturales. Y el porqué también se ha señalado la falta de la seguridad en cuanto a la tenencia -que sigue afectando a millones de campesinos y comunidades indígenas en la región- como un desincentivo a la conservación (IUCN, 1998a).

Simultáneamente, desde el ambientalismo se ha enfatizado la necesidad de que la población local participe en la gestión de sus recursos y sobre todo de sus beneficios, condición *sine qua non* para una exitosa conservación y sostenibilidad de los ecosistemas: "La conservación de la biodiversidad... se logrará en mayor medida cuando la custodia de esta biodiversidad repose en aquellos que viven con, dependen de y conocen la importancia del recurso" (IUCN, 1998b).

Uno de los cuestionamientos a esta corriente de opinión, proviene de quienes consideran que en realidad la relación supuestamente "armónica" y de reciprocidad que los pueblos indígenas mantienen con la naturaleza obedece a una visión romántica, que el estado de conservación de su hábitat solo se explica por la muy baja densidad demográfica y la no articulación al mercado de estas sociedades y que cuando estos dos factores se modifiquen quedará en evidencia la debilidad del argumento. Lo que supone preguntarse por la viabilidad o perdurabilidad de estas formas de tenencia, acceso y uso de los recursos naturales en un contexto de procesos de integración social y de globalización económica, que implican también una gran avidez por nuevas tierras. En otras palabras, también cuestionarse si se trata de resabios de formas "arcaicas" de relación hombre-naturaleza, destinadas a desaparecer más temprano que tarde, o son formas de "resistencia" a la sociedad envolvente, de una gran racionalidad, y de las cuales tenemos mucho que aprender.

Desde otra perspectiva, también se critica esta supuesta simbiosis entre el conservacionismo y los intereses de los pueblos indígenas, señalando a las tesis conservacionistas que abogan por un desarrollo sustentable como un mensaje remozado de occidente o del Norte del viejo mito del desarrollo (Novellino, 1998, Guimaraes, 1996) y que los movimientos ambientalistas "se erigen ellos mismos en los justos mensajeros de la "conciencia verde"...creando una versión idealizada de la relación entre el hombre y la naturaleza que no tiene ningún equivalente en las "orientaciones ideológicas" de los pueblos indígenas que ellos alegan representar" (Novellino, 1998). Y agrega: "Las comunidades indígenas, atrapadas en proyectos de biodiversidad ya no son expulsadas de sus territorios... Se les permite en cambio permanecer en áreas selectas, con la condición de

que "vivan en armonía" con la naturaleza. De esa manera se convierten en "marginados" en su propia tierra". La herramienta por excelencia para impedir que las comunidades indígenas puedan apropiarse en toda su dimensión de sus territorios y de sus recursos, es la zonificación, casi siempre resultado de criterios "científicos" (es decir occidentales) para identificar zonas con restricciones de uso de acuerdo a vocaciones definidas por los biólogos: "Se espera que las comunidades locales limiten o se abstengan de ciertas actividades de subsistencia una vez que su territorio se divide en zonas de manejo con diferentes niveles de protección (desde estrictamente no tocables a uso controlado)."²⁶

III.2.1. LEGISLACIÓN COMPARADA.-

III.2.1.1. CONSTITUCIÓN DE CUBA Art. 27°.- Para asegurar el bienestar de los ciudadanos y la sociedad, el Estado protege la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.....

III.2.1.2. CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA Art.45°.- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo..
.....

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la inexcusable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

III.2.1.3. CONSTITUCIÓN DE BRASIL Art. 225°.- Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la saludable calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.....

1. Para asegurar la efectividad de ese derecho, incumbe al poder público:

²⁶ MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, "LA NUEVA POLÍTICA DE TIERRAS", pag.12

- I. Preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y proveer el manejo ecológico de las especies y ecosistemas;
 - II. Preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del país y fiscalizar las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético;
 - III. Definir, en todas las unidades de la federación, espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo la alteración y supresión solamente a través de ley, prohibida cualquier utilización que comprometa la integridad de los atributos que justifiquen su protección.....
 - IV. Exigir en forma de ley para la instalación de obra o actividad potencialmente causadora de significativa degradación al medio ambiente, estudio previo de impacto ambiental, el que se dará publicidad.
 - V. Controlar la producción, la comercialización y empleo de técnicas, métodos y sustancias que comporten riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente.
 - VI.
 - VII. Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública para la preservación del medio ambiente.....
.....
 - VIII. Proteger la fauna y la flora en forma de ley, y limitar las prácticas que coloquen en riesgo su función ecológica, provoquen la extinción de especies, sometan a los animales a crueldades.
2. Aquél que explora recursos minerales queda obligado a recuperar el medio ambiente degradado de acuerdo con solución técnica exigida por el órgano público competente en la forma de ley.
3. Las conductas y actividades lesivas al medio ambiente sujetarán a los infractores, personas físicas o jurídicas a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados.
4. La floresta amazónica brasilera, la mata atlántica, la sierra del mar, el pantanal de Matto Grosso y la zona costera son patrimonio nacional, y su utilización se dará en forma de ley

dentro de condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente, inclusive en cuanto al uso de los recursos naturales.

5. Son indisponibles las tierras desocupadas o arrendadas por los estados, por acciones discriminatorias, necesarias a la protección de los ecosistemas naturales.....

6. Las usinas que operen con reactor nuclear deberán tener sus localizaciones definidas en ley federal, sin la cual no podrán ser instaladas.

III.2.1.4. CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA Art. 79°.- Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de esos fines.

Art. 80°.- El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Art. 81°.- Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.

Art. 82°.- Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su

acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

El artículo que sigue, es de contenido netamente económico, tiene una importante relación con la protección, refleja del medio ambiente por la asignación de los costos que acarrea la contaminación.

Art. 338°.- En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como **recuperación de los costos de los servicios** que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

III.2.1.5. LEY BÁSICA DE ALEMANIA Art. 20°.- (Protección de las bases naturales de la vida) "Consciente de la responsabilidad hacia las generaciones futuras, el Estado protegerá las bases naturales de la vida mediante legislación y en concordancia con la ley y la justicia, por medio de acciones ejecutivas y judiciales, todo dentro del marco del orden constitucional".
.....

III.2.1.6. CONSTITUCIÓN DE ECUADOR Art. 44°.- El Estado protege el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Se declara de interés público y se regulará conforme a la ley:

- a) La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país;...

b) La prevención de la contaminación ambiental, la explotación sustentable de los recursos naturales y los requisitos que deban cumplir las actividades públicas y privadas que puedan afectar al medio ambiente; y,

c) El establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas y el control del turismo receptivo y ecológico.

Art. 45°.- Se prohíbe la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas biológicas y nucleares así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

Art. 46°.- La Ley tipificará las infracciones y regulará los procedimientos para establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras por la acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.....

Art. 47°.- El Estado ecuatoriano será responsable por los daños ambientales en los términos señalados en el Art. 23° de la Constitución.

Art. 48°.- Sin perjuicio del derecho de los ofendidos y los perjudicados, cualquier persona natural o jurídica podrá ejercer las acciones contempladas en la Ley, para la protección del medio ambiente.²⁷

III.2.2. TRATADOS SOBRE CONSERVACIÓN DE LA TIERRA

El medio ambiente provee el entorno necesario para la vida humana, flora y fauna. Los recursos naturales, patrimonio de la nación, constituyen los elementos materiales necesarios para satisfacer nuestros requerimientos de alimentación, vestido, vivienda, energía y demás productos de la población PERUANA actual, pero también deben de garantizar el bienestar de las generaciones futuras. Estamos tomando prestado hoy lo que pertenece a los jóvenes y niños que nacerán, que deberán también tener lo necesario para su bienestar.

El fin del Estado es proveer el bien común, es decir el bienestar general. Es pues su principal deber proteger el medio ambiente, entorno esencial de

²⁷ www.wikipedia.com.

la vida y los recursos naturales que satisfacen las necesidades vitales de todos los habitantes.

En nuestro país, esta protección se hace evidente a nivel constitucional desde 1979 cuando se regula por primera vez en el Artículo 123° el derecho de todos los peruanos a habitar en un ambiente saludable.

Cap. 79 Art. 123°: "Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental."

Años después, luego de la Cumbre de la Tierra que se dio en Río de Janeiro en 1992, esta protección se amplió mediante sendos artículos expresados en la Carta Política de 1993. Este proceso continúa hasta el día de hoy mediante el proceso de Reforma Constitucional establecida mediante la Ley 27600 del 15 diciembre 2001.

El presente trabajo apunta a trasladar las propuestas en relación con el Régimen Económico de la Constitución en lo que respecta a la protección del medio ambiente y los recursos naturales con el propósito de que las mismas contribuyan al análisis y al debate de la reforma de la Constitución.²⁸

III.2.2.1. CONFERENCIA MUNDIAL DE LOS PUEBLOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA COCHABAMBA, BOLIVIA.

La preocupación por el medio ambiente ha estado presente en las diferentes etapas del desarrollo de la humanidad como se aprecia en artículos del Código de Hammurabi, en el derecho griego y romano, derecho bizantino hasta nuestros días. El medio ambiente, entorno de vida, los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades humanas y la construcción del progreso han sido objeto de la protección de estados y gobernantes mediante normas que han tenido una perspectiva economicista, consideraciones de protección de derecho fundamentales hasta de seguridad nacional.

Es a partir de la revolución industrial que los efectos de las acciones humanas adquieren magnitudes y características cuyos efectos se empiezan a notar y a preocupar por sus graves consecuencias. El tema

²⁸ www.ministeriosdetierras.com/congresodelatierra/conferencias/

ambiental es de naturaleza global y no está circunscrito a un particular territorio. Las emanaciones y vertimientos tóxicos en un país afectan el medio ambiente de los países vecinos hasta grandes áreas que abarcan continentes enteros.

Las normas de protección del medio ambiente se han incorporado en el nivel más alto del ordenamiento jurídico, es decir, en las constituciones de muchos países. Nuestro país no ha sido ajeno a esta evolución. Para los efectos de este trabajo, señalaré a manera de punto de partida la carta política de 1993. En ella por primera vez se incorpora "el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida" dentro del catalogo de derechos Fundamentales, como lo vemos en el inciso 22 que.²⁹

III.2.2.2. ACUERDO DE LOS PUEBLOS Y NUESTRA MADRE TIERRA.

De incrementarse el calentamiento global en más de 2° C, a lo que nos conduciría el llamado "Entendimiento de Copenhague" existe el 50% de probabilidades de que los daños provocados a nuestra Madre Tierra sean totalmente irreversibles. Entre un 20% y un 30% de las especies estaría en peligro de desaparecer. Grandes extensiones de bosques serían afectadas, las sequías e inundaciones afectarían diferentes regiones del planeta, se extenderían los desiertos y se agravaría el derretimiento de los polos y los glaciares en los Andes y el Himalaya. Muchos Estados insulares desaparecerían y el África sufriría un incremento de la temperatura de más de 3° C. Así mismo, se reduciría la producción de alimentos en el mundo con efectos catastróficos para la supervivencia de los habitantes de vastas regiones del planeta, y se incrementaría de forma dramática el número de hambrientos en el mundo, que ya sobrepasa la cifra de 1.020 millones de personas.³⁰

III.2.3. CONVENCIONES DEL CUIDADO DE LA TIERRA

Para vivir en armonía con la naturaleza debemos reconocer que no solo los seres humanos tenemos derechos, sino que también el planeta los animales, las plantas y todos los seres vivos, tienen derecho que debemos de respetar.

Lo que nos está pasando ahora con el cambio climático, se debe precisamente a la falta de respeto de los derechos de la madre tierra. La organización de las Naciones Unidas es la institución encargada de hacer respetar los derechos de la Madre Tierra y de los demás seres vivos. El gran

²⁹ ²⁹ www.ministeriosdettierras.com/congresodelatierra/conferencias/

³⁰ ³⁰ www.ministeriosdettierras.com/congresodelatierra/conferencias/

desafío de las naciones unidas del siglo XXI, es pensar y velar por los derechos de todos.

Sé que esta tarea no será fácil muchas personas, en particular abogados van a decir que solo los seres humanos tenemos derechos. Sé que nuestro planteamiento es difícil de aceptar porque algunos seres humanos se creen el ombligo del mundo y del Universo; pero sé también, que al final se impondrá la razón, la sensatez y la realidad porque la Vida Humana No es posible sin nuestra Madre Tierra.

Los 192 gobiernos tienen el desafío de consensuar la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, para contribuir a esta tarea hay la proposición de 4 Derechos, que en principio, deberían estar en esta Declaración:

El derecho a la vida que significa el derecho a existir.

El derecho a que ningún ecosistema, ninguna especie animal o vegetal, ningún nevado, río o lago sea eliminado o exterminado por una actitud irresponsable de los seres humanos.

Los humanos tenemos que reconocer que también la Madre Tierra y los otros seres vivos tienen derecho a existir y que nuestro derecho termina allí donde empezamos a provocar la extinción o eliminación de la naturaleza.

III.2.3.1. EL DERECHO A LA REGENERACIÓN DE BIOCAPACIDAD.

La madre tierra tiene que poder regenerar su Biocapacidad. La actividad humana sobre el planeta tierra y sus recursos no pueden ser ilimitados. El desarrollo no puede ser infinito. Hay un límite, y ese límite es la capacidad de regeneración de las especies animales, vegetales, forestales, de las fuentes de agua y de la propia atmósfera. Si los seres humanos consumimos y peor aún, derrochamos más de lo que la Madre Tierra es capaz de reponer o recrear entonces estamos matando lentamente nuestro hogar estamos asfixiando poco a poco a nuestro planeta, a todos los seres vivos y a nosotros mismos.

El derecho a una vida limpia, que significa el derecho de la Madre Tierra, a vivir sin contaminación. Porque no solo los humanos tenemos derechos a vivir bien; sino que también los ríos los peces, los animales, los árboles y la tierra misma tienen el derecho a vivir en un ambiente sano, libre de envenenamiento e intoxicación.

El derecho a la armonía y al equilibrio con todos y entre todos y todo.

Es el derecho de hacer reconocida como parte de un sistema del cual todo, y todos, somos interdependientes. Es el derecho a convivir en equilibrio con los seres humanos en el planeta hay millones de especies

vivas, pero solo los seres humanos tenemos la conciencia y la capacidad de controlar nuestra propia evolución para promover la armonía con la naturaleza.

Hasta ahora, los humanos hemos sido prisioneros de las fuerzas del capitalismo desarrollista que colocan al hombre como el dueño absoluto del planeta. Ha llegado la hora de reconocer que la tierra no nos pertenece, sino que nosotros pertenecemos a la tierra. Que nuestra misión en el mundo es velar por los derechos, no solo de los seres humanos, sino también de la Madre Tierra y de todos los seres vivos. (Evo Morales Ayma Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia).³¹

III.3 ANÁLISIS Y TABLAS COMPARATIVAS DE TIERRAS FISCALES REVERTIDAS EN BOLIVIA

En esta parte se realizará un análisis comparativo en cuadros sobre tierras identificadas como fiscales en anteriores gobiernos y ahora revertidas al Estado:

- ❖ Periodo de 1996 – 2009 tierras por sanear: 55,633,409 en un 52,11%; Tierras Saneadas 40.508,710; 37, 95%; en proceso de saneamiento 10,94%.
- ❖ Tierra Titulada y Saneada por gestión Superficie: 40,5 millones de hectáreas.
- ❖ Tierra Fiscal Identificada Superficie: 13,7 millones de hectáreas.
- ❖ Cuadros comparativos de Tierras Fiscales Disponibles y no Disponibles en un total de 13.7 millones de Hectáreas.
- ❖ Tierras recortadas, declaradas fiscales y redistribuidas por gestión de gobierno en un total de: 1,077,889.
- ❖ Periodo de 1996 – 2005 se dio un total de 9,321,525 hectáreas.
- ❖ Periodo de 1996 – 2005 se dio un total de 31,187,185, hectáreas y revertidas y declaradas como tierras fiscales con una superficie de 106,886.

³¹ PERIÓDICO DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUAS, pag. 4.

CAPITULO IV

PERCEPCIÓN DE ENTENDIDOS EN LA MATERIA

“PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL USUFRUCTO AGRARIO, SOBRE TIERRAS FISCALES DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN DE TIEMPO Y USO”

ASPECTOS GENERALES

ARTÍCULO 1 (OBJETIVO).-

El presente reglamento tiene por objeto establecer de manera precisa las normas jurídicas, administrativas, así como el procedimiento a efectuarse para el debido al usufructo agrario, para tierras fiscales del estado y su determinación de tiempo y uso, en aplicación a la disposición décima de la Ley 3545 de modificaciones a la Ley N° 1715 y Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

ARTÍCULO 2 (USUFRUCTO AGRARIO, PARA TIERRAS FISCALES DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN DE TIEMPO).

Se entenderá como usufructo agrario, a aquellas tierras fiscales no disponibles del estado otorgado a entidades públicas con un determinado fin limitando el tiempo de uso y limitando el derecho propietario.

ARTÍCULO 3 (ALCANCE DEL USUFRUCTO AGRARIO EN TIERRAS FISCALES NO DISPONIBLES).

Se procederá al usufructo agrario de Tierras Declaradas Fiscales:

A cualquier Institución Pública del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Fuerzas Armadas
- Universidades
- Otras Instituciones Públicas

ARTÍCULO 4 (OBLIGACIONES).

La obligación es para estrictamente Instituciones Públicas para que accedan a la dotación de Tierras Declaradas Fiscales:

Universidades.- deberán tener un proyecto de Educación Superior, para la formación de futuros Recursos Humanos y mejorar la vida de donde se acentué esta misma.

Fuerzas Armadas.- la obligación es netamente para la creación de Cuarteles, Centros de Entrenamiento Poligonal, a la misma vez, con la estricta regla de trabajar la tierra en Agricultura, Ganadería, Avicultura.

Otras Instituciones Públicas.- con el fin de Trabajar la tierra y mejorar la del cantón, Provincia o departamento donde se encuentren.

Estas Instituciones Públicas deberán cumplir estrictamente respetando la esencia de la Ley 3545 y D.S. 29215 sobre Función Social o Función Económico Social, sin dejar de lado su fin para la cual fueron dotadas.

ARTÍCULO 5 (SOLICITUD)

La Institución Pública, (Persona Jurídica), interesada en la dotación de Tierras Declaradas Fiscales, podrá hacer su solicitud, en cualquiera de las Direcciones Departamentales del INRA en los cuales se tiene determinado un nombre como **Proyecto Avocación**, de los nueve departamentos, presentando con ello el proyecto de esa Institución Pública con el fin, misión y visión que tenga, para mejoras del cantón, provincia o departamento, en la cual se requiera la dotación de Tierras Declaradas Fiscales.

ARTÍCULO 6 (PRESENTACIÓN)

Podrán presentar una solicitud de Usufructo, (Personas Jurídicas) representado a una Entidad o Institución Pública, respecto a áreas identificadas como Tierras Declaradas Fiscales.

ARTÍCULO 7 (VERIFICACIÓN)

Esta solicitud entrara al proceso de saneamiento, en la cual tienen identificadas las Tierras Declaradas Fiscales, en todo el territorio Nacional.

ASPECTOS ESPECÍFICOS

ARTÍCULO 8 (PROCEDIMIENTO)

Una vez verificado la etapa de saneamiento, de conformidad con lo establecido por el Art. 280 del D.S. 29215 en base a la avocación, se determinara el área de Saneamiento Simple de oficio del predio a nombre de la Institución Pública que la solicitare.

ARTÍCULO 9 (IMPROCEDENCIA DE LA DOTACIÓN DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES)

La improcedencia procederá, cuando esta Institución Pública no tenga una visión, misión, o que tengan fines de investigación científica, educación y salud, mandatos constitucionales especificados o relativos a

defensa nacional o conservación del orden público, o no esté acorde con el fin dado en el D.S. 29215.

ARTÍCULO 10 (LUGAR Y PLAZO PARA LA DOTACIÓN DE TIERRAS DECLARADAS FISCALES)

Se dará en todo el territorio nacional donde se identifiquen superficies de Tierra Fiscales por el Estado Plurinacional de Bolivia, y para la dotación a Instituciones Públicas (FF.AA, Universidades), se solicitarán ante las Direcciones Departamentales (INRA), y se regirán por los mismos pasos del reglamento de saneamiento según el Decreto Supremo 29515, como explica en forma general para dotar la tierra, con la diferencia que se dará en calidad de Usufructo, una superficie de Tierras Fiscales No Disponibles.

ARTÍCULO 11 (TIEMPO DE USO Y REVERSIÓN)

El tiempo de uso deberá de ser solo por 30 años, el mismo que se irá renovando cumplido el plazo establecido, cuando esta Institución Pública (FF.AA, Universidades) no haya dejado de cumplir con fin que le dio origen y mientras dure la causa que le dio motivo, constituyendo el fin específico la forma de adquirir y conservar este derecho de usufructo.

La reversión se dará cuando estas Instituciones Públicas (FF.AA, Universidades), ya no cumplan con el fin que le dio motivo y constituyendo el fin específico la forma de conservar este derecho de Usufructo.

ARTÍCULO 12 (APLICACIÓN)

Esta reglamentación regulará el procedimiento del Usufructo Agrario en Tierras Declaradas Fiscales No Disponibles, para Instituciones Públicas (FF.AA., Universidades Públicas) antes, durante y después.

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 13 (VIGENCIA)

El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación mediante Resolución Administrativa. Su modificación estará sujeta al mismo procedimiento de aprobación.