

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



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN
DEL CEBU N°1126/02

MONOGRAFÍA

**“LA NECESIDAD DE ELABORAR EL REGLAMENTO INTERNO QUE
REGULE LAS SANCIONES PECUNIARIAS A LOS ACTOS
FRAUDULENTOS DEL PROPIETARIO DENTRO DEL PROCESO DE
SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, DESCRITO EN EL
DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215 DE LA LEY N° 3545”**

Para optar el Título Académico
de Licenciada en Derecho

Institución: INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

Postulante: GIOVANA CRUZ ZEBALLOS

Tutor Académico: DR. JUAN RAMOS MAMANI

Tutor Institucional: DRA. LUZ MARINA ORTIZ VILLARROEL

LA PAZ - BOLIVIA
2010

DEDICATORIA

*A mis padres Edgar Eloy Cruz Saravia y
Celia Zeballos, mis hermanos Andrés
y Marco Antonio Cruz Z. por todo el apoyo
incondicional que me brindaron en la
realización del presente trabajo.*

AGRADECIMIENTOS

Al responsable Jurídico de la UCSS del INRA

Dr. Omar Laguna Espinoza y mi tutora

institucional Dra. Luz Marina Ortiz Villarroel

por su valiosa colaboración y desprendimiento

durante mi permanencia de Trabajo Dirigido

en esta Institución.

Un reconocimiento especial para el Dr. Juan

Ramos Mamani, que con sus valiosas

observaciones, me ha guiado durante el proceso

de elaboración del presente trabajo.

PRÓLOGO

El trabajo de La necesidad de elaborar el Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, descritos en el Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria a la Reforma Agraria, va a ser un aporte valioso, para el Instituto Nacional de Reforma Agraria y más específicamente para la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento (UCSS), en este sentido resalto el trabajo de la universitaria Giovana Cruz Zeballos, quien en relación directa con los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad e investigación por presuntos fraudes cometidos en su sustanciación establece la necesidad de elaborar un Reglamento Interno las sanciones por los referidos actos. Considero como Tutora Institucional que la creación de este Reglamento será de mucha valía y sus efectos imprescindibles para el desarrollo de la UCSS.

En este trabajo se observa puntualmente la necesidad de elaborar este proyecto desde el espíritu de la Ley hasta los factores que lo conllevan al observar con preocupación la inaplicabilidad del artículo 271 del D.S. N° 29215, es por eso que se debe coadyuvar en la aprobación del proyecto propuesto en este trabajo.

En este trabajo veo con mucho beneplácito y satisfacción que propuestas como esta sean escuchadas y atendidas por las principales autoridades del INRA para que se convierta en una realidad, pensando que nuestra sociedad tenga un mejor mañana para el desarrollo de Bolivia.

Dra. Luz Marina Ortiz Villarroel

Tutora Institucional

INDICE GENERAL

CAPÍTULO I ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

<i>Dedicatoria</i>	1
<i>Agradecimiento</i>	2
<i>Prólogo</i>	3
<i>Índice</i>	4
<i>Introducción</i>	8
<i>1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN METODOLÓGICA</i>	10
1. <i>ENUNCIADO DEL TEMA DE MONOGRAFÍA</i>	10
2. <i>FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA</i>	10
3. <i>DELIMITACIÓN DEL TEMA</i>	16
4. <i>MARCO DE REFERENCIA</i>	18
4.1. <i>Marco Teórico</i>	18
4.2. <i>Marco Histórico</i>	19
4.3. <i>Marco Conceptual</i>	22
4.5. <i>Marco Jurídico Positivo</i>	28
5. <i>PROBLEMATIZACIÓN</i>	35
6. <i>OBJETIVOS</i>	36
6.1. <i>Objetivo General</i>	36
6.2. <i>Objetivos Específicos</i>	37
7. <i>ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS</i>	37
7.1. <i>MÉTODOS</i>	37
a) <i>Método deductivo</i>	38
b) <i>Método de medición</i>	38
c) <i>Método exegético</i>	38

7.2. TÉCNICAS.....	39
a) Fichas bibliográficas.....	39
b) Observación.....	39
c) Entrevistas.....	39

CAPÍTULO II DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFÍA

1. ANTECEDENTES.....	40
1.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA.....	41
2. LA REFORMA AGRARIA DEL 02 DE AGOSTO DE 1953.....	43
2.1. RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA.....	43
2.2. DESVENTAJAS DEL DECRETO LEY N° 03464.....	45
3. INTERVENCIÓN AL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y AL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.....	47
4. LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA	
4.1. OBJETO DE LA LEY.....	49
4.2. EL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.....	50
4.3. CLASIFICACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA	57
4.4. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	59
4.5. FINALIDADES DEL SANEAMIENTO.....	59
5. REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715 APROBADO POR D.S. N° 25763	
5.1. PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO.....	60
a) Relevamiento de Información en gabinete y campo.....	61
b) Evaluación Técnico Jurídica.....	66
c) Exposición Pública de Resultados.....	79
d) Resolución definitiva emergente del procedimiento de saneamiento...	81
6. LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	87
6.1. OBJETO DE LA LEY.....	87
6.2. FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL.....	88

7. REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, D.S. N° 29215.....	90
7.1. FUNCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL.....	90
7.1.1. Cumplimiento de la Función Social.....	90
7.1.2. Cumplimiento de la Función Económico Social.....	91
a) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad ganadera.....	91
b) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad agrícola.....	92
c) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad mixta o agropecuaria	93
d) Áreas efectivamente aprovechadas en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo	
e) Áreas de descanso.....	93
f) Áreas de proyección de crecimiento.....	94
g) Servidumbres Ecológico Legales.....	96
7.2. SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA.....	97
7.3. ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO.....	98
7.3.1. Preparatoria.....	98
7.3.2. De Campo.....	102
7.3.3. De Resolución y Titulación.....	108
7.3.3.1. Resoluciones para procesos titulados.....	108
7.3.3.2. Resoluciones para procesos agrarios en trámite.....	111
7.3.3.3. Resoluciones para poseedores.....	113
7.4. CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO Y ERRORES EN EL PROCESO.....	116
7.5. CRITERIOS PARA LA VALORACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA	
a) Fraude en la Función Económico Social.....	117
b) Fraude en la Antigüedad de la Posesión.....	118
c) Fraccionamientos Fraudulentos.....	119
d) Fraude en la Acreditación de Títulos Ejecutoriales o expedientes Agrarios	

e) Sanciones a Acciones Fraudulentas del Propietario.....	120
8. LA APLICACIÓN DEL ART. 271 DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215 DE LA LEY N° 1715 MODIFICADO POR LA LEY N° N3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	120
8.1. PROCESOS DE SANEAMIENTO DE PREDIOS CON LA EMISIÓN DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINA Y ESTABLECE FRAUDES EN SU SUSTANCIACIÓN.....	121
8.2. INAPLICABILIDAD DEL ART. 271 DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215.....	122
8.3. COSTOS Y DAÑOS CAUSADOS AL ESTADO.....	123
9. PROYECTO DEL REGLAMENTO INTERNO DE SANCIONES A ACCIONES FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO EMERGENTES DE LOS FRAUDES DESCRITOS EN EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215.....	124

CAPÍTULO III ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

1. CONCLUSIONES	127
2.RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.....	132
ANEXOS.....	133
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Entre 1990 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates y de levantamientos de campesinos e indígenas que dieron vida a la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria la Ley N° 1715, los principales impugnadores fueron los grupos de poder del oriente y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente. Diez años más tarde esos levantamientos encuentran respuesta un 28 de noviembre de 2006 con la promulgación de la Ley N° 3545 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que establece fundamentalmente que la tenencia de la tierra debe ser demostrada bajo la Función Social y la Función Económica Social que ésta cumple, el contenido del presente trabajo describe brevemente los antecedentes históricos, mediante una visión de hechos acaecidos que establecen las políticas de la Reforma Agraria para una mejor comprensión del espíritu de la Ley; así como de lo que conlleva todo el proceso de saneamiento desde sus objetivos, modalidades, y etapas.

Además, que entre las innovaciones de esta nueva normativa se encuentra los fraudes cometidos dentro del proceso de saneamiento como ser fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, fraude en la antigüedad de la posesión, fraccionamientos fraudulentos y fraude en la acreditación de Título Ejecutoriales y antecedentes agrarios lo que conlleva la anulación de actuados en el mismo, incluso lo dispuesto en el artículo 271 Reglamento referido que establece las sanciones pecuniarias por los actos fraudulentos señalados precedentemente cometidos por el propietario dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria; observando la inaplicabilidad de este artículo obteniendo información numérica sobre la cantidad de Resoluciones Administrativas dictadas por el Director Nacional del INRA donde se establecen y determinan actos fraudulentos, no obstante no se aplica el citado artículo.

Luego de este pormenorizado análisis se fundamenta la inaplicabilidad de las sanciones pecuniarias al propietario por los actos fraudulentos dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria y la necesidad de elaborar un Reglamento Interno que regule dichas sanciones pecuniarias, realizando una especificación de los costos por los daños al Estado cuadruplicando los mismos, los factores que conlleva para su determinación, el plazo para su pago, así como de los mecanismos efectivos para su cobro coactivo.

Finalmente se vierten conclusiones, basado en todo el análisis y desarrollo del presente trabajo, así también las pertinentes sugerencias y recomendaciones para la realización efectiva de este proyecto destacando las ventajas que implica. Por otro lado, para una mejor comprensión y comprobación, se tiene los anexos y la bibliografía.

La postulante

I DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN METODOLÓGICA

1. ELECCIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFÍA O DE ESTUDIO

“LA NECESIDAD DE ELABORAR EL REGLAMENTO INTERNO QUE REGULE LAS SANCIONES PECUNIARIAS A LOS ACTOS FRAUDULENTOS DEL PROPIETARIO DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, DESCRITO EN EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215 DE LA LEY N° 3545”

2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Desde la Reforma Agraria, se ha luchado contra el latifundio, el acaparamiento de tierras, incluso con la intervención del 24 de noviembre de 1992 al Consejo Nacional de Reforma Agraria y al Instituto de Colonización e instauración del proceso de saneamiento sobre la propiedad agraria mediante la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria el 18 de octubre de 1996 y su Reglamento aprobado por D.S. N° 25763, con el objetivo de controlar de manera transparente las irregularidades en la adquisición de la propiedad agraria, tanto en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) como en el Instituto Nacional de Colonización (INC); empero, al continuar las irregularidades en la adquisición de la propiedad agraria, se vio la necesidad de modificar la Ley y el Reglamento citados e implementar nuevas disposiciones a las falencias de dicha normativa, por lo que se promulgó la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, de fecha 28 de noviembre de 2006 y su Reglamento el D.S. N° 29215 de 02 de agosto de 2007.

El art. 17 de la Ley N° 3545 señala que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio; es el órgano técnico ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, entre sus atribuciones está la de sustanciar y resolver los procesos de reversión, expropiación, distribución de tierras fiscales y el **saneamiento de la propiedad agraria**, por lo que el Director Nacional del INRA, dictará las resoluciones administrativas y resoluciones finales en los procedimientos agrarios administrativos de saneamiento, reversión, expropiación, distribución de tierras fiscales y otros, conforme a la Ley y lo dispuesto por el Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 3545.

Por otro lado, el art. 64 del referido cuerpo legal establece que el saneamiento de la propiedad agraria es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

Asimismo, en el art. 66 señala que el saneamiento tiene las siguientes finalidades:

- La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social definidas en el art. 2 de la Ley N° 3545, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante

procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso.

- El catastro legal de la propiedad agraria.
- La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
- La titulación de procesos agrarios en trámite.
- La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta
- La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla con la Función Económico Social.
- La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.
- La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico social.¹

Entre las más importantes implementaciones del D.S. N° 29215 Reglamento de la Ley N° 3545, se encuentra la dispuesta por el art. 266, referente al **Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento** donde se establece, que la Dirección Nacional del INRA a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las direcciones departamentales, asimismo de oficio o a denuncia **podrá disponer la investigación en gabinete y campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos** descritos en el Reglamento mencionado, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o

¹ Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria art. 66

actividades cumplidas y como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento se puede disponer, la anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, graves, faltas o errores de fondo, la convalidación de actuados de saneamiento, la prosecución de los mismos o el inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables, actividades que se desempeñan en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento que es donde vengo desarrollando mi trabajo dirigido.

Los fraudes a identificarse dentro de la sustanciación del proceso de saneamiento son:

- ***Fraude en la antigüedad de la posesión.-*** (art. 268 del Reglamento aprobado por D.S. N° 29215) Si existiera denuncia o indicios de fraude respecta a la antigüedad de la posesión (*18 de octubre de 1996*), de comprobarse el fraude, se dispondrá la nulidad de actuados y declarará la ilegalidad de la posesión.
- ***Fraccionamientos fraudulentos.-*** (art. 269 del Reglamento aprobado por D.S. N° 29215) Si existiera denuncias o indicios de fraccionamientos de medianas propiedades o empresas agropecuarias realizados con la finalidad de acogerse al régimen previsto para las pequeñas propiedades, eludir el pago de precios de mercado, la verificación d la Función Económico Social u obtener algún beneficio que no le corresponda, que hubiesen ocurrido antes, durante o después del relevamiento de información en campo. Se dispondrá la nulidad de actuados, la verificación de la Función Económico Social y la adecuación correcta al régimen de propiedad que corresponda al predio, sin perjuicio de que el INRA asuma las medidas legales en la vía administrativa u ordinaria, contra los presuntos responsables.

- ***Fraude en la acreditación de Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios.-*** (art. 270 del Reglamento aprobado por D.S. N° 29215) Cuando se presenten Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios manifiestamente alterados o fraguados y sin respaldo en registros oficiales del Instituto Nacional de Reforma Agraria o cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento, darán lugar a la presunción de ilegalidad de la posesión.
- ***Fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social (FES).-*** (art. 160 del Reglamento aprobado por D.S. N° 29215) Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la FES, se realizará la investigación recurriendo a información anterior, actual o posterior al relevamiento de información en campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e inspección directa en el predio para establecer el verdadero cumplimiento de la FES al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios objetados si se comprueba el fraude.

Si emergente del Control de Calidad en los procesos de saneamiento de determinados predios se *identifica actos fraudulentos en la sustanciación de los mismos*, determinados y establecidos mediante la correspondiente Resolución Administrativa firmada por el Director Nacional del INRA, independientemente de los efectos que éstos producen, corresponde la aplicación del art. 271 del D.S. N° 29215 referente a las **SANCIONES A ACCIONES FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO** que establece “...respecto de los casos de fraude descritos en los artículos precedentes, se impondrán sanciones pecuniarias a los infractores, a ser canceladas en un plazo de sesenta (60) días que tomarán como base los costos y daños

ocasionados, cuadruplicando los mismos de acuerdo al reglamento interno a aprobarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que además establecerá los mecanismos efectivos para su cobro coactivo”, pues se observa que los actos fraudulentos referidos causan costos y daños al Estado, y éstos muchas veces son realizados en complicidad con los funcionarios responsables de la ejecución del proceso de saneamiento.

No obstante, ***la disposición de este artículo es inaplicable***, pues desde la promulgación de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, su Decreto Reglamentario N° 29215 de 02 de agosto de 2007 y consecuentemente del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento en la sustanciación de los diferentes procesos de saneamiento si bien se ha identificado actos fraudulentos del propietario en la sustanciación de los mismos con el registro de actividad ganadera, agrícola, mejoras que no existían en el predio, antecedentes agrarios que no se sobreponen al predio objeto de saneamiento, fraude en la antigüedad de la posesión, además que mucho de estos actos son realizados en complicidad con los mismos funcionarios del INRA, etc. Resultando como consecuencia el acaparamiento de tierras de incluso hasta más de 10.000,0000 ha; por lo que al determinarse y establecerse fraudes en la sustanciación de procesos de saneamiento, se dicta las correspondientes Resoluciones Administrativas por el Director Nacional; observándose que hasta el día de hoy, ***en ninguna de estas resoluciones se ha dispuesto la referida disposición y por consiguiente no se ha dado aplicabilidad ni se ha efectivizado dicha sanción pese a los costos y daños ocasionados al Estado boliviano.***

Por lo que, resulta necesario la elaboración de un ***REGLAMENTO INTERNO REFERENTE A LAS SANCIONES A ACCIONES***

FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO EN LA SUSTANCACIÓN DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE TIERRAS, reglamentaría las sanciones pecuniarias a los infractores, parámetros de costos y daños, ocasionados y los mecanismos efectivos para su cobro coactivo, resultando favorable para el Estado pues no dejaría impune dichas acciones fraudulentas por los costos y daños ocasionados; además, que serviría de ejemplo en los nuevos procesos de saneamiento de manera que se prevengan los mismos

3. DELIMITACIONES DEL TEMA DE MONOGRAFÍA:

a) Tema o materia

El presente trabajo está delimitado al área de la ciencia del Derecho Social, específicamente en materia agraria, cuyo desarrollo en nuestro país se ha reflejado a través de una variedad de normativa agraria, especialmente la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que modifica la Ley N° 1715 y su Decreto Reglamentario N° 29215, que regulan diferentes temas agrarios entre ellos objeto de estudio para la monografía, es del **saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia** concretamente las sanciones a actos fraudulentos del propietario dentro de la sustanciación del mismo; utilizándose además, una variedad de normativa para tener más clara la figura, como ser la Guía del Cumplimiento de la Función Económico Social, Guía del Encuestador Jurídico durante las pericias de campo, Guía de Evaluación Técnico Jurídica.

b) Espacio

El presente perfil de monografía se realizará delimitándose al espacio geográfico que comprende la jurisdicción de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, más específicamente la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento ya que en ésta se realiza el control de calidad en la sustanciación del proceso de saneamiento en todas sus etapas respecto a diferentes predios, a objeto de identificar posibles fraudes emergentes de los actos fraudulentos del propietario, de manera que con la elaboración del Reglamento propuesto se pueda dar su aplicabilidad.

c) Tiempo

Para el desarrollo del presente trabajo, se ha visto tomar un espacio temporal que abarca desde la gestión 2008, fecha en la que dentro de la normativa agraria, jurídico administrativa se ha aprobado mediante Resolución Administrativa N° 037/2008 de fecha 26 de febrero de 2008, la nueva estructura organizacional conjuntamente su Manual de Organización y Funciones en base a una nueva distribución planificada administrativa y conforme las competencias y atribuciones específicas del Instituto Nacional de Reforma Agraria, donde se crea la Unidad de Fiscalización para posteriormente mediante Resolución Administrativa N° 095/2008 de 16 de abril de 2008 dicha Unidad cambiar la denominación por la de "*Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento*", que es donde vengo realizando mi trabajo dirigido y por consiguiente donde se efectúa el Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento en los procesos de saneamiento de diferentes predios hasta la presente

fecha, emitiéndose las resoluciones administrativas correspondientes respecto a la identificación de fraudes en la sustanciación del proceso de saneamiento y consecuentemente los actos fraudulentos cometidos por los propietarios en la sustanciación del mismo.

4. BALANCE DE LA CUESTIÓN O MARCO TEÓRICO O DE REFERENCIA

a) Teórico

Se han desarrollado varias teorías al respecto de las normas jurídicas y su aplicación a la realidad social, ya que es posible citar varias teorías que respalden la investigación que se pretende realizar, por lo que es conveniente utilizar la teoría que está vinculada al tema de forma directa, es así que se contempla la teoría positivista como la mejor opción.

La teoría Positivista de Hans Kelsen, plantea una primacía de la norma jurídica sobre los demás ámbitos de la sociedad y del ser humano, será útil para la investigación toda vez que el tema propuesto deberá ser sustentado por una normativa objetiva jurídica, justa y equitativa².

La investigación será fundamentada en la Teoría Positivista, puesto que el objeto de estudio está relacionado con el mundo jurídico. Asimismo, la propuesta de Monografía importa la elaboración de un Reglamento Interno en base a una norma en particular que es el art. 271 del Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con tal efecto la teoría positivista será de gran utilidad para la creación de normas que no

² SQUELLA, Agustín. Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos. México Fontamara 1998. Pág. 224

atenten al orden jurídico vigente en nuestro país y más bien vaya a favor del estado boliviano.

b) Histórico

La existencia del Derecho Agrario como fenómeno histórico no ha existido siempre; esta aparece a partir del momento en que se dan una serie de condiciones económicas, políticas, sociales e incluso culturales, lo que permite su nacimiento. Al no ser el Derecho Agrario un fenómeno constante en el mundo jurídico, y al encontrar su razón de ser en virtud de una serie de condiciones extrajurídicas, resulta un Derecho Histórico³.

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

³ HERNÁIZ, Irene y PACHECO, Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia, dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Edit. Fundación Tierra. . La Paz – Bolivia 2000.

Dichas investigaciones, planteadas por la doctrina italiana, tienen su origen con la aparición en el mundo jurídico de la Revista "Di Diritto Agrario", cuyo primer ejemplar vio la luz pública en el año 1922, gracias a la labor tesonera de Giangastone Bolla, con la creación de la primera Cátedra de Derecho Agrario que se inauguró en Pisa, en el otoño de ese mismo año y cuyo titular fue el mismo Bolla⁴.

Los estudios realizados en gran parte del siglo XVIII no se tomaron como origen del Derecho Agrario como ciencia, todas las acciones tomadas hasta el momento fueron desvirtuadas por el Código Napoleónico de 1804 y como representación jurídico- política de las ideas revolucionarias de la época, es decir, la instauración del derecho de libertad del individuo y de la tierra como símbolo del Feudalismo, las consecuencias fueron negativas. Para la doctrina, durante la revolución francesa el individuo era el centro de toda riqueza y la propiedad de la tierra se encontraba ligada a la voluntad de éste.

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

⁴I.N.R.A. Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 2010.

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

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

- **Capitalismo**
- **La Ruptura de la Unidad del Derecho Privado**
- **La Evolución del Esquema Jurídico Constitucional⁵**

En Bolivia con la Constitución Política del Estado de 28 de octubre de 1938, por primera vez se toma en cuenta al campesino, señalando en el art. 165 “El Estado reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas, art. 166 “La legislación indígena y agraria se sancionará teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país”, art. 167 “*El Estado fomentará la educación del campesino, mediante núcleos escolares indígenas que tenga carácter integral abarcando los aspectos económicos, sociales y pedagógicos*”, a partir de ahí que el campesino es tomado como sujeto dentro de la propia sociedad. Posteriormente la Constitución de 1961, introduce ya en el

⁵ HERNÁNIZ, Irene y PACHECO, Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia, dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Edit. Fundación Tierra. . La Paz – Bolivia 2000.

capítulo II el Régimen Agrario y Campesino, que recoge los principios de la Reforma Agraria del 53: *“Las tierras como dominio originario de la nación y las facultades del Estado sobre las definiciones de la propiedad agraria”, “El trabajo como función básica de derecho en los modos de adquirir la propiedad agraria y el derecho a la dotación para los campesinos”. “El reconocimiento a la propiedad comunaria cooperativa y privada”,* así como reconoce a las organizaciones campesinas, conceptos que ayudan en el desarrollo de todo lo que ha sido la evolución en materia agraria en Bolivia.

El proceso agrario en Bolivia está caracterizado por etapas, cada una con sus propios rasgos distintivos: la primera, por la Reforma Agraria iniciada en 1953 y que culmina en 1992, y la segunda que transcurre desde la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria en octubre de 1996, conocido como Ley INRA, hasta el mes de noviembre de 2006, cuando se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley N° 3545, de tal manera que a través de la historia se comprenda la esencia de lo que es la adquisición de tierras, por lo que el Estado vela a nombre de la colectividad regulando transparentemente dicha actividad y por ende los actos fraudulentos del propietario en su contravención.

c) Conceptual

Estado.- Conjunto de los poderes públicos; acepción en que se asimila con un gobierno, del cual se diferencia en cuanto este constituye la encarnación personal de aquel, su órgano ejecutivo. La representación

política de la colectividad nacional; para oponerlo a nación, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales regidos por las mismas leyes y un solo gobierno⁶.

Saneamiento.- Es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho propietario y se ejecuta de oficio o a pedido de parte⁷.

Control.- Comprobación, verificación, inspección, registro.

Supervisión.- Vigilar una obra, tarea, etc., mientras se ejecuta. v.tr. Ejercer alta inspección la persona o entidad que está en la cumbre de una jerarquía⁸.

Seguimiento.- Acción de proseguir lo empezado.

Actos.- Hecho o acción.

Fraude.- En un sentido general, engaño, abuso de confianza, acto contrario a la verdad o a la rectitud. La intención necesaria para caracterizar el fraude es el propósito deliberado de obtener un beneficio injustificado en perjuicio de otra persona.

Los hechos que constituyen el fraude tienen que ocurrir durante el saneamiento⁹.

⁶ CABANELLAS, de las Cuevas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Edición 2005. Edit. Heliasta.

⁷ Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria art. 64

⁸ CABANELLAS, de las Cuevas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Edición 2005. Edit. Heliasta.

Actos Administrativos.- Más propiamente llamados jurídico-administrativos, son los que realiza la administración pública en su calidad de sujeto de derecho público, como manifestación unilateral de su voluntad; por lo cual no entran en ese concepto los ejecutados por aquélla en su calidad de persona jurídica sometida a las normas de derecho civil¹⁰.

Propietarios.- Aquéllos con Títulos Ejecutoriales, que acrediten su identidad o personalidad jurídica.

Subadquirentes.- Aquéllos de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales o en sentencias ejecutoriadas o minutas de compra y venta protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 (*éstos indicar el número de expediente*), a acreditar su derecho y a presentar el título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio, acreditando su identidad o personalidad jurídica.

Beneficiarios.- De predios consignadas en sentencias ejecutoriadas o minutas de compra y venta protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando su identidad o personalidad jurídica, e indicando el número de expediente.

⁹ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Edit. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1990.

¹⁰ MOSTAJO, Machacado Max. La Prepedéutica del derecho administrativo

Poseedores.- Aquéllos que no son propietarios, subadquirentes o beneficiarios, solo una posesión sobre algún predio¹¹.

Costos.- La contabilidad de costos se ocupa de la clasificación, acumulación, control y asignación de costos. Los costos pueden acumularse por cuentas, trabajos, procesos, productos u otros segmentos del negocio.

Los costos sirven, en general, para tres propósitos:

- 1) Proporcionar informes relativos a costos para medir la utilidad y evaluar el inventario (estado de resultados y balance general).
- 2) Ofrecer información para el control administrativo de las operaciones y actividades de la empresa (informes de control).
- 3) Proporcionar información a la administración para fundamentar la planeación y la toma de decisiones (análisis y estudios especiales).

El costo es un recurso que se sacrifica o al que se renuncia para alcanzar un objetivo específico.

Entre los objetivos y funciones de la determinación de costos, encontramos los siguientes:

- ◆ Servir de base para fijar precios de venta y para establecer políticas de comercialización.
- ◆ Facilitar la toma de decisiones.
- ◆ Permitir la valuación de inventarios.

¹¹ Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria art. 294

- ◆ Controlar la eficiencia de las operaciones.
- ◆ Contribuir a planeamiento, control y gestión de la empresa.

Los costos pueden ser clasificados de diversas formas:

Factor de costo: Base de distribución para la asignación de costos, según sea el objeto de costos.

Costo unitario o promedio: Surge de dividir el costo total por un número de unidades¹².

Daños.- En sentido amplio, toda suerte de mal material o moral. Más particularmente, el detrimento, perjuicio o menoscabo que por acción de otro se recibe en la persona o en los bienes. El daño puede provenir de dolo, de culpa o de caso fortuito, según el grado de malicia, negligencia o casualidad entre el autor y el efecto.

Colectividad.- Lo contrario a individual, sobre todo en cuanto a la propiedad. Sistema económico y social basado en la comunidad.

Sanción.- SOCIAL. Todo género de coacción o amenaza que un grupo organizado, al menos rudimentariamente, dirige contra quienes desconocen las reglas que integran la manifestación de su modo de ser, actuar y entender las relaciones internas y externas. Pena por la

¹² OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Edit. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1990.

violación de una Ley, pena que se impone al que ha cometido una falta.
Castigo.

Pecuniaria.- Entre los romanos, dinero¹³.

Reglamento.- Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la Administración Pública Federal. Su objeto es aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere para hacer más asequible su aplicación.

El reglamento es una norma jurídica de carácter general dictada por el poder ejecutivo. Su rango en el orden jerárquico es inmediatamente inferior a la ley, y generalmente la desarrolla.

Su dictación corresponde tradicionalmente al Poder Ejecutivo, aunque los ordenamientos jurídicos actuales reconocen potestad reglamentaria a otros órganos del Estado.

Por lo tanto, según la mayoría de la doctrina, se trata de una de las fuentes del Derecho, formando pues parte del ordenamiento jurídico. La titularidad de la potestad reglamentaria viene recogida en las

¹³ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Edit. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1990.

constituciones. También se le conoce como reglamento a la colección ordenada de reglas o preceptos¹⁴.

d) Jurídico

El presente Marco Jurídico, abarca la actual normativa necesaria para la elaboración de la monografía, que regula el ámbito agrario en nuestro país; sin embargo, debido a que la elaboración del Reglamento Interno a actos fraudulentos del propietario emergentes de los fraudes descritos en el Reglamento de la Ley N° 1715 modificado por Ley N° 3545 también abarca a los procesos de saneamiento cuyas etapas se hubieren realizado con la anterior normativa agraria la Ley N° 1715 y su Reglamento aprobado por D.S. N° 25763, resulta menester señalar en este marco la normativa vigente en la que se sustanciaros diferentes procesos de saneamiento objetos de Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, para establecer la normativa infringida a momento de la sustanciación del proceso de saneamiento.

LEY 3464 DE REFORMA AGRARIA

El proceso de Reforma Agraria iniciada en el país en 1953, poniendo en vigencia el D.L. N° 3464 de 02 de agosto de 1953, por su naturaleza tenía objetivos muy claros, entre ellos, la eliminación del latifundio improductivo, del sistema de trabajo servidumbral, el acceso irrestricto a la tierra para campesinos e indígenas. En síntesis lo que se pretendía era la reconfiguración de la estructura de tenencia de la tierra, poniendo énfasis en el reparto de tierras a peones y siervos de las haciendas estudio que es importante analizar, toda vez que jurídicamente es el

¹⁴ Apuntes en aula

inicio de la regulación en materia agraria, estableciendo los primeros parámetros de conservación de la tierra estableciendo el génesis de lo que es hoy el cumplimiento de la Función Social y de la Función Económico Social¹⁵.

LEY Nº 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

Después de un lapso de aproximadamente cuatro años de la intervención, luego de un buen intento de concertación entre los sectores sociales, empresariales y la participación de actores institucionales, el 18 de octubre de 1996 fue promulgada dicha Ley cuyos objetivos principales son el garantizar la seguridad jurídica de la propiedad agraria por medio del proceso de saneamiento, establecer un nuevo régimen de acceso a la propiedad agraria mediante la dotación y adjudicación de tierras, el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras comunitarias de origen.

El objeto de enmarcarnos en esta ley, pese a que la misma se encuentra actualmente modificada, es en atención de que varios de los procesos de saneamiento objeto de la presente monografía para identificarse posibles actos fraudulentos, fueron sustanciados con esta Ley.

Artículos 1, 2; 64 al 69, referente al objeto, finalidades del saneamiento, siendo importante para entender la intención del legislador en la elaboración de esta Ley y de esta manera entender las falencias existentes en cuanto a la sustanciación de los procesos de saneamiento con esta normativa y el por qué de los cambios e implementaciones con

¹⁵ D.L. Nº 3464 de 02 de agosto de 1953

la actual normativa agraria, respecto a ampliar y a definir de manera completa los conceptos de Función Social y de Función Económico Social para la adquisición y conservación del derecho propietario de la tierra ¹⁶.

REGLAMENTO DE LA LEY Nº 1715 APROBADO POR D.S. Nº 25763

Art. 168 al 242 al establecer el procedimiento común de saneamiento y lo referente a la Función Social y a la Función Económico Social¹⁷; además de las etapas del proceso de saneamiento que son:

- Relevamiento de Información en gabinete y campo
- Evaluación Técnico Jurídica
- Exposición Pública de Resultados
- Resolución final de saneamiento
- Declaratoria del área saneada

Toda vez que la identificación de los actos fraudulentos por el propietario, se identifican en una de las etapas señaladas, según la sustanciación del proceso de saneamiento.

LEY Nº 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

La finalidad de la política de tierras es la modificación de la estructura de tenencia de la tierra que se sustenta en esta nueva normativa agraria, su

¹⁶ LEY Nº 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA de 18 de octubre de 1996

¹⁷ Reglamento de la Ley Nº 1715 aprobado por D.S. Nº 25763

objeto es modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, así como adecuar y compatibilizar sus disposiciones; además, que surge de la implementación misma del proceso de saneamiento emprendido en 1996, razón por la que trata de superar, aspectos técnicos, administrativos y políticos concretos que habiendo sido identificados como obstáculos, debilidades o necesidades son encarados también con medidas y acciones concretas. Mediante esta Ley el INRA asume la tarea de ejecutar y concluir hasta el año 2013 el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la distribución y la redistribución de las tierras fiscales, con eficiencia, transparencia, equidad y justicia social, en beneficio de la población rural en general, de los empresarios y de los pequeños y medianos productores agropecuarios cuyas propiedades cumplan la Función Social o la Función Económico Social, se utilizará básicamente el art. 1 y 2 respectivamente en cuanto al objeto del saneamiento y al cumplimiento de la Función Social y de la Función Económico Social¹⁸.

DECRETO SUPREMO N° 29215

Con el D.S. N° 29215 de 02 de agosto de 2007, se puso en vigencia el nuevo Reglamento Agrario, documento formulado por un equipo de servidores públicos del Viceministerio de Tierras y del INRA, que fue consensuado con actores agrarios con representación en la Comisión Agraria Nacional.

Por otro lado, el presente Reglamento dispone y faculta en su art. 266 el Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento en la sustanciación de los

¹⁸ Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 28 de noviembre de 2006.

procesos de saneamiento de diferentes predios a objeto de identificar en los mismos, posibles fraudes descritos en el referido cuerpo legal¹⁹.

Por otro lado, modifica las etapas del proceso de saneamiento, reduciéndolas a tres:

- Etapa Preliminar
- Etapa de Campo
- Etapa de Resolución y Titulación

De manera que también se pueda identificar actos fraudulentos del propietario en alguna de estas etapas dentro del proceso de saneamiento.

Asimismo, dicho Reglamento instaura en el art. 271 las Sanciones a acciones fraudulentas del propietario, disponiendo parámetros básicos para la elaboración del Reglamento Interno propuesto y a partir de este artículo es que se irán desprendiendo cada uno de los factores para el desarrollo de la investigación.

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Capítulo Noveno Tierra y Territorio en sus artículos 393 al 404, pues regula el tema tierra, es más incorpora una condición para que el Estado reconozca, proteja y garantice la propiedad individual y comunitaria o colectiva y es que las mismas cumplan una Función Social o una Función Económico Social²⁰.

¹⁹ D.S. Nº 29215 de 02 de agosto de 2007

²⁰ Constitución Política del Estado. La Razón. 06 de agosto de 2009

GUÍA DE ACTUACIONES DEL ENCUESTADOR JURÍDICO DURANTE LAS PERICIAS DE CAMPO

El mismo resulta muy importante, pues se ha podido verificar en distintas oportunidades, que el relevamiento de información, durante las pericias de campo, efectuadas por los encargados jurídicos, no son uniformes e inclusive no siguen los lineamientos establecidos en el Reglamento de la Ley N° 1715 (*actualmente modificada por Ley N° 3545*); por ello se vio, la imperiosa necesidad de concertar criterios, en cuanto a la forma de proceder de los funcionarios jurídicos que ejecutan las pericias de campo, en los niveles Nacional y Departamental; por lo que, con el propósito de garantizar la fidelidad de los datos registrados, las Unidades Nacionales de SA-SIM, CAT-SAN y SAN-TCO, elaboraron conjuntamente el referido documento, aprobado mediante Resolución Administrativa N° R-ADM-0092/99 de 05 de julio de 1999, que contiene una serie de formularios jurídicos consistentes en: Carta de Citación, Carta de Representación Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, Memorándum de Notificación, Acta de Conciliación, Ficha Catastral y su anexo, Designación de Representantes, Declaración Testifical de Identidad y Solicitud de Modalidad de Titulación de Tierras; así como las instrucciones para el llenado de la Ficha Catastral (*principal pieza jurídica de campo*), que sirven de orientación al personal jurídico, encargado de los trabajos de pericias de campo²¹.

GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA

²¹ GUÍA DE ACTUACIONES DEL ENCUESTADOR JURÍDICO DURANTE LAS PERICIAS DE CAMPO aprobado mediante Resolución Administrativa N° R-ADM-0092/99 de 05 de julio de 1999

El Reglamento de la Ley N° 1715, en su Título IV, Capítulo III, Sección i, art 236 al 142, se refiere al alcance y la verificación del cumplimiento de la Función Social y de la Función Económico Social, con arreglo a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley N° 1715, de igual manera por D.S. N° 25848, de 18 de julio de 2000 se modificó dicho Reglamento en sus artículos 236 párrafo III y 238, añadiendo el inciso d) al párrafo III, en la parte relativa a la Función Social y Función Económico Social y siendo que es imperiosa la necesidad de contar con la referida Guía aprobada mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM- 107/2000 de 01 de agosto de 2000, como instrumento reglamentario para dar continuidad a las tareas de saneamiento de la propiedad agraria, en tanto no se cuente con los estudios técnicos necesarios para la determinación apropiada, la misma contiene una explicación sobre los parámetros y metodología a seguirse en la evaluación del cumplimiento de la Función Social o Económico Social aplicable a predios agrarios con Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y poseedores, considerando los diferentes tipos de propiedad, en áreas de saneamiento determinadas, en las tres modalidades; además que el incumplimiento injustificado de los criterios, parámetros y metodología dispuestos, ocasionará las correspondientes sanciones administrativas a los infractores²².

GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA

²² *GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA* aprobada mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM- 107/2000 de 01 de agosto de 2000

Ante la necesidad de uniformar los criterios aplicables a la Etapa de Evaluación Técnico Jurídica correspondiente al procedimiento de saneamiento, en sus distintas modalidades, se elaboró dicha Guía aprobada mediante Resolución Administrativa N° DN ADM 125/99 de 09 de septiembre de 1999, conteniendo una explicación de los “*Criterios Básicos*” que deben orientar el análisis y tratamiento sobre la situación de los predios y el procedimiento de evaluación aplicable a procesos agrarios con Títulos Ejecutoriales, en Trámite y poseedores, considerando los diferentes tipos de propiedad, en áreas de saneamiento predeterminadas. Resulta menester el estudio de esta Guía, toda vez que es en esta etapa, más propiamente en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica donde se realiza la valoración de la etapa de pericias de campo²³. Además, que en esta etapa se determina el cumplimiento de la Función Social o de la Función Económico Social, sugiriendo el tipo de resolución final de saneamiento a dictarse; cabe resaltar que esta etapa se encontraba vigente con la anterior normativa, vale decir la Ley N° 1715 y su reglamento.

5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFÍA

Si bien se encuentra consignado en el Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el art. 271 referente a las Sanciones a actos fraudulentos del propietario emergentes de la identificación de fraudes dentro del proceso de saneamiento de tierras, en nuestra realidad se comprueba la inaplicabilidad de dicho artículo, quedando aún impune dichos actos fraudulentos pese a existir daños y costos ocasionados al

²³ GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA aprobada mediante Resolución Administrativa N° DN ADM 125/99 de 09 de septiembre de 1999

Estado boliviano y afectando a la colectividad y a la esencia de la normativa misma que es la de acabar con el latifundio, el acaparamiento de tierras y por el contrario la dotación de tierras a las comunidades indígenas y campesinas es decir a los más necesitados que no tienen tierras, pues de nada sirve la implementación de este artículo si el mismo no es aplicable, hecho que se demostrará durante el desarrollo de la investigación; por lo que, es necesario ante la identificación de dichos actos fraudulentos cometidos por el propietario, efectuar las sanciones pecuniarias en base a los costos y daños ocasionados al Estado.

Por este motivo es que se tiene a presentar la siguiente cuestionante:

¿Por qué la necesidad de elaborar el Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias por los actos fraudulentos del propietario dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria descrito en el Decreto Reglamentario N° 29215?

6. LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

a) Objetivo General

Demostrar la necesidad de reglamentar las sanciones a acciones fraudulentas del propietario, considerando que actualmente se ha identificado fraudes en la sustanciación de los procesos de saneamiento en la propiedad agraria y que en las resoluciones emergentes de éstas, aún no se ha contemplado la aplicación del art. 271 del Decreto Reglamentario N° 29215.

b) Objetivos Específicos

Elaborar el reglamento interno respecto a las sanciones a acciones fraudulentas del propietario, emergentes de fraudes establecidos y determinados por la Resolución correspondiente.

Cuantificar en porcentaje los procesos de saneamiento en los predios donde se haya emitido Resolución Administrativa dictada por el Director Nacional del INRA, emergentes del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, en las cuales se determinó y estableció fraudes en la sustanciación del mismo.

Analizar los costos y daños causados al Estado, que sirvan como base para establecer las acciones fraudulentas dentro de la sustanciación del proceso de saneamiento.

7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

7.1. Método

Para empezar a mencionar sobre metodología se debe recordar, que la palabra método quiere decir camino hacia algo, guía modo de aproximación, es decir el esfuerzo con el objeto de alcanzar un determinado fin o realizar una búsqueda mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos.

Para la elaboración de la monografía se utilizará diferentes tipos de métodos de investigación, señalados a continuación:

a) Método Deductivo

Este método permitirá analizar los factores generales dentro del proceso de saneamiento y lo que conlleva los actos fraudulentos en el mismo, para así llegar a lo particular que es la elaboración del Reglamento Interno sobre sanciones a acciones fraudulentas del propietario.

b) Método de Medición

El objetivo de utilizar este método es el de obtener información numérica a cerca de las cantidades de procesos de saneamiento con Resoluciones Administrativas dictadas identificando actos fraudulentos y la aplicabilidad del art. 271 del Decreto Reglamentario N° 29215, en los mismos.

c) Método Exegético

El presente método permitirá encontrar la esencia de la norma, en el presente caso del art. 272 del Decreto Reglamentario de la Ley N° 1715 modificado por Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

7.2. Técnicas

a) Fichas Bibliográficas

Esta técnica permitirá obtener datos de las fuentes de información de libros, textos, leyes, decretos, reglamentos, páginas web etc.

b) Observación

La observación es la obtención de información en una de las etapas más importantes del proceso de investigación científica, ya que es el fundamento para la definición del problema, la elaboración del marco teórico y del informe de resultados. Dentro de este contexto, la observación es la técnica de investigación por excelencia; es el principio y la validación de toda teoría científica. La ciencia nace y culmina con la observación. Esta técnica es la más primitiva y la más actual en el proceso del conocimiento. En su acepción más general, observar equivale a mirar con detenimiento; es la forma más usual con la que se obtiene información acerca del mundo circundante.²⁴

Asimismo, esta técnica permitirá observar el contenido de lo que implica los daños y los costos dentro del proceso de saneamiento, emergentes de la identificación de actos fraudulentos, para establecer los mismos en la elaboración del Reglamento Interno a sanciones por actos fraudulentos del propietario.

c) Entrevistas

Esta técnica permitirá obtener mayor información de las autoridades del INRA en las instancias correspondientes para obtener parámetros en la elaboración del Reglamento propuesto; toda vez que la entrevista es uno de los instrumentos más valiosos y utilizados para obtener información. Mediante ésta, una persona (*entrevistador*)

²⁴ MUCH, Lourdes y ÁNGELES, Ernesto. Métodos y Técnicas de Investigación. Edit. Trillas. 7ma. Impresión. México D.F. 1998, PÁG. 45

solicita información a otra (*entrevistado*), al ser el arte de escuchar y captar información. En la elaboración de este trabajo se utilizó la entrevista libre, con el objeto de obtener información necesaria y adecuada para estructurar la misma, con el objetivo de obtener la información necesaria y adecuada que sirvió para estructurar la monografía tanto de la Jefa de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento la Dra. Elvira Lucía Achu Quispe, la Jefe de la Región Zona Altiplano Dra. Giovana Mallea, la Responsable de Asuntos Jurídicos la Dra. Cinthia Rioja, Coordinador Nacional de la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional Lic Yuri Aranibar Gallardo.

Cabe mencionar, que se obtuvo una conclusión de estas entrevistas realizadas, la cual es que realmente es necesario la elaboración del Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias del propietario por realizar actos fraudulentos dentro del proceso de saneamiento.

CAPÍTULO II. DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFÍA

1. ANTECEDENTES

Para conocer la problemática agraria nos tenemos que retrotraer a la Constitución Política del Estado de 28 de octubre de 1938, donde por primera vez se toma en cuenta al campesino, señalando en el art. 165 “El Estado reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas”, art. 166 “La legislación indígena y agraria se sancionará teniendo en cuenta características de las diferentes regiones del país, art. 167 “El Estado fomentará la educación del campesino mediante

núcleos escolares indígenas que tenga carácter integral abarcando los aspectos económicos, sociales y pedagógicos"²⁵

A partir de ahí que el campesino es tomado en cuenta como sujeto dentro de la propia sociedad, justamente a fines de 1940 ya se mostraron algunas señas de poder llevar adelante una serie de sublevaciones contra los patrones, ello dio como resultado las primeras señales de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, el cual desembocó en una serie masiva de movilizaciones sociales encabezados por los campesinos y el sector minero.

Estos levantamientos se extendieron desde 1984 a 1952, siempre con miras a realizar la oposición al esclavismo y feudalismo para destruirlo, existiendo otros levantamientos como los de 1937, 1940, 1945, 1947 y 1952.

1.1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

El Dr. Víctor Paz Estensoro, como presidente de la república, a pocos meses de la revolución nacional, decidió elaborar una ley contra el feudalismo para dar paso al desarrollo capitalista y fue el 13 de enero de 1953, que ordena se realice el proyecto ley de la reforma agraria , existiendo en esa época dos tendencias agraristas:

- a) Que postulaba la consignas de “*toda la tierra a los campesinos*” y “*tierra y libertad*”, que perseguía como objetivo histórico una revolución agraria democrática-campesina que barra con todas las

²⁵ I.N.R.A. *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. Edit. INRA. La Paz – Bolivia de 2010.

antiguas estructuras de propiedad y producción estableciéndose otras absolutamente nuevas, que abran el camino al progreso, es decir que se cree una ordenación de la propiedad democrática sobre la que se desarrolle también libremente y con mayor velocidad posible, una estructura de producción democrática y viceversa.

- b) De la otra corriente que se decían especialistas en reforma agraria, postulaba un programa semidemocrático o democrático-terrateniente que convierta a lo más “*las haciendas feudales en haciendas capitalistas y siga existiendo el poder económico y político de los hacendados*”²⁶

En esas circunstancias el ala radical del Movimiento Nacionalista Revolucionario descuidó el asunto de la tierra y se dedicó a poner a salvo el proceso de la Revolución Nacional y a consolidar la nacionalización de las minas y veían el peligro tanto de la nación recién establecida así como la posibilidad de establecer la democracia por medio de la reforma agraria.

Entonces, la reforma agraria se convirtió en una necesidad de máxima urgencia pues debía ser quebrado el poder de los señores feudales que se habían refugiado en la Falange Socialista Boliviana, quienes eran apoyados y financiados por los mineros coloniales y los varones del Estaño. Producto de ello el entonces presidente de la República Dr. Víctor Paz Estensoro creó una comisión de estudio de la Ley de Reforma Agraria, pese a la existencia de La contrarrevolución interna que fracasó en el golpe que intentó en enero de 1953.

Como reacción el Dr. Paz Estensoro, decidió la aplicación de la reforma agraria y todos los estudios fueron preparados por la comisión

²⁶ HERNÁIZ, Irene y PACHECO, Diego. *La Ley INRA en el espejo de la historia, dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*. Edit. Fundación Tierra. . La Paz – Bolivia 2000.

el cual fue entregado al Dr. Paz Estensoro en cuatro tomos y fue éste quien puso en marcha este proyecto.

2. LA REFORMA AGRARIA DEL 02 DE AGOSTO DE 1953

Los objetivos fueron:

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos.
- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas.
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos.
- d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria.
- e) Conservar los recursos naturales del territorio.
- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, con el objeto de obtener una *racional distribución humana*.
- g) Afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano.

2.1 RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA

Resultan ser los siguientes:

- a) Se eliminó el régimen semifeudal del colonato, basado en el trabajo no remunerado que realizaban los campesinos a cambio de una parcela que se les entregaba en calidad de usufructo y en la servidumbre era gratuita a favor del hacendado.
- b) Con ella terminaron en parte las relaciones de servidumbre o pongueaje, pues aún permanecen en algunas regiones del país Chaco.

- c) Facilitó el acceso a miles de campesinos a la tierra y fundó a la vez las bases de la redistribución de tierras que hasta ese entonces permanecían en manos de los grandes latifundistas e incluso desde la creación de la propia república.
- d) Inició con relativo éxito una era en las relaciones hombre-tierra, además liberó las fuerzas productivas del agro y la mano de obra, promovió la desaparición de la clase de los terratenientes de la sociedad existente en el área rural.
- e) Institucionalizó la organización campesina y contribuyó en la construcción del mercado para la población urbana y por ende la rural.
- f) El sector campesino se convirtió en mano de obra de bajo costo y proveedor de alimentos para todas las capitales del departamento constituyéndose de esa manera en el principal sustentador del sector capitalista, que compra sus productos por precio del bajo costo de producción, o sea el campesino sigue perdiendo, pese de vender sus productos a los consumidores.
- g) Posibilitó el tránsito de un capitalismo netamente rentista a un capitalismo moderno, sustento en la producción en un mercado libre de mano de obra y de bienes.
- h) No se puede culpar del atraso del sector rural, más al contrario se debe a la ineficacia de la prácticas productivas tradicionales, el crecimiento demográfico campesino, la incapacidad estatal, el desorden institucional, la ausencia de incentivos, la falta de tecnologías apropiadas, entre las más decisivas.
- i) Como efecto de la ausencia de políticas y la improvisación funcionaria, junto a la falta de criterios jurídicos técnicos se traduce hoy en día en una estructura de tenencia que no

corresponde a las necesidades de una sociedad campesina que necesita del apoyo de las diferentes autoridades del ramo.

- j) Desde el punto de vista de la distribución y la redistribución de la tierra permitió la reconcentración de tierras, favoreciendo el nacimiento de nuevos latifundios.

En resumen, la reforma agraria definió no solamente políticas para la distribución de la tierra, sino que éstas se encontraban integradas a acciones complementarias relativas a la promoción del desarrollo productivo en el área rural en combinación con las acciones para la conservación de los recursos naturales.

A ello se agrega que en su art. 177 dice “*A partir de hoy, dos de agosto de mil novecientos cincuenta y tres años, queda abolido para siempre el sistema de servidumbre gratuita de trabajo que imperó en el agro y se declara el derecho a la dotación de tierras, con título de propiedad, a favor de todos los campesinos de Bolivia*”²⁷.

2.2 DESVENTAJAS DEL DECRETO LEY N° 03464

El régimen de propiedad de la tierra evolucionó tal como se esperaba ya que los campesinos fueron declarados dueños de las parcelas de tierras que utilizaban, pero una de las grandes desventajas que tuvieron estos campesinos es el referido al trámite de los Títulos Ejecutoriales cuyo costo era demasiado alto, para los campesinos era mucho mejor comprar en forma directa de los hacendados, que realizar los trámites ante el **Consejo Nacional de Reforma Agraria**.

²⁷ I.N.R.A. *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. Edit. INRA. La Paz – Bolivia de 2010.

La estructura de propiedad de la tierra en parte mejoró, pero no fue barrido en su totalidad el sistema viejo de propiedad de la tierra, más al contrario fue mantenido, ya que los campesinos solo se quedaron con sus parcelas y los hacendados con sus tierras, o sea que no se modificó la propiedad de la tierra, tal como estipulaba el Decreto Ley N° 3464.

De acuerdo a la Reforma Agraria, la estructura de la propiedad, sólo se limitó al objetivo social, consistente en liberar al campesino del régimen de la propiedad, se consolidó solamente a favor de los campesinos las parcelas que ellos tenían hasta antes de la Reforma Agraria.

En el régimen de propiedad de la tierra, “unos 600.000 campesinos ex colonos recibieron en propiedad parcelas que alcanzaban apenas a 0.5 ha que era destinado íntegramente para el consumo, o sea se los manejaba como huerta familiar. En algunos casos las superficies de tierras, dadas a los campesinos era en varias partes, distintas una de otra; en otros casos, aunque pocos, los campesinos recibieron alrededor de 10,000 ha y esto principalmente en los latifundios totalmente afectados²⁸

Por último, alrededor de 30.000 ex hacendados medianos y pequeños recibieron en devolución y en estricta aplicación del Decreto Ley de Reforma Agraria, alrededor de 1.500.0000 ha, es decir que cada hacendado recibió un promedio de 50.0000 ha, según datos de CENACO hasta 1970 fueron afectados 12.000.0000 ha en todo el país

²⁸ I.N.R.A. *Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia*. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 2010.

3. INTERVENCIÓN AL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y AL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

El 24 de noviembre de 1992, se decreta la Intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria y al Instituto Nacional de Colonización, como efecto de:

- a) Que ambas instituciones carecían de estadísticas actualizadas acerca de qué cantidad de tierras fueron entregadas y consolidadas a favor de los campesinos, ello provocó la duplicidad en las demandas, superposiciones en dotaciones e incluso el comercio ilegal de la tierra y el loteamiento clandestino.
- b) La existencia de numerosas denuncias sobre el abandono de los trámites en forma injustificada, dio como resultado la reversión de tierras al Estado, agregándose a ello las distintas reversiones dolosas e ilegales, que perjudicaron a los legítimos dueños de la tierra.
- c) No existía un reordenamiento territorial por departamentos con respecto al uso de la tierra, y mucho menos no se conocía a cuánto ascendía las tierras dotadas, adjudicadas, revertidas, en tal sentido ese manejo fue totalmente irregular en las áreas de distribución y redistribución de tierras.
- d) La falta de coordinación entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización con Justicia Campesina y el Instituto Geográfico Militar a cerca del registro detallado de la propiedad rural.
- e) “La necesidad de clarificar la jurisdicción entre las diferentes instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y conservación del medio ambiente a fin

de evitar el actual conflicto, proponiendo criterios comunes para coordinar su acción y conciliar sus principios operativos”²⁹

f) La intervención estuvo a cargo del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y éste se encargó de constituir una Comisión Nacional de Subcomisiones para que en el lapso de noventa días realice las siguientes actividades:

- Llevar a cabo un estudio acerca del ordenamiento territorial respecto al uso de la tierra, determinación de la cantidad de superficies dotadas, consolidadas y revertidas al Estado, agregándose a ello la ubicación geográfica y los límites respectivos.
- La determinación de irregularidades o ilegalidades que se hubieren cometido en materia agraria.
- Las superposiciones agrarias de colonización y forestal, los límites, las colindancias, la doble titulación y el acaparamiento de tierras de parte de personas que nada tienen que ver con el sector agropecuario.
- La propuesta de hacer llegar al ejecutivo una serie de reglamentos sobre la base de las conclusiones a que llegue la respectiva comisión.

Es a fines del año 1993, como uno de los primeros resultados de la intervención y en el marco del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), se presentó el anteproyecto de la Ley INTI, que básicamente era una norma destinada a modificar la estructura y composición orgánica del Servicio

²⁹ I.N.R.A. GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA. Edit. INRA La Paz – Bolivia 2000.

Nacional de Reforma Agraria, resultando ser una norma eminentemente institucional.

En respuesta al planteamiento del gobierno, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en coordinación con la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB), presentó el proyecto de Ley alternativa denominada INKA, la cual era parecida a la propuesta por el gobierno con diferencias en el grado de participación de los sectores de la sociedad civil y en consecuencia en la toma de decisiones.

Bajo la coordinación general de la Secretaría Nacional de Planificación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, la Intervención Nacional, se inició el proceso de concertación intersectorial con la participación de campesinos, colonizadores, indígenas, empresarios agropecuarios y distintas reparticiones gubernamentales.

4. LEY Nº 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

4.1 OBJETO DE LA LEY

La Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996, tiene como objeto:

- Establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (S.N.R.A.) y el régimen de distribución de tierras;
- Garantizar el derecho propietario sobre la tierra;
- Crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento
- Regular el saneamiento de la propiedad agraria.

4.2 EL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

El Servicio Nacional de Reforma Agraria de acuerdo a la Ley INRA³⁰ es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, siendo su estructura orgánica la siguiente:

El presidente de la república, quien es la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 96º atribución 24 de la Constitución Política del Estado (*vigente en ese entonces*).

Sus atribuciones son:

Considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras; otorgar títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras agrarias y tierras comunitarias de origen; designar y destituir a las autoridades agrarias, conforme a las previsiones de la referida ley, con excepción de las que integran la judicatura agraria; dictar resoluciones supremas como emergencia del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, de acuerdo con la mencionada ley y otras que le señale la ley.

Además, que los títulos ejecutoriales serán otorgados por el Presidente de la República y refrendados por el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria. El Presidente de la República, sin perder competencia y en ejercicio del principio de imputación funcional, podrá encomendar a los Prefectos de Departamento la otorgación de los títulos ejecutoriales, en cuyo caso, se refrendarán por los Directores Departamentales del Instituto Nacional

³⁰ I.N.R.A. LEY Nº 1715 del SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA y su Reglamento aprobado por D.S. Nº 25763 Edit. El Impresor, Cuarta Edición La Paz – Bolivia 2003.

de Reforma Agraria. Sin perjuicio de ello, el Presidente podrá otorgar títulos ejecutoriales directamente en favor de beneficiarios que así lo soliciten.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y medio ambiente, que en materia agraria tiene las siguientes atribuciones:

Ejercer tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria; clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, elaborar las directrices generales que deberán cumplir los gobiernos municipales para la aprobación de los planes de uso del suelo y promover la homologación de las ordenanzas municipales que los aprueben, mediante resolución suprema; aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo, en tierras privadas, previa solicitud expresa formulada por su propietario, estableciendo los procedimientos administrativos al efecto; evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas, emitiendo normas que los regulen, en el marco del manejo integral de cuencas y el desarrollo sostenible; solicitar la expropiación de tierras para conservación y protección de la biodiversidad y pagar el monto a indemnizar por tal concepto; conocer y resolver los recursos que le correspondan en sede administrativa. El Ministerio de Desarrollo Económico cumplirá sus atribuciones de promover la inversión, producción, productividad agropecuaria y el ecoturismo, en el marco de las estrategias, políticas y normas que establezca el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como órgano rector del desarrollo sostenible.

Comisión Agraria Nacional (C.A.N.), es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la

autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, está compuesta por:

El Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en calidad de Presidente; el Secretario Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente; el Secretario Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales; el Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería; el Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO); el Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (C.S.U.T.C.B.); el Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (C.S.C.B.); el Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (C.I.D.O.B.). El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria ejercerá las funciones de Secretario Permanente de la Comisión Agraria Nacional, únicamente con derecho a voz.

En caso de impedimento de alguno de sus miembros, la Comisión Agraria Nacional aceptará la respectiva suplencia, previa acreditación escrita.

La Comisión Agraria Nacional tiene las siguientes atribuciones:

Evaluar la evolución del proceso de Reforma Agraria, proponiendo a la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria las medidas aconsejables para mejorarlo, en el marco de la ley; controlar y supervisar la ejecución de políticas agrarias sobre distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso; recomendar criterios económico-sociales de aplicación general para la adjudicación de tierras en concursos públicos calificados; representar ante la máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria los actos y resoluciones del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, contrarios a la legislación vigente; proponer políticas para la formulación y ejecución de proyectos y

programas de asentamientos humanos comunarios; velar por el tratamiento integral de la tierra, promoviendo el reconocimiento, la garantía y protección de los derechos que los pueblos y comunidades indígenas y originarias poseen sobre sus tierras comunitarias de origen, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables; proyectar y proponer disposiciones legales en materia agraria, para someterlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria; ejercer control social sobre el abandono de la tierra y el incumplimiento de la función económico-social en fundos agrarios, solicitando a las instancias competentes la reversión o expropiación de tierras, de acuerdo a las causales previstas en la ley N° 1715; recibir y canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencias de las organizaciones nacionales, departamentales y regionales que integran el sector agrario; coordinar y concertar con instituciones públicas o privadas, nacionales o departamentales, afines a la actividad agraria, en el marco de su competencia; solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; supervisar y coordinar el funcionamiento de las comisiones agrarias departamentales y otras que le asigne la citada ley.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria Créase (INRA), como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, con las siguientes atribuciones:

-Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

-Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunarios, con pobladores nacionales.

-Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras fiscales incluyendo las expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes.

-Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas o privadas.

-Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general.

-Expropiar fundos agrarios, de oficio por la causal de reagrupamiento y redistribución, o a denuncia de la Superintendencia Agraria, por incumplimiento de la función económico-social, en los términos establecidos en la ley N° 1715.

-Revertir tierras de oficio o a denuncia de las entidades recaudadoras o beneficiarias de impuestos, de las comisiones agrarias departamentales y de la Comisión Agraria Nacional, por la causal de abandono establecida en la referida ley.

-Determinar y aprobar las áreas y superficies a distribuir por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socio-económicas del país, previo dictamen de las comisiones agrarias departamentales.

-Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria.

-Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales, esta información tendrá carácter público.

-Coordinar sus actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia técnica a zonas de asentamientos humanos.

-Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal y otras que le asigne la citada ley y su reglamento.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene la siguiente estructura orgánica:

1. La Dirección Nacional.
2. Las Direcciones Departamentales.
3. Las Jefaturas Regionales.

La Dirección Nacional, como máximo nivel de autoridad institucional, es el órgano ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).³¹

³¹ I.N.R.A. *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Edit. INRA. La Paz – Bolivia de 2010.*

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria será designado por el Presidente de la República, de terna aprobada por la Honorable Cámara de Diputados por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Desempeñará sus funciones por un período personal e improrrogable de cinco (5) años, no pudiendo ser reelegido sino después de un período igual al ejercido. Sus atribuciones serán establecidas en el reglamento de la ley N° 1715.

Para ser Director Nacional se requiere:

1. Ser boliviano y ciudadano en ejercicio.
2. Tener grado académico a nivel de licenciatura con título en provisión nacional, haber ejercido su profesión con idoneidad durante cinco (5) años y tener experiencia en materia agraria.
3. No estar comprendido en las causales de incompatibilidad que señala la ley.

Las resoluciones del Director Nacional admiten recurso de revocatoria ante la misma autoridad y recurso jerárquico ante el Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Las direcciones departamentales, son unidades desconcentradas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y realizarán sus actividades en coordinación con el órgano central. Sus atribuciones serán establecidas en el reglamento de esta ley.

Los directores departamentales serán designados por el Director Nacional, de ternas propuestas por las comisiones agrarias departamentales.

Para ser Director Departamental se requiere cumplir los requisitos establecidos para el Director Nacional.

Las resoluciones de los directores departamentales podrán ser impugnadas en sede administrativa. Agotada la sede administrativa podrán ser impugnadas mediante proceso contencioso-administrativo ante el Tribunal Agrario Nacional, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días perentorios computables desde la notificación con la resolución que agote la sede administrativa.

Conforme a las necesidades, en una o en varias provincias agrupadas en regiones, funcionarán jefaturas regionales, dependientes de las direcciones departamentales correspondientes. Sus atribuciones serán establecidas en el reglamento de la ley N° 1715.

Los Jefes Regionales serán designados por el Director Departamental, requiriéndose para ser designado Jefe Regional lo siguiente:

-Ser boliviano y ciudadano en ejercicio.

-Tener formación técnica y experiencia en materia agraria.

-No estar comprendido en las causales de incompatibilidad que señala la mencionada ley.

4.3 CLASIFICACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

La propiedad agraria se clasifica en: Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias.

El Solar Campesino, constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

La Pequeña Propiedad, es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

La Mediana Propiedad, es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.

La Empresa Agropecuaria, es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil.

Las Tierras Comunitarias de Origen, son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles,

Las Propiedades Comunitarias, son aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de

subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles³².

4.4 SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte.³³

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de la ley N° 1715.

4.5 FINALIDADES DEL SANEAMIENTO

El saneamiento de la propiedad agraria tiene las siguientes finalidades:

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2º de la ley N° 1715, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no

³² I.N.R.A. LEY N° 1715 del SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA y su Reglamento aprobado por D.S. N° 25763 Edit. El Impresor, Cuarta Edición La Paz – Bolivia 2003.

³³ I.N.R.A. LEY N° 1715 del SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA y su Reglamento aprobado por D.S. N° 25763 Edit. El Impresor, Cuarta Edición La Paz – Bolivia 2003.

afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso.

2. El catastro legal de la propiedad agraria.
3. La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria.
4. La titulación de procesos agrarios en trámite.
5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.
6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social.
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

5. REGLAMENTO DE LA LEY Nº 1715 APROBADO POR D.S. Nº 25763

Mediante Decreto Supremo Nº 24784 de fecha 31 de julio de 1997, se aprobó el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria Nº 1715, asimismo mediante Decreto Supremo Nº 25323 de 08 de marzo de 1999, se modificó parcialmente el citado Reglamento.

Como fue necesario modificar en su integridad el citado reglamento por Decreto Supremo Nº 25763 de fecha 05 de mayo de 2001 se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley Nº 1715 el Servicio Nacional de Reforma Agraria el mismo que consta de once (XI) TÍTULOS Y TRESCIENTOS NOVENTA ARTÍCULOS (390).

5.1 PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO

- a) Relevamiento de Información en gabinete y campo.
- b) Evaluación Técnico Jurídica.
- c) Exposición Pública de Resultados.

- d) Resolución definitiva emergente del procedimiento de saneamiento.
- e) Declaración de área saneada, con exclusión de superficies objeto de controversia judicial contencioso administrativo.
- f) Función social y económico social y reglas sobre nulidades.

a) Relevamiento de Información

La Resolución Instructoria.- Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, emitida la resolución determinativa de área de saneamiento, o aprobada en su caso, dictarán resolución disponiendo la iniciación del proceso de saneamiento en la respectiva área e intimando:

-A propietarios de predios con Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos, acreditando su identidad o personalidad jurídica.

-A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales a acreditar su derecho y a presentar el Título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio, acreditando su identidad o personalidad jurídica.

-A beneficiarios de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1.992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando su identidad o personalidad jurídica, e indicando el número de expediente.

-A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1.992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando

su derecho e identidad o personalidad jurídica, indicando el número de expediente.

-A poseedores, a acreditar su identidad o personalidad jurídica, a acreditar y probar la legalidad, fecha y origen de su posesión, con especificación de ubicación geográfica, límites aproximados y superficie poseída traducida en lo posible en un plano.

Debiendo las personas señaladas precedentemente, apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento dentro del plazo computable a partir de la notificación de la resolución por edicto y su difusión por una radioemisora local, hasta la conclusión de las pericias de campo, por polígono, en su caso.

En la resolución se dejará expresa constancia de que la documentación o prueba presentada no importa el reconocimiento de derechos en esta fase, sino hasta la conclusión del procedimiento de saneamiento. Esta Resolución dispondrá también la realización de la campaña pública y pericias de campo, fijando plazo y fecha de inicio, respectivamente.

Para la modalidad de Saneamiento Simple (SAN –SIM) a pedido de parte, la Resolución Instructoria en sustitución de la campaña pública, dispondrá la notificación por cédula a los colindantes, y en su caso, a terceros afectados con el proceso de saneamiento, con indicación de la fecha para el inicio de las pericias de campo.

Relevamiento de Información en Gabinete.- En esta etapa, se llevan a cabo las siguientes actividades:

-La identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715 y de los expedientes que les sirvieron de antecedente.

-La identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1.992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas.

-La representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona.

-La identificación en gabinete se realizará desde el dictado de la resolución determinativa por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, hasta el inicio de las pericias de campo.

Campaña Pública.- Se iniciará, a través de la difusión de avisos, en medios locales de radio difusión y facultativamente en otros medios que aseguren su mayor conocimiento, como radiotelefonía, televisión, carteles, murales, volantes, afiches, que contengan como mínimo:

-Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que conoce el procedimiento.

-Área de saneamiento objeto del procedimiento con especificación de su ubicación geográfica, superficie y límites.

-Parte resolutive de la resolución instructoria.

-Alcance, beneficios y plazos del proceso de saneamiento.

-Solicitud de colaboración en las pericias de campo para la mensura y verificación del cumplimiento de la función social o económico-social de la tierra a propietarios, poseedores y terceros interesados, especificando la fecha de inicio de su realización.

-Convocatoria a organizaciones sociales, autoridades e interesados en general a participar de reuniones informativas del proceso de saneamiento, durante la campaña pública. Asimismo, se proporcione información sobre la identificación de Títulos Ejecutoriales y trámites que les sirvieron de antecedente.

-Apercibimiento a propietarios y poseedores a su apersonamiento y acreditación de la documentación respaldatoria de su derecho propietario en términos de la resolución instructoria hasta la conclusión de pericias de campo del área o polígono, especificando fecha de inicio de las mismas.

-Servidores públicos autorizados para recibir documentación y encargados de las audiencias conciliatorias.

-Durante la campaña pública se garantiza la libre participación de las organizaciones sociales y gremiales que existieran en el área de saneamiento a cuyo efecto se llevarán a cabo las reuniones que fueren necesarias para informar del proceso y coordinar operativamente su ejecución.

-El plazo para la realización de la campaña pública, no podrá ser menor a diez (10) días calendario, ni mayor a treinta (30) días calendario, por

área. En caso de que el área hubiera sido dividida en polígonos, este plazo se considerará independientemente para cada uno de ellos.

Pericias de Campo.- Concluida la campaña pública, en la fecha fijada, se dará inicio a las pericias de campo a los efectos de:

-Determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, o aquellas que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite.

-Identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas.

-Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social.

-Identificar áreas fiscales, especificando ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

-Las superficies que se midan durante las pericias de campo no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones definitivas.

Títulos y Procesos Agrarios sin Posesión.- En el caso de Títulos Ejecutoriales o expedientes de procesos agrarios en trámite cuyos beneficiarios no demostraren posesión, no se procederá a la medición

del predio en el terreno, realizándose únicamente la identificación del mismo en el plano del respectivo polígono sin perjuicio de ser considerado en la evaluación técnico-jurídica³⁴.

Informe de Campo.- Concluidas las pericias de campo, sus resultados serán asentados en un informe, que contemple el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos, anexando mapas, planos y documentos. Dicho informe circunstanciado por predio y la documentación referida anteriormente se adjuntará en su caso a los expedientes objeto del procedimiento, así como, los antecedentes que lo motivaron debidamente legalizados.

De la misma manera, se elaborará un informe general de esta fase por área o polígonos de saneamiento, según corresponda.

b) Evaluación Técnico - Jurídica

Al día siguiente hábil de recibido el informe de campo, los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, instruirán a sus departamentos competentes, la iniciación de la etapa de evaluación técnico-jurídica, debiendo realizarse simultáneamente la revisión de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite e identificación de poseedores; de acuerdo a procedimientos establecidos al efecto.

En caso de existencia de sobreposición de derechos, en lo que respecta a los procesos agrarios titulados, procesos agrarios en trámite y

³⁴ I.N.R.A. GUÍA DE ACTUACIONES DEL ENCUESTADOR JURÍDICO DURANTE LAS PERICIAS DE CAMPO. Edit. INRA La Paz – Bolivia 1999.

posesiones, se acumularán los antecedentes, a fin de su análisis y resolución simultáneos, considerando el cumplimiento de la función social o económico-social, de acuerdo a lo previsto por los artículos 236 y siguientes del reglamento N° 25763.

En todos los casos en los que existiere conflicto, para efectos de resolución se considerará prioritariamente el siguiente orden: procesos titulados, procesos agrarios en trámite y posesiones legales:

Revisión de Títulos Ejecutoriales.- Se regula el régimen y procedimiento de revisión de Títulos Ejecutoriales en áreas de saneamiento determinadas. Son Títulos Ejecutoriales válidos para su revisión los emitidos por el Consejo Nacional de Reforma Agraria o el Instituto Nacional de Colonización.

-No procederá la revisión de Títulos Ejecutoriales de propiedades cuyas superficies sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o que correspondan a comunidades indígenas y campesinas, salvo la existencia de conflicto de derechos o a solicitud expresa de parte, así como, lo dispuesto por el inciso b) del artículo 181 del citado reglamento.

-Se declararán inexistentes los Títulos Ejecutoriales, por falta de forma esencial, cuando no hubieren sido presentados sus originales al Instituto Nacional de Reforma Agraria, no exista constancia de su otorgación, ni los expedientes que les sirvieron de antecedente y registro de estos últimos.

-Igualmente se declararán inexistentes los Títulos Ejecutoriales que habiendo sido presentados, no cuenten con antecedentes y registros sobre su emisión.

-Se sujetarán al presente régimen, los títulos ejecutoriales otorgados, cuando no hubieren sido presentados sus originales al Instituto Nacional

de Reforma Agraria, pero exista constancia de su otorgación y los expedientes que les sirvieron de antecedente.

-Se sujetarán al régimen de revisión de procesos agrarios en trámite los expedientes que sirvieron de antecedente para el otorgamiento de Títulos Ejecutoriales que no se presenten en originales al Instituto Nacional de Reforma Agraria y no exista constancia de su otorgación, salvándose los casos en que los Títulos Ejecutoriales cursen en poder del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

-Estarán afectados de nulidad relativa por falta de forma, los Títulos Ejecutoriales otorgados, que fueran presentados, o cursen en poder del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuando no existan los expedientes que les sirvieron de antecedente, pero cursen registros fehacientes de su tramitación ante el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria o ex-Instituto Nacional de Colonización. En este caso, si correspondiere, se procederá a la reposición de obrados.

-Se declararán inexistentes los Títulos Ejecutoriales, por falta de forma esencial, cuando presentados sus originales al Instituto Nacional de Reforma Agraria, no exista constancia de su otorgación, los expedientes que le sirvieron de antecedente, ni registro de éstos, en cuyo caso el Instituto Nacional de Reforma Agraria, deberá proseguir las acciones que corresponda.

-Cuando un Título Ejecutorial esté afectado de un vicio de nulidad relativa y la tierra, en relación a su titular originario o derivado, cumpla parcialmente la función económico-social, se declarará su nulidad y, vía conversión, se otorgará un nuevo Título Ejecutorial en favor del titular o subadquirente, constituyendo derecho de propiedad sobre la superficie que cumpla la función económico-social.

-La revisión de los títulos ejecutoriales se realiza en los departamentos competentes de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de conformidad a lo establecido por el artículo 176 del referido reglamento, procederán a:

- La revisión de Títulos Ejecutoriales cursantes en su poder que correspondan a tierras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, para verificar la legalidad de su otorgamiento o en su defecto la existencia de vicios manifiestos de nulidad absoluta y relativa que los afecten y se evidencien en los mismos, en los expedientes que les sirvieron de antecedente y/o en las pericias realizadas para la definición de su objeto.
- La verificación, sólo respecto de la regularidad en la emisión de Títulos Ejecutoriales cursantes en su poder y la ocupación del predio por sus titulares, sobre tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola; o que correspondan a comunidades campesinas, indígenas u originarias.

Informe de Evaluación.- Los departamentos competentes, concluida la revisión, elevarán a su Dirección Departamental, informes de evaluación sobre la situación de cada Título Ejecutorial revisado, que precise en el caso de:

-Tierras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, si se encuentra exento de vicios o afectado de vicios manifiestos de nulidad absoluta o relativa.

-Tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, o que correspondan a comunidades campesinas, indígenas y originarias, la regularidad en la emisión del Título Ejecutorial y ocupación del predio por sus titulares; o si presenta sobreposición de derechos, o

cualquier irregularidad detectada en el informe de campo; y contenga recomendación sobre el curso de acción a seguir. Asimismo, los departamentos competentes elevarán un informe general sobre los títulos ejecutoriales revisados en el área o polígono de saneamiento, individualizando la situación jurídica de cada uno de ellos.

Revisión de Procesos Agrarios en Trámite.- Dicho procedimiento de revisión de procesos agrarios en trámite señalados en el parágrafo III del artículo 75 de la Ley N° 1715.

Las sentencias cursantes en los procesos agrarios en trámite se tendrán como ejecutoriadas, de conformidad al Capítulo V del Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto de 1.953, cuando:

- No hubieren sido apeladas en término.
- El Auto de Vista que resuelva la apelación no hubiere sido impugnado en término mediante recurso extraordinario de reconsideración.
- Se hubiere dictado resolución en el recurso extraordinario de reconsideración, interpuesto en término.
- Cuando hay ausencia de beneficiarios, caducarán los procesos agrarios en trámite y la tierra adquirirá la calidad de disponible, cuando su único beneficiario o representante legal no se apersona para continuar el trámite ante la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria que conoce el procedimiento, dentro del plazo fijado al efecto.
- La cuota parte del derecho a la tierra objeto de procesos agrarios en trámite de co-beneficiarios o sus representantes legales que no se apersonen para continuar el trámite ante la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria que conoce el procedimiento, dentro del plazo fijado al efecto acrecentará en partes iguales, la cuota parte de los que lo hagan.

-El derecho de propiedad sobre la tierra objeto de procesos agrarios en trámite se otorgará a nombre de la sucesión indivisa de los beneficiarios fallecidos, acreditado este extremo por certificado de óbito o defunción³⁵.

-Los departamentos competentes de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de conformidad a lo establecido por el artículo 176 de este reglamento, procederán a la revisión de los procesos agrarios en trámite, de tierras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, con objeto de verificar:

-La legalidad o en su defecto, la existencia de vicios manifiestos de nulidad absoluta y relativa que los afecten y se evidencien del propio expediente y/o de las pericias de campo realizadas para la verificación de su objeto.

-El cumplimiento de la función económico-social con base a las pericias de campo realizadas.

-Los departamentos competentes concluida la revisión elevarán a su Dirección Departamental, Informes de Evaluación sobre la situación jurídica de cada proceso en trámite revisado, que precise:

- Especificación de las superficies que estén comprendidas total o parcialmente en las superficies de Títulos Ejecutoriales otorgados, en cuyo caso se procederá de conformidad a lo previsto por el artículo 176 de este reglamento.
- Si el proceso agrario se encuentra exento, o adolece de vicios de nulidad absoluta y/o relativa.

³⁵ I.N.R.A. GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA. Edit. INRA La Paz – Bolivia 2000.

- Beneficiarios consignados en las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas.
- Relación de beneficiarios consignados en resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados, o minutas de compraventa protocolizadas, apersonados en término y que hubieren acreditado su identidad o personalidad jurídica.
- Relación de subadquirentes de predios con antecedente de dominio en resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados, o minutas de compraventa protocolizadas, apersonados en término y que hubieren acreditado su derecho e identidad o personalidad jurídica.
- Relación de beneficiarios de los que se hubiere comprobado su fallecimiento.
- Superficie que se encuentra cumpliendo la función social o económico-social en relación a los beneficiarios o subadquirentes, representada en un plano, con base en el informe de campo, dentro de la superficie consignada en la minuta de compraventa protocolizada o en las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados; en este último caso, tomando en cuenta el replanteo ordenado; y recomendación del curso de acción a seguir, tomando en cuenta lo señalado en los incisos anteriores.

Procedimiento especial de revisión de procesos agrarios para la titulación sin más trámite.- En áreas de Saneamiento Simple (SAN-SIM), a pedido de parte, o en otras áreas de saneamiento determinadas

bajo otras modalidades, para la titulación de los procesos agrarios en trámite señalados en los parágrafos I y II del artículo 75 de la Ley N° 1715.

Las sentencias cursantes en los procesos agrarios en trámite se tendrán como ejecutoriadas, de conformidad a lo dispuesto en el párrafo II del artículo 183 del mencionado reglamento.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, determinada, y en su caso, aprobada el área de saneamiento, requerirán a sus departamentos competentes:

-Informe sobre la ubicación geográfica, superficie y límites de la tierra objeto del procedimiento, cuando consideren conveniente para su mejor identificación y la verificación en gabinete de la inexistencia de títulos ejecutoriales, sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas, anteriores al 24 de noviembre de 1992, emitidos sobre la misma tierra con anterioridad; y la representación de los predios en planos, tomando en cuenta, en su caso el replanteo ordenado en resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cumplidas las medidas previas señaladas en el artículo anterior y cuando corresponda, instruirán a sus departamentos competentes, la elaboración de un informe en conclusiones, que contenga:

- a) Relación de beneficiarios que se hubieran apersonado en término acreditando su identidad o personalidad jurídica.
- b) Relación de beneficiarios de los que se hubiere comprobado su fallecimiento.

c) Relación de derechos de propiedad de terceros; y recomendación del curso de acción a seguir, tomando en cuenta las relaciones señaladas en los incisos anteriores.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, aprobado el informe en conclusiones, elevarán antecedentes a su Director Nacional.

El Director Nacional de Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibidos los antecedentes, cuando sea competente para dictar resoluciones en el proceso de saneamiento, previo dictamen técnico y/o legal, de oficio o a pedido de parte, aplicando el régimen establecido en el artículo 189 del reglamento N° 25763, dictará resolución:

De titulación a favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados o de su sucesión indivisa; protocolizadas, cuando pre-existan derechos de propiedad de terceros, sobre la tierra objeto del procedimiento; o de caducidad del procedimiento, declarando la calidad disponible de la tierra, cuando el beneficiario no se hubiere apersonado en el procedimiento, para continuar el trámite.

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuando no sea competente para dictar resoluciones en el proceso de saneamiento, previo informe técnico y/o legal, de oficio o a solicitud de parte, por conducto regular elevará antecedentes al Presidente de la República, recomendando el curso de acción a seguir.

El Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, recibidos los antecedentes, dictará Resolución

Suprema, con el alcance establecido en el artículo 192 del mencionado reglamento.

La resolución de titulación, conferirá derecho al otorgamiento de Títulos Ejecutoriales, incluirá los contenidos de los artículos 88 y 89 del reglamento N° 25763 y, en su caso subsanará los vicios manifiestos de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas.

Los Títulos Ejecutoriales se otorgarán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 136 y 137 del referido reglamento.

Las resoluciones anulatorias y de caducidad, incluirán los contenidos establecidos en los artículos 228 y 229 de este reglamento, respectivamente.

Identificación de Poseedores.- La presente Subsección regula el régimen y los procedimientos de identificación de poseedores legítimos anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715, de tierras que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social.

- **Posesiones Legales.-** Se consideran como superficies con posesión legal a aquellas que sin afectar derechos legalmente constituidos cumplen con la función social o económico-social, incluyendo las ejercidas en áreas protegidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas, originarias, pequeñas propiedades y por personas amparadas en norma expresa, que cumplan las normas de uso y conservación del área protegida, antes de la promulgación de la Ley N° 1715.
- **Posesiones Ilegales.-** Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación simple, sujetas al procedimiento de desalojo previsto en este reglamento, las posesiones posteriores a

la promulgación de la Ley N° 1715 y las que siendo anteriores no cumplan con la función social o económico-social³⁶.

Asimismo, se tendrán como ilegales, sin derecho a dotación o adjudicación simple y titulación, sujetas al procedimiento de desalojo, las posesiones anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715, cuando:

- No den mérito a la dotación o adjudicación y titulación por incumplimiento de la función social o económico-social de la tierra o por falta de aceptación del precio de adjudicación fijado al efecto;
- Reaigan sobre áreas protegidas, con excepción de las ejercidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas y originarias; por pequeñas propiedades siempre que cumplan la función social de acuerdo a la vocación de uso del suelo, y personas amparadas en norma expresa; y afecten derechos legalmente constituidos por terceros.
- Cuando la posesión legal tenga por objeto una superficie que se encuentre dentro del margen considerado para la pequeña propiedad, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponda a la pequeña propiedad, según la zona geográfica, siempre que existan tierras disponibles.
- La posesión de las comunidades campesinas será apreciada incluyendo toda la superficie de uso y acceso tradicional, además de las distintas formas de aprovechamiento comunitario de recursos naturales. La posesión de las comunidades indígenas será apreciada de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169

³⁶ HERNÁIZ, Irene y PACHECO, Diego. *La Ley INRA en el espejo de la historia, dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*. Edit. Fundación Tierra. . La Paz – Bolivia 2000.

de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991. En todos los casos se respetarán los derechos legalmente adquiridos por terceros.

Para fines de aplicación del párrafo I del artículo 74 de la Ley N° 1715, se considera colonizador individual a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra que sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, según la actividad que desarrolle, y cumplan con los requisitos para acceder a la adjudicación simple.

Se exceptúa del ámbito de aplicación del presente artículo a pequeños propietarios que se encuentren en áreas suburbanas o dentro de un radio de cincuenta (50) kilómetros de la frontera urbana a nivel de capitales de departamento y de provincia, salvo zonas de colonización legalmente declaradas.

El valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria para la adjudicación simple a favor de colonizadores individuales en ningún caso será superior al cinco por ciento (5%) del valor de mercado de la tierra.

El artículo 203 ha sido modificado por el D.S. 25848. El texto vigente es el artículo 203 "El valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria para la Adjudicación Simple a favor de colonizadores individuales, en ningún caso será superior a 0.10 centavos de Boliviano por hectárea".

Los colonizadores individuales que no hayan cancelado el valor de la adjudicación, quedan incorporados dentro los alcances del párrafo precedente.

Los poseedores de tierras fiscales que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social por períodos menores a dos (2) años,

antes de la vigencia de la Ley N° 1715, tendrán derecho a la dotación o adjudicación simple y titulación.

Los pueblos o comunidades indígenas u originarias y comunidades campesinas legitimados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 75 de este reglamento, adquirirán la propiedad de las superficies que poseen mediante dotación, y otras personas individuales o colectivas mediante adjudicación simple.

La dotación y titulación de Propiedades Comunarias, en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y de Saneamiento Simple (SAN-SIM), únicamente comprenderá las superficies poseídas por sus beneficiarios.

Los departamentos competentes de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 176 de este reglamento, procederán a la elaboración de un informe individual y general del área de saneamiento, sobre las posesiones identificadas en campo, con relación a la documentación y prueba aportada y sobre la modalidad de adquisición que corresponda, de acuerdo a la calidad de los poseedores.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibido el informe señalado en el artículo anterior, dispondrán la aplicación de la dotación o adjudicación simple y titulación, como modalidad de adquisición, según corresponda, determinada la adjudicación como modalidad de adquisición, remitirán antecedentes a su Director Nacional para la determinación del valor de mercado o valor concesional de las superficies sin mejoras, poseídas legalmente.

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibidos los antecedentes de sus Directores Departamentales, solicitará a la

Superintendencia Agraria la determinación del precio de adjudicación. La Superintendencia Agraria fijará el precio de adjudicación dentro de los veinte (20) días calendario, siguientes a la recepción de la solicitud.

Cuando mediaren causas de fuerza mayor, la Superintendencia Agraria, antes del vencimiento del plazo señalado precedentemente, las hará conocer al Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, estableciendo nuevo plazo de cumplimiento, de acuerdo a normatividad interna del ente requerido.

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, si no se determinara el precio de adjudicación dentro del plazo establecido en el párrafo primero, requerirá su pronto despacho, el que deberá cumplirse en el plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles siguientes al requerimiento, incumplido el pronto despacho, fijará el mismo con base en una pericia técnica independiente dispuesta al efecto; asimismo, podrá hacer uso de los recursos administrativos o acción contenciosa administrativa, según sea el caso, contra la resolución de determinación del precio de adjudicación, sin perjuicio de los recursos que puedan interponer los interesados.

El precio de adjudicación se hará conocer a los poseedores en la etapa de exposición pública de resultados, durante la cual podrán manifestar su aceptación o rechazo.

c) Exposición Pública de Resultados

La presente Sección regula el procedimiento de exposición pública de resultados obtenidos hasta la etapa de evaluación técnico-jurídica, con el objeto de que propietarios, poseedores y personas que invocando un

interés legal, hagan conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, elaborados y aprobados los informes de evaluación, previstos en los artículos 182, 187, 191 y 207 y determinado el precio de adjudicación establecido en el artículo 211, todos de este reglamento, dispondrán la ejecución de la exposición pública de resultados en la zona donde se ejecuta el saneamiento, por un plazo perentorio e improrrogable fijado al efecto, no menor a quince (15) días calendario computables a partir de la primera publicación de avisos en los medios señalados en el parágrafo II del artículo 79 de este reglamento; sin que sea necesaria la publicación en un medio de prensa escrito.

El aviso contendrá:

- a) Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria que efectúa la publicación;
- b) Lugar donde las personas señaladas en el artículo anterior podrán tomar conocimiento del informe de resultados; solicitar aclaraciones y hacer conocer errores materiales u omisiones; y
- c) Plazo fijado para la exposición pública.

En la exposición pública de resultados se hará conocer a los poseedores el precio de adjudicación y se les intimará a manifestar su aceptación o rechazo, hasta la conclusión de la misma.

También se podrá hacer conocer a medianos propietarios y empresarios agropecuarios, el monto de la tasa de saneamiento o de la tasa de saneamiento y catastro, que debe ser cancelado.

Para la modalidad de Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte, en sustitución de la exposición pública de resultados, los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria dispondrán la notificación personal al interesado, colindantes, y en su caso, a terceros afectados con el proceso de saneamiento³⁷.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, vencido el plazo de exposición pública, requerirán a sus departamentos competentes la elaboración de un informe en conclusiones, que contenga los aspectos principales de su desarrollo y, en particular, los errores materiales u omisiones denunciados.

Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibido el informe en conclusiones, dispondrán la subsanación de los errores materiales u omisión es justificada.

Aprobados los informes de la exposición pública de resultados, los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, los elevarán con todos los antecedentes a conocimiento de su Director Nacional; acompañando proyectos de resolución por predio.

d) Resoluciones Finales Emergentes del Proceso de Saneamiento

Resoluciones Supremas.- El Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, recibido los actuados, dictará por cada Título Ejecutorial revisado Resolución Suprema:

a) Confirmatoria, cuando el Título Ejecutorial esté exento de vicios;

³⁷ I.N.R.A. GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 1999

b) Convalidatoria, cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo la función social o función económico-social en toda su extensión, en relación a sus titulares.

c) Modificatoria, cuando el título ejecutorial, esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo parcialmente la función económico-social, en relación a sus titulares.

d) Anulatoria, cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad absoluta, o cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y no exista cumplimiento de la función social o económico-social de la tierra.

e) Anulatoria y de Conversión, cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios manifiestos de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo la función social o parcialmente la función económico-social en relación al subadquirente.

Resoluciones Confirmatorias.- La Resolución Suprema Confirmatoria:

a) Declarará la validez de los Títulos Ejecutoriales.

b) Dispondrá la elaboración de planos de los predios comprendidos en las superficies de los Títulos Ejecutoriales y en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), su registro en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro legal.

c) Dispondrá la emisión de certificados de saneamiento que adjunten los planos que les correspondan y su entrega a cada uno de los titulares de

predios existentes al interior de la superficie comprendida en los Títulos Ejecutoriales.

Resoluciones Convalidatorias.- La Resolución Suprema Convalidatoria subsanará los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales.

Resoluciones Modificadorias.- La Resolución Suprema Modificatoria subsanará los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales, en relación a la superficie que se encuentre cumpliendo la función económico-social.

Resoluciones Anulatorias.- La Resolución Suprema Anulatoria dispondrá:

- a) La nulidad de Títulos Ejecutoriales.
- b) La cancelación de partidas de propiedad que tengan como antecedente de dominio el Título Ejecutorial anulado.
- c) La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas que recaen sobre las superficies comprendidas en los Títulos Ejecutoriales anulados.

Resoluciones Anulatorias y de Conversión.- La Resolución Suprema Anulatoria y de Conversión:

- a) Incluirá los contenidos señalados en el artículo anterior, en relación al titular originario; y
- b) Conferirá derecho al otorgamiento de nuevos Títulos Ejecutoriales en favor del subadquirente, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social, incluyendo los contenidos establecidos en los artículos 88 y 89 de este reglamento.

Los Títulos Ejecutoriales se otorgarán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de este reglamento.

Resoluciones Administrativas.- El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, recibidos los antecedentes, cuando sea competente para dictar resoluciones en el proceso de saneamiento, previo dictamen técnico y/o legal si considera conveniente o, a solicitud de parte, dictará resolución dentro del plazo improrrogable de veinte (20) días calendario, computables a partir de la recepción de antecedentes:

- a) Confirmatoria de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas exentas de vicios y de titulación en favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido.

- b) Convalidatoria de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas, afectadas de vicios manifiestos de nulidad relativa y de titulación en favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido, cuando la tierra se encuentre cumpliendo la función social o función económico-social en toda su extensión.

- c) Modificatoria de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas, afectadas de vicios manifiestos de nulidad relativa y de titulación en favor de beneficiarios o subadquirentes apersonados, o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido, en relación a la superficie que se encuentre cumpliendo la función económico-social.

d) Anulatoria de resoluciones ejecutoriadas o minutas de compra - venta protocolizadas, afectadas de vicios manifiestos de nulidad absoluta.

e) De improcedencia de la titulación cuando la tierra no cumpla la función social o la función económico-social.

f) De caducidad del procedimiento, declarando la calidad disponible de la tierra, cuando el beneficiario o subadquirente no se hubiere apersonado para continuar el trámite.

Resoluciones Confirmatorias

a) Declarará la validez de las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y de las minutas de compraventa protocolizadas; y

b) Conferirá derecho al otorgamiento de Títulos Ejecutoriales, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico-social, incluyendo los contenidos establecidos en los artículos 88 y 89 de este reglamento.

Los Títulos Ejecutoriales se otorgarán con arreglo a lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de este reglamento y, en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), se entregarán previo registro de sus planos en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro legal.

Resoluciones Convalidatorias.- La Resolución Convalidatoria subsanará los vicios manifiestos de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas.

Resoluciones Modificadorias.- La Resolución Modificatoria subsanará los vicios manifiestos de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas, en relación a las superficies que se encuentren cumpliendo la función económico-social.

Resoluciones Anulatorias.- Misma que dispondrá:

- a) La nulidad de resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas.
- b) La cancelación de partidas e inscripciones preventivas de propiedad que tengan como antecedente de dominio resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas.
- c) La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas que recaen sobre las superficies comprendidas en resoluciones ejecutoriadas cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas.

Resoluciones de Improcedencia y Caducidad.- Las resoluciones de Improcedencia y Caducidad dispondrán la conclusión del procedimiento sin derecho a titulación.

La titulación de la tierra objeto de procesos agrarios en trámite se titulará de acuerdo a la clasificación de la propiedad agraria establecida en el artículo 41 de la Ley N° 1715.

La titulación de procesos agrarios en trámite a favor de sus beneficiarios, se sujetará a las siguientes reglas:

a) Cuando una comunidad sea beneficiaria de un predio, se otorgará derecho de propiedad colectiva en su favor, previa acreditación de su personalidad jurídica, sin relación de miembros de la comunidad³⁸.

b) Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas, con relación de beneficiarios.

c) Cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio se otorgará derecho de propiedad individual en su favor, sin discriminación de género.

d) Cuando una Colonia o Sindicato Agrario sea beneficiario de un predio, se otorgará derecho de propiedad colectiva en su favor como comunidad, previa acreditación de su personalidad jurídica y sin relación de beneficiarios; derecho en copropiedad a favor de todos sus miembros, con relación de beneficiarios o derecho de propiedad individual.

La titulación de procesos agrarios en trámite que cuenten con resolución ratificatoria, confirmatoria o modificatoria sólo procederá sobre las superficies que cumplan la función social o económico-social en relación a sus beneficiarios, subadquirentes, o a la sucesión indivisa.

6. LEY Nº 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

6.1 OBJETO DE LA LEY

³⁸ I.N.R.A. GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 1999.

El objeto de la Ley referida es modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley N° 1715 de 18 de Octubre de 1996 – Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, así como adecuar y compatibilizar sus disposiciones a la Ley N° 3351 de 21 de Febrero de 2006 – Ley de Organización del Poder Ejecutivo³⁹.

6.2 FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

La Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal.

La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.

El área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30 %. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.

³⁹ I.N.R.A. LEY N° 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario N° 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables. Se las reconocerá sólo en propiedades agrícolas.

En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomara en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado.

En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.

Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico social. Constituirán función económica social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.

La superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente⁴⁰.

Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económica social.

⁴⁰ I.N.R.A. LEY Nº 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario Nº 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

7. REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA MODIFICADA POR LA LEY N° 3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA, D.S. N° 29215

7.1 FUNCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

7.1.1 CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL

El Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, las Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales.

Se verificará la residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales.

-En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad.

-En el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso.

Las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades indígenas, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT, cumplen la función social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario.

En el caso de desmontes y de conversión de tierras de uso forestal a otros usos, deberá cumplirse con las regulaciones establecidas en las normas vigentes.

No se reconocen contratos de arrendamiento ni aparcería con terceros en tierras tituladas colectivamente.

7.1.2 CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

La Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria cumplen la función económico – social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo.

El funcionario del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para determinar la superficie que se encuentra cumpliendo la función económico – social, considerará de manera integral las:

a) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad ganadera

El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo y las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas.

Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventarios de altas y bajas.

El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada. Las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso.

Se considera ganado mayor las especies de bovinos, equinos, acémilas y camélidos, y ganado menor, las especies de caprinos y ovinos, la norma técnica incluirá los criterios para determinar la unidad de ganado mayor y de ganado menor.

Para el cálculo del área efectivamente aprovechada se considerará la suma de superficies que resulten de:

- La cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez (10) cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor.
- Áreas con pasto cultivado, con sistemas silvopastoriles e infraestructura.

b) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad agrícola

Las áreas actual y efectivamente producidas, cultivadas o cosechadas, individualizando, determinando su superficie y ubicación en el predio además de la infraestructura o mejoras individualizadas, estableciendo su superficie y ubicación en el predio.

Para el cálculo del área actual y efectivamente aprovechada se procederá a la suma de superficies de las áreas antes referidas, expresadas en hectáreas.

Los animales de corral como aves y cerdos, son considerados parte de las actividades complementarias a la agricultura y no se consideran actividad ganadera ni carga animal.

c) Áreas efectivamente aprovechadas en actividad mixta o agropecuaria

Cuando en un predio se realicen actividades agrícolas y ganaderas descritas en los Artículos 167 y 168 del Reglamento N° 29215, se considerará que cumple actividad mixta o agropecuaria, si la aptitud de uso del suelo establecida en los planes de uso de suelo así lo permite, en caso contrario se tomará en cuenta sólo la que esté permitida, respetando las áreas destinadas a la subsistencia. Se podrá reconocer áreas de subsistencia en superficies pequeñas, de acuerdo a norma técnica.

Para el cálculo de la superficie efectivamente aprovechada se tomará en cuenta la resultante de las superficies de ambas actividades.

d) Áreas efectivamente aprovechadas en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo

En el desarrollo de actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, una vez evidenciado el otorgamiento regular de las autorizaciones, se verificará en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, la infraestructura, conforme las obligaciones asumidas en la autorización y los diversos instrumentos técnicos que hacen parte de la misma como los planes de manejo aprobados, el cumplimiento de la regulación del uso del espacio y las reglamentaciones específicas por cada actividad.

En caso de evidenciarse indicios de no correspondencia con las autorizaciones otorgadas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitará informe o certificación a la entidad competente, sobre este extremo, en el plazo improrrogable de diez (10) días calendario, este documento será considerado

por el Instituto Nacional de Reforma Agraria para el cálculo de función económico – social. A tiempo de solicitar el informe, adjuntará antecedentes para los fines consiguientes.

Estas actividades serán reconocidas como función económico – social en predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite.

e) Áreas de descanso

Son áreas de descanso aquellas de rotación que luego de haber sido cultivadas con mejoras e inversiones productivas, se las deja de trabajar para su recuperación y posterior uso, claramente identificables, los criterios técnicos para su aplicación serán establecidos en la norma técnica. Se determinará su superficie y su ubicación en el predio⁴¹.

f) Áreas de proyección de crecimiento

El área de proyección de crecimiento será calculada de la siguiente forma:

1. En actividad agrícola

-En la Mediana Propiedad agrícola la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada y de las áreas en descanso, cuando existan.

-En el caso de la Empresa Agrícola, el parámetro de la proyección de crecimiento consiste en otorgar mayor porcentaje de proyección de

⁴¹ I.N.R.A. LEY Nº 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario Nº 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

crecimiento a mayor superficie del área efectivamente aprovechada y en descanso, en base a lo siguiente:

- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea igual o menor al treinta por ciento (30%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del treinta por ciento (30%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso.
- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso sea más del treinta por ciento (30%) y menor o igual al cincuenta por ciento (50%) de lo mensurado, se asignará una proyección de crecimiento del cuarenta por ciento (40%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso.
- Cuando la superficie efectivamente aprovechada y en descanso, sea mayor al cincuenta por ciento (50%) del área mensurada, se asignará una proyección de crecimiento del cincuenta por ciento (50%) sobre lo efectivamente aprovechado y en descanso.

2. En actividad ganadera:

-En la Mediana Propiedad ganadera la proyección de crecimiento es del cincuenta por ciento (50%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada.

-En la Empresa Ganadera la proyección de crecimiento es del treinta por ciento (30%) de las superficies efectivamente y actualmente aprovechada.

3. En actividades agropecuarias:

Para calcular el área de proyección de crecimiento en actividades agropecuarias, se sumará las áreas efectiva y actualmente aprovechadas de ambas actividades y se aplicará el porcentaje de la proyección de crecimiento que corresponda a la actividad mayor y aptitud de uso del suelo.

4. En otras actividades:

En actividades distintas a las agropecuarias, como las forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo y otras, no se aplican los porcentajes de proyección crecimiento previstos en el presente Artículo.

Para el cálculo de las áreas de proyección de crecimiento, además se tomará en cuenta que *la proyección de crecimiento en ningún caso excederá la superficie mensurada y las servidumbres ecológicas legales no se consideran para la proyección de crecimiento.*

g) Servidumbres Ecológico Legales

Las servidumbres ecológico legales, serán reconocidas como parte del predio cuando éste cuente con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite, no así en posesiones.

No se reconocerá derecho de propiedad agraria cuando en el predio únicamente existan servidumbres ecológico legales.

Las áreas de servidumbre ecológica voluntarias bajo manejo, para ser reconocida como área con cumplimiento de función económico social además de estar legalmente aprobada y autorizadas por la Superintendencia Sectorial competente o Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, según corresponda, se deberá verificar en campo el cumplimiento de su autorización y plan de manejo. De no cumplirse con uno de éstos requisitos dará lugar al incumplimiento total de la función económico social en la superficie donde se desarrolla dicha actividad y en consecuencia se hará pasible a los efectos previstos en este Reglamento.

DESMONTES.- Los desmontes, a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la función económico social o función social por ser ilegales y constituir delito.

Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por la autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además de demostrar que se están desarrollando o desarrollarán dichas actividades en el tiempo inmediato al desmonte.

7.2 SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

El procedimiento común de saneamiento, en sus diferentes modalidades, será ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de manera directa sin la intervención de empresas.

Será saneada toda propiedad agraria a nivel nacional que cuente con antecedente en Títulos Ejecutoriales o en procesos agrarios en trámite y las posesiones agrarias anteriores al 18 de octubre de 1996.

Las tierras fiscales serán identificadas mediante el saneamiento, de acuerdo a lo establecido en el referido reglamento.

El proceso de saneamiento, regulariza y perfecciona únicamente el derecho de propiedad agraria. Las concesiones forestales o sobre otros recursos, por sí mismas, no serán objeto de saneamiento ni dan lugar al derecho de propiedad agraria.

Como resultado del proceso de saneamiento en áreas protegidas se regularizarán los derechos de propiedad agraria y se identificarán tierras fiscales, al interior de las mismas.

No es competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria dirimir conflictos sobre límites de unidades político administrativas, en caso de existir aquellos no suspenderán la ejecución del saneamiento, debiendo registrarse como información “por definir” a los efectos de su posterior actualización⁴².

7.3 ETAPAS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

7.3.1 PREPARATORIA

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

⁴² I.N.R.A. LEY Nº 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario Nº 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

- a) Diagnóstico y determinativa de Área.
- b) Planificación.
- c) Resolución de inicio del procedimiento.

a) **DIAGNÓSTICO.-** Esta Actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo:

-Mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

-Mosaicado de la información existente en la base geo – espacial sobre las áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, plan de uso de suelo, mapa de valores, concesiones forestales, mineras, petroleras, servidumbres administrativas, etc.

-Distribución poligonal del área de saneamiento, si corresponde.

-Identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de función económico social, en el área objeto de estudio y la poligonización de estas áreas para su priorización.

-Adopción de medidas precautorias previstas en este reglamento.

-Identificación de organizaciones sociales y sectoriales existentes en el área.

-Análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos.

-Obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo.

Los resultados de esta actividad se expresarán en un informe técnico – legal, planos y anexos que establezcan la recomendación sobre la modalidad de saneamiento y los criterios para su determinación; asimismo, si corresponde, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el

trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o saneamiento interno.

Para la realización de esta actividad se podrá recurrir a imágenes satelitales u otros medios tecnológicos complementarios.

Cumplida esta actividad se emitirá la resolución determinativa de área de saneamiento.

b) **PLANIFICACIÓN.-** Consiste en la programación y organización de trabajo pertinente al área o polígono(s), estableciendo cronogramas de trabajo, metodologías de mensura y logística necesaria.

La planificación también deberá estar en estrecha relación con las características de la zona o polígono y de las parcelas, considerando asimismo la superficie y cantidad de predios que conformarán cada polígono de saneamiento, previniendo el cumplimiento de los plazos dispuesto para las diferentes etapas y actividades de saneamiento.

Esta actividad podrá contar con la participación de las organizaciones sociales y sectoriales, autoridades administrativas, municipales y otras del área o polígono(s).

c) **RESOLUCIÓN DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO.-** La Resolución de Inicio del procedimiento será emitida por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria y tiene por objeto instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono, pudiendo dictarse

simultáneamente con la resolución determinativa de área, cuando operativamente sea posible o se trate de saneamiento a pedido de parte.

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

En esta resolución se podrá determinar, para el área o polígono específico, la aplicación del procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, el trámite para la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de función económico social o la aplicación del saneamiento interno.

La Resolución de Inicio del Procedimiento, dictada por cada área o polígono de saneamiento, intimará:

- A propietarios o subadquirente(s) de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos, los documentos que respaldan su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica.
- A beneficiarios o subadquirente(s) de predios con antecedente en procesos agrarios en trámite, a apersonarse en el procedimiento, acreditando su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica, e indicando el número de expediente.
- A poseedores, a acreditar su identidad o personalidad jurídica y acreditar y probar la legalidad, fecha y origen de la posesión.

Las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento dentro del plazo establecido en la Resolución, el mismo que no deberá exceder de treinta (30) días calendario. Asimismo, quedarán intimados a demostrar el cumplimiento de la función social o económico social durante el relevamiento de información de campo, en los términos establecidos en la ley y el presente Reglamento.

En la resolución se dejará constancia que la documentación presentada no implica el reconocimiento de derechos en esta etapa, sino hasta la resolución final de saneamiento.

Esta resolución consignará la fecha de inicio y conclusión del relevamiento de información en campo, cuyo plazo podrá ampliarse mediante resolución fundada.

La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho (48) horas al inicio de los trabajos de campo.

Para la modalidad de Saneamiento Simple (SAN – SIM) a pedido de parte, la resolución de inicio del procedimiento, dispondrá la notificación personal del propietario(a) o poseedor(a), a los colindantes y terceros afectados, sin perjuicio de su difusión al menos tres (3) avisos en una radio emisora local. El cumplimiento de las notificaciones y la difusión sustituyen la Campaña Pública.

7.3.2 DE CAMPO

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

- a) Relevamiento de información en campo.
- b) Informe en conclusiones.
- c) Proyecto de resolución.

Las actividades previstas en los incisos b) y c) precedentes, cuando medien razones de fuerza mayor, podrán ejecutarse en la Dirección Departamental.

a) RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO

Esta actividad comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económico – social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento.

Sólo en caso de denuncias por irregularidades o actos fraudulentos o como resultado del proceso de supervisión, control y seguimiento, previsto en este Reglamento, se podrá disponer la nueva ejecución de estas tareas.

Las personas interesadas tendrán acceso a la información generada en esta actividad, obteniendo una copia de la misma y pudiendo realizar observaciones a los datos cursantes en dicha información.

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

mujeres; conforme al diagnóstico realizado y a las normas internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

-MENSURA.- La mensura, se realizará por cada predio y consistirá en la:

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

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

En el caso de Títulos Ejecutoriales o expedientes de procesos agrarios en trámite cuyos beneficiarios apersonados, no ubicaren físicamente su predio ni demostraren función social o económico social, no se procederá a la medición del predio en el terreno, realizándose únicamente la identificación del mismo en el plano del respectivo polígono de saneamiento.

-ENCUESTA CATASTRAL.- La encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en:

- El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características de cada predio⁴³.

⁴³ I.N.R.A. GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 1999.

- Recepción de la documentación exigida en la resolución de inicio de procedimiento y toda otra de la que intentare valerse el interesado, hasta antes de la conclusión de la actividad de relevamiento de información de campo. Sólo la que corresponda a la identidad de los beneficiarios podrá ser presentada hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento.

-VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL.- La forma, alcance y medios de verificación de la función social y la función económico social, se aplican según lo dispuesto en el Título V del presente Reglamento.

-REGISTRO DE DATOS EN EL SISTEMA.- La información técnica y jurídica de los predios se incorporará en los sistemas informáticos aprobados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, de manera permanente y de acuerdo al avance de cada tarea ejecutada.

En las propiedades de comunidades campesinas se consignará relación de beneficiarios con su identificación personal.

b) INFORME EN CONCLUSIONES

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

Los informes en conclusiones serán elaborados de manera independiente por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, o por predio cuando corresponda, sin que ello implique ampliación de plazos a nivel polígono⁴⁴.

⁴⁴ NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Gaceta Oficial de Bolivia 2009.

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

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

Los contenidos del Informe en Conclusiones, son:

- Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos.
- Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso de poseedores también incluirá la identificación de la modalidad de adquisición.
- Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social.
- Evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras.
- Homologación de conciliaciones si corresponde, análisis de los conflictos o sobreposiciones de derechos y consideración de errores u omisiones.

- Precio de adjudicación concesional y cálculo de la tasa de saneamiento, según corresponda.
- Consideración de medidas precautorias conforme lo previsto en este reglamento.
- Otros aspectos relevantes para el procedimiento.
- Recomendación expresa del curso de acción a seguir.
- Revisión de títulos ejecutoriales
- Ausencia de expedientes
- Revisión de procesos agrarios en trámite
- Régimen de poseedores
- Posesiones legales
- Posesiones ilegales
- Modalidad de adquisición
- Posesión de comunidades
- Colonizador individual y valor concesional de la tierra
- Cálculo del valor concesional
- Fijación del valor de mercado
- Notificación y pago del precio de adjudicación
- Adjudicación parcial
- Plazos para el pago del monto de adjudicación
- Nulidades Absoluta Y Relativa

-INFORME DE CIERRE.- Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las

personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias.

En el caso de polígonos de trabajo en los que no se hubieren apersonado organizaciones sociales o sectoriales, la actividad será promovida, organizada y cumplida únicamente con la asistencia voluntaria de propietarios, beneficiarios y poseedores del área de trabajo.

7.3.3 DE RESOLUCIÓN Y TITULACIÓN

7.3.3.1 RESOLUCIONES PARA PROCESOS TITULADOS

Las **RESOLUCIONES SUPREMAS**, en el caso de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, recibidos los actuados, dictará por cada Título Ejecutorial revisado Resolución Suprema:

- a) Confirmatoria.
- b) Anulatoria y de Conversión.
- c) Anulatoria.
- d) Reversión.

Cuando se considere situaciones jurídicas mixtas entre titulados, procesos en trámite y/o poseedores legales, respecto a la (s) superficie (s) objeto de saneamiento, se emitirá una sola resolución conjunta, sujeta a la jerarquía mayor. En estos casos los derechos podrán establecerse en un sólo Título Ejecutorial y plano.

Si en la emisión de resoluciones confirmatorias y anulatorias y de conversión, se identifica una superficie parcial que incumple la función social o económico – social, ésta será afectada a favor del Estado como tierra fiscal, susceptible de consignarse y registrarse en forma expresa a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la misma resolución.

a) **RESOLUCIONES CONFIRMATORIAS.-** La Resolución Suprema confirmatoria, se emitirá cuando el Título Ejecutorial esté exento de vicios y se establezca el cumplimiento de la función social o económico – social, a favor del titular inicial o subadquirente(s) y dispondrá lo siguiente:

-Declarará la validez del proceso agrario que dio mérito al Título Ejecutorial emitido, respecto a las superficies que cumplan la función social o económico – social.

-Se deje sin efecto los Títulos Ejecutoriales emitidos y se proceda a la cancelación de partidas de propiedad que deriven de los mismos.

-La emisión de nuevos Títulos Ejecutoriales con datos actualizados y correctos resultantes del saneamiento y los planos que les correspondan; su registro en oficinas de Derechos Reales y en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro rústico legal. Se mantendrán gravámenes e hipotecas sobre los mismos.

-El replanteo de límites cuando la superficie objeto de reconocimiento de derechos fuera inferior a la mensurada.

b) **RESOLUCIONES ANULATORIAS Y DE CONVERSIÓN.-** La Resolución Suprema anulatoria y de conversión, se emitirá cuando el Título Ejecutorial esté afectado de vicios de nulidad relativa y la tierra se encuentre cumpliendo parcial o totalmente la función económico – social o la función social, en relación a sus titulares o subadquirente(s) y dispondrá:

-La subsanación de los vicios de nulidad relativa que afecten los Títulos Ejecutoriales y proceso agrario que sirvió de antecedente respecto a las superficies que cumplan la función social o económico social.

-La nulidad de los Títulos Ejecutoriales emitidos, dejándolos sin efecto y se proceda a la cancelación de partidas de propiedad que deriven de los mismos.

-La emisión de nuevos Títulos Ejecutoriales que adjunten los planos que les correspondan; su registro en oficinas de Derechos Reales y en un Mapa Base elaborado para la formación del catastro rústico legal. Se mantendrán gravámenes e hipotecas sobre los mismos.

- c) **RESOLUCIONES ANULATORIAS.**- La Resolución Suprema anulatoria, se emitirá cuando el Título Ejecutorial esté afectado por vicios de nulidad absoluta, o cuando el Título Ejecutorial esté afectado por vicios de nulidad relativa y no exista cumplimiento de la función social o económico – social de la tierra; y dispondrá:

-La nulidad del (los) Título(s) Ejecutorial(es) y proceso agrario que sirvió de antecedente y calidad fiscal de las tierras a nombre del Estado, si corresponde.

-La cancelación de partidas de propiedad en oficinas de Derechos Reales que tengan como antecedente de dominio el título ejecutorial anulado.

-La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas en oficinas de Derechos Reales, que recaen sobre las superficies comprendidas en el (los) Título(s) Ejecutorial(es) anulado(s)⁴⁵.

⁴⁵ .N.R.A. GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 1999.

-El desalojo conforme lo dispuesto en los Artículo 453 y 454 del Reglamento N° 29215.

d) **RESOLUCIONES DE REVERSIÓN.-** La Resolución Suprema de reversión, se emitirá cuando el Título Ejecutorial esté exento de vicios de nulidad y exista el incumplimiento total o parcial de la función económico – social y dispondrá:

-La reversión total o parcial, según corresponda, de las tierras a dominio del Estado y en consecuencia la cancelación del (de los) Título(s) Ejecutorial(es) y proceso agrario que sirvió de antecedente y la calidad de tierras fiscales, si corresponde.

-La cancelación de partidas de propiedad en oficinas de Derechos Reales que tengan como antecedente de dominio el Título Ejecutorial anulado.

-La cancelación de partidas de gravámenes e hipotecas en oficinas de Derechos Reales, que recaen sobre las superficies comprendidas en el (los) título(s) ejecutorial(es) anulado(s).

-La adopción de medidas precautorias.

7.3.3.2 RESOLUCIONES PARA PROCESOS AGRARIOS EN TRÁMITE

Las RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, en el caso de predios con antecedente en procesos agrarios en Trámite dictadas por el Director Nacional del INRA:

Los tipos de Resoluciones podrán ser:

- a) Confirmatoria;
- b) Modificatoria;
- c) Anulatoria;

d) De improcedencia de la titulación;

a) **RESOLUCIONES CONFIRMATORIAS.**- La Resolución Confirmatoria, se emitirá cuando se establezca que el proceso agrario está exento de vicios de nulidad y con cumplimiento de la función social o función económico – social y dispondrá:

-La validez de las resoluciones ejecutoriadas y minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes, según corresponda y del proceso agrario en trámite.

-El otorgamiento de Títulos Ejecutoriales y planos definitivos, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico – social a favor de la(s) persona(s) beneficiaria(s) inicial(es) o subadquirentes.

b) **RESOLUCIONES MODIFICATORIAS.**- La Resolución Modificatoria, se emitirá cuando se establezca la existencia de vicios de nulidad relativa en el proceso agrario y con cumplimiento de la función social o económico-social y dispondrá:

-La subsanación de vicios de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas o las minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes y del proceso agrario en trámite⁴⁶.

-El otorgamiento de Títulos Ejecutoriales y planos definitivos, sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la función social o económico – social a favor de la(s) persona(s) beneficiario(s) inicial(es), subadquirentes, o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido, con antecedente en la sentencia ejecutoriada o minuta de transferencia protocolizada.

⁴⁶ I.N.R.A. GUÍA DE ACTUACIONES DEL ENCUESTADOR JURÍDICO DURANTE LAS PERICIAS DE CAMPO. Edit. INRA La Paz – Bolivia 1999.

c) **RESOLUCIONES ANULATORIAS.**- La Resolución Anulatoria, se emitirá cuando el proceso agrario esté afectado de vicios de nulidad absoluta; y dispondrá lo siguiente:

-La nulidad de las resoluciones ejecutoriadas y minutas de transferencia protocolizadas, cursantes en antecedentes y del proceso agrario en trámite; así como el archivo definitivo de obrados si afectare a todos los beneficiarios y predios. Asimismo, la calidad fiscal de las tierras a nombre del Estado, si corresponde.

-La cancelación de partidas de propiedad, gravámenes, hipotecas e inscripciones preventivas de propiedad que tengan como antecedente de dominio la sentencia ejecutoriada cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas, ante oficinas de Derechos Reales.

-El desalojo.

d) **RESOLUCIONES DE IMPROCEDENCIA DE TITULACIÓN.**- Las resoluciones de Improcedencia de Titulación se emitirán cuando la tierra no cumpla la función social o la función económico – social y dispondrá:

-La improcedencia de la titulación y archivo definitivo de obrados si afectare a todos los beneficiarios y predios. Asimismo, dispondrá la calidad fiscal de las tierras-

-La cancelación de partidas de propiedad, gravámenes, hipotecas e inscripciones preventivas de propiedad que tengan como antecedente de dominio la sentencia ejecutoriada cursantes en obrados y minutas de compraventa protocolizadas, ante oficinas de Derechos Reales.

7.3.3.3 Las RESOLUCIONES PARA POSESIONES

El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, previo dictamen técnico y/o legal si considera conveniente, dictará resolución dentro del plazo

improrrogable de quince (15) días calendario, computables a partir de la recepción de antecedentes.

Los tipos de Resolución podrán ser:

1. Constitutivas de derechos, comprendiendo en ellas a:
 - a) Dotación
 - b) Adjudicación
 - c) Transferencia Gratuita a las Municipalidades
 - d) Tierras Fiscales

2. No constitutivas de derecho, aplicables en el caso de ilegalidad de la posesión.
 - a) **RESOLUCIÓN DE DOTACIÓN.-** La resolución de dotación, procederá a favor de los pueblos o comunidades indígenas u originarias y comunidades campesinas, cuyos predios sean clasificados como propiedades comunarias o Tierras Comunitarias de Origen y contendrán como mínimo el nombre del predio, clase de la propiedad, nombre de la(s) persona(s) beneficiaria(s), ubicación, superficie y límites de la tierra y el régimen jurídico aplicable. Será parte de la Resolución el plano definitivo predial.

 - b) **RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN.-** La resolución de adjudicación se emitirán a favor de personas individuales o colectivas cuyos predios sean clasificados como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias; contendrá mínimamente los datos referidos en el Artículo anterior, especificando el

precio de adjudicación de la tierra. Será parte de la Resolución el plano definitivo predial.

- c) **RESOLUCIÓN DE TRANSFERENCIA GRATUITA A LAS MUNICIPALIDADES.-** Se dictará Resolución de transferencia gratuita a las Municipalidades en los casos previstos en el Artículo 13 de la Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 e incluirá los contenidos del Parágrafo IV y V del Artículo 344 del Reglamento N° 29215, según corresponda.

- d) **RESOLUCIÓN DE TIERRAS FISCALES.-** Se dictará Resolución de Tierras Fiscales, respecto de aquellas superficies que no hubieren sido objeto de pronunciamiento o resolución, reconociendo la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado y en un Mapa Base previsto para la formación del catastro legal. Esta resolución podrá ser emitida por área o polígono.

- e) **RESOLUCIÓN DE ILEGALIDAD DE LA POSESIÓN.-** Se dictará Resolución no constitutiva de derecho y de Ilegalidad de la Posesión, cuando el poseedor incumpla la función social o económico social, afecte derechos legalmente constituidos o la ejerza sobre áreas protegidas, conforme lo dispuesto en este Reglamento. Asimismo, incluirá si corresponde⁴⁷.

⁴⁷ OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Edit. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1990.

7.4 CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO Y ERRORES EN EL PROCESO

La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales.

La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutará la supervisión y seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento, sin suspender la ejecución de trabajos.

La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio o a denuncia podrá disponer la investigación en gabinete y campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en el reglamento señalado precedentemente, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o actividades cumplidas.

Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer:

- a) La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, graves faltas o errores de fondo.

- b) La convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados.
- c) La prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento, y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento en programas de capacitación u otros que ameriten el caso.
- d) El inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables.

En caso de presentarse **errores u omisiones del proceso** a solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados a través de un informe.

Si la identificación es posterior a la resolución final de saneamiento, la subsanación procederá mediante resolución administrativa o suprema rectificatoria y será notificada en secretaría de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Los errores u omisiones serán subsanados en el plazo de tres (3) días calendario, de conocidos los mismos⁴⁸.

7.5 CRITERIOS PARA LA VALORACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

⁴⁸ I.N.R.A. LEY Nº 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario Nº 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

a) **FRAUDE EN CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO – SOCIAL.-**

Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a:

- Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios
- Inspección directa en el predio.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma y declarará nulo el o los formularios objetados si se comprueba el fraude y el verdadero cumplimiento de la función económico social sustentará la resolución del derecho; sin perjuicio de asumir las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria contra los presuntos responsables.

b) **FRAUDE EN LA ANTIGÜEDAD DE LA POSESIÓN.-**

Si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que se declara como legal, se realizará una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a:

- Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información de campo, mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios.
- Inspección directa en el predio.

En caso de comprobarse el fraude, se dispondrá la nulidad de actuados y declarará la ilegalidad de la posesión. Si recayere sobre tierras fiscales se estará a lo previsto en el Artículo 345 del citado Reglamento.

Asimismo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria asumirá las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria, contra los presuntos responsables, sean éstos servidores públicos, poseedores, autoridades y personas que hubieren certificado falsamente sobre la antigüedad o extensión poseída.

c) **FRACCIONAMIENTOS FRAUDULENTOS.-** Si existiera denuncia o indicios de fraccionamientos de medianas propiedades o empresas agropecuarias realizados con la finalidad de acogerse al régimen previsto para las pequeñas propiedades, eludir el pago de precios de mercado, la verificación de la función económico – social u obtener algún beneficio que no le corresponda, que hubiesen ocurrido antes, durante o después de relevamiento de información en campo, se procederá a una investigación de oficio, con los medios previstos para el fraude en la antigüedad de la posesión.

Si se comprobara el fraude se dispondrá la nulidad de actuados, la verificación de la función económico social y la adecuación correcta al régimen de propiedad que corresponda el predio, sin perjuicio que el Instituto Nacional de Reforma Agraria asuma las acciones o medidas legales en la vía administrativa u ordinaria, contra los presuntos responsables.

- d) **FRAUDE EN LA ACREDITACIÓN DE TÍTULOS EJECUTORIALES O EXPEDIENTES AGRARIOS.-** Cuando se presenten Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios manifiestamente alterados o fraguados y sin respaldo en registros oficiales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, además de no ser considerados como antecedentes del derecho propietario, darán lugar a la presunción de la ilegalidad de la posesión; sin perjuicio de asumir las acciones legales que el caso amerite.

Igual presunción existirá cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento.

- e) **SANCIONES A ACCIONES FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO.-** Independientemente de los procesos o denuncias que realice el Instituto Nacional de Reforma Agraria ante las autoridades competentes respecto de los casos de fraude descritos en los artículos precedentes, se impondrán sanciones pecuniarias a los infractores, a ser canceladas en un plazo de sesenta (60) días, que tomaran como base los costos y daños ocasionados, cuadruplicando los mismos de acuerdo a reglamento interno a aprobarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que además establecerá los mecanismos efectivos para su cobro coactivo.

8. LA APLICACIÓN DEL ART. 271 DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215 DE LA LEY N° 1715 MODIFICADO POR LA LEY N° N3545 DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

En este punto lo que demostraré es que la aplicación del artículo 271 del Decreto Reglamentario N° 29215 es completamente nula u el por qué de esto,

es evidentemente por no haberse aprobado aún el Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias a los propietarios por los actos fraudulentos cometidos dentro del proceso de saneamiento mismos que son establecidos y determinados en una Resolución Administrativa dictada por el Director del INRA como consecuencia de la investigación y control de calidad efectuada por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento⁴⁹.

8.1 PROCESOS DE SANEAMIENTO DE PREDIOS CON LA EMISIÓN DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINA Y ESTABLECE FRAUDES EN SU SUSTANCIACIÓN

En los archivos de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento donde realicé mi Trabajo Dirigido, al realizar la investigación y control de calidad de los diferentes procesos de saneamiento remitidos mediante Informe fundamentado por indicios de fraude en su sustanciación el Director Nacional del INRA emite Resolución Administrativa donde se establecen y determinan los diferentes fraudes descritos en el Reglamento de la Ley N° 3545 de acuerdo a cada caso particular es que se remite una copia de la Resolución Administrativa a la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, constando cuantitativamente la cantidad de Resoluciones emitidas por gestión desde la creación de la referida Unidad.

Con dichos registros se puede observar, que desde la gestión 2008 (*ver anexo N° 02*) que es la creación de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento encargada de disponer en sus informes la anulación de actuados

⁴⁹ I.N.R.A. LEY N° 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario N° 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

en el proceso de saneamiento como resultado del control de calidad e investigación realizada por esta Unidad, la gestión 2009 y hasta junio de 2010; en ninguna de estas Resoluciones Administrativas se ha dispuesto como castigo por cometer el acto fraudulento el artículo 271 del Decreto Reglamentario N° 29215, simplemente se disponen: se establecen y determinan fraudes dentro del proceso de saneamiento; se anulan actuados del proceso de saneamiento art. 160 del D.S. N° 29215; medidas precautorias en aplicación de los artículos 47 inc. k) y 10 párrafo II incisos a), b), c) y d) del citado Reglamento hasta la Ejecutoria de la Resolución final de Saneamiento; el inicio de procesos administrativos en contra de los funcionarios identificados en el Informe Legal de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 1178 en concordancia con el artículo 266 párrafo IV inciso d) del D.S. N° 29215 (*ver anexo N° 03*); pero no dispone las sanciones pecuniarias como manda el art. 271 del Reglamento de la Ley N° 3545.

8.2 INAPLICABILIDAD DEL ART. 271 DEL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215

La inaplicabilidad del artículo 271 del Decreto Reglamentario N° 29215, de acuerdo a los datos plasmados y ya mencionados precedentemente, se debe precisamente a que este artículo señala: *“Independientemente de los procesos o denuncias que realice el Instituto Nacional de Reforma Agraria ante las autoridades competentes respecto de los casos de fraudes descritos en los artículos precedentes, se impondrán sanciones pecuniarias a los infractores, a ser canceladas en un plazo de (60) sesenta días, que tomarán como base los costos y daños ocasionados, cuadruplicando los mismos de acuerdo a **Reglamento Interno** a aprobarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que además establecerá los mecanismos efectivos para su cobro coactivo”,* resulta menester resaltar de acuerdo a *“**Reglamento Interno** a aprobarse por*

el Instituto Nacional de Reforma Agraria”, lo que hace notar que previamente debe existir un Reglamento Interno que regule este artículo y que debe ser aprobado por el Director Nacional del INRA de manera que regule todos los aspectos que incumbe dicho concepto como ser: el plazo de pago, los costos y daños ocasionados cuadruplicados, así como los mecanismos efectivos para su cobro coactivo.

8.3 COSTOS Y DAÑOS CAUSADOS AL ESTADO

Los términos de costos y daños se los debe considerar como un concepto integral que los costos por los daños ocasionados al Estado siendo los daños, los ocasionados en el proceso de saneamiento al ser el detrimento, perjuicio, menoscabo, pérdida sufrida en el patrimonio en este caso del Estado más específicamente en la hacienda pública, generada por el acto fraudulento cometido. La reparación del daño debe constituir en el pago del mismo a ser los costos.

Los costos del proceso de saneamiento serán determinados en base a que una vez identificados fraudes dentro del proceso de saneamiento en el Informe Legal emitido por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, paralelamente deberá solicitarse información a la Unidad de Desarrollo, Planificación y Desarrollo Institucional (UPDI) del predio a identificarse fraudes a objeto que esta Unidad informe sobre los costos del proceso de saneamiento de acuerdo a las etapas u actuados objeto de nulidad por la identificación de fraudes (*ver anexo N° 04*), una vez obtenida la información requerida, la UCSS deberá en su Informe estimar el monto cuadruplicando el mismo. En tal sentido al emitirse la Resolución Administrativa dictada por el Director Nacional del INRA deberá disponerse dicho monto en aplicación del artículo 271 del Decreto Reglamentario N° 29215.

Asimismo, deberá disponer que el mismo será ejecutable su pago en el plazo de los sesenta días computables a partir de la ejecutoria de la Resolución Final de Saneamiento.

El mecanismo efectivo para su cobro coactivo será utilizando la analogía con lo dispuesto para el pago del precio de adjudicación.

9. PROYECTO DE REGLAMENTO INTERNO DE SANCIONES A ACCIONES FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO EMERGENTES DE LOS FRAUDES DESCRITOS EN EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 29215

REGLAMENTO INTERNO

SANCIONES PECUNIARIAS POR LAS ACCIONES FRAUDULENTAS DEL PROPIETARIO DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

ARTÍCULO 1.- (Del Objeto)

El presente Reglamento Interno tiene como objeto regular y establecer las sanciones pecuniarias por los costos y daños ocasionados al Estado en este caso al Instituto Nacional de Reforma Agraria, ente encargado de realizar los procesos de saneamiento; emergentes de los fraudes descritos en el Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006.

ARTICULO 2.- (Ámbito de aplicación y alcance)

El presente Reglamento Interno se aplicará exclusivamente a los procesos de saneamiento agrarios administrativos de los cuales se identifique acciones fraudulentas, es decir fraude en la Función Económico Social, fraude en la antigüedad de la posesión, fraccionamientos fraudulentos y fraude en la

acreditación de Títulos Ejecutoriales y/o expedientes agrarios; establecidas y determinadas mediante Resolución Administrativa dictada por el Director Nacional como resultado del Control de Calidad efectuado por la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, mismo que ya estimará el monto económico.

ARTÍCULO 3.- (De la Naturaleza de las sanciones pecuniarias)

Emergentes de los fraudes en la Función Económico Social, en la antigüedad de la posesión, fraccionamientos fraudulentos y en la acreditación de Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios descritos en el Decreto Reglamentario de la Ley N° 3545, la sanción pecuniaria consiste en el Pago económico al Estado por los daños y costos causados a éste, como castigo por haber cometido alguna acción fraudulenta, buscando la reparación del daño causado.

ARTÍCULO 4.- (Costos y Daños)

Se denomina “daño” al detrimento, perjuicio, menoscabo, pérdida sufrida en el patrimonio en este caso del Estado en la hacienda pública, generada por el acto fraudulento cometido su reparación debe constituir en el pago total de los costos por los daños ocasionados de la siguiente manera:

- a) Identificación de actuados objeto de nulidad por el establecimiento y determinación de un fraude y su respectiva inversión dentro de la ejecución del proceso de saneamiento, **(etapas del proceso de saneamiento con el anterior Reglamento N° 25763 y con el nuevo Reglamento N° 29215).**

- b) Solicitud de información a la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional (UPDI) sobre los costos del proceso de saneamiento en cada caso concreto de acuerdo a la Identificación de actuados objeto de nulidad.
- c) Una vez obtenido el monto como base de los costos por los daños ocasionados los mismos serán cuadruplicados determinándose así la sanción pecuniaria como pago de los costos y la reparación del daño, conforme a los parámetros dispuestos precedentemente.

ARTÍCULO 5.- (Plazo para el pago)

El plazo máximo para cancelar la sanción pecuniaria establecida es de (60) sesenta días calendario a partir de la notificación con la Resolución Final de Saneamiento.

ARTÍCULO 6.- (Incumplimiento del pago)

- I. En el caso de ser poseedores legales que incumplan con el pago de la sanción pecuniaria en la forma prevista en los artículos anteriores, mediante Resolución se dejará sin efecto la Resolución Final de Saneamiento y se dispondrá la condición de tierras fiscales, registro respectivo en Derechos Reales y el desalojo conforme a los dispuesto por los artículos 453 y 454 del Decreto Reglamentario N° 29215.
- II. En el caso de contar con antecedente en derecho propietario y que incumplan con el pago de la sanción pecuniaria en la forma prevista en los artículos anteriores, el otorgamiento de los Títulos Ejecutoriales estará condicionado al pago total de la sanción pecuniaria.

III. En caso de declararse tierra fiscal al predio objeto de actos fraudulentos, deberá remitirse antecedentes a la Unidad de Asuntos Jurídicos para iniciar las acciones que correspondan.

ARTÍCULO 7.- (Cumplimiento)

Quedan encargados del cumplimiento y difusión del presente Reglamento Interno la Dirección Nacional, Dirección Administrativa Financiera, unidades funcionales de saneamiento y la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento.

ARTÍCULO 8.- (Aprobación) El presente Reglamento Interno ha sido aprobado en xxx celebrada en la ciudad de La Paz a los xx del mes de xx de 2010 años.

CAPÍTULO III. ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

1. CONCLUSIONES

El fenómeno agrario en Bolivia, probablemente es el tema más importante en su realidad económica, social, política y jurídica, por esta razón la legislación nacional permanece indisolublemente ligada al problema agrario intentando regular sus principales características en todos los aspectos.

Este fenómeno ha preocupado constantemente a todos los trabajadores de la tierra quienes durante mucho tiempo se han esforzado realizando todos los actos pertinentes; en este entendido, en el marco de la Revolución Nacional de 1952, como un imperativo revolucionario propio del contexto histórico de la época, la Reforma Agraria había sido pensada como un acto de justicia destinada a liberar al indio de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país y para garantizarle esa libertad había que dotarle de una base material: la tierra y la tierra debiera ser para quien la trabaja.

En esta búsqueda de soluciones, el 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley N° 1715 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como la Ley I.N.R.A. Es así, que a partir de la promulgación de esta Ley se inicia una serie de actividades y procedimientos para obtener una información real sobre la distribución real de la tierra, surgiendo como producto de la crítica de la situación actual de la tenencia de la tierra como consecuencia del diálogo de los distintos sectores por lo que es el resultado de un intento de concertación de trascendencia nacional.

E Servicio Nacional de Reforma Agraria de acuerdo a la Ley INRA es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, y el INRA creado como una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, con jurisdicción Nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria el mismo que tiene como objetivos el de garantizar el acceso a la tierra a las comunidades indígenas y campesinas sin tierras y a aquellas que poseen insuficiente, brindar la seguridad de tenencia, ejecutar el catastro rural y el cómo lograr estos objetivos es a través del SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, procedimiento que reúne las características de ser ágil, oportuno, accesible y con grandes beneficios para los actores del saneamiento.

Por otra parte, los resultados del proceso de regularización del derecho propietario de la propiedad agraria, reflejan un déficit con los objetivos iniciales, el hecho de que precisamente en esa década surjan movimientos de organizaciones campesinas es una muestra de la insatisfacción de estos sectores sociales. En tal sentido, se dispuso un nuevo cuerpo legal constituido por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria del 28 de

noviembre de 2006 y su Reglamento por vía del Decreto Supremo N° 29215 del 02 de agosto de 2007 cuyo objeto es modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley N° 1715, así como de adecuar y compatibilizar sus disposiciones.

El artículo 64 de la Ley N° 3545 define el saneamiento como el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y certificar su legalidad, se ejecuta de oficio o a pedido de parte.

El art. 266 del Decreto Reglamentario N° 29215 dispone, que la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutará la supervisión y seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento, sin suspender la ejecución de trabajos.

La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio o a denuncia podrá disponer la investigación en gabinete y campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en el reglamento señalado precedentemente, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o actividades cumplidas.

Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer la anulación de actuados de saneamiento, la convalidación, la prosecución y el inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables. Asimismo, los criterios para la

valoración de la propiedad agraria son el fraude en cumplimiento de la función económico – social si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económico – social, se realizará una investigación de oficio recurriendo a información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios

-Inspección directa en el predio; el fraude en la antigüedad de la posesión si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que se declara como legal, se realizará una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión; los fraccionamientos fraudulentos si existiera denuncia o indicios de fraccionamientos de medianas propiedades o empresas agropecuarias realizados con la finalidad de acogerse al régimen previsto para las pequeñas propiedades, eludir el pago de precios de mercado, la verificación de la función económico – social u obtener algún beneficio que no le corresponda, que hubiesen ocurrido antes, durante o después de relevamiento de información en campo, se procederá a una investigación de oficio, con los medios previstos para el fraude en la antigüedad de la posesión y el fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios cuando se presenten Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios manifiestamente alterados o fraguados y sin respaldo en registros oficiales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, además de no ser considerados como antecedentes del derecho propietario, darán lugar a la presunción de la ilegalidad de la posesión; sin perjuicio de asumir las acciones legales que el caso amerite.

Asimismo, el art. 271 del citado cuerpo legal dispone las **sanciones a acciones fraudulentas del propietario** disponiendo, que “Independientemente de los procesos o denuncias que realice el Instituto Nacional de Reforma Agraria ante las autoridades competentes respecto de los casos de fraude descritos en los artículos precedentes, se impondrán sanciones pecuniarias a los infractores, a ser canceladas en un plazo de sesenta (60) días, que tomaran como base los costos y daños ocasionados, cuadruplicando los mismos de acuerdo a

reglamento interno a aprobarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que además establecerá los mecanismos efectivos para su cobro coactivo”⁵⁰.

No obstante, en los archivos de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, que es la encargada de realizar el Control de Calidad dentro de los procesos de saneamiento a objeto de identificar fraudes dentro de los mismos, no existe un solo proceso de saneamiento donde se haya dispuesto y mucho menos dado aplicabilidad a lo dispuesto por el artículo 271 referido, por consiguiente no se sancionó pecuniariamente ni a una sola persona infractora responsable por los actos fraudulentos cometidos.

Todo el contexto global señalado precedentemente, lleva a plantear la disyuntiva de cómo dar aplicabilidad al artículo 271 del D.S. N° 19215 y no dejar impune la sanción a los infractores de cometer actos fraudulentos para la obtención de la propiedad agraria, despojando en el contexto social a quienes realmente está orientada la distribución de tierras, que es a las comunidades indígenas originarias y campesinas y en sí a las propiedades que cumplan con la Función Social y con la Función Económico Social; en tal sentido, se concluye la necesidad de elaborar el Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, descritos en el Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, a probada por el Director Nacional del INRA, a través del cual se podrá regular los factores que incumben los costos y daños ocasionados, el plazo del pago a la sanción pecuniaria y los mecanismos efectivos para su cobro coactivo, proyecto que irá en beneficio del Estado boliviano y por ende de todo el sector social rural.

⁵⁰ I.N.R.A. LEY N° 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario N° 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

Por todo lo expuesto se recomienda y sugiere, que el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria apruebe el proyecto del Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos cometidos por el propietario dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para que de esta manera al fin se pueda dar aplicabilidad al artículo 271 del Decreto Reglamentario N° 29215 e inmediatamente sea aplicable en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento y como una atribución más, adicionalmente al Control de Calidad efectuado, se pueda disponer ya en los Informes Legales el monto estimado para la sanción pecuniaria y así se proceda con la aprobación de dichos Informes Legales para cada caso concreto y como consecuencia se emita las Resoluciones Administrativas que dispongan las sanciones pecuniarias.

ANEXOS

ANEXO N° 1

ENTREVISTAS REALIZADAS A:

Dra. Elvira Achu Quispe

Dra. Cinthia Rioja

Dra. Giovana Mallea

Lic. Yuri Aranibar Gallardo

ENTREVISTA

Dra. Cinthia Rioja

Asesora Jurídica de la Unidad de Asuntos Jurídicos del INRA

1.- ¿Considera necesario elaborar un reglamento interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria?

R.- La necesidad es evidente, pues no tendría sentido que dicha disposición se encuentre consignada en el Reglamento si la misma no es aplicada, pues vemos muchos casos dentro del proceso de saneamiento y en la sustanciación de los mismos, que son realizados con irregularidades y es más cometiendo actos fraudulentos para alcanzar fines que no les corresponde, mismos que están descritos en nuestro actual Reglamento.

2.- ¿Cuáles son los mecanismos efectivos de cobro coactivo en la Unidad Jurídica?

R.- Se puede definir que el daño ocasionado al Estado es un daño civil por lo que el resarcimiento económico es un daño civil y en esta Unidad de Asuntos Jurídicos el procedimiento es coactivo civil y el mismo lo determina el juez en materia civil previa auditoría que demuestre indicios de responsabilidad, no recomiendo este método para la elaboración del proyecto que estás realizando, toda vez que es un procedimiento demasiado moroso de manera que si lo aplicas en este caso concreto, realmente se estaría cobrando la sanción pecuniaria a los propietarios por los actos fraudulentos cometidos, de aquí a veinte años, lo cual también implicaría una inaplicabilidad del art. 271 pese a existir un Reglamento específico que regule dicha situación, pues incluso el mismo hecho de iniciar una auditoría dura como mínimo unos cuatro años.

3.- ¿Según su criterio, dónde sería la pertinencia de establecer las sanciones pecuniarias por los actos fraudulentos al propietario, dentro del proceso de saneamiento?

R.- Según mi criterio la pertinencia y quienes definan y dispongan el monto a ser pagado por el propietario, debiera de ser en el Informe Legal emitido por La Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento, pues si es ahí donde establecen y determinan los fraudes descritos en nuestro Reglamento, es lógico que también en la misma Unidad se fije un monto en base a parámetros que estarían definidos en el proyecto de Reglamento que estás elaborando me imagino, además que debiera de ser compatible con cada determinado fraude que se identifique porque imagino que cada fraude no tiene las mismas consecuencias y es de una connotación diferente, asimismo el plazo de los sesenta días debe computarse desde la ejecutoria de la Resolución Administrativa emergente de la investigación efectuada en la referida unidad pues al definir un fraude también como consecuencia debe ya incluso cobrarse la sanción pecuniaria.

ENTREVISTA

Lic. Oscar Yuri Aranibar Gallardo

Coordinador Nacional UPDI del INRA

1.- ¿Considera necesario elaborar un reglamento interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria?

R.- La iniciativa a mi apreciación es muy buena, pues no solo ese artículo del nuevo Reglamento es inaplicable sino otros artículos más y creo que es debido a que nos hemos centrado más en los temas macro de connotación social, siendo que temas de tal importancia como es este que mencionas, es muy importante ya que el tema de saneamiento es un concepto en un sentido amplio y no en un sentido estricto implica muchas más cosas como que dentro del proceso de saneamiento se cometan fraudes y más si es culpa del propietario ya que en realidad ocasiona daños al Estado pues no hay que dejar de lado que hay un objetivo general que es el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo de siete años a partir de la promulgación de la Ley N° 3545 que es el 28 de noviembre de 2006 y cuando se cometen los actos fraudulentos, lo que se está haciendo es retrasar este objetivo y eso implica un doble trabajo para el INRA y perjuicio para el Estado.

2.- ¿Cómo se definen los costos en la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional?

R.- Los costos definidos en esta Unidad se los obtiene a un nivel de macro región y este sistema es en base al PENSAT, si bien el costeo de campo y la inferencia en otras etapas como ser por ejemplo la preparatoria de un 10% a un 20%, la etapa de campo de un 50% a un 60% y la titulación en un 30%, los mismos es relativo, pues hay gastos que son de un mayor costeo, esta unidad ha propuesto una metodología y el mismo es un proyecto que está en

consideración en el BID. Es importante resaltar que el sistema de información es desordenado pues en realidad no hay un sistema de control que tenga un registro por cada etapa, pues lo correcto y lo que debería de existir es un “*costeo basado en actividad*” con centros de operación por cada brigada que registre los costos del campo, gente en las Direcciones Departamentales del INRA para la etapa preparatoria; no obstante, en esta Unidad se puede proporcionar los costos del proceso de saneamiento por macro regiones en base al costo por hectárea y a los proyectos efectuados para cada proceso de saneamiento.

3.- ¿Qué es el PENSAT?

R.- Es el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 y se pretende implementar una estrategia de transformación de las estructuras de tenencia de tierras que permita asegurar un reparto de tierras dotando a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios de tierras colectivas para su uso y aprovechamiento en concordancia con el uso mayor del suelo.

4.- ¿Cómo es el sistema de información en el control de gastos dentro del saneamiento?

R.- El sistema de información en el control de gastos dentro del proceso de saneamiento es desordenado, demasiado desordenado y en realidad no hay un sistema de control específico en cuanto a los gastos realizados por cada etapa de saneamiento me refiero específicamente en cuanto a las pericias de campo y gabinete pues incumben gastos diferentes que deberían estar registrados en las Direcciones Departamentales del INRA, más específicamente las brigadas y eso incumbe registrar todos los insumos para su efecto.

ENTREVISTA

Dra. Giovana Mallea

Jefe de Región Zona Altiplano del INRA

Con el objeto de conocer y entender el espíritu de la Ley es que realicé esta entrevista a la Dra. Giovana Mallea toda vez que ella participó en la elaboración del Reglamento de la Ley N° 1715 es decir el D.S. N° 29215 y en este caso particular más específicamente el art. 271 del citado Reglamento.

1.- ¿Considera necesario elaborar un reglamento interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria?

R.- Considero que es de imperiosa necesidad la elaboración del Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias por los actos fraudulentos dentro del proceso de saneamiento cometidos por el propietario pues en cuanto al espíritu de la Ley se tiene que no se quiere dejar sin efecto, no se quiere dejar impune estos hechos que solo fomentan a las demás personas para cometer estos actos fraudulentos descritos en nuestro Reglamento, en el mundo jurídico todo tiene un mandato y como infracción de ese mandato una consecuencia más específicamente una sanción por ir contra lo establecido en la Ley, lo mismo ocurre en materia agraria, no olvidemos que es necesario agilizar y realizar con eficiencia y eficacia el proceso de saneamiento en toda el área rural de Bolivia y si se siguen permitiendo estas irregularidades nunca se podrá cumplir con el objetivo señalado de ahí también el génesis de la creación de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento para que realice este control diferente al control de calidad que se realiza en la Unidad de Saneamiento, pues la diferencia consiste en que en la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento se establecen y determinan fraudes mismos que se encuentran descritos en el Reglamento N° 29215 y como consecuencia también en esta

Unidad se tendría que ya disponer el monto por la sanción pecuniaria, claro previa elaboración del Reglamento Interno que regule dichos actos y me pone muy contenta el interés que le pones en la realización de dicho proyecto, espero resultados pronto y favorables.

2.- ¿Tiene criterios respecto a las pautas a ser aplicables para determinar el daño económico?

R.- Claro que sí y considero que las pautas para determinar el daño económico debiera consistir en identificar los actuados objeto de nulidad por la identificación del fraude; los costos reales por las actividades de la investigación por ejemplo si hubo una inspección directa en el predio; también considerar los gastos realizados en gabinete; el salario del personal involucrado; los gastos judiciales.

3.- ¿Tiene idea sobre los procesos de saneamiento en los cuales se identifica irregularidades y fraudes dentro de los mismos, además de las sanciones impuestas por dichos actos?

R.- La verdad me imagino que son varios pues ahora se encuentra bien regulado los posibles fraudes a cometerse dentro del proceso de saneamiento y creo que las sanciones a imponerse hasta ahora no pasan de ser administrativas, tal vez hasta penales y la anulación de actuados procesales, pero la esencia y diferencia consiste precisamente en la identificación de un fraude dentro del proceso de saneamiento.

ENTREVISTA

Dra. Elvira Lucia Achu Quispe

Jefe de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento del INRA

Esta entrevista la realicé a la Jefa de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento del INRA precisamente porque es en esta Unidad donde he realizado mi Trabajo Dirigido y donde dentro de sus atribuciones está el de establecer y determinar los actos fraudulentos cometidos dentro del proceso de saneamiento y como consecuencia también el de establecer las sanciones pecuniarias.

1.- ¿Considera necesario elaborar un reglamento interno que regule las sanciones pecuniarias a los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria?

R.- Realmente considero de mucha importancia la elaboración del Reglamento que regule las sanciones pecuniarias cometidas por los propietarios de determinados predios dentro del proceso de saneamiento por el establecimiento de actos fraudulentos dentro de los mismos, la importancia radica sobre todo para esta Unidad en que si bien con la investigación realizada en gabinete o en su caso si amerita en campo podemos establecer los fraudes dentro de un proceso de saneamiento, de manera concatenada y totalmente relacionada tenemos que hay culpables por estos actos y en su caso el del propietario, es muy preocupante como desde la creación de esta Unidad se han emitido muchos Informes Legales y Técnicos que conllevan la emisión de Resoluciones Administrativas dictadas por el Director Nacional del INRA mismas que disponen la anulación de actuados que se compatibilizan con los fraudes cometidos por los propietarios por lo que ya en nuestros Informes ya debería de disponerse las sanciones pecuniarias a las que hace alusión el art. 271 del Decreto Reglamentario N° 29215 de la Ley N° 3545.

2.- ¿De considerarlo necesario, qué atribución más debiera de añadirse a la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento?

R.- Obviamente debe añadirse como atribución de esta Unidad, claro después de la elaboración del Reglamento Interno, el de disponer ya en los Informes Legales el monto por los costos y daños ocasionados dentro del proceso de saneamiento a los infractores dentro del proceso de saneamiento por los fraudes que se establezcan y determinen en base al Reglamento de la Ley N° 3545.

3.- ¿Por qué no se ha dado aplicabilidad al art. 271 del Decreto Reglamentario N° 29215?

R.- No se ha dado aplicabilidad al referido artículo toda vez que aún no se ha aprobado ni elaborado siquiera el Reglamento Interno que regule las sanciones pecuniarias dentro del proceso de saneamiento por los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento.

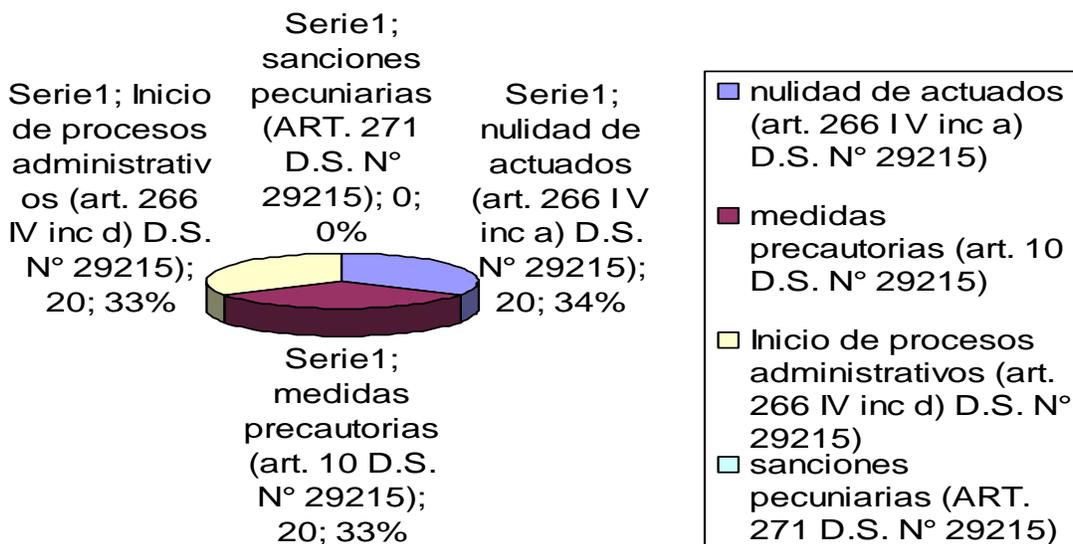
4.- ¿Qué perspectivas tiene con la idea de elaborar un proyecto de Reglamento que regule las sanciones pecuniarias por los actos fraudulentos del propietario cometidos dentro del proceso de saneamiento?

R.- Las perspectivas son muy buenas, pues en realidad ya se estaría dando aplicabilidad a una política del saneamiento de la propiedad agraria pues cada artículo establecido es una política para mejorar el saneamiento de la propiedad agraria dentro del área rural en toda Bolivia y estoy segura que incluso servirá como una medida preventiva en los nuevos procesos de saneamiento para que antes de tener la pretensión de cometer un acto fraudulento la piensen dos veces por las mismas sanciones a imponerse de ser cometidas.

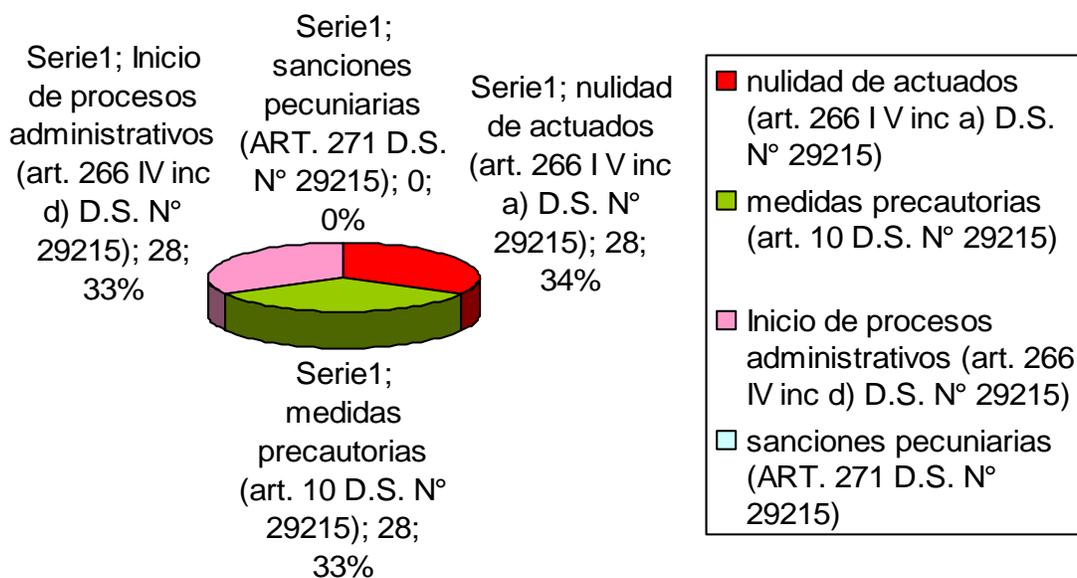
ANEXO Nº 2

DATOS OBTENIDOS DE LA UNIDAD DE CONTROL,
SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DEL INRA

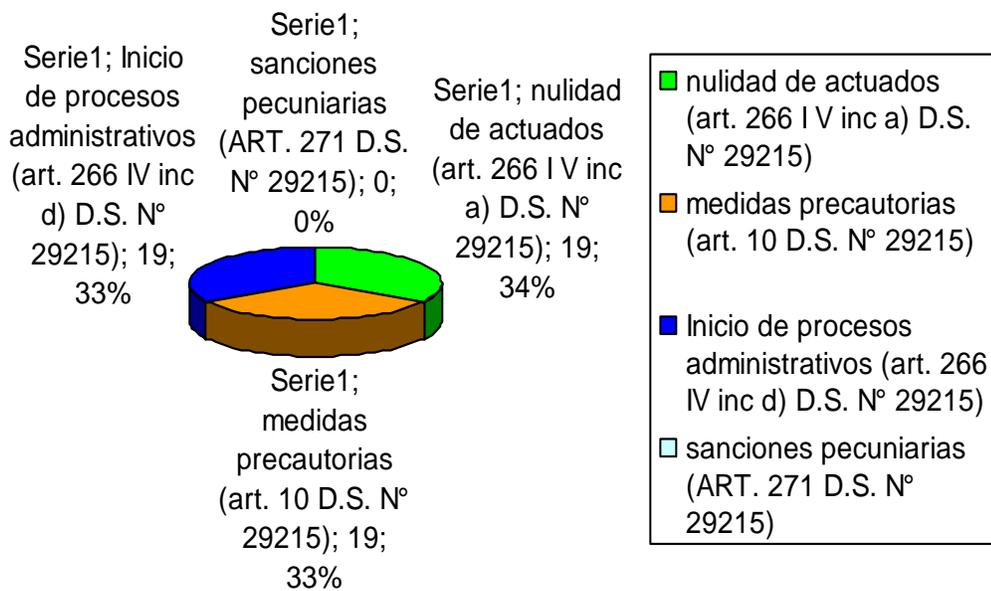
ARCHIVO DE LA UCSS-2008 QUE DEMUESTRA LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 271 DEL D.S. N° 29215



ARCHIVO DE LA UCSS-2009 QUE DEMUESTRA LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 271 DEL D.S. N° 29215



**BASE DE DATOS DE LA UCSS-ENE-JUN 2010 QUE
DEMUESTRAN LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 271
DEL D.S. N° 29215**



ANEXO N° 3

MODELO DE UNA INVESTIGACIÓN EFECTUADA POR LA UCSS DONDE SE DETERMINA FRAUDES DENTRO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO Y SE OBSERVA LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 271 DEL D.S. N° 29215

ANEXO N° 4

INFORMACIÓN SOLICITADA A LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL SOBRE LOS COSTOS DEL SANEAMIENTO DE UN PREDIO ESPECÍFICO.

BIBLIOGRAFÍA

- o *I.N.R.A. LEY N° 1715 del SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA y su Reglamento aprobado por D.S. N° 25763 Edit. El Impresor, Cuarta Edición La Paz – Bolivia 2003.*

- o *I.N.R.A. LEY N° 3545 de RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA y su Decreto Reglamentario N° 29215 Edit. Unidad de Comunicación y Género, Segunda Edición La Paz – Bolivia 2008.*

- o *NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Gaceta Oficial de Bolivia 2009.*

- o *I.N.R.A. GUÍA DE ACTUACIONES DEL ENCUESTADOR JURÍDICO DURANTE LAS PERICIAS DE CAMPO. Edit. INRA La Paz – Bolivia 1999.*

- o *I.N.R.A. GUÍA PARA LA VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICO SOCIAL DE LA TIERRA. Edit. INRA La Paz – Bolivia 2000.*

- o *I.N.R.A. GUÍA DE EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 1999.*

- o *HERNÁIZ, Irene y PACHECO, Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia, dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Edit. Fundación Tierra. . La Paz – Bolivia 2000.*
- o *I.N.R.A. Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia. Edit. INRA. La Paz – Bolivia 2010.*
- o *I.N.R.A. La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Edit. INRA. La Paz – Bolivia de 2010.*
- o *CABANELLAS, de las Cuevas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Edición 2005. Edit. Heliasta.*
- o *OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Edit. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1990.*