

# **Universidad Mayor de San Andrés**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO



ACREDITADA INTERNACIONALMENTE Res. CEUB 1126/02

## **TRABAJO DIRIGIDO**

**“LA NECESIDAD DE REFORMULAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION SOCIAL Y LA FUNCION ECONOMICO SOCIAL DE LA TIERRA, REGULADA A TRAVEZ DE LA LEY NUMERO 1715 Y SU REGLAMENTO”**

**Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho**

**POSTULANTE: Weymar Orlando Leon Reynolds**

**ASESOR: Dr. Javier Tapia**

**La Paz – Bolivia**

**2008**

## DEDICATORIA

*El presente trabajo esta dedicado a mi querida esposa y compañera de la vida Araceli Andía Pabon quien con su amor incondicional es el motivo de mi existencia y mis hijos Héctor y Samuel, que son mi fuente eterna de inspiración.*

*A mis padres que me dieron la vida y me formaron en un hombre de bien inculcándome valores como el respeto, la responsabilidad y el amor.*

*A Irma Pabon mi querida suegra quien con su fortaleza valor y cariño me impulso por el camino de la vida .*

## AGRADECIMIENTOS

*Mis sinceros Agradecimientos al Dr. Javier Tapia y al Dr. Max Mostajo Machicado por su constante orientación y apoyo.*

*“El secreto de la felicidad no es hacer siempre lo que se quiere sino querer siempre lo que se hace*

*(Leon Tolstoj)*

## CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
2.1 Título del Tema.....	5
2.2 Motivación.....	6
2.3 Identificación del Tema.....	6
2.4 Delimitación del Tema.....	6
2.5 Delimitación Temática.....	6
2.6 Delimitación Temporal.....	6
2.7 Delimitación Espacial.....	7
3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.....	7
3.1 Objetivos Generales.....	
3.2 Objetivos Específicos.....	
4 Estrategia Metodologica y Técnicas de Investigación.....	
Monográfica.....	8
4.1.- Método Deductivo.....	
4.2.- Método Normativo.....	
4.3.- Método de las Construcciones Institucionales.....	
5. TECNICAS.....	8
6. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION.....	

### CAPITULO I

#### PARTE DIAGNOSTICA

#### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

	Pág.
1. Desarrollo Histórico del Derecho Agrario en Bolivia.....Naturaleza del	

<b>Problema.</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Reforma Agraria de 1953</b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 Promulgación de la Ley No 1715</b> .....	<b>14</b>
<b>2. Naturaleza del Problema</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Naturaleza Jurídica del Problema</b> .....	<b>17</b>
<b>2.2 Marco Jurídico Nacional</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3 Artículos de la C.P.E referidos a la propiedad</b> .....	<b>21</b>
<b>2.4 Decreto Ley Nro 3464</b> .....	<b>21</b>
<b>2.5 Ley Nro 1715</b> .....	<b>23</b>
<b>2.6 Reglamento de la Ley Nro 1715</b> .....	<b>26</b>
<b>2.7 Convenio de la OIT</b> .....	<b>26</b>
<b>2.8 Propuestas de los Estatautos Autonómicos respecto a la tenencia de la Tierra</b> .....	<b>27</b>

## CAPITULO II

### PARTE PRONOSTICA

LA INCIDENCIA DE LA APLICACIÓN DE LA FUNCION SOCIAL Y ECONOMICO SOCIAL DE LA TIERRA DENTRO EL MARCO JURIDICO VIGENTE.

	Pág.
<b>1. Concepto y Características</b> .....	<b>28</b>
<b>2. Incidencias Sociales y Económicas</b> .....	<b>30</b>
<b>3. Dificultades y Deficiencias en su aplicación</b> .....	<b>31</b>
<b>4. Nuevas Concepciones de Función Social y Económico Social</b> .....	<b>32</b>
<b>5. Modificaciones a la Ley Nro 1715 y su Reglamento</b> .....	<b>34</b>

### CAPITULO III

#### PARTE PROPOSITIVA O CONCLUSIVA

	Pág.
1. Propuestas Programáticas .....	37
2. Nuevos Desafios del Derecho Agrario.....	45
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

#### 1. INTRODUCCIÓN.

Esta monografía ha sido elaborada con el ánimo de aportar a la comprensión histórica de la Reforma Agraria en Bolivia (siglos XIX y XX). No pretende ser un balance completo de las políticas de tierras en el país sino solamente de las políticas de distribución de tierras. Pese a que resulta un tema polémico el determinar cuántos procesos de Reformas Agrarias ha vivido Bolivia desde la constitución de la República, es evidente que por lo menos dos visiones de Reformas Agrarias se han intentado persistentemente poner en práctica, en algunos momentos de manera absolutamente independiente y en otros de manera combinada, no siempre con resultados exitosos.

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, denominada equivocadamente como Ley del INRA, es la última de los dos siglos que terminaron. Sin embargo, a la finalización del presente año -y a 11 años de su aplicación desordenada, confusa y parcial, pero con fuertes inversiones de recursos- se ha cuestionado su validez y se han abierto si no interrogantes a la totalidad de su contenido, por lo menos a su trasfondo político, continuando el debate iniciado en el país a finales del siglo XIX.

Este es un esfuerzo por recuperar la historia como un elemento que condiciona no de manera arbitraria la realidad de las sociedades, a través de una lectura de las disposiciones legales previas a la Ley 1715 y a los escenarios de distribución de tierras que casi siempre discurren de manera conflictiva entre “el papel y la práctica”. En definitiva, se trata de vislumbrar su efectividad y para solucionar los problemas que no son nuevos sino que han estado presentes en casi dos siglos de historia republicana, los cuales todavía –pese a este tiempo prolongado- no han sido resueltos. Esta irresolución posiblemente tiene relación con la implementación parcial de las políticas, disposiciones y procedimientos, intereses contrapuestos en su aplicación, ausencia de capacidad técnica y de concertación en las instancias responsables de su ejecución, los altos índices de corrupción en las instancias agrarias, y fundamentalmente diferentes visiones del país.

## **2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.**

### **2.1.-Título del Tema.**

“LA NECESIDAD DE REFORMULAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCION SOCIAL Y LA FUNCION ECONOMICO SOCIAL DE LA TIERRA, REGULADA A TRAVEZ DE LA LEY NUMERO 1715 Y SU REGLAMENTO”

### **2.2.-Motivación.**

La principal motivación para desarrollar la presente investigación es alcanzar una visión diferente y mas real con nuevos conceptos del problema de la tierra y la actividad productiva del país, proponiendo un cambio en la legislación agraria vigente, con la finalidad de la aplicación de métodos que puedan otorgar seguridad jurídica al los beneficiarios del proceso de saneamiento.

### **2.3.-Identificación del Tema.**

Este trabajo de investigación cuestiona la aplicación de los métodos de verificación del cumplimiento de la Función Social y Económico Social del recurso tierra, dentro el proceso de saneamiento y el marco jurídico agrario vigente en nuestro país es decir la Ley No 1715 y su Reglamento.

### **2.4.-Delimitación del Tema.**

#### **2.5.-Delimitación Temática.**

El presente trabajo de investigación se centrara en el estudio y aplicación de nuevos conceptos dentro el proceso de saneamiento de tierras de nuestro país respecto a la verificación de la actividad productiva agrícola, ganadera, forestal y castañera denominada cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la propiedad agraria.

#### **2.6.- Delimitación Temporal.**

La legislación agraria Boliviana a partir de 1953, y los preceptos del marco normativo agrario vigente con la promulgación de la Ley Nro 1715 y su Reglamento en lo referente al análisis del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social de la tierra, su alcance y aplicación hasta la actualidad.

#### **2.7.-Delimitación Espacial.**

Nuestro estudio abarca la parte occidental y oriental del país, buscando donde se han producido las consecuencias y repercusiones de las reformas al Derecho Agrario Boliviano, su incidencia en los distintos sectores productivos

del país y su repercusión en los aspectos económicos y sociales.

### **3. Objetivos de la Investigación.**

#### **3.1.- Objetivo General.**

Establecer si la aplicación del cumplimiento de la Función Social y Económico Social se encuentra regulado de manera adecuada dentro los preceptos de Ley N° 1715 y su Reglamento.

#### **3.2.-Objetivos Específicos.**

- Determinar con precisión las consecuencias y repercusiones de las reformas al marco normativo agrario de nuestro País a partir de la Ley de reforma Agraria de 1953 hasta la actualidad en lo referente al análisis de la actividad productiva y su cumplimiento en sus diferentes aspectos
- Plantear una solución al problema de la aplicación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social a través de la aplicación de nuevos parámetros para la verificación de la actividad productiva del recurso tierra.
- Plantear un nuevo concepto y aplicación de Función Social y Económico Social de la tierra en nuestro ordenamiento jurídico vigente (Ley 1715 y su Reglamento)



#### **4. Estrategia Metodológica y Técnicas de Investigación Monográfica.**

##### **4.1.- Método Deductivo.**

Este método parte del estudio general del problema en el cual se encuentran pequeñas propiedades, medianas propiedades, Empresas Ganaderas y Agrícolas, Comunidades, Colonias y propiedades forestales y propiedades del país, cuya actividad productiva no se encuentra bien regulada y delimitada en la Ley Nro 1715 y su Reglamento.

##### **4.2.- Método Normativo.**

Permitirá encuadrar de mejor manera el concepto del cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la tierra dentro el marco jurídico agrario vigente de nuestro país.

##### **4.3.- Método de las Construcciones de Instituciones.**

Permitirá la creación de una reglamentación para incorporar la problemática estudiada.

#### **6. Técnicas.**

Investigativa, por que la investigación debe ser tónica frecuente en la enseñanza pues le permite al estudiante sustituir la memorización por la comprensión de los problemas sociales, la información por la formación profesional.

## 6. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

### CAPITULO I PARTE DIAGNOSTICA CONSIDERACIONES PRELIMINARES

#### 1.-DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO AGRARIO EN BOLIVIA

En 1825. El libertador Simon Bolívar intentó diseñar las bases de una estructura propietaria de la tierra inspirada en el floreciente liberalismo de Europa. La República naciente devolvería las tierras de los indígenas que la Corona había usurpado, pero no a las organizaciones territoriales previas (ayllus, marcas, comunidades), sino a título familiar. Este debate entre comunitarismo e individualismo que se inició con la República y dura hasta hoy no es sólo ideológico, sino que surge de razones tan prácticas como el cobro del tributo indígenal, principal fuente de financiamiento del erario nacional hasta bien avanzada la República. Medio siglo después de los decretos bolivarianos –reemplazada la renta de la tierra de los indios como principal fuente de recursos, por los ingresos provenientes de la minería- las minorías gobernantes de blancos y mestizos dieron carta blanca a los nuevos despojos de tierras de comunidades, mediante subastas públicas, bajo el argumento de que “tierras en manos de los indios son tierras muertas”.

El levantamiento indígena de Zarate Willca a fines del siglo XIX es -entre otras cosas- una reacción de los comunarios del altiplano que reclamaban la devolución de sus tierras de origen. Sin embargo muchos terratenientes criollos utilizaron el liderazgo indígena del temible Willca con fines bastardos y subordinaron esas legítimas reivindicaciones indígenas a los intereses del poder constituido. Pero esta rebeldía encontró finalmente una oportunidad histórica en las jornadas de abril de 1952. Imbuidos del ánimo revolucionario colectivo, los indios del altiplano y los valles tomaron por la fuerza las haciendas y expulsaron a los gamonales terratenientes.

Esta revolución agraria surgió de la movilización popular indígena con una consigna muy clara: "la tierra para los indios".

Si bien la revolución nacional del 52 constituyó un momento de poderosa capacidad transformadora e integradora en la perspectiva de la construcción del Estado nacional, orientó su esfuerzo de cambio ignorando las capacidades de una colectividad basada en la diversidad étnica y cultural, para reemplazarla por una visión uniformizadora y homogeneizante. A pesar de ello, un año más tarde, el decreto 3464 que aprobó la norma jurídica, que luego sería elevada a rango de ley, dispuso el cambio estructural más importante de la historia republicana: la Reforma Agraria había comenzado en las tierras altas.

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

La década del 60 inició una nueva fase del proceso con la creación del Instituto Nacional de Colonización (1965). La marcha al oriente se hizo una realidad con el asfaltado de la vieja carretera Cochabamba-Santa Cruz y la conquista del norte de La Paz con el camino de penetración a los Yungas y Caranavi. Colonizadores quechuas se trasladaron mayormente a los asentamientos humanos del departamento de Santa Cruz y los colonizadores aymaras se asentaron en el norte de La Paz. Fueron verdaderos pioneros que llevaron en sus cuerpos y en su trabajo

un pedazo de su identidad local para construir otras identidades más amplias y complejas. A los asentamientos dirigidos -calificados equívocamente como fracasos- les siguieron los asentamientos “espontáneos”, es decir, segundas oleadas de inmigrantes familiar y culturalmente vinculados con los primeros. Estos pequeños productores que recibieron tierras del Estado a precios simbólicos, accedieron a 20 hectáreas por familia en algunos casos y a superficies algo mayores en otros. Estas colonias de pequeños productores estuvieron vinculadas directamente y desde el comienzo con relaciones comerciales mercantiles. Producían y producen especialmente para el mercado interno, salvo algunas excepciones de exitosos productores de café o cacao que logran exportar precariamente. Estos pequeños productores también intercambian y comercian tierras en el mercado local. Compran y venden parcelas entre ellos. Luego de un par de décadas, algunos han logrado acumular 80 o 100 hectáreas y contratan mano de obra asalariada de campesinos sin tierra.

Aunque ya antes se habían paralizado todas las iniciativas públicas para promover asentamientos humanos, en 1992 se intervino el Instituto Nacional de Colonización, debido principalmente a dos factores: se asoció el tema de asentamientos humanos con el cultivo de la coca y la producción de droga y los nuevos grandes propietarios de tierras en el oriente y la amazonía comenzaron a desarrollar tecnologías de punta que convirtieron en innecesaria la contratación de mano de obra. A principios de los ochenta los colonizadores collas -que habían abierto la frontera agrícola del oriente a punta de machete- comenzaron a ser considerados indeseables en las tierras bajas.

En el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria, las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de doce millones de hectáreas de las mejores tierras del oriente boliviano fueron dotadas gratuitamente a aquellos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundiarío se había creado. La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos se

convirtió así en un negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento económico del departamento de Santa Cruz durante las últimas dos décadas. En muchísimos casos la propia ley de Reforma Agraria fue utilizada para obtener dotaciones gratuitas de hasta 50.000 hectáreas con el argumento de constituir haciendas ganaderas. Muchas de esas tierras nunca se trabajaron, pero si se subdividieron, se cambió el uso para el que habían sido originalmente solicitadas al Estado y se generalizó un extendido proceso de loteamiento de tierras rurales. Esta práctica de aprovechamiento ilícito de la Reforma Agraria llegó a un límite insoportable por el carácter de escándalo del caso BOLIBRAS, en 1992, cuando un ministro de Estado tramitó para sí una dotación gratuita de 100.000 hectáreas. En el año 2000, cerca de un millón de hectáreas de tierras de buena calidad agropecuaria en la región integrada de Santa Cruz están en venta. Debido a la crisis hoy no hay quien quiera comprarlas, pero estas tierras podrán seguir engordando a la espera de mejores tiempos y buenos compradores, que obviamente no serán campesinos pobres.

Por su parte, en 1990, los pueblos indígenas del oriente habían aparecido en el escenario público con una masiva marcha de Trinidad a La Paz que convocó a la solidaridad de toda la ciudadanía. Sus reclamos por territorio propio lograron hacerse escuchar. Fue su movilización organizada y su gran capacidad de negociación con el Estado que logró seis años más tarde, con la aprobación de la ley del INRA en 1996, el reconocimiento de su derecho a la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Fueron ellos los nítidos ganadores del acceso a los recursos naturales del bosque amazónico y las llanuras de la Chiquitania.

### **1.1.- REFORMA AGRARIA DE 1953**

Bolivia en el período previo a 1952 se caracterizaba por ser una sociedad eminentemente rural, aunque la agricultura desempeñaba un rol secundario en la economía con relación a la dinámica del sector minero. La influencia de la minería

impidió que prosperaran iniciativas dirigidas a articular el occidente con las regiones de las tierras bajas y condujo a un aislamiento del trópico respecto a los centros de occidente. A fines de la década de 1940, sin embargo, surgieron las primeras señales de la crisis de este modelo de crecimiento, básicamente por la caída de los precios de los minerales, que luego influiría en el agotamiento del modelo político—que desembocó en una masiva movilización social y el resquebrajamiento de las estructuras económicas y de poder tradicionales, para finalmente dar lugar a la aparición de nuevas representaciones políticas y sociales en el escenario nacional

La Reforma Agraria de 1953, resultado de una profunda movilización social, produjo la modificación de la fisonomía del área rural. La principal demanda social de carácter local, más que el acceso a la tierra, estuvo vinculada a la liquidación del sistema de explotación feudal y servidumbre, cuya máxima expresión era la hacienda (vinculada al latifundio), lo que le otorgó características particulares a su formulación e implementación. Por lo mismo, los indígenas cuyas tierras habían sido transferidas al dominio de la hacienda y que se convirtieron en colonos o arrenderos de las mismas, posteriormente a la promulgación de estas disposiciones legales, ingresaron a un nuevo escenario muy distinto al que les tocara vivir como miembros de sus comunidades indígenas tradicionales

La Reforma Agraria de 1953, por otra parte, priorizó la afectación de las tierras de los latifundios para su dotación a los pequeños productores colonos, definiéndose la entrega de una unidad de dotación que no sobrepase el tamaño de la pequeña propiedad, lo que también ha derivado en la conformación de una población rural de pequeños productores, muchos de ellos marginados del acceso a nuevas tierras del Estado. En la práctica, las políticas de compensación que estaban previstas en áreas con tierra insuficiente tampoco se cumplieron, lo que aceleró progresivamente la fragmentación de la propiedad, hecho estimulado también por disposiciones no apropiadas al área rural e incorporadas en el Código Civil respecto sobre todo a la sucesión hereditaria. En este sentido se produjo una articulación casi directa entre el

productor campesino con un tipo de propiedad, la pequeña propiedad, que se perpetúa en disposiciones agrarias posteriores.

Por otra parte, el oriente era desconocido en su propia arquitectura espacial y más aún respecto a la naturaleza de la población indígena que habitaba esta región, la misma que fue denominada en una categoría general como “grupos selvícolas” hasta principios de la década de 1990. Estos pueblos indígenas serían los primeros afectados por las políticas de la Reforma Agraria de 1953 y los primeros beneficiados por la Ley 1715, a quienes el proceso de reconstitución llegaría también medio siglo más tarde (fines siglo XX).

## **1.2- PROMULGACION DE LA LEY N° 1715**

El año de 1985 marcó el tiempo de los cambios profundos en el país, momento en el que se inicia el período del “ajuste estructural”. Las medidas de carácter macroeconómico, identificadas como reformas de primera generación (1985-1990), luego se vincularían a las denominadas reformas de segunda generación (1992-1996), llamadas así no solamente porque éstas les sucedían cronológicamente, sino porque se hacía visible la necesidad de superar la perspectiva lineal y poco articulada entre las reformas primero económicas -y luego sociales y medio ambientales- para integrarlas en un nuevo modelo de país, propósito que por la misma naturaleza de implementación del ajuste estructural no fue eficientemente logrado. Por lo mismo, recién a partir de 1996 se elaborarían y promulgarían las leyes sobre los recursos naturales.

Este período también se caracterizó por la presencia de los actores indígenas del oriente en el escenario nacional, quienes en 1990 realizarían su “primera marcha indígena”, en un contexto global de resurgimiento de los pueblos indígenas, el mismo que se fortaleció –a nivel nacional- con la elevación a rango de ley del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el año de 1991, acción que

definiría la nueva fisonomía de los pueblos indígenas de Bolivia y moldearía el debate de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias: en el pasado por tierra, en el presente por territorios, y que en otras palabras ha significado una nueva "re-indigenización" del país, que de alguna manera ya fue constatada en algunos períodos de principios del siglo pasado. En este período los pueblos indígenas alcanzaron un nivel en el escenario político como nunca había sucedido antes, y que hoy sólo es reeditado por las recientes movilizaciones campesinas.

El período de 1993 a 1997 se caracterizó por la aprobación, como se ha mencionado, de un grupo de nuevas reformas destinadas a complementar las iniciales, dentro de las cuales se inscribe la ley 1715. En lo que se refiere al ámbito rural, la incidencia de estas reformas tuvo, en mayor o menor proporción, relación con: a) el cambio del marco institucional del sector público; b) la formulación y el diseño de nuevas políticas agropecuarias; y c) el ajuste de la visión para el diseño de políticas y programas multisectoriales para el desarrollo rural.

En este intento de construcción de un nuevo marco social, económico y político para el país, la temática cultural no estuvo ausente -adquiriendo características insospechadas en el pasado- y se reflejan en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado (1995).

En este contexto, el 18 de octubre de 1996 se promulga la ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) que tiene por objeto: a) establecer la estructura orgánica y atribuciones del SNRA y el régimen de distribución de tierras; b) garantizar el derecho propietario sobre la tierra; c) crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento; d) regular el saneamiento de la propiedad agraria; y, e) definir al SNRA como el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.



En el escenario de aprobación de la ley, las demandas de los pueblos indígenas del oriente y del occidente no fueron las mismas. La alta heterogeneidad de las comunidades campesinas e indígenas del oriente y occidente ha implicado la aprobación de una norma legal, que no reconoce esta diversidad ni considera sus procesos históricos diferenciados. Estas dificultades son analizadas para dar respuesta a esta complejidad de manera que se integren definitivamente las dos visiones de país inauguradas con la constitución de la República, luego de casi dos siglos de disposiciones en cuyos vaivenes la perspectiva excluyente ha sido la más marcada.

## **2.- NATURALEZA DEL PROBLEMA.**

Regular de manera más amplia el cumplimiento de la Función Social y Económico Social a través de la Ley N° 1715 y su Reglamento tomando en cuenta los nuevos conceptos de actividad productiva como ser la forestal, castañera o extractivista, conservacionista y no solo la agrícola y ganadera ampliando el carácter multifuncional de la tierra o las múltiples funciones inherentes a la propiedad de la tierra que pueden considerarse uno de los principios más importantes relacionado con la naturaleza de la propiedad.

Con este principio no se le otorga a la función social y a la Función Económico Social el carácter de una simple limitación del derecho de propiedad, sino que se reconoce en ella una condición esencial para legitimar la existencia de tal derecho, condicionando al mismo no sólo el ejercicio de la propiedad, sino también la estructura de ésta en todos sus elementos y aún en su régimen.

### **2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL PROBLEMA**

A través del estudio del Derecho Agrario se comenzara identificar sus Institutos y reconstruir esta disciplina, abarcando los conceptos de Función Social y Económico

Social, su estudio permitirá ubicar el fundamento de esta materia y sobre todo encontrar nuevos conceptos y principios, para enfrentar este desafío debe aceptarse la permanente evolución del Derecho Agrario igualmente se debe consentir la innegable y continua metamorfosis de sus institutos.

Esto significa desprenderse del viejo Derecho Agrario admitir tanto los cambios operados como todos los nuevos o emergentes llamados a aparecer en el futuro pero principalmente adquirir conciencia del impacto de todos estos nuevos fenómenos en la especialidad misma de esta disciplina. Esto es así si se constata todo lo ocurrido en el pasado por ello no puede haber ningún motivo válido para negar un fenómeno similar hacia el futuro incluso de dimensiones mayores.

Con estos recursos el concepto de Función Social y Función Económico Social puede ser comprendido en toda su entera magnitud dinámica abarcando elementos de la más diversa índole para encontrar su verdadera trascendencia.

Es importante impulsar criterios científicos modernos de interpretación solo por su medio se puede comprender y sobre todo construir una disciplina en permanente movimiento evolución y cambio, es en este sentido que nuestra legislación agraria vigente consigna los siguientes conceptos:

La Ley N° 1715

- La Función Social es el empleo sostenible de la Tierra a través de la actividad productiva y la capacidad del uso mayor de la tierra destinado a lograr el bienestar económico de sus propietarios, es decir satisfacer sus necesidades mínimas destinadas a su existencia ya sea de la familia o los integrantes de una Comunidad.

- La Función Económico Social es también el empleo sostenible de la Tierra conforme al uso mayor de la tierra en actividades de carácter productivo con la diferencia de que para esta actividad es necesario contar con medios tecnológicos para implementar la ganadería, agricultura explotación de recursos madereros, conservación de la biodiversidad ecoturismo a gran escala.

Estos conceptos hacen referencia, aunque de manera muy amplia, al carácter multifuncional de la tierra o a las múltiples funciones inherentes a la propiedad de la tierra. Puede considerarse uno de los principios más importantes relacionado con la naturaleza de la propiedad, el mismo que es incorporado en las leyes de casi todos los países. En Bolivia, la función social y económico-social de la propiedad, ha sido incorporada en las Constituciones Políticas del Estado a partir de 1938 y sucesivamente (1945, 1961, 1967 y 1995), así como en las leyes agrarias.

En este sentido, es necesario determinar el carácter absoluto de la propiedad: *“La propiedad es un poder jurídico que permite usar gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico” la propiedad es inviolable siempre que cumpla una función social*”. La CPE vigente determina: *“Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”* (art. 22). La ley 1715 ratifica este principio y la Conferencia Episcopal de Bolivia en su carta pastoral (2000) “Tierra: madre fecunda para todos”, destaca el importante valor de esta norma.

## 2.2-Marco Jurídico Nacional.

### 2.3 Artículos de la Constitución Política del Estado Referidos a la Propiedad que a la Letra dicen:

**El Art. 22:** Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

**El Art. 165:** Las tierras son de dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico – sociales de desarrollo rural.

**El Art. 166:** El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

**El Art. 167:** El estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulara sus transformaciones.

**El Art. 169:** El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles, constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económica t social. De acuerdo con los planes de desarrollo.

**El Art. 170:** El estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento.

**El Art. 175:** El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el

territorio de la república. Los Títulos Ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.

**El Art. 176:** No corresponde a la justicia ordinaria revisar, modificar y menos anular las decisiones de la judicatura agraria cuyos fallos constituyen verdades jurídicas comprobadas inamovibles y definitivas.

#### **2.4 Decreto Ley N° 3464 de 02 de agosto de 1953.**

##### **De la propiedad agraria**

**Art.1.** El suelo, el subsuelo, y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho a la nación Boliviana.

**Art. 2.** El Estado reconoce y garantiza la propiedad privada cuando esta cumple una función útil para la colectividad nacional; planifica, regula, racionaliza su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra, para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana.

**Art. 11.** La empresa agrícola se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos, modernos excepción hecha de estos últimos en las regiones de topografía accidentada.

**Art. 12.** El estado no reconoce el latifundio que la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana.

## Extensión máxima de la propiedad agraria

ZONA	SUB ZONAS		PROPIEDAD PEQUEÑA Art. 15	PROPIEDAD MEDIANA Art. 16	EMPRESA AGRICOLA Art. 17
ALTIPLANO Y PUNA		Sub zona Norte	10	80	-
		Influencia lago	10	150	400
		Titicaca	15	250	800
		Sub zona central	35	350	800
		sub zona sur			
VALLES	ABIERTOS	Riego 1	6	50	-
		Riego 2	-	60	-
		Secano 1	12	100	500
		Secano 2	-	150	500
		Vitícola	3	24	500
VALLES	CERRADOS	Riego	4	40	80
		Secano	6	40	150
		Vitícola	3	-	-
VALLES	CABECERAS	Cabeceras	20	200	500
SUB TROPICAL		Yungas	10	150	2000
		Santa Cruz	50	600	2000
		Chaco	80	500	2000
TROPICAL AGRÍCOLA		Beni	-	500	2000
		Pando	-	500	2000
		LaPaz (Prov. Iturralde)	-	500	2000

Tabla No 1. Extensión máxima de la propiedad agraria.

**Extensiones de la propiedad ganadera**

ZONA	SUB ZONAS		PROPIEDAD PEQUEÑA art. 21	PROPIEDAD MEDIANA Art. 21	GRAN EMPRESA Art. 21
SUB TROPICAL		Yungas	500	2500	50000
		Santa Cruz	500	2500	50000
		Chaco	500	2500	50000
TROPICAL AGRICOLA		Beni	500	2500	50000
		Pando	-	-	-
		LaPaz (Prov. Iturralde)	-	-	-

Tabla No 2. Extensión de la propiedad ganadera.

**2.5- Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)**

2° El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos o comunidades indígenas, campesinas y originarias de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

La función económico social en materia agraria es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su

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

#### **El Art. 41 Clasificación y Extensiones 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.

Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria, sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agro ecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico.

#### **El Art. 42 Modalidades de Distribución:**

Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el INRA, mediante trámite administrativo iniciado ante las Direcciones departamentales o a través de las jefaturas regionales, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor de la tierra conforme al procedimiento previsto en el reglamento de esta ley.

La dotación será a título gratuito exclusivamente en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente en favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas.



La adjudicación será a título oneroso, a valor de mercado y en Concurso Público Calificado. La adjudicación en Concurso Público Calificado, procede en favor de personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.

**El Art. 43 Preferencias:**

Las tierras fiscales serán dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, sujetándose a las siguientes preferencias:

La dotación será preferente en favor de quienes residan en el lugar;

La dotación tendrá preferencia frente a la adjudicación en el marco de las políticas nacionales de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras y las posibilidades del INRA, y

La dotación será preferente en favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierras o de aquellos que las posean insuficientemente.

**El Art. 64; Objeto:** El saneamiento en el procedimiento Técnico – Jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o pedido de parte.

**El Art. 65 Ejecución de Saneamiento:** El INRA, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad Agraria en el plazo máximo de 10 años computables a partir de la publicación de esta ley, sujeto a disposiciones de los artículos siguientes:

## **El Art. 66 Finalidades:**

El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. La titulación de las tierras que se encuentre cumpliendo la función económico – social o función social definidas en el art. 2 de esta ley, por lo menos 2 años antes de su publicación, aunque no se cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten los derechos legalmente adquiridos por terceros mediante el 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 la 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 económica – social.
7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria cuando corresponda.

## **2.6.- Reglamento de Ley N° 1715 en sus artículos:**

### **164 (Cumplimiento de la Función Social)**

Se entenderá que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias y las tierras comunitarias de origen cumplen

la función social cuando sus propietarios o poseedores, demuestren residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario según sea el caso en términos económicos, sociales o culturales.

### **166 (Cumplimiento de la Función Económico Social)**

Se entenderá que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, cumplen la función económico social cuando sus propietarios o poseedores desarrollan actividades agropecuarias, forestales, y otras de carácter productivo así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

#### **2.7.- Convenio 29 de la O.I.T.**

Sobre el pongueaje y trabajos forzosos que el Estado Boliviano ha ratificado en mayo de 2005.

#### **2.8.- Nuevo Texto Constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente**

Artículo 397.-**La función social** se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígenas, originarios, campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades y constituye la fuente de subsistencia y bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la Función Social se reconocen las normas propias de las comunidades.

La Función Económico Social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial esta sujeta a revisión de acuerdo con la ley para verificar

el cumplimiento de la Función Social y Económico Social.

## **PROPUESTAS DE LOS PROYECTOS AUTONOMICOS SOBRE LA TIERRA**

**ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ.-** Señala que la distribución y redistribución así como la administración de la tierra dependen de forma exclusiva del gobierno departamental.

Estará regulado mediante una ley departamental que crea el Instituto Departamental de Tierras que aplicara los procesos agrarios como el saneamiento también crea la comisión Agraria para la fiscalización.

## **ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO DEL BENI**

El gobierno departamental planificara y ejecutara un proceso de reforma agraria destinado a la administración distribución y reagrupamiento de las tierras. Los distintos tipos de propiedad, su extensión y límites de superficie, las características y los parámetros para el cumplimiento de la Función Social serán establecidos por ley departamental.

## **ESTATAUTO DEL DEPARTAMENTO DE PANDO**

Señala que en el marco de la legislación básica del Estado el gobierno de Pando comparte con los gobiernos nacional y municipal las competencias de desarrollo legislativo reglamentaria y función ejecutiva sobre la dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras. Reglamenta y ejecuta la legislación nacional sobre la verificación del cumplimiento de la Función Social.

## CAPITULO II

### PARTE PRONOSTICA

#### LA INCIDENCIA DE LA APLICACIÓN DE LA FUNCION SOCIAL Y ECONOMICO SOCIAL DE LA TIERRA DENTRO EL MARCO JURIDICO VIGENTE

##### 1.- CONCEPTO Y CARACTERISTICAS

No cabe duda que la aplicación de la Función Social y Económico Social dentro el marco jurídico agrario vigente tuvo mucha incidencia en la ejecución del proceso de saneamiento instaurado y previsto por la Ley N° 1715 y su Reglamento ya que se constituye en uno de los preceptos fundamentales del proceso. En este sentido su aplicación trajo consigo elementos y parámetros que algunas veces estuvieron acorde con la realidad y otras veces produjo disconformidad e incomodidad en los beneficiarios del proceso.

A partir de la de la promulgación de la Ley N° 1715 en el año 1996 fueron aplicados parámetros para la verificación de la Función Social y Económico Social en nuestro país que van orientados de acuerdo a la actividad productiva de las propiedades agrarias y ganaderas.

Sin embargo en 10 años de aplicación y ejecución del proceso de saneamiento se puede advertir que hubieron muchas falencias en la aplicación de este precepto fundamental que incidieron en su aplicación como ser:

- La etapa de pericias de campo muchas veces estaba programada en tiempo de lluvias aspecto que no permitió el acceso muchas de las zonas de trabajo e impidió la verificación del cumplimiento de la Función Social y en especial de la Función Económico Social en la totalidad de los predios causando recortes de la superficie de los mismos y la consecuente declaración de

tierras fiscales por falta de una buena verificación en el terreno.

- La ley 1715 no tomaba en cuenta al ganado menor (camélidos, cerdos, chivos, ovejas), para el cumplimiento de la FS y FES, siendo que muchos de los propietarios solo se dedican a la crianza de estos animales. En consecuencia el cumplimiento de la FES quedaba incompleto sobre todo en propiedades Medianas y Empresas ya que este tipo de ganado no era considerado dentro el proceso de saneamiento causando perjuicio a los beneficiarios del proceso.
- Si bien en la etapa de Pericias de Campo se verifica el cumplimiento de la actividad productiva en forma posterior no se realizaban nuevas verificaciones para establecer que la tierra objeto de saneamiento continué cumpliendo su finalidad productiva a la que estaba destinada.
- Otro elemento fundamental fue la no inclusión de actividades productivas como las forestales no maderables como ser la actividad castañera y la actividad gomera en el norte amazónico de nuestro país.
- De la misma manera la Ley N° 1715 no regulaba la actividad de los predios militares y policiales de las Fuerzas Armadas de la Nación que están destinadas a actividades específicas relativas a su mandato constitucional fundamental de defender y conservar la independencia, seguridad, estabilidad y soberanía nacionales. Estas propiedades no están destinadas a la actividad agrícola o ganadera ya que tienen una finalidad diferente.
- Es necesario referirse también a una modalidad del saneamiento como es el de las Tierras Comunitarias de Origen TCO S ya que estas organizaciones indígenas dentro del proceso de saneamiento fueron beneficiadas con grandes extensiones de superficie con un cumplimiento de la Función Social

en menor escala afectando los intereses de terceros que se encuentran al interior de estas demandas como también a Comunidades Campesinas.

- La falta de consensos entre los actores del proceso, autoridades municipales, comités cívicos y organizaciones sociales para la ejecución del proceso de saneamiento y la verificación de actividad productiva produjo conflictos que no permitieron la adecuada aplicación de los preceptos de la Ley INRA y su Reglamento.

De lo anteriormente expuesto se puede establecer que la incidencia en la aplicación de la FS Y FES en nuestro país tuvo factores sociales, económicos y culturales característicos en cada zona de nuestro país, debido a un factor fundamental el cual se traduce en las distintas características de cada zona y su actividad económica principal que muchas veces no fue tomada en cuenta en nuestra legislación agraria.

## **2.- INCIDENCIAS SOCIALES Y ECONOMICAS**

Las incidencias sociales de la aplicación de la Función Social y Económico Social se tradujeron en el descontento de los beneficiarios del proceso de saneamiento tanto propietarios individuales, Comunidades Campesinas y Tierras Comunitarias de Origen ya que el INRA fue incapaz de resolver conflictos derivados de la ejecución del proceso de saneamiento derivados de la mala aplicación de este precepto fundamental. En consecuencia se produjeron conflictos por de esta situación.

En contra parte también hubieron procesos que fueron concluidos de manera correcta y en el tiempo determinado con la conformidad de los beneficiarios del proceso, aspecto que contribuyo al saneamiento de grandes extensiones de superficie en nuestro país lo cual influyo en la seguridad jurídica de los beneficiarios del proceso.

Dentro las incidencias económicas podemos señalar que indudablemente la aplicación de un proceso de saneamiento conducido correctamente y aplicando los preceptos establecidos por la Ley N° 1715 y traducidos en Títulos Ejecutoriales de Propiedad otorgan a los beneficiarios muchos beneficios como prestamos bancarios, la posibilidad de vender sus propiedades en un precio superior y sobre todo la seguridad jurídica de contar con una propiedad saneada.

El aspecto negativo se puede señalar que a 10 años de la aplicación del proceso de saneamiento y de recursos económicos destinados a la ejecución de este proceso no fueron conseguidos los resultados esperados ni programados lo que se tradujo en el mal empleo de recursos económicos que no reflejaron resultados positivos para las comunidades, propietarios individuales, Organizaciones Indígenas y Comunidades.

### **3.- DIFICULTADES Y DEFICIENCIAS EN SU APLICACIÓN**

Transcurridos 10 años del proceso de saneamiento instaurado y previsto por la Ley N° 1715 y su Reglamento se puede señalar que existieron deficiencias y dificultades en su aplicación las cuales señalamos a continuación:

- La existencia hasta hoy de conflictos no resueltos en las áreas determinadas para el saneamiento como ser el norte de La Paz, el Chaco Boliviano, el altiplano y el norte amazónico de Bolivia, conflictos entre Comunidades y propiedades particulares, como también entre Tierras Comunitarias de Origen con propietarios particulares, asimismo la negativa de las regiones a un proceso de saneamiento llevado adelante sin el consenso de todos los actores es decir de autoridades municipales, Cívicas, Comunidades Campesinas, Indígenas y beneficiarios del proceso.
- Por otra parte la aplicación de este precepto fundamental de la Ley 1715 estuvo y esta condicionado a los recursos económicos provenientes del



exterior del país que no son suficientes para solventar el proceso de saneamiento en todo el país ya que se puede señalar que en el área occidental no se tiene una superficie saneada considerable en cambio en la parte oriental se cuenta con superficies que ya se encuentran con Títulos Ejecutoriales y el proceso de saneamiento concluido.

- Los vacíos jurídicos en la aplicación de la verificación de la Función Social y Económico Social que tiene nuestro ordenamiento jurídico agrario no permitieron la apreciación y la verificación de la actividad productiva en predios militares, costaneros, ganaderos y de conservación, además de predios con ganado mayor y menor que se vieron perjudicados y no pudieron demostrar actividad productiva aun cuando sostenían actividades que podían ser consideradas para consolidar mayores superficies a su favor.
- La falta de una política gubernamental dirigida y destinada a la reversión de tierras en manos de grandes terratenientes y de pocas familias conectadas con esferas gubernamentales permitió la concentración de tierras productivas en pocas manos en desmedro de campesinos, indígenas y propietarios individuales que no tenían tierras suficientes para su subsistencia no permitió la adecuada aplicación de la verificación de la función social y económico social ya que estas superficies de tierras fueron favorecidas por los gobiernos de turno.

#### **4.- NUEVAS CONCEPCIONES DE FUNCION SOCIAL Y ECONOMICO SOCIAL**

La función social y económica social dentro el ordenamiento jurídico boliviano siempre estuvo rodeado de nuevas concepciones para su aplicación sin embargo las mismas no pudieron ser aplicadas sin primero modificar la Ley N° 1715 y su Reglamento, de todas maneras a continuación señalamos algunas propuestas de

nuevas concepciones que podrían ser aplicadas dentro nuestro ordenamiento jurídico agrario:

- El cumplimiento de la Función Social y Económico Social debe estar orientado a la búsqueda de la paz social y la resolución de conflictos cuya verificación debe estar orientada a consolidar propiedades sin que el proceso de saneamiento conlleve la creación de conflictos en su ejecución.
- El cumplimiento de La Función Social y Económico Social debe ser entendida como “el ciclo vegetal y animal destinado a la actividad productiva ganadera, agrícola, forestal maderable, forestal no maderable y de conservación destinado al aprovechamiento del recurso tierra por parte de sus propietarios.
- La Función Social y Económico Social debe ser considerada como uno de los pilares fundamentales dentro la ejecución del proceso de saneamiento, es en este entendido que la verificación in situ de su cumplimiento deberá ser ejecutada periódicamente para poder realizar seguimiento a la propiedad agraria con el objetivo de determinar si la misma sigue cumpliendo la finalidad para la cual ha sido destinada, es decir la actividad productiva ganadera, agrícola u otras.
- Por ultimo incorporar de manera mas amplia al concepto de Función Social y Económico Social elementos que permitan tener una mejor perspectiva del sector productivo ganadero, agrícola, maderable, forestal, y de conservación, como ser la cría de ganado menor (camélidos, cerdos, ovejas, chivos), la actividad de recolección de castaña, la actividad gomera y la extracción de madera con planes de manejo forestal.

Indudablemente la incorporación de estos elementos permitirá una mejor

apreciación de la actividad productiva tanto en el oriente del país como en el occidente.

- Resaltar también que no todos los predios que se encuentran ubicados en el área rural mantienen una actividad productiva agrícola o ganadera mas al contrario tienen una actividad distinta como ser predios militares, policiales, cementerios, escuelas, centros de salud, ecoturismo Estas actividades no se encuentran reguladas de manera correcta dentro la legislación agraria no existiendo normativa clara respecto al procedimiento de saneamiento al cual deberán estar sometidos.

## **5.- MODIFICACIONES A LA LEY 1715 Y SU REGLAMENTO**

La Ley 1715 y su Reglamento a partir de su promulgación ha recorrido un camino no exento de dificultades y limitaciones en el orden legal, demoro mucho tiempo en ser aprobado; posteriormente conflictos sociales de diverso tipo impidieron que la aplicación de estas normas se exprese en mayores resultados. Finalmente la carencia de recursos para la ejecución del saneamiento de tierras en todo el territorio nacional constituyo otra limitante que ha impedido alcanzar las metas deseadas.

Para ello el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha logrado avances substanciales, tanto en la validación de estas normas, como en la acumulación de una experiencia. Sin duda uno de los aspectos más significativos ha sido el permanente acompañamiento de las organizaciones sociales, sin esa participación la aplicación de la Ley N° 1715 resulta imposible e intrascendente.

Es inminente que a 10 años de su aplicación hubo propuestas de enmienda de muchos de sus artículos, hoy cuando se debate sobre esta temática forma parte de la agenda pública que tiene Bolivia y sus reformas están presentes e involucran a los diferentes sectores productivos del país ya que en esta ley ven plasmados los intereses y perspectivas de su futuro como sectores interesados en el recurso tierra.

Es en este sentido que a continuación se señala una propuesta de reformas a la Ley N° 1715 y su Reglamento en lo que se refiere al concepto y aplicación de la Función Social y Económico Social:

**El cumplimiento de la Función Social y Económico Social es la actividad productiva agrícola, ganadera, forestal y de conservación del medio ambiente consistente en el desarrollo de un ciclo biológico animal o vegetal ligado directamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, que se resuelve económicamente en la obtención de frutos vegetales y animales destinados al consumo directo o al mercado y la comercialización.**

Este concepto integra la conservación del recurso natural y su aprovechamiento dentro un determinado lapso de tiempo destinado a que el propietario de la tierra tenga una actividad productiva de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales durante un determinado espacio de tiempo.

Sin embargo todavía nuestra legislación agraria no regula de forma clara y precisa actividades productivas como la forestal, cría de ganado menor y actividades de recolección más aún cuando las superficies de la propiedad agraria según las zonas quedaron obsoletas.

- Respecto al cumplimiento de la Función Económico Social deberán ser aplicados criterios que conlleven cambios consensuados con las diferentes organizaciones sociales directamente interesadas en los cambios de esta Ley ya que la actividad de estas organizaciones va directamente relacionada a estas modificaciones, es en este sentido que algunas actividades productivas no están del todo reguladas en nuestra legislación agraria como por ejemplo la ganadera que no contempla la actividad de rotación de ganado, puestos ganaderos y en época alta ya la actividad en este sector es muy dinámica y cambiante y muchas veces las propiedades ganaderas por la traslación que se desarrolla en épocas del año sobre todo en época de inundación quedan sin cabezas de ganado para poder justificar el cumplimiento de la Función Económico Social, aspecto no previsto por la Ley 1715 y su Reglamento.

Señalar también que la inclusión del ganado menor en el reglamento de la Ley No 1715 (Ley INRA) no está claramente establecida ya que 10 cabezas de ganado menor (caprinos y ovinos) equivalen a una cabeza de ganado mayor (bovinos, equinos, acémilas y camélidos) , sin embargo no existe ningún parámetro técnico legal para la realización de este cálculo debido a que podría incrementarse este número o sufrir una rebaja.

Otra actividad no menos importante es la Forestal no Maderable o Castañera en el Norte Amazónico de Nuestro País ya que esta actividad es de recolección y se no se ajusta a la actividad agrícola ni ganadera sino extractivista, aspecto que impide su correcta clasificación y calificación dentro nuestra legislación agraria siendo esta actividad una de las más importantes en la parte oriental del país. Esta actividad debe ser regulada de mejor manera ya que en la actualidad solo tienen

derecho a la concesión forestal y no así al derecho propietario.

Otra actividad no regulada es la que se refiere a la gomera que en la actualidad ya no se la realiza en nuestro país sin embargo, este recurso podría en el futuro volver a tener vigencia, la extracción gomera debería formar parte en el futuro de un análisis respecto a las estradas gomeras que contemplaba la Ley N° 3471.

Otro aspecto no menos importante es el relacionado con el cumplimiento de la FES en las Tierras Comunitarias de Origen ya que de acuerdo al artículo 165 del Reglamento de la Ley INRA estas cumplen la Función Social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubren la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, sin embargo las llamadas TCO S tienen un número reducido de componentes los llamados **Indígenas** que abarcan extensiones territoriales grandes, sin cumplimiento efectivo de actividad productiva alguna o en su caso actividad productiva en menor escala dando lugar al acaparamiento de tierras en pocas manos siendo las TCO S los nuevos latifundistas en el nuevo contexto de tenencia de la tierra y sus recursos, por tal motivo se debe modificar y revisar la Ley INRA y su Reglamento determinando la superficie máxima a ser otorgada a estas organizaciones y en su caso revisar los procesos ya concluidos hasta llegar a su anulación total o parcial impidiendo de esta manera futuros conflictos sociales con comunidades campesinas y colonizadores.

Por otra parte el Reglamento de la Ley INRA establece en su artículo 167 que 10 cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor si haber realizado ningún estudio al respecto de acuerdo a las zonas geográficas del país, ya que el ganado mayor tiene

diferentes características en el oriente que en occidente.

- Otro aspecto importante que debe ser objeto de estudio es el referido a la **Reversión de la Tierra**, que el Reglamento Agrario regula en su artículo 181 y siguientes, por incumplimiento total o parcial de la función social y económico social aplicables a propiedades medianas y empresas agropecuarias. Resulta importante hacer hincapié en este aspecto ya que la aplicación de la Reversión esta destinada a la parte occidental del país (Santa Cruz, Beni, Pando) y para lograr una expropiación efectiva primero las autoridades gubernamentales deberán lograr consensos necesarios para evitar conflictos con los grandes propietarios de tierras del oriente boliviano, de otra manera la denominada expropiación solo quedara en papeles.
- El Decreto Supremo 29215 de 02 de agosto de 2007 o denominado Reglamento Agrario denota un componente bastante flexible para el cumplimiento de la Función Social a pequeñas propiedades, Comunidades y Tierras Comunitarias de Origen en contraposición con los requisitos para medianas propiedades ganaderas, empresas agropecuarias y medianas propiedades cuyos requisitos para el cumplimiento de la Función Económico Social son mas rigurosos que en el anterior reglamento aspecto que no permitirá que el proceso de saneamiento continúe de manera regular sin antes un consenso de los actores del proceso.

Si bien el cumplimiento de la Función Social y Económico Social en la parte Oriental y Occidental del País tiene algunas diferencias básicamente en las superficies con cumplimiento de la Función Social y Económico Social en el altiplano comprende superficies pequeñas destinadas a la agricultura y en menor escala a la ganadería y

en la parte occidental comprende superficies mas grandes destinadas también a la agricultura a gran escala y ganadería también a gran escala.

### **CAPITULO III**

#### **PARTE PROPOSITIVA O CONCLUSIVA**

##### **1.- PROPUESTAS PROGRAMATICAS**

La intervención del Estado en el apoyo directo a comunidades indígenas, campesinas ,pequeños y grandes propietarios en procesos de distribución de tierras articuladas a políticas de desarrollo rural cambiaría el enfoque respecto a cómo se ha venido aplicando el concepto de la “protección del Estado” sobre estos tipos de propiedad, actualmente vinculado básicamente al establecimiento de limitaciones hacia los derechos propietarios de acuerdo al cumplimiento de la Función Social y Económico Social.

En este sentido, la ley 1715 y su Reglamento desconocen la nueva realidad de la actividad productiva del país y deja abierta la posibilidad para un posible proceso futuro de concentración de tierras. En este sentido, es importante avanzar en una reglamentación relacionada con la regulación de la Función Social y Económico Social de la Tierra con nuevos conceptos y con una visión más objetiva intentando establecer parámetros más amplios para su aplicación dentro el marco jurídico agrario vigente.

1.- Establecer una política distributiva de la tierra en la región gomera del país (Pando) regulando la actividad extractivita de los campesinos ya que los árboles de castaña se dispusieron para el aprovechamiento común salvo cuando se encontraran en propiedad particular o en estradas gomeras (DL 3464. Agosto 2, 1953).



2.-Cuando un beneficiario cuente con dos o mas predios sin solución de continuidad y mantenga una actividad ganadera intensiva en forma integral se deberá considerar para efectos del cumplimiento de la Función Social y Económico Social como una sola unidad productiva condicionada a la misma sección municipal previa presentación de la documentación respaldatoria.

Asimismo el interesado deberá haber demostrado en pericias de campo la existencia de mejoras y actividad productiva relacionada al sector ganadero limitando este reconocimiento al limite de la pequeña propiedad ganadera (500 hectareas).

3.-La importancia social del contrato de arrendamiento es evidente en términos de establecer los derechos del propietario y del arrendatario, tomando en cuenta que la producción de la tierra bajo este sistema indirecto de tenencia es una realidad que requiere de un régimen jurídico especial.

4.-Reconocer la calidad de Comunidades Agroforestales a las agrupaciones de campesinos asentados en el norte amazónico de Bolivia (Pando, Beni y norte de La Paz) cuya actividad productiva es la extracción de la castaña.

5.- La concentración de la propiedad de la tierra tiene como finalidad la reconstrucción de propiedades excesivamente fragmentadas debido a su excesivo parcelamiento y dispersión (en microclimas y unidades geográficas homogéneas). La concentración parcelaria tiene como primordial finalidad la constitución de unidades de estructura y dimensiones adecuadas, por razones de utilidad pública, a cuyo efecto, se requiere desarrollar un conjunto de acciones:

a) Priorizar el proceso de saneamiento en áreas donde se solicite el reagrupamiento voluntario de tierras.

- b) Acompañar las políticas de reagrupamiento de parcelas con programas de inversión en infraestructura, servicios productivos y nucleamiento de comunidades, concertados con los actores locales y municipios, en el marco del ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales.
- c) Promover la permuta voluntaria entre propietarios y poseedores en áreas no excesivamente pobladas y cuando la superficie satisfaga las necesidades de la población, para la agrupación de parcelas dispersas.
- .d)Asignar estímulos financieros a través de un “fondo de tierras” destinado para la compra directa de propiedades con supervisión del Estado, a los propietarios o poseedores que en el proceso de reagrupamiento cedan voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento.
- h) Establecer mecanismos de cesión de parcelas (donación, venta o permuta, entre otros)

**En el marco de la alta heterogeneidad del país, las leyes no siempre pueden expresar consensos a nivel nacional sino fundamentalmente consensos locales; lo que implica fortalecer espacios de encuentro y promover acuerdos entre la mayoría posible de las partes, antes que total unanimidad de criterios.**

### **Saneamiento de la propiedad**

1. Ejecutar el saneamiento en una sola modalidad y articulado a la finalidad del catastro rural legal.
2. Definir dos escenarios de saneamiento con relación a: a) las áreas de dotación de propiedades afectadas y consolidadas con la Reforma Agraria de 1953, y, b) las áreas de dotación y adjudicación de tierras fiscales, y poseedores de tierras fiscales. Para cada escenario deben establecerse criterios especiales con características propias .

3. Ampliar el plazo establecido en la Ley 1715 y su reglamento para la ejecución del saneamiento en todo el país y agilizar su aplicación a través de una efectiva desconcentración del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).
4. En áreas donde se lleve a cabo el proceso de saneamiento, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) realizará la planificación necesaria -en coordinación con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Corte Nacional Electoral, y la Policía Nacional- Organizaciones Sociales y Comités Cívicos destinada a facilitar a campesinos indígenas y demás beneficiarios la obtención de la documentación sucesoria y de identificación personal.
5. Crear, en áreas de saneamiento, las Defensoría Móviles de Defensa de Indígenas y campesinos a través del Ministerio de Justicia.
6. Establecer las tasas de saneamiento tomando en cuenta los costos diferenciados del servicio de acuerdo a las áreas en que se aplica.
7. Elaborar un nuevo reglamento para el procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria que contemple las anteriores propuestas, la integración del relevamiento de la información de gabinete en campo, pericias de campo y la evaluación técnica y jurídica en una sola etapa; el verificativo de la función social y función económico y social tiene que ser establecido en el terreno; y, simplificación y adecuación de la etapa de las pericias de campo.

### **Tierras Comunitarias de Origen**

8. Reconocer el derecho propietario privado sobre las tierras individuales dentro de las áreas colectivas de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva), en la

conversión y en nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen, sujetas a reglamentación.

9. Garantizar a los pueblos indígenas, comunidades indígenas y originarias el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y otorgar el derecho preferente en la concesión de los recursos naturales no renovables existentes en las Tierras Comunitarias de Origen.
  
10. Promover en comunidades indígenas y originarias, procesos de reconstitución de áreas de cultivo común, con carácter voluntario, durante la ejecución del proceso de saneamiento, asignando tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios de la reconstitución. Estos asentamientos se realizarán previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.

### **Minifundio**

11. Promover procesos de reagrupamiento de parcelas, con carácter voluntario, en todo el territorio nacional donde exista minifundio, tanto en áreas excesiva como no excesivamente pobladas.
  
12. Priorizar el proceso de saneamiento en áreas donde se solicite el reagrupamiento voluntario de parcelas.
  
13. Dotar o adjudicar, según el caso, con extensiones que satisfagan las necesidades de los productores, cuando existan tierras disponibles continuas o próximas a las áreas minifundiarias.

14. Otorgar estímulos financieros directos a minifundarios, a través de un “fondo de tierras”, para la compra directa de propiedades con supervisión del Estado, y a los propietarios o poseedores que en el proceso de saneamiento.
15. Establecer mecanismos de cesión de parcelas (donación, venta o permuta, entre otros).

### **Reversión**

16. Ratificar que el trabajo conserva el derecho de la propiedad agraria como prueba del cumplimiento de la función económico social de la tierra y no así el incumplimiento del pago del impuesto a la propiedad inmueble
17. Pasar a dominio de la comunidad las tierras de campesinos, indígenas y originarios sin descendencia.

### **Asentamientos humanos**

18. Realizar programas de asentamientos humanos -con posterioridad al saneamiento de comunidades sujetas voluntariamente a políticas de reagrupamiento de tierras y reconstitución de áreas de cultivo común- bajo la modalidad de la dotación colectiva, con el propósito exclusivo de otorgar tierras a la población que cede sus derechos propietarios en sus áreas de origen.

### **Tipos de propiedad**

19. Definir como latifundio a las superficies de gran extensión -explotadas, inexplotadas o explotadas deficientemente- y aquellas propiedades de cualquier

extensión con formas de trabajo de carácter servidumbral.

20. Verificar dobles o más dotaciones y propiedades que sobrepasen las superficies permitidas en cada una de las zonas geográficas del país, establecidas por el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, para identificar el acaparamiento de tierras y en su caso latifundios.
21. Revertir las tierras que se explotan bajo el régimen servidumbral en beneficio de las personas y/o comunidades sometidas a este régimen.
22. Garantizar que las tierras de comunidades campesinas, indígenas y originarias - que ingresan al radio urbano y suburbano- conserven la extensión total de sus tierras y sus prácticas tradicionales, sujetándose a lo establecido en las disposiciones agrarias, estando favorecidas por el Estado para el diseño y aplicación de políticas de "agricultura urbana"; este estatus no modifica la personalidad jurídica de las comunidades.

### **Transferencia de la propiedad agraria**

23. Reglamentar la transferencia de la propiedad en todos los tipos de propiedad agraria, tomando en cuenta criterios que eviten la concentración de tierras y regulen y transparenten el funcionamiento de los mercados de tierras entre particulares, mediante registros públicos.
24. Reglamentar los contratos de arrendamiento y aparcería garantizando los derechos del propietario y del arrendatario.
25. Regular la sucesión hereditaria de la propiedad agraria y del patrimonio familiar.

### **Adjudicación**

26. Incorporar en los criterios de la adjudicación la presentación de planes de desarrollo de la tierra, los cuales se constituyen en requisitos para habilitar las propuestas; la adjudicación estará condicionada al cumplimiento del plan y, en caso de incumplimiento, se revierte al dominio originario de la nación sin devolución del pago del precio.

### **Marco institucional**

27. Reestructurar las atribuciones y las modalidades de funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y Comisiones Agrarias Departamentales.

38. Descentralizar de manera adecuada el funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a través de sus Direcciones Departamentales y Jefaturas Regionales.

39. Eliminar la disposición transitoria primera de carácter inconstitucional de la Ley 1715 referente a la composición del Tribunal Agrario Nacional.

30. Disponer que las resoluciones de poseedores emergentes del proceso de saneamiento sean dictadas por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

31. Fortalecer la Superintendencia Agraria y el sistema de regulación sectorial con mecanismos de control ciudadano directo y audiencias públicas obligatorias periódicas.

### **Otros**

32.-Promulgar el régimen especial previsto en la Ley 1715 para la incorporación

de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de la Ley General del Trabajo y regular el seguro social campesino e indígena.

## 2. DESAFIOS DEL DERECHO AGRARIO

### LOS REFLEXION SOBRE ALCANCES DEL DERECHO AGRARIO DEL FUTURO

El desarrollo alcanzado al finalizar el siglo por el derecho agrario resulta indiscutible". dista mucho del de sus **orígenes**'. En el plano legislativo el impacto de los fenómenos económicos, sociales e incluso ambientales ha generado un conjunto normativo de grandes proporciones, no obstante faltar normas en relación con muchos aspectos, y haberse involucrado con la desregulación en materia contractual. Doctrinariamente ya el agrario no se limita a unos cuantos libros, artículos de revista, o pocos periódicos, por el contrario el cúmulo de obras publicadas' llega a superar el acervo de otras disciplinas con mayor tradición o historia. Incluso en el ámbito científico se encuentran avances considerables, con una sensible atención del jurista en avanzar en campos cada vez más profundos.

Con solo analizar sus mismos institutos se evidencia una metamorfosis jurídica constante, con una, dos, o múltiples transformaciones, en un proceso dinámico y continuo. A unos pocos está constatación, en una visión reductiva y fatalista, les insinúa la desaparición misma de la materia en cuanto no corresponden a los institutos originarios. Por el contrario a la mayoría le sugiere un derecho en permanente evolución y cambio', aceptan una notable diferencia entre el derecho agrario conocido como tradicional o clásico y el de ésta nueva época. Porque aquél, el propio de los orígenes de la disciplina, quizá no tan distante históricamente, solo se encontraba vinculado indisolublemente a la **tierra** o a la producción agraria y ganadera. El moderno está **asentado en una multiplicidad de factores complejos propios** del mundo moderno y **seria más** fácil reflexionar en torno a todo cuanto acaeció en el pasado del **derecho. hurgando en su historia, para encontrar sus raíces** y la forma como se fue configurando, para luego iniciar una segunda etapa



consistente en analizar su presente y vislumbrar su personalidad actual, con todas sus vicisitudes, desde sus alcances hasta sus límites. Solo una vez cumplidas esas etapas, teniéndolo configurado en sus propias particularidades, se podría intentar acercarse a formular algunas hipótesis en torno a su futuro, para ir descubriendo todo cuanto aún falta por cumplir.

Quizá resulte más fácil el análisis si las reflexiones del futuro tan solo se hicieren girar en torno a los desafíos, o los retos científicos planeados al derecho agrario durante toda su larga etapa de **gestación, es decir en relación a las tareas** iniciadas y aún inconclusas para la construcción de una verdadera ciencia, cuyo impacto pudiera ir más allá del fortuito desarrollo del conjunto normativo. Planteado desde esta perspectiva sería retomar la doctrina y las tesis de los visionarios de las diversas escuelas conocidas en la historia de la ciencia del derecho agrario. Ello permitiría vislumbrar todo cuanto se ha formulado, porque autoriza a analizar los alcances de sus propios resultados, y sobre todo consiente formular todo tipo de críticas a sus planteamientos, para intentar finalmente la búsqueda de algunos horizontes.

Se trata de un uso alternativo del método clásico. En vez de partirse de lo general hacia lo particular, como siempre se intentó, ahora se partirá de los institutos ubicados a la base del sistema para llegar a su cúspide. Se trata de una construcción de abajo hacia arriba de la parte al todo.

La elaboración del criterio de Función Social y Económico Social es definido así: **“la actividad productiva agrícola, ganadera forestal y de conservación del medio ambiente consistente en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o anima/es, desitinables al consumo directo”**

La identificación de los verdaderos desafíos de la ciencia del derecho agrario obliga necesariamente a resolver una serie de incógnitas y falsos problemas, por desgracia aún latentes detrás de muchos de los trabajos aparentemente científicos.

El primero de ellos refiere a la discutida personalidad misma de la disciplina. Se trata del falso problema de la autonomía del derecho agrario ya resuelto desde hace mucho tiempo en cuanto resulta innecesario continuar en un debate estéril sobre el binomio autonomía o especialidad. Ninguna rama del derecho puede estar dotada de una autonomía absoluta. Sería un absurdo mantener esa tesis. Por ello al agrario le resulta natural continuar sosteniendo su indiscutible especialización y una cierta autonomía relativa sin perjuicio de la interdisciplinariedad y una cierta interdependencia con otras ramas del derecho.

También vinculado a su personalidad hoy resulta absolutamente superada la **vieja** calificación del **agrario** como parte del derecho civil. Y ello está en estrecha relación con el viejo tema de los principios generales. La identificación de estos principios como condición para identificar internamente la disciplina y diferenciarlas de las demás también es un falso problema. Esa obligación no le ha sido impuesta a ninguna otra rama jurídica. Son muchas las nuevas clasificaciones aparecidas en el campo del Derecho cuyo desarrollo se ha impulsado, en forma vertiginosa, sin necesidad de demostrar semejantes presupuestos para ver reconocida como tal tendría ninguna razón de existir: sería estéril. Por esto en todos los ordenamientos jurídicos se obliga al juez a recurrir a los principios generales del derecho ante la ausencia de norma. La explicación está en los graves límites del legislador para encontrar solución a todos los problemas. Esta es la única forma de salvar la arbitrariedad o apartarse de la Justicia.

Los primeros grandes desafíos de la ciencia del derecho agrario indudablemente se encuentran vinculados con la labor sistemática constructiva y metodológica, en un encuentro del derecho agrario consigo mismo, para distinguirse externamente e

identificarse internamente.

Para enfrentar estos desafíos debe aceptarse la permanente evolución del contenido de todo el sistema. Igualmente se debe consentir en la innegable y continua metamorfosis de sus institutos. Esto significa desprenderse del viejo derecho agrario, o del propio de un determinado ordenamiento jurídico, admitir tanto los cambios operados como todos los nuevos o emergentes llamados a aparecer en el futuro, pero principalmente adquirir conciencia del impacto de todos estos nuevos fenómenos en la especialidad misma de la disciplina. Porque la especialidad del sistema inexorablemente debe ser dinámica nunca estática. Esto es así si se constata todo lo ocurrido en el pasado, por ello no puede haber ningún motivo válido para negar un fenómeno similar hacia el futuro, incluso de dimensiones mayores.

Lo fundamental es identificar todos y cada uno de los diversos capítulos donde deba trabajar el científico del futuro derecho agrario. Se deben separar los temas sentar las estrategias para tratarlos con un cierto orden. También debe existir claridad en relación a las vinculaciones entre unos u otros temas y sobre todo respecto de su interdependencia.

Con estos recursos el agrario puede ser comprendido en toda su entera magnitud dinámica, no solo en su representación estática, abarcando elementos de la más diversa índole de donde encontrarse su verdadera energía, vitalidad y trascendencia.

El segundo orden de desafíos científicos del derecho agrario se vinculan con el tema de la interpretación jurídica. Posiblemente este es el reto más importante. Es urgente impulsar criterios científicos modernos de interpretación. Solo por su medio se puede comprender, y sobre todo construir, una disciplina en permanente movimiento evolución y cambio. El agrarista arquitecto debe trascender la historia, comprender el ordenamiento y elaborar las bases de la futura edificación. Por su medio el científico se transforma en agente de expansión de la estructura y función de los institutos,

para ello primero los ordena, luego los jerarquiza, descubre el verdadero contenido de la materia, idéntica la filosofía de la disciplina. La interpretación se convierte en un instrumento para retroalimentar el ordenamiento jusagrario, le da vida y contenido real a los principios generales.

El tercer orden de desafíos se refiere a la vinculación del agrario con otras disciplinas. Cada vez, y con mayor insistencia, las diversas ramas jurídicas se acercan y comparten relaciones. Las diferentes materias no pueden comprenderse aisladas sino como parte de toda una gran organización. Por el contrario, a diferencia de hace un siglo, todas las disciplinas se encuentran en un franco proceso de integración, **por eso** el agrario no puede, ni debe, ser estático o inmutable. El flujo y reflujo entre una rama del derecho y otra generan todo un proceso de ósmosis, puesto de manifiesto también a nivel de sus propias normas e institutos.

Si esto es así habrían muchas interrogantes respecto de la identidad del agrario. No pueden quedar muy claras las fronteras con otras disciplinas, como se buscaba antes, pues si el agrario es una disciplina en movimiento entonces debería aceptarse también la existencia de fronteras móviles. Esto obligaría a cambiar muchos criterios clásicos y a abrirse hacia estas nuevas formas.

En la relación con otras disciplinas es necesario resolver los fenómenos endógenos propios de la metamorfosis de sus institutos, e igualmente los exógenos introducidos por el derecho internacional.

Finalmente, dentro del cuarto orden de desafíos de la ciencia del derecho agrario, también debe promoverse un gran esfuerzo para identificar la verdadera alma del derecho agrario. Esto se refiere a vincularlo cada vez, y en forma lo más estrecha posible, con su origen, es decir a reencontrar y desarrollar su vinculación con los derechos humanos, a desprenderse de movimientos negadores de éstos y a volver a tomar la senda del humanismo.

Este otro orden de desafíos conlleva respuestas específicas vinculadas con los anteriores sobre todo en cuanto al valor alcanzado por derechos fundamentales como son el ambiente, el desarrollo e incluso la paz, cuyo marcado impacto llega incluso a afectar los valores o los principios generales del derecho agrario, así como los vínculos con otras disciplinas jurídicas..

El enfrentar con un criterio holístico todos y cada uno de estos desafíos podría permitir a la ciencia del derecho agrario un desarrollo en el futuro de dimensiones impredecibles.

Desde el punto de vista metodológico la identificación del objeto del Derecho agrario es condición sine qua non para iniciar cualquier planteamiento de teoría general entonces de su adecuada identificación depende el grado de cientiflidad que puedan alcanzar la materia. Históricamente cualquier planteamiento verificado antes de la determinación del objeto es precientífico. Teóricamente cualquier planteamiento verificado sin la determinación del objeto es acientífico.

Respecto del objeto material de los valores en el Derecho agrario, se han realizado importantés descubrimientos. El más e importante es el de su vinculación con los derechos humanos. Ellos permiten ubicar su origen con la aparición de los económicos y sociales, pero también le pueden redimensionar con otros nuevos de la tercera generación- como son el derecho humano al desarrollo, y el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Positivizados como valores fundamentales se encuentra el Derecho agrario constitucional en los documentos fundamentales de cada ordenamiento.

En consecuencia el Derecho agrario no se agota en las normas. Su objeto va más allá. Este descubrimiento obliga a emprender una labor investigativa sobre la base de un replanteamiento sistemático y metodológico.

Todas estas generalidades adquieren especial relevancia para la disciplina agraria en concreto. Pero de inicio conviene ir superando los criterios tradicionales de vincular el derecho agrario a la norma", exclusivamente, o interpretar sus disposiciones con los mismos criterios utilizados para el civil, mercantil o laboral, pues cada uno de éstos corresponden a valores y realidades distintas.

Si el agrario aún es un derecho en proceso histórico de evolución", el fenómeno interpretativo debe contribuir a su desarrollo, fortalecimiento, pero sobre todo a la construcción del sistema. La identificación de los principios generales o de los valores acrisolados en la conciencia internacional revitaliza las normas, les da una dinámica distinta, sobre todo cuando ellas deben ser aplicadas a una realidad rica en vicisitudes, profundamente impregnada en la historia y el alma de la sociedad.

En esta óptica la valorización del trabajo humano, la tute/a del ambiente, el impulso del desarrollo sostenible, el papel de la mujer dentro de la agricultura, la necesidad de crear nuevos programas de reforma agraria y desarrollo agrario para combatir el hambre y la pobreza, la urgencia de buscar soluciones alimenticias para las mayorías desprotegidas a través de la agricultura, el criterio de vida digna para los agricultores de las zonas marginales, la reivindicación de las tradiciones agrícolas, la tute/a de las minorías vinculadas al agrario particularmente los indígenas"<sup>3</sup>, la conservación de la naturaleza y los recursos naturales tanto en los países ricos donde se destruye para la industria como en los pobres donde se consumen para sobrevivir, son algunos de los tantos criterios axiológicos para comprender también las normas estáticas del derecho agrario.

En el futuro" no se sabrá si la agricultura y la ganadería adquirirán o perderán protagonismo, en este proceso oscilatorio iniciado al finalizar el siglo pasado, por ello la interpretación puede jugar un papel cardinal para permitir la sobre vivencia científica de la materia aún en épocas de crisis". Si el agrario no se defiende a sí mismo por la influencia de la globalización o de la internacionalización de los

mercados, la disciplina bien podría llegar a formar parte del derecho económico o incluso de la economía agraria. Lo mismo podría ocurrir en relación con fenómenos nuevos como la alimentación, los consumidores, o el ambiente.

El agrarista del futuro debe adquirir conciencia de la importancia de ser un intérprete y creador del derecho agrario. Solo en esta forma podrá tener una idea cierta de las dimensiones de la nueva construcción, de su altura y profundidad, deberá decidir las líneas o curvas de la edificación, sus perspectivas o proyecciones, pues solo en esta forma podrá ser el verdadero arquitecto del sistema.

Naturalmente toda esta elaboración debe partir de un conocimiento profundo de los institutos del derecho agrario, de sus vicisitudes en cuanto a límites o proyecciones, el proceso de doble vía de metamorfosis y ósmosis, en fin del dominio de la materia jurídica agraria. Solo así podría adquirir la dimensión correcta la comprensión actual del problema hermenéutico porque deben conocerse las normas y a ellas darles su verdadero sentido en función de la historia, los valores y la realidad donde deben aplicarse. Si a lo anterior se suma claridad en relación con el proceso interpretativo y se vincula a los temas del objeto, el método y las frentes, entonces la disciplina agraria podrá salir bien librada en el futuro.

En el futuro seguramente continuarán surgiendo nuevos fenómenos económicos, sociales, ambientales, llamados a impactar el agrario. Sin duda podrán ser más profundos de cuanto hasta ahora han significado las dimensiones” abiertas por los derechos humanos, o más particularmente la internacionalización de los mercados, o la preeminencia del factor ambiental.

Solo una concepción más de avanzada podrá ser útil para enfrentar estos nuevos retos. Conviene aceptar y fortalecer el fenómeno de la interdisciplinariedad. Porque el agrario no es tan solo un resultado o fin jurídico. Por el contrario su producto,

representado en el ordenamiento o en las reglas surgidas de frentes metajurídicas, son la representación de otras disciplinas como la economía o la política. El recurso a estas otras realidades ya ha dado resultados satisfactorios en otras épocas". Concretamente el mismo concepto de agrariedad surgió bajo este signo'. Los fenómenos del futuro vinculados a productos transgénicos', biodiversidad, o nuevas formas de agricultura deberán necesariamente estudiarse sobre estas bases.

En el futuro seguramente seguirán surgiendo fenómenos transversales como el representado por el ambiente o el desarrollo, o incluso el del mejoramiento de los sistemas de administración de justicia, por ser propios de los derechos humanos, o movimientos similares a la internacionalización de los mercados con impacto en el consumo. Estas grandes transformaciones con impacto en todo el ordenamiento necesariamente influyen en el agrario' para redimensionarlo pero no para negarlo o destruirlo. Esto debe ser así si en verdad el agrario pretende ser una disciplina en movimiento, con fronteras móviles, susceptible de abrirse hacia las nuevas exigencias formuladas por el mundo moderno.

Por estas razones el derecho agrario no es el ambiental. No puede concebirse una actividad agraria sin el ambiente porque la agricultura es la actividad más cercana a la naturaleza, pero ello no le transforma en derecho ambiental. Tampoco perdería su propia personalidad si el legislador le da preeminencia al ambiente. Porque el derecho del ambiente, o al ambiente, nació bajo una filosofía diferente. Pero naturalmente este fenómeno ha llegado a constituir una verdadera y nueva dimensión del agrario'. Más bien surge, como ya lo planteo CARROZZA una serie de derechos orgánicamente vinculados a lo agrario', motivo por el cual incluso podría afirmarse la existencia de un derecho agrario ambiental" o agroambiental', sin significar ello el nacimiento de una nueva rama, mucho menos la división del agrario, es solamente una derivación, una especialización suya en función del ambiente. Por ello el ambiente no puede ser para el agrarista un mito, menos un mal a exorcizar, por el contrario es una garantía para una disciplina más completa..



El agrario tampoco es derecho de la alimentación. Inobjetablemente la agricultura produce bienes para el consumo humano pero no todos son alimentos. Hay muchos bienes agrarios no alimenticios. La exigencia de una agricultura limpia' ha sido tratado también por el agrario y ello no puede significar una rama jurídica autónoma incluyendo al agrario dentro del derecho de la alimentación. Igualmente la fórmula de derecho agroalimentario" le permite al agrario un conjunto deferentes más ricas y sólidas, le fortalece pero no ignora.

No se desnaturaliza el agrario en sus múltiples y complejas relaciones de interdependencia con el derecho civil, el laboral o el comercial, sobre todo respecto de una serie de institutos vinculados desde los orígenes mismos en el derecho romano, en tanto no se sumen a éste figuras o normas antagónicas, o se incurra en el error metodológico de no darle la interpretación adecuada.

En el encuentro con el ser **humano**, en la nueva era, el- agrario deberá estar destinado a revelarse flamante, fresco, original, fortalecido en su conjunto normativo y en los alcances de su filosofía. Surgirá para responder a las exigencias evolutivas del mañana. En la concepción humanista se debe dirigir a consolidar ideales universales de solidaridad, justicia y paz, para convertirse en instrumento de progreso. He aquí donde se plantea el renacimiento del derecho **agrario'**~ como un revivir en el ámbito normativo, un florecer o especie de retoño institucional de la disciplina, nunca como un fenómeno posterior a su muerte.

## BIBLIOGRAFÍA

### REFERENCIAS DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

1. BOLIVIA, Ley N° 2650 de fecha 13 de abril de 2004. Constitución Política del Estado. Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
2. BOLIVIA, Ley N° 1715 de fecha 18 de octubre de 2006. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
3. BOLIVIA, D.S. 25763 de 5 de mayo del 2000. Reglamento de la Ley 1715. Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
4. BOLIVIA, D.S. 28732 de 2 de junio de 2006. (Calidad de propiedad Forestal). Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
5. BOLIVIA, D.S. 28733 de 2 de junio de 2006. (Procedimientos de Distribución de Tierras). Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
6. BOLIVIA, D.S. 28734 de 2 de junio de 2006. (Política de Acceso a la Tierra y Desarrollo Productivo). Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.
7. BOLIVIA, D.S. 28735 de 2 de junio de 2006. (Adjudicación Simple a favor de Colonizadores Individuales). Editorial, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA.