

Capítulo 3

La institucionalidad agraria: del CNRA al INRA

En esta sección vamos a mostrar cómo están conformadas y cuáles son las atribuciones y competencias de las instituciones agrarias creadas a partir de la Ley de Reforma Agraria de 1953. A continuación, revisaremos los cambios ocurridos con la aprobación de la Ley INRA de 1996. Finalmente, analizaremos las modificaciones en la estructura institucional que ocurrieron con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria el año 2006.

1. El diseño institucional de 1953

La Ley Agraria de 1953 determinó la creación del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Esta instancia gubernamental se estructuró a la cabeza del Presidente de la República y, por debajo de esa autoridad, se ubicó al Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). En un escalón menor a los Jueces Agrarios y más abajo a las Juntas Rurales e Inspectores Rurales (Decreto Ley 3464, art. 162). El Presidente de la República y el CNRA tenían un rol eminentemente político, su principal función consistía en dar lineamientos sobre el proceso agrario y, en último término, aprobar sus resultados. El Presidente de la República en persona tenía que firmar todos y cada uno de los títulos ejecutoriales que el Estado otorgaba.

Las Juntas Rurales estaban encargadas de promover la afectación de tierras y lo hacían organizadas en brigadas móviles. Una Junta Rural tenía jurisdicción provincial y estaba compuesta por cinco miembros: una persona nombrada por el Presidente de la República quien oficiaba como presidente; una autoridad local (sub prefecto, alcalde municipal); un representante del sindicato agrario de la sección, un representante del núcleo campesino sujeto a procesos de afectación;

y el último integrante era nombrado en función de las necesidades específicas de cada zona. Las Juntas Rurales, a petición o denuncia de cualquier campesino o trabajador de una hacienda o a denuncia de los inspectores rurales, estaban encargadas de iniciar el proceso de afectación de aquellas tierras calificadas como latifundiarías.

Los actos de las Juntas Rurales se refrendaban ante los Jueces Agrarios quienes tenían como principal función la tramitación de los títulos de propiedad luego de afectarse las haciendas o cuando se solicitaba la dotación de nuevas tierras (ibíd., art. 166). Los jueces agrarios tenían atribuciones judiciales específicas que les permitían decidir sobre la legalidad o ilegalidad de un proceso de afectación de tierras y su posterior titulación¹. Las motivaciones políticas primaron para la elección de los jueces ya que eran elegidos por el Presidente de la República y no por el Poder Judicial. Territorialmente, los Juzgados Agrarios estaban radicados en todos los departamentos de Bolivia, pero el número de asientos judiciales variaba en función del peso poblacional de cada región y el número de provincias existentes².

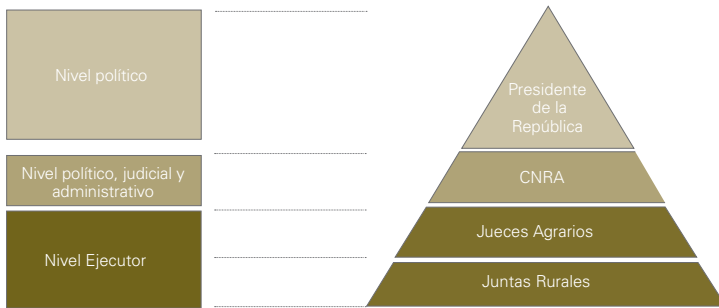
El CNRA se conformó con representantes del Estado (Ministerio de Asuntos Campesinos, Ministerio de Economía Nacional, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización) y representantes de las organizaciones sociales reconocidas en ese momento (Central Obrera Boliviana, Federación Rural Bolivia y Federación Nacional Campesina). Esta instancia actuaba como tribunal de apelación, consecuentemente podía confirmar o revocar las resoluciones emitidas por los jueces agrarios. En estos actos, no primaban necesariamente aspectos de orden jurídico pues se trataba también de una instancia donde se tomaban decisiones políticas. Además de controlar la actividad jurisdiccional, el CNRA se encargaba de conceder títulos de propiedad, organizar sistemas de cooperativismo, autorizar cré-

1 Las atribuciones judiciales son facultades concedidas mediante una disposición legal por la cual los jueces agrarios tenían potestad para decidir.

2 La Ley de Reforma Agraria de 1953 estableció la siguiente distribución: 17 asientos judiciales en La Paz; 15 en Cochabamba; 15 en Potosí; 10 en Santa Cruz; 8 en Chuquisaca; 6 en Beni; 6 en Oruro; 5 en Tarija; y uno en Pando (Decreto Supremo 3471, art. 14).

ditos agropecuarios y planificar programas de colonización interna, asimismo, se constituyó en la máxima instancia de decisión de controversias por el acceso a la tierra (ibíd., art. 163).

Gráfico 1.
La institucionalidad agraria creada con la Ley de Reforma Agraria de 1953



Fuente: elaboración propia.

1.1 La afectación de tierras basada en acuerdos

La “afectación” se concibió como el instrumento jurídico más importante para la recuperación de tierras pues a través de este se podía revocar el derecho a la propiedad latifundiaria. Esta herramienta estaba concebida como el medio principal por el cual el Estado redimía su “dominio originario” sobre la tierra para luego redistribuirla entre los campesinos³.

La acción de afectar latifundios se realizaba *in situ* con la participación de los involucrados (propietario de la hacienda, trabajadores campesinos y miembros del sindicato agrario del lugar) y tenía por objetivo redefinir los derechos de propiedad. Sin embargo, la re-

3 Para darle sentido a este instrumento, la ley definió el concepto de “latifundio” como la gran propiedad agraria corporativa en manos de personas particulares que por su estructura impedía una distribución equitativa de la tierra entre la población rural (Decreto Ley 3464, art. 30).

construcción de los derechos a la propiedad de la tierra debía realizarse promoviendo –en primera instancia– la conciliación entre hacendados y campesinos. La toma de tierras por la fuerza estaba considerada como una acción extrema. La conciliación fue planteada como una característica importante del proceso de afectación de tierras que se aplicó dinámicamente entre los años 1950 y 1960.

Si entre los interesados no se llegaba a un acuerdo, los Jueces Agrarios estaban encargados de “intimar” a las partes a que lleguen a un arreglo antes de que sea el Estado quien determine la forma de redistribución de las tierras latifundiaras. La razón por la cual se privilegiaba la conciliación tenía relación con la intención de los ideólogos de la ley de no eliminar por completo a los ex hacendados, pues consideraban que ellos proveían de alimentos al país y los campesinos no estaban en condiciones de sustituirlos completamente en ese papel (Decreto Ley 3464, Considerandos). Bajo esta idea, se presumía que la permanencia de las haciendas era necesaria pero no en toda su extensión, por lo que se definió que al menos debían consolidarse medianas propiedades a favor de los hacendados afectados⁴. Para afianzar este criterio la ley estableció que la mediana propiedad era inafectable por lo que únicamente podían redistribuirse las superficies sobrantes entre los campesinos que trabajaban para las haciendas (Decreto Ley 3464, arts. 31 y 33).

Una vez emitida la intimación de los Jueces Agrarios el proceso quedaba a cargo de las Juntas Rurales. Dada la particular forma de ejercer sus funciones, estas Juntas se constituían en verdaderas comisiones móviles de trabajo de campo. Su labor consistía en identificar las zonas afectables y luego convocar a una audiencia en la que propietario y campesino “procuren en vía conciliatoria un acuerdo directo”. Este arreglo debía definir la zona y extensión afectable, el establecimiento de poblados, la fijación del área escolar, los caminos y el costo de

4 La mediana propiedad es un tipo de propiedad reconocida en la Ley de 1953. Su extensión varía de acuerdo a la zona. En el altiplano tiene un rango de 80 a 350 ha; en los valles de 50 a 200 ha; en las tierras bajas de 500 a 2.500 ha (Decreto Ley 3464, art. 18).

la afectación que tenía que ser pagado por los campesinos (Decreto Supremo 3471, art. 43)⁵. Los acuerdos conciliatorios promovidos por las Juntas Rurales constituían la base jurídica sobre la cual se fundaban las resoluciones para la redistribución de tierras a favor de los campesinos, pero también fijaban los detalles sobre la consolidación de tierras a favor de los ex hacendados (ibíd., art. 14). En caso de no existir un acuerdo, la Junta Rural podía emitir un fallo por el cual determinaba la forma de redistribución de la tierra. Este fallo era presentado ante el Juez Agrario, quién resolvía la legalidad del proceso y para ello emitía una Sentencia Judicial que homologaba el acuerdo.

Completada la labor del Juez, el proceso pasaba a conocimiento del CNRA con el fin de que confirme, modifique o revoque la Sentencia. Sorteada esta instancia, el expediente pasaba al despacho del Presidente para que sea él quién apruebe todos los actuados a través de una Resolución Suprema que daba lugar a la emisión del Título Ejecutorial⁶ a favor de los campesinos y del hacendado afectado.

5 El pago por la afectación es un punto relevante en el proceso establecido en la Ley de 1953 por lo que será retomado más adelante.

6 El título de propiedad constituía el documento más importante de todo este proceso ya que acreditaba el dominio de una persona sobre la tierra. Este documento oficial se denominaba "ejecutorial" puesto que su emisión constituía la finalización del proceso, no existía ninguna acción jurídica posterior que pudiera ser aplicada con el fin de invalidar su existencia legal. Esta protección a la propiedad privada fue incorporada en la misma Constitución Política del Estado de 1967 estableciendo que "[l]os 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" (CPE 1967, art. 167). Los títulos podían ser: individuales, colectivos y en lo proindiviso; asimismo, en estos documentos se establecía el tipo de concesión bajo la cual se entregaba la propiedad de la tierra que podía ser: dotación, consolidación y adjudicación. Se establecía también la superficie entregada y la ubicación del predio con la descripción de los colindantes. Con esos datos se preparaba el título exponiendo en la parte final del documento la siguiente leyenda: "Por tanto: Cumplidos como se hallan los requisitos y trámites legales exigidos por los decretos-leyes 03464 y 03471 de 2 y 27 de agosto de 1953, respectivamente, a nombre de la nación le expido el presente título ejecutorial y ordeno a cuantos lo vieran reconocer a su beneficiario como a único y absoluto dueño de las tierras que se le conceden guardándole las garantías y seguridades que las leyes la acuerdan" (Hernández y Pacheco 2000, 164).

1.2 Las excepciones para la afectación

La afectación no fue una acción general. Es decir, no fueron intervenidas todas las grandes propiedades que en ese momento existían. La excepción se resguardaba en la figura de “inafectabilidad”. En principio la inafectabilidad fue un mecanismo que permitía reconocer derechos de propiedad a comunidades originarias y medianas propiedades que se acogían al proceso redistributivo de manera pacífica y concertada (Decreto Ley 3464, art. 33). Posteriormente, el DS 3817 de 26 de agosto de 1954 amplió esta salvedad incluyendo a las haciendas agrícola-ganaderas, bajo el supuesto de que existían “propiedades agropecuarias con ganado de raza importado que necesitaban ser reconocidas con suficiente extensión de tierra con el fin de que puedan incrementar y desarrollar la actividad ganadera”⁷. Era un “reconocimiento a la inversión”, por lo que estaban habilitados para solicitar la inafectabilidad aquellos empresarios agropecuarios que estaban en condiciones de demostrar la existencia de trabajo con capital suplementario⁸. La disposición benefició principalmente a propietarios individuales del oriente boliviano identificados como empresarios agropecuarios medianos y grandes. Fue así que se legalizaron haciendas que fueron poseídas con anterioridad a la reforma agraria, la mayor parte ubicadas en lugares alejados en el oriente boliviano y que en ese momento no tenían alto valor económico⁹.

En suma, la institucionalidad jurídica agraria estaba diseñada no sólo para recuperar tierras latifundistas con el fin de entregarlas –vía dotación– a pequeños campesinos, sino también para legalizar –vía consolidación e inafectabilidad– los derechos de propiedad de medianas y empresas agropecuarias.

7 DS 3817, Segundo Considerando.

8 La solicitud debía presentarse al Ministerio de Asuntos Campesinos, instancia encargada de remitir la petición al CNRA que a su vez formulaba una Resolución Suprema disponiendo la titulación del predio. Luego, era el Juez Agrario el encargado de hacer cumplir la disposición ordenando la delimitación de la propiedad que fue reconocida como inafectable (DS 3817 de 26 de agosto de 1954, artículo único).

9 Para más datos sobre la colonización del oriente ver Soruco, Plata y Medeiros 2008.

1.3 La restitución de la comunidad indígena en el marco de la reforma agraria

Como una forma de reconocer los derechos indígenas desconocidos desde la colonia, la ley estableció la restitución de tierras indígenas pero sólo si los interesados eran capaces de probar su existencia anterior al primero de enero de 1900. Para el efecto se dispuso que la demanda de restitución de una determinada comunidad indígena sirviera de argumento jurídico para la afectación de la tierra. No obstante, se dispuso que, por encima de la tierra solicitada para la restitución de comunidades, debía privilegiarse la dotación de tierras a favor de campesinos si es que existiese una demanda campesina ya planteada (Decreto Ley 3464, arts. 42, 43 y 44). El criterio para favorecer al productor campesino fue que en ese momento se consideraba al campesinado (y no a la comunidad) como un actor primordial para el desarrollo de las fuerzas productivas del país (Urquidí 1953, 205). Además, las tierras restituidas debían ser explotadas de forma colectiva pero respetando las parcelas poseídas individualmente por colonos o pegujaleros (Decreto Ley 3464, art. 46). Bajo ese criterio, al interior de la comunidad podían y de hecho coexistían derechos colectivos e individuales.

1.4 La dotación como medio para la distribución de tierras

La dotación fue el mecanismo por el cual se distribuían tierras del Estado (tierras fiscales) a personas individuales. Según la norma agraria de 1953 todos los bolivianos mayores 18 años sin distinción de sexo podían ser sujetos a la dotación de tierras si demostraban su intención de dedicarse a labores agrícolas bajo la condición de que en el término de dos años implementen y demuestren trabajos agrícolas (Decreto Ley 3464, art. 77). En estos casos los beneficiarios eran llamados “colonos” y únicamente podían acceder a tierras en extensiones iguales al tamaño máximo fijado para la pequeña propiedad.

Para el caso de los campesinos mayores de 18 años o viudas con hijos que estaban sometidos laboralmente a las haciendas, la dota-

ción fue expedita y directa. Con la promulgación de la ley fueron considerados propietarios de las parcelas que ocupaban por lo que en estos casos se afectaban las tierras sin necesidad de declararlas tierras fiscales (ibíd., art. 78). Al igual que en el caso de los colonos, la extensión de tierra dotada no podía sobrepasar el tamaño máximo fijado para la pequeña propiedad. Ahora bien, para la entrega de tierras se preveía la figura de “compensación equivalente” que fue un mecanismo por el cual se asignaban tierras teniendo en cuenta la calidad del suelo, por lo que era posible que una persona tenga varias parcelas dentro de una comunidad y reconocidas en un mismo título individual (ibíd., arts. 98 y 99).

A través de la dotación también podía favorecerse a los extranjeros quienes tenían derechos de acceso a tierras fiscales en los mismos términos que los colonos nacionales con el solo requisito de cumplir con los trámites inmigratorios.

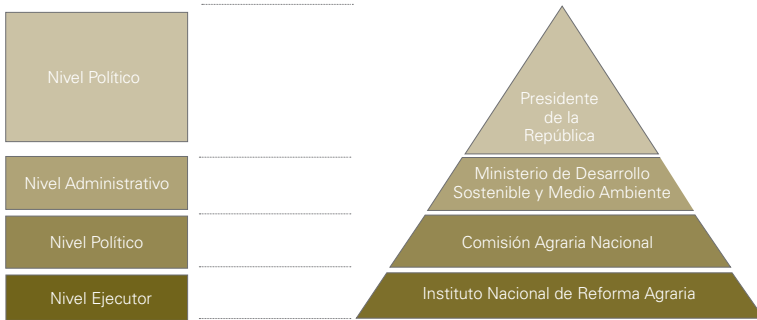
2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA

La aprobación de la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996, modificó la institucionalidad agraria y los procedimientos explicados arriba. La intervención del CNRA y del INC en 1992 dio por concluido el funcionamiento del SNRA y los procedimientos de afectación, restitución, distribución y dotación de la tierra vigentes por cuatro décadas. La intervención implicaba el rediseño de la institucionalidad agraria y de los procedimientos de distribución y redistribución de la tierra, tarea que sería encarada entre 1992 y 1996.

2.1 La renovada estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria

La reorganización del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) se produjo a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria el año 1996. La estructura que se aprobó se representa en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. La institucionalidad agraria creada con la Ley INRA



Fuente: elaboración propia.

Aunque la institucionalidad agraria anterior fue criticada por su perfil presidencialista (el Presidente de la República como el máximo decisor y firmante de cada uno de los títulos ejecutoriales), en la nueva estructura las funciones del Presidente no variaron en gran medida. Se mantuvo en el ámbito político como la cabeza del SNRA y como la única autoridad estatal con capacidad de firmar los Títulos Ejecutoriales de propiedad¹⁰. Por debajo del Presidente estaban el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras). Un peldaño más abajo y como órgano de control social y conducción estratégica del proceso, la Comisión Agraria Nacional (CAN). Finalmente el brazo ejecutor, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

La comparación de cambios institucionales se presenta en el siguiente cuadro:

¹⁰ La continuidad de esta formalidad fue apoyada por el sector indígena, algunas comunidades campesinas y propietarios individuales, que exigían que quien firmara sus títulos fuera el Presidente en persona para así garantizar su pleno derecho.

Cuadro 3.
Cambios en el Servicio Nacional de Reforma Agraria 1953-1996

Instancias	Estructura del SNRA durante la vigencia de la Ley de R. A. de 1953	Estructura del SNRA durante la vigencia de la Ley INRA de 1996
Cabeza del sector	<i>Presidente</i>	<i>Presidente</i>
Control estatal	-----	<i>Ministerio del Área (Desarrollo Sostenible)</i>
Órgano de decisión política y control social	<i>Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)</i>	<i>Comisión Agraria Nacional (CAN)</i>
Unidad ejecutora del proceso de revisión de derechos sobre la tierra	<i>Juntas rurales y jueces agrarios</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Institución encargada de generar procesos de asentamientos humanos	<i>Instituto Nacional de Colonización (INC)</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Instancia de control jurisdiccional del proceso de revisión de los derechos de propiedad	<i>Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>
Instancia judicial	<i>Dirección General del Trabajo y Justicia Campesina</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

La incorporación en 1996 del Poder Ejecutivo (a través de un ministerio) dentro de la estructura del SNRA como actor con facultades fiscalizadoras y capacidad de incidencia sobre las políticas públicas agrarias, supone un cambio cualitativo importante debido a que, en gran medida, llegó a restringir las funciones de la CAN. Esta Comisión que fue creada en lugar del CNRA, asumió la responsabilidad de proyectar políticas agrarias, elaborar propuestas de leyes y recomendar acciones relacionadas con temas de propiedad de la tierra; además de recibir reclamos y sugerencias de las organizaciones sociales y solicitar la suspensión o exoneración de autoridades (Ley 1715, art. 11). Pero la Comisión dejó de tener el rol administrativo del CNRA relacionado con la conclusión de procesos de titulación de tierras. La Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 (Ley 3545) aunque no afectó la nueva estructura del SNRA ni el rol disminuido de la CAN, modificó la estructura interna de

esta última instancia. La ley de 2006¹¹ otorgó el control mayoritario al sector de pequeños productores del agro: campesinos, colonizadores e indígenas, dejando así en minoría a los delegados del sector empresarial del agro cruceño. El aumento de la participación de las organizaciones sociales fue rotundamente rechazado por el sector empresarial y ganadero que se volcó hacia una agresiva campaña política regionalista con ribetes “separatistas” que duró cuatro años (1996-2009). Comparativamente, los cambios ocurridos se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Composición de la instancia política (CNRA-CAN)

	Composición del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)		Composición de la Comisión Agraria Nacional (CAN)	
	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006	
Representantes del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante del Ministerio de Asuntos Campesinos 2. Representante del Ministerio de Economía Nacional 3. Representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización 4. Representante del Ministerio de Hacienda y Estadística 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente 2. Secretario Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente 3. Secretario Nacional de Asuntos Étnicos y Género 4. Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministro de Desarrollo Rural y Tierras 2. Viceministro de Biodiversidad 3. Viceministro de Tierras 4. Viceministro de Desarrollo Rural 5. Viceministro de Riego 6. Viceministro de Planificación 7. Viceministro de Justicia Comunitaria 8. Viceministro de Inversión Pública 	
Representantes de las organizaciones sociales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante de la Central Obrera Boliviana 2. Representante de la Federación Nacional de Campesinos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario Ejecutivo de la CSUTCB 2. Presidente de la CIDOB 3. Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Colonizadores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretario Ejecutivo de la CSUTCB 2. Presidente de la CIDOB 3. Apu Mallku del CONAMAQ 4. Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Colonizadores 5. Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa 	
Representantes de los gremios de productores agro-industriales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representante de la Federación Rural Boliviana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional 2. Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia 3. Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia 	
Total miembros	7	8	16	

Fuente: elaboración propia.

11 Esta norma, que modifica la Ley INRA de 1996, fue promulgada por el Presidente Evo Morales el 28 de noviembre de 2006. Las razones de la modificación fueron explicadas en el capítulo 2.

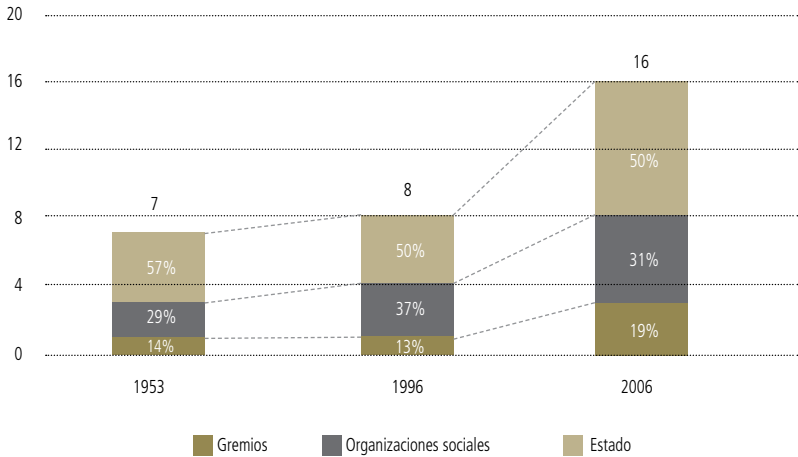
El cuadro muestra que la composición cambia de siete miembros en 1953 a ocho en 1996; pero esta situación inicial conlleva un cambio drástico en 2006 con la duplicación del número de representantes (16 miembros). Sin embargo, tomando en cuenta que esta instancia primordialmente es un órgano de debate, el número de miembros puede ser un detalle menor cuando lo más importante es la proporción entre los distintos sectores y las relaciones de poder que se balancean entre los interesados. El peso proporcional de cada sector es un factor clave al momento de la toma de decisiones.

En 1953 la participación del Estado alcanzaba el 57 por ciento, este porcentaje se reduce al 50 por ciento en 1996 y no sufre cambios en 2006. Dentro de la cuota de participación de actores no estatales, las organizaciones sociales (campesinos, indígenas, colonizadores, pequeños productores) han mantenido mayor participación frente al sector de gremios corporativos¹² (medianos y empresarios agropecuarios). Es llamativo que los cambios legales de 2006 –orientados a empoderar a los campesinos e indígenas–, redujeran la cuota de las organizaciones sociales, del 37 por ciento a 31 por ciento, dando así lugar a una mayor representación de los gremios corporativos.

La composición final, con el Estado controlando el 50 por ciento de la CAN y el resto dividido entre dos grandes sectores agrarios, es susceptible de desequilibrios si es que alguno de los sectores “pacta” con el Estado. En los hechos, las alianzas han sido permanentes y sus consecuencias se analizarán en el siguiente capítulo. En esta parte, destacaremos que los pactos no han seguido un solo patrón de comportamiento, al contrario, fueron dándose a veces entre el Estado y los gremios corporativos (durante los gobiernos liberales), y otras veces entre el Estado y las organizaciones sociales, pero sin “someter” absolutamente al que estaba fuera del pacto. Sin embargo, los pactos han sido decisivos para la aplicación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

12 En este trabajo se denomina gremios corporativos a las instancias que aglutinan a los ganaderos, agroindustriales y empresarios forestales, muchos de ellos terratenientes que encubren sus intereses en estas corporaciones.

Gráfico 3.
Comparación del peso proporcional
al interior del CNRA y la CAN



Fuente: elaboración propia.

Tenemos que destacar que casi siempre los acuerdos fueron temporales y en respuesta a coyunturas y momentos políticos. Por ejemplo, la alianza entre el Estado y el movimiento campesino de 1953 reconoció una serie de derechos al campesinado (tierras, ciudadanía, voto universal, entre otros) pero no fue el único pacto ni logró impedir que, por otro lado, los gremios corporativos hayan accedido a grandes extensiones de tierras, particularmente en el oriente. Lo propio ocurrió durante la vigencia de la Ley INRA, cuando el pacto Estado-pueblos indígenas promovió la consolidación de extensos territorios en favor de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo, el pacto Estado-gremios corporativos facilitó la consolidación de las tierras agrícolas a favor de empresarios agropecuarios.

Cuando urgía la resolución de temas considerados de mayor importancia, las negociaciones se trasladaban, cuando menos, al ámbito parlamentario dejando así de lado el debate en la CAN. Esta situación ocurrió sobre todo para la discusión del contenido de las

normas y su aplicación concreta. Una de las razones por la que la CAN fue relegada en momentos críticos es el papel político de los gremios empresariales que al considerarse en situación de minoría y sin apoyo decisivo del Estado al interior de la CAN, optaron por trasladar la discusión a otros ámbitos políticos como el gobierno regional de Santa Cruz que en algún momento tuvo carácter separatista con la llamada “media luna” (2007 y 2009). En tales espacios, sin lugar a dudas tenían mayor peso político.

En todo caso la CAN, pese a sus debilidades, fue un ámbito de discusión bastante plural que permitió la participación de distintos sectores sobre temas específicos, especialmente durante sus primeros 10 años de vida (1996-2006). Posteriormente perdió relevancia convirtiéndose en una instancia intrascendente. Los datos oficiales acerca de la frecuencia de las reuniones y el detalle de los temas tratados en estos últimos 12 años no son de conocimiento público, pero se sabe que desde el año 2006, en más de ocho años la CAN se reunió sólo en dos oportunidades. Antes de 2006 la frecuencia de sesiones fue constante debido a la efectiva presión que ejercían las organizaciones sociales del sector indígena para el reconocimiento de sus territorios. En la última década (2006-2015) en la práctica la Comisión dejó de funcionar y, en tales circunstancias, su rol fiscalizador fue directamente asumido por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

2.2 El INRA como brazo ejecutor del proceso agrario

Las entidades ejecutoras de 1953 (Juntas Rurales y los Jueces Agrarios) fueron sustituidas por el INRA que se convirtió en la institución con suficientes competencias para la verificación del uso de la tierra y la consolidación o actualización del derecho a la propiedad. Asimismo, la Ley de 1996 le otorgó capacidades para realizar el trámite formal para la emisión de títulos ejecutoriales y, con la Ley 3545 de 2006, adquirió competencias para iniciar procesos de reversión de la tierra con fines redistributivos.

Con estas atribuciones, el INRA se constituye en un organismo técnico y jurídico que asume las tareas que antes de 1996 eran

ejercidas por las Juntas Rurales, los Jueces Agrarios y el CNRA. El INRA adquiere amplias competencias para ‘reencaminar’ el proceso de reforma agraria, adoptando como herramientas centrales el saneamiento, la reversión y la expropiación de la propiedad de la tierra. Por último, tiene la facultad de iniciar y concluir procesos de dotación de tierras aunque sólo después de la conclusión del proceso de saneamiento.

2.3 El saneamiento de la propiedad agraria

En términos legales, el saneamiento de la propiedad agraria es un procedimiento transitorio que busca regularizar el derecho a la propiedad de la tierra de todos los propietarios de fundos rurales sean estos individuales o colectivos, ya sea para uso agrícola, ganadero, forestal o de recolección. Se dice que es transitorio porque su objetivo es ordenar el registro de la propiedad agraria en un tiempo perentorio (su límite actual de ejecución es octubre de 2017). Formalmente el objeto del saneamiento es consolidar los derechos de propiedad de todos los sectores rurales (propietarios individuales, empresarios, indígenas, campesinos, colonizadores, etc.), entregando nuevos títulos o concluyendo los procesos pendientes anteriores a la intervención del CNRA. Asimismo, en el marco del saneamiento es obligatoria la anulación de los títulos de propiedad que incumplen con la Función Económico-Social (FES). Para el reconocimiento de los derechos de propiedad, la ley establece que incluso la posesión sin papeles es susceptible de reconocerse cuando se trata de poseedores que ocuparon la tierra de forma pacífica y continua con anterioridad a 1996¹³ (Ley 1715, Disposición transitoria octava).

13 La legalización de la posesión es un acto jurídico que no estaba previsto en la Ley de 1953 pero que se incluye en la Ley INRA con el fin de considerar a los propietarios de tierras que no lograron iniciar sus trámites de titulación por causa de la intervención del CNRA ocurrida en 1992. Asimismo, en esta categoría se consideran a las personas que –estando en posesión de la tierra– por distintas razones no pudieron actualizar sus documentos sucesorios. Esta medida favoreció sobre todo a los campesinos pues en general son quienes carecen de condiciones para mantener en orden sus papeles sobre la tierra; pero también a los traficantes de tierras en el oriente a partir de la expansión del cultivo de la soya.

Según establece la Ley INRA, la actualización de los derechos de propiedad depende del uso productivo que pueda demostrarse, pero si se establecen suficientes evidencias de abandono de la tierra la propiedad debe ser reintegrada al dominio del Estado por incumplimiento de la FS y la FES¹⁴. Esa acción de verificación administrativa de la FS y de la FES –que es otro de los fines del saneamiento que va más allá de la regularización del derecho de propiedad– busca nutrir un sistema de registro rural. De esa forma la gestión del proceso no concluye con la identificación de los derechos a la propiedad de la tierra sino que termina con la formación de un catastro rural.

14 Estos criterios se introdujeron en la Ley INRA con el fin de relacionar el uso de la tierra a un fin social y de esa forma concordar el contenido de la ley a lo descrito en la Constitución Política del Estado (CPE). Se determinó que la FS se cumple cuando el uso de la tierra esté destinado a lograr el bienestar de la familia campesina o el desarrollo económico de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias (Ley 1715, art. 2.I.). Por su parte, la FES de la tierra se conceptualizó como el “empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en la conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme la capacidad de uso mayor de la tierra, beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario” (ibíd.). La ley dispuso que la Función Económico-Social de la tierra debiera ser cumplida en las medianas propiedades y las empresas agropecuarias, lo que implica que los propietarios de este tipo de propiedades se obligaban a generar las condiciones para que el uso de este recurso tenga impacto económico. Entonces, la FS y FES asignan un rol a la tierra según tipo de propiedad. La FS le asigna a la propiedad un rol de protección para pequeños propietarios, campesinos e indígenas, mientras que la FES otorga un rol económico-productivo.

Durante la vigencia de la Ley de 1953 se establecía que el uso productivo de la tierra no era suficiente para conservar el derecho de propiedad si se verificaba que se mantenían relaciones servidumbres de trabajo. Con la Ley INRA, este criterio fue modificado bajo el supuesto de que la servidumbre ya había sido eliminada, por lo que únicamente restaba controlar, proteger y garantizar la explotación productiva de la tierra. Bajo este nuevo criterio, los mecanismos normativo-jurídicos de la Ley INRA buscaron actualizar los derechos de propiedad sobre la tierra a partir de la verificación de la tenencia productiva o improductiva de la tierra –sea agropecuaria, forestal y otras–vía saneamiento (Ley 1715, art. 2).

A diferencia de 1953 cuando el proceso agrario se iniciaba con la afectación, el saneamiento empieza con la verificación de la existencia de documentos de propiedad y el cumplimiento de la FS o FES para luego establecer la posible existencia de causales legales que permitan iniciar el proceso de redefinición de derechos. Como se explicó en el capítulo dos, una razón por la cual existe esta diferencia en el enfoque y verificación de derechos es que el saneamiento de la propiedad agraria fue entendido como una segunda etapa dentro de un mismo proceso: la Reforma Agraria de 1953.

Los cambios en el proceso de verificación de los derechos a la propiedad de la tierra se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.
Variaciones en el proceso de verificación
de la propiedad agraria

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996
Mecanismo para la redefinición de los derechos sobre la tierra	<i>Afectación</i>	<i>Saneamiento</i>
Finalidad del proceso de investigación de campo	<i>Redistribución concertada u obligada</i>	<i>Verificación de la FS y FES</i>
Objetivo mayor	<i>Expropiación de tierras latifundistas y/o de interés social</i>	<i>Regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad</i>
Entidad ejecutora	<i>Juntas Rurales y Jueces Agrarios</i>	<i>INRA Nacional</i>
Instancia de convalidación del trabajo de campo	<i>CNRA</i>	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)</i>
Instancia encargada de titulación	<i>Presidente de la República</i>	<i>Presidente de la República (Estado Plurinacional desde 2009)</i>
Instancia de apelación	<i>CNRA</i>	<i>Tribunal Agrario Nacional (TAN)</i>
Documento de titularidad	<i>Título Ejecutorial</i>	<i>Título Ejecutorial</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

El saneamiento comienza con la emisión de Resoluciones Administrativas que fijan una determinada área de intervención. La primera actividad consiste en realizar el “diagnóstico del área a sanear” con el fin de recopilar todos los datos legales (expedientes, planos, etc.) existentes en los archivos del INRA y analizar el estado de los trámites de titulación. Cumplida la recopilación de información documental, el proceso pasa a la etapa de campo que significa registrar los documentos que tienen los potenciales propietarios y que demuestren la propiedad; asimismo, se verifican las mejoras existentes en el predio, para lo cual se registran los cultivos realizados, el ganado y todos los demás datos de prueba de que existe trabajo e inversión. En esta etapa también se registran a los poseedores legales que sin ningún documento cumplen la FS o FES. Los datos recopilados en el trabajo de campo se someten a una evaluación técnico-jurídica con el fin de estimar cuánta superficie debe consolidarse a favor de los interesados. Este cálculo es fundamental para establecer el porcentaje de tierra que será reconocido por el Estado a favor de cada propietario. En el supuesto caso de que el cálculo establezca que una propiedad únicamente cumple la FES en el 50 por ciento de la propiedad, la porción restante es “recortada” a través de un proceso de reversión expedito y sin mayor trámite, para luego ser declarada tierra fiscal susceptible de redistribuirse.

El cálculo del cumplimiento de la FES considera una serie de factores. Uno de ellos es el trabajo efectivo que se calcula a partir de la existencia de cultivos cuando se trata de propiedades agrícolas y de cabezas de ganado (una cabeza por cada cinco hectáreas) si se trata de propiedades ganaderas. Por ejemplo, si en una propiedad existen 300 cabezas de ganado, este número justifica la tenencia de 1.500 hectáreas (Reglamento Ley 1715, art. 170).

Concluida la etapa de campo, los datos recogidos son sometidos a una ‘evaluación de gabinete’. Aquí se consideran las áreas en descaso que generalmente son espacios de barbecho, es decir las zonas que antes de la verificación demuestran que fueron trabajadas pero que por la rotación de cultivos en ese momento están en descanso (Reglamento Ley INRA modificada, art. 171). Otro aspecto que se

considera son las áreas de crecimiento o expansión cuya extensión se calcula tomado como parámetro las superficies de las áreas efectivamente trabajadas y las áreas de descanso. Supongamos que si la suma del área trabajada y del área de descanso alcanza a 1.000 hectáreas, entonces la superficie de crecimiento será de 500 hectáreas (50 por ciento más) en el caso de medianas propiedades y 300 hectáreas (30 por ciento) cuando se trata de empresas agropecuarias.

En el caso de propiedades ganaderas, el área de crecimiento se justifica a partir de la existencia de ganado. Una cabeza de ganado que inicialmente justifica la tenencia de cinco hectáreas, al momento de considerar el área de crecimiento justifica otras cinco hectáreas más, por lo que en realidad una cabeza de ganado vacuno justifica la tenencia de hasta 10 hectáreas de tierra (Reglamento Ley INRA modificada, art. 172). Además de lo anterior, para el cálculo de la FES también pueden considerarse las denominadas servidumbres ecológicas, las áreas afectadas por desastres naturales y las superficies utilizadas bajo contratos de arrendamiento y aparcería¹⁵.

Finalmente, los resultados de la evaluación son publicados y si no hay observaciones se elaboran los proyectos de Resoluciones Finales de Saneamiento que ordenan la emisión del Título Ejecutorial de propiedad, y del registro de la propiedad en las oficinas de Derechos Reales. Tanto las resoluciones supremas y los títulos de propiedad son firmados por el Presidente¹⁶.

15 Las servidumbres ecológicas son las áreas que, mediante título ejecutorial, han sido reconocidas como espacios de protección ecológica contra desastres y catástrofes naturales. Es la previsión que ocurre durante el saneamiento y que busca justificar el cumplimiento de la Función Económico-Social de una propiedad ante una contingencia natural, siempre y cuando exista un Decreto Supremo que reglamente esa situación. Los contratos de arrendamiento y aparcería sirven para justificar el cumplimiento de la FES de un predio. El único requisito es que el contrato no sobrepase el 50 por ciento del total de la propiedad (Reglamento Ley INRA modificada, art. 178).

16 Las resoluciones del INRA en torno al saneamiento no son absolutas pues son susceptibles de apelarse en una primera instancia ante la misma institución y luego ante el Tribunal Agroambiental a través de un juicio contencioso-administrativo.

De esa forma el proceso de saneamiento en predios individuales transcurre entre actividades de campo y gabinete que son refrendadas con acciones jurídico-administrativas en busca de la consolidación de la propiedad sobre la tierra. En líneas generales este complejo y moroso proceso se mantiene vigente desde 1996 aunque fue modificado parcialmente por la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006, sobre todo abreviando algunos plazos. Actualmente el proceso de saneamiento está dirigido y ejecutado por el INRA y aunque formalmente sus acciones deberían estar vigiladas por la CAN, en la práctica está bajo el mando del ministerio del área (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras).

En resumen, el saneamiento es una herramienta multipropósito que no sólo sirve para la regularización y actualización de los derechos a la propiedad sino además para la recuperación de tierras de medianas propiedades y empresas agropecuarias que no cumplen una función productiva. Asimismo, el saneamiento es útil para la certificación de tierras fiscales a favor del Estado. Al menos tiene un triple rol aunque fue aplicado de manera desigual (tal como se explicará en el siguiente capítulo) y sin mucha convicción política para procesos redistributivos.

2.4 El saneamiento en territorios indígenas

En el caso de los territorios indígenas el proceso comienza con la denominada “demanda de tierra” que es planteada por un determinado pueblo indígena. En rigor, no es una solicitud de saneamiento porque lo que reivindican los demandantes es el reconocimiento de algo que se supone ya les pertenecía. El saneamiento se aplica para resolver conflictos de derechos con “terceros”, es decir los propietarios individuales que poseen tierras dentro o sobre partes de los territorios demandados, derechos que –según se verifique– pueden ser respetados o anulados.

Una vez admitida la demanda, el Director Nacional del INRA ordena la elaboración del Registro de Identidad Étnica, donde se establecen las características del pueblo indígena demandante, su forma de organización y ubicación geográfica, entre otras. En esta etapa se debe

recabar el Informe de Necesidad y Uso del Espacio Territorial, un documento donde se establece cuánta superficie de tierra es la necesaria para satisfacer los requerimientos territoriales del pueblo demandante. La elaboración de estos dos documentos marca una característica absolutamente relevante ya que, como nunca antes, la distribución de tierras se efectúa sobre datos que establecen necesidades territoriales para el desarrollo actual y futuro de un pueblo indígena. Este privilegio, sin precedentes en la historia nacional, es exclusivo para los pueblos indígenas y no es aplicable para los campesinos e interculturales, a quienes únicamente se les reconoce la superficie de tierra (sumatoria de las parcelas) que efectivamente ocupan y/o poseen. Tampoco las necesidades territoriales son aplicables para las comunidades y pueblos que demandan títulos bajo la modalidad de TCO en las tierras altas debido a que no existen más tierras que distribuir. Para algunos casos, la ley ha determinado la posibilidad de compensaciones de tierras en otras áreas donde existan tierras fiscales disponibles, pero esto no siempre ocurre ni es posible.

La etapa de campo del saneamiento de territorios indígenas tiene particularidades que la diferencian del saneamiento común. La principal diferencia radica en que se empieza por delimitar el perímetro de la demanda; luego se revisa los predios particulares que existen dentro de ese territorio con el fin de verificar el cumplimiento de la FES de las propiedades individuales de los “terceros”. Si se constata que el fundo privado dentro del territorio indígena cumple a cabalidad con la FES su propietario es considerado “tercero” dentro de la demanda y se le consolida toda la parcela. Pero si se establece que hay incumplimiento de la FES se procede a “recortar” las áreas que incumplen con este requisito.

Otra diferencia es que las tierras recortadas a “terceros” demandantes no son declaradas como tierras fiscales sino que pasan automáticamente al dominio de pueblo indígena demandante. La prioridad es la consolidación del espacio territorial indígena.

Concluido el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y consolidados los derechos a la propiedad de la tierra de los terce-

ros, se procede a emitir las correspondientes Resoluciones Finales para la dotación de territorio a favor del pueblo indígena por la superficie final que –como se dijo– en general es menor a la demandada. El proceso termina con la entrega del Título Ejecutorial.

3. Procedimientos para la distribución de tierras

Distribuir tierras significa asignar derechos propietarios sobre un espacio rural a una persona jurídica o natural, de forma individual o colectiva. Los procedimientos de distribución han sido la dotación y la adjudicación.

3.1 La distribución de tierras fiscales vía dotación

La Ley de 1953 tenía un espíritu amplio. La dotación de la tierra era un derecho de todos los bolivianos que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, incluyendo extranjeros (Decreto Ley 3464, arts. 77, 80). La norma estableció preferencias para los campesinos que hasta entonces habían sido sometidos a un régimen de explotación feudal. El resto de los bolivianos (incluidos campesinos sin tierras, estudiantes, trabajadores desocupados, excombatientes y deudos de los caídos en la Revolución Nacional, además de extranjeros) tenía acceso a la dotación mediante procesos de colonización en la zona amazónica, oriente y norte de Bolivia (ibíd., arts. 78, 80 y 116). La dotación tenía lugar vía “adjudicación”, es decir mediante la compra de tierras al Estado aunque a un precio nominal, en verdad insignificante.

Con la Ley INRA de 1996 la figura cambió. Se dispuso que la dotación sea exclusivamente para pequeños propietarios, comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas, a título gratuito pero solamente en calidad de propiedad colectiva. El resto de los bolivianos podían adquirir las tierras fiscales de forma individual y a través de la adjudicación (Ley 1715, art. 42). A partir de 1996 la dotación tiene preferencias que deben respetarse en orden de prelación. En primer lugar están quienes residen en el lugar, luego los campesinos y al final el resto de interesados. Los migrantes altoan-

dinos se consideran la última opción (ibíd., art. 107). A diferencia de lo planteado en Ley de 1953, la Ley INRA estableció una serie de limitaciones para el acceso a la tierra para extranjeros disponiendo que bajo ningún título puedan adquirir tierras del Estado. No obstante, esta prohibición fue relativizada al establecerse que los extranjeros podían suscribir contratos de riesgo con nacionales para actividades agropecuarias (ibíd., art. 46). Hecha la ley, hecha la trampa: los extranjeros podían comprar tierras a nombre de sus socios o “palos blancos” nacionales.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 limitó aún más los mecanismos de dotación individual de tierras fiscales. Se privilegió la distribución colectiva a favor de indígenas y campesinos. Con ese fin, determinó que todas las tierras fiscales disponibles y las declaradas como tales con el saneamiento, serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra y aquellas que las posean insuficientemente (Ley 3545, Disposición transitoria décimo primera). El resto de los bolivianos están restringidos por mandato de la ley y no pueden acceder a tierras fiscales bajo ninguna figura jurídica.

En cuanto a los procedimientos, la Ley de 1953 establecía que la solicitud de tierras era un proceso administrativo que podía ser ejercido por cualquier boliviano o extranjero ante el Ministerio de Agricultura, presentando para tal efecto un plan de trabajo y un croquis o plano de ubicación de la tierra reclamada. Esta solicitud era revisada por la Dirección General de Colonización que emitía un informe técnico sobre la pertinencia de la solicitud. Si correspondía, el asentamiento era autorizado y luego de dos años se emitía la correspondiente Resolución Suprema para la extensión de Título Ejecutorial. En aquella época, los interesados tenían la potestad de explorar tierras baldías e iniciar el proceso de colonización. A este proceso se denominó “asentamientos espontáneos”. También existía el mecanismo de “colonización dirigida” por el Estado y desde el año 1966, este procedimiento fue controlado por el Instituto Nacional de Colonización (INC) (DL 7765 1966; Hernáiz y Pacheco 2000, 124).

Con la Ley INRA el procedimiento de dotación fue reformado buscando ‘cautelar’ o proteger los derechos adquiridos antes de 1996. Esto significa que la dotación se convirtió en una acción por separado y posterior al proceso de saneamiento. Según esta norma, la gestión se inicia en las direcciones departamentales del INRA en atención a las demandas que surjan de los pueblos indígenas originarios o comunidades campesinas, luego de concluido el saneamiento. El Director Nacional ordena la elaboración de la “Certificación de aptitud de uso de suelo” al Viceministerio de Tierras; emitida la certificación, el INRA departamental elabora el “Proyecto de resolución determinativa de modalidad de distribución de tierras”. Después, el proceso pasa a la Comisión Agraria Departamental (CAD) para la emisión de una resolución de aprobación. Solo una vez completados estos pasos, el Director Nacional del INRA tiene la potestad de emitir la correspondiente “Resolución de distribución de tierras”.

Los potenciales beneficiarios previamente deben estar inscritos en el “Registro Único de Beneficiarios” (RUB), que es la unidad encargada de registrar, verificar y/o depurar la lista de miembros de las comunidades solicitantes. Según dispone la ley, esta repartición tiene la atribución de seleccionar a los beneficiarios respetando las preferencias legales, el aval de las organizaciones sociales del lugar y la aprobación de las instancias estatales departamentales. Una vez seleccionados los beneficiarios, se elabora el “Programa de Asentamientos Humanos”¹⁷. Finalmente, el Director del INRA autoriza el asentamiento y después de transcurrido un año, emite la correspondiente “Resolución de dotación y titulación de tierras” en favor de los nuevos beneficiarios.

Se trata de un complejo procedimiento sometido a una serie de formalidades y pasos jurídicos que en la práctica casi no se cumplen. El Registro Nacional de Tierras Fiscales y el RUB aún están en cons-

17 Este programa debe ser hecho por el Viceministerio de Tierras y debe contener la siguiente información mínima: descripción del interés público de la acción, descripción de las condiciones socioeconómicas de la comunidad beneficiaria, posición geográfica, descripción de los medios materiales para la ejecución del plan, entidades responsables de su ejecución y cronograma para la ejecución.

trucción y la CAN prácticamente no funciona. Especialmente en los últimos años, la distribución de las tierras fiscales se da por medio de procesos altamente politizados y poco transparentes.

3.2 La adjudicación

La adjudicación es otra modalidad de distribución de tierras fiscales. La diferencia con la dotación es que bajo esta figura la tierra es entregada a “título oneroso” (Ley 1715, art. 25, inc. III), es decir que el interesado debe pagar el valor de la tierra. El procedimiento dicta que el precio para la adjudicación es el que se establece en el mercado, por lo que el valor catastral es referencial. En cuanto al tipo de propiedades que pueden ser adjudicadas la norma señala que pueden ser pequeñas propiedades, medianas, y empresas agropecuarias (Reglamento de la Ley INRA, art. 127).

La adjudicación fue un procedimiento que se utilizó con frecuencia para reconocer derechos a la propiedad de la tierra a campesinos que ocupaban tierras fiscales de forma pacífica y continua bajo el argumento legal de que estaban cumpliendo con la FS. El problema es que hubo casos donde se forzó la figura de la adjudicación y el INRA reconoció la propiedad de grandes extensiones de tierras a propietarios medianos y empresarios que se decían dueños pero sin un respaldo legal. En estos casos el conteo de ganado (“vacas voladoras”)¹⁸ fue fundamental para justificar la adjudicación.

4. Procedimientos para la redistribución de tierras

En materia agraria el término redistribución (a diferencia de distribución), significa afectar, por una causal legalmente establecida, los derechos a la propiedad de una persona para luego asignar los mismos a favor de otras personas. Los procedimientos para la redistribución son la reversión y la expropiación.

¹⁸ El término “vacas voladoras” fue utilizado para calificar al ganado que era utilizado para justificar la FES en más de un predio. Era ganado vacuno trasladado de un predio a otro incluso sin ser del mismo propietario.

4.1 La reversión

En la legislación boliviana la reversión es un mecanismo jurídico utilizado para interrumpir el derecho de propiedad sobre la tierra. Se trata de un acto jurídico previsto en la Ley INRA por el cual el Estado recupera el dominio originario de la tierra sin indemnización alguna cuando se verifica que una determinada propiedad incumple con la FES. Este mecanismo se aplica desde 1953 pero con distintos enfoques y niveles de profundidad. En todo momento fue una acción muy polémica pues siempre se discutió si la reversión es un proceso legítimo de recuperación de tierras cuando su uso es contrario a las normas establecidas, o si más bien es una acción confiscatoria o política por parte del Estado en contra de sus detractores u opositores.

Durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la reversión sólo era procedente en el caso de concesiones y adjudicaciones de tierras fiscales que no hubieran cumplido con los fines por los cuales fueron admitidas (Decreto Ley 3464, art. 67). En esta lógica, la reversión no era un mecanismo de sanción a la tenencia latifundiaria de la tierra¹⁹.

A partir de la vigencia de la Ley INRA, la reversión fue considerada como un mecanismo válido en el caso de que el uso de la tierra incumpla con la Función Económico-Social perjudicando al interés colectivo. Cuando se promulgó la Ley INRA (1996) se determinó que el perjuicio al interés común ocurría cuando una propiedad era abandonada, situación que se verificaba si existía incumplimiento de las obligaciones tributarias por más de dos gestiones consecutivas (Ley 1715, arts. 51 y 52). En el fondo, el no pago de impuesto como justificativo para activar la reversión de la tierra pretendía desincentivar la acumulación de tierras. Sin embargo, durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2001), la presión de los terratenientes obligó a establecer nuevos cálculos para determinar el valor de este impuesto, reduciéndolo al mínimo (Urioste y Kay 2005, 23).

¹⁹ Como sanción a la tenencia latifundiaria se aplicaba la afectación vía expropiación.

Con las reformas a la Ley INRA efectuadas en 2006, se determinó que la causal para la reversión de tierras es el incumplimiento total o parcial de la Función Económico-Social, por considerarse perjudicial al interés colectivo (Ley 3545, art. 51). Desde ese momento, el abandono de la propiedad –verificable a partir del incumplimiento de las obligaciones tributarias– dejó de ser la causal. Así, la reversión se convirtió en una herramienta válida para la recuperación de tierras a favor del Estado y para ello la ley determinó que el proceso puede activarse dentro del saneamiento o después de la titulación, es decir quedó sujeta a la verificación de la FES.

Los cambios en el procedimiento de reversión se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.
Cambios en el proceso de reversión de la tierra

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006
Causal para la reversión	<i>Concesiones y adjudicaciones de tierras fiscales que al momento de iniciarse la reforma agraria no hubieran cumplido sus fines.</i>	<i>Abandono de la propiedad, verificable a través del incumplimiento del pago de impuestos por más de dos gestiones.</i>	<i>Incumplimiento total o parcial de la FES mediante observación en terreno.</i>
Propiedades exentas de reversión		<i>Pequeñas propiedades, comunidades indígenas originarias campesinas y territorios indígenas.</i>	<i>Pequeñas propiedades, comunidades indígenas originarias campesinas y territorios indígenas.</i>
Entidades competentes para solicitar el inicio del proceso		<i>CAD departamentales y reparticiones recaudadoras también departamentales.</i>	<i>Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, comisiones agrarias departamentales y organizaciones sociales agrarias, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las comisiones agrarias departamentales.</i>
Entidad ejecutora	CNRA	<i>INRA Departamental, a través de su Director.</i>	<i>INRA Nacional, a través del Director Nacional.</i>
Temporalidad para la denuncia		<i>Dos gestiones tributarias.</i>	<i>Dos años después de concluido el saneamiento.</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

La reversión se ejecuta también después de dos años transcurridos desde la última verificación de la FES. El inicio del proceso es una facultad privativa del Director Nacional del INRA y se ejecuta a denuncia de una instancia competente. El procedimiento está determinado en la ley y guarda todas las previsiones para que el afectado pueda asumir defensa tanto en la instancia administrativa como en la judicial. La resolución que ordena la reversión es susceptible de objetarse pero únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional mediante un proceso contencioso-administrativo; sin embargo, en la práctica la reversión es un mecanismo que casi no se utiliza. Esto es así porque su acción no sólo depende de previsiones y coherencia jurídica sino ante todo es el efecto de una acción política (Sanjinés 2013, 36).

La reversión también se aplica dentro del proceso de saneamiento. En este caso el procedimiento es ágil ya que el incumplimiento de la FES se establece en la etapa de campo y en la evaluación técnica jurídica. En estos casos la reversión se basa en una Resolución Administrativa que anula el Título Ejecutorial y el proceso agrario que sirvió para su obtención. La reversión puede ser sobre todo el predio o sobre una parte dependiendo de los resultados del análisis pericial del INRA (Reglamento de la Ley INRA, art. 335). La aplicación de esta forma de recuperación de tierras no tuvo los resultados esperados sobre todo porque la mayoría de resoluciones de reversión son apeladas ante el Tribunal Agroambiental Plurinacional (TAP) (creado con la CPE de 2009, antes denominado Tribunal Agrario Nacional) y terminan siendo revocadas o nulas.

4.2 La expropiación

La expropiación afecta el derecho a la propiedad por causa de utilidad pública o interés colectivo preferente, a cambio de una indemnización previa (Cabanellas 2001). En materia agraria, la expropiación es un mecanismo jurídico que fue y sigue siendo utilizado para recuperar tierras a favor del Estado y priorizar el “bien común”. Durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la eliminación del latifundio servidumbral fue por necesidad o “bien

común” (Decreto Ley 3464, art. 30), por eso la expropiación fue sinónimo de afectación. Cuando se decía que se estaba afectando una propiedad, en realidad se la estaba expropiando. Los afectados eran indemnizados con bonos de la reforma agraria que cubrían el valor catastral de la tierra intervenida. En teoría estos bonos estaban garantizados por el Estado quién efectuaba el pago al propietario y después se encargaba de cobrar el costo de la afectación a los campesinos beneficiarios (ibíd., arts. 156 y 160). De esa forma, la afectación de tierras latifundistas tenía por contrapartida los mencionados bonos. No existen datos oficiales ni confiables para señalar si esto realmente funcionó.

Con Ley INRA, el procedimiento cambió. La ley previó su aplicación cuando la propiedad no demostraba un uso productivo (FES), incluyendo la actividad agropecuaria, forestal, de investigación, eco-turismo o de protección. Bajo esa lógica, las tierras que no cumplían estos fines se consideraban pasibles a la expropiación (Ley 1715, art. 58). En cuanto al pago de la indemnización, la ley estableció que el costo debía ser asumido por el Estado, tomando como base las dos últimas declaraciones juradas del propietario sobre el impuesto a la tierra (ibíd., art. 60).

Con la Ley de 2006, el objeto de la expropiación fue modificado sustancialmente. Se estableció que las tierras con usos contrarios al interés colectivo no están sujetas a expropiación, sino a la reversión. Por tanto, la expropiación es aplicable por razones de interés colectivo (construcción de una carretera, un puente o cualquier otra obra de interés común) y no por incumplimiento de la FES (Ley 3545, art. 58). Comparativamente, los cambios procedimentales se muestran en el cuadro 7.

El elemento novedoso es que la expropiación también es un mecanismo para lograr la redistribución concertada de tierras. Es decir, el Estado, a través de la expropiación tiene la capacidad de recuperar tierras para luego entregarlas a campesinos e indígenas (Ley 3545, art. 60). A diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1953, en la actualidad el pago de la indemnización es calculado tomando el valor del mercado. Según Urioste (2009), esta disposición legal podría

en la práctica convertir la expropiación en un proceso facilitador de compra, por parte del Estado, de tierras de los latifundistas para su distribución gratuita a los campesinos e indígenas sin tierra. Sin embargo, habrá que puntualizar que hasta la fecha no existen evidencias de procesos de expropiación de tierras para su dotación a campesinos sin tierras aunque la posibilidad está prevista en la ley.

Asimismo, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 estableció la posibilidad de expropiar pequeñas propiedades cuando están dentro de una comunidad. Esta previsión –de alguna manera– quiebra el esquema proteccionista que desde 1953 mantuvo el Estado. Tanto la Ley de Reforma Agraria de 1953 como la Ley INRA de 1996 consideraron a la pequeña propiedad campesina la unidad mínima vital y fuente de recursos de subsistencia por lo que se le otorgó protecciones (inembargable, indivisible, exenta del pago de impuestos) con el fin de augurar su permanencia. La posibilidad de expropiarla era admitida únicamente cuando se trataba de acciones que tenían como objetivo privilegiar la utilidad pública en términos tradicionales (básicamente obras de infraestructura).

Con las modificaciones introducidas el año 2006, incluso la pequeña propiedad puede ser expropiada cuando se demuestre el incumplimiento de la Función Social. Esta disposición nace como una estrategia para combatir el minifundio y la extrema fragmentación de la tierra y tiene cierto sentido si asumimos que en altiplano y valles cada vez existe una cantidad significativa de tierras en manos de “residentes”²⁰ que las mantienen subutilizadas. Pero la idea de limitar la tenencia de las tierras de residentes es compleja ya que en la actualidad este actor estaría cumpliendo “un rol fundamental en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades: mayor acceso a los par-

20 Se denomina residente a la persona que nació en una comunidad pero que por diferentes circunstancias migró a la ciudad no de forma definitiva sino manteniendo una doble residencia entre la comunidad y la ciudad. Generalmente el residente vive en las ciudades pero mantiene la propiedad de la tierra que recibió como herencia.

tidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y principalmente a la educación” (Urioste, Barragán y Colque 2007:214). En los hechos no existe ni un sólo antecedente sobre la ejecución de este tipo de expropiaciones.

Cuadro 7.
Cambios en el proceso de expropiación de la tierra

	Ley de Reforma Agraria de 1953	Ley INRA de 1996	Ley de Recondición Comunitaria de la R.A. de 2006
Causal para la expropiación	<i>Propiedades latifundistas.</i>	<i>Incumplimiento de la FES. Reagrupamiento y distribución de tierras. Conservación y protección de la biodiversidad.</i>	<i>Utilidad pública. Reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación. Conservación y protección de la biodiversidad. Incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades por abandono por más de dos años consecutivos.</i>
Monto indemnizatorio y forma de pago	<i>Valor catastral cuyo costo era asumido por los campesinos.</i>	<i>Valor del inmueble pagado por el Estado y de acuerdo a lo establecido por el propietario en sus dos últimas declaraciones juradas de impuestos anteriores a la expropiación.</i>	<i>Valor de mercado.</i>
Propiedades exentas de expropiación	<i>La pequeña propiedad, la mediana propiedad y empresas declaradas inafectables.</i>		
Entidades competentes para solicitar el inicio del proceso	<i>A solicitud de parte.</i>	<i>CAN y CAD. Presidente y el ministerio del área.</i>	<i>Ministerio del área Organizaciones sociales Viceministerio de Tierra y la ABT²¹.</i>
Entidad ejecutora	<i>CNRA</i>	<i>INRA Departamental, a través de su Director.</i>	<i>INRA Nacional, a través del Director Nacional.</i>

Fuente: elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996.

21 Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

5. La Judicatura Agraria como instancia jurisdiccional

Uno de los cambios más relevantes de la Ley INRA de 1996 fue la creación de la Judicatura Agraria como órgano especializado de administración de justicia agraria para la resolución de conflictos emergentes de la posesión y derecho a la propiedad de la tierra (Ley 1715, art. 30). Fue concebida como una institución independiente por lo que no es parte de SNRA. En la actualidad, esta instancia está conformada por el Tribunal Agroambiental y los juzgados agroambientales.

Las atribuciones de la Judicatura han crecido de forma ascendente. En 1996, tenía la labor de administrar justicia agraria con jurisdicción para la resolución de conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarios. A partir de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria (2006) tiene competencias para resolver no solo conflictos emergentes de la posesión y propiedad de fundos agrarios, sino además conocer procesos contencioso-administrativos en materia forestal y de aguas²². Asimismo, la sala plena del Tribunal Agroambiental tiene capacidades para conocer y resolver recursos de revisión de sentencias emitidas por los jueces agrarios.

Las competencias de los Juzgados Agrarios también fueron extendidas para que atiendan interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios, además de conocer otras acciones (reales, personales y mixtas) derivadas de la propiedad de la tierra²³. Este desarrollo competencial supone un avance importante para la consolidación de la Judicatura Agraria logrando que aborde de manera integral el tema agrario. Sin embargo, existe una restricción: la acción de los Jueces Agrarios sólo es procedente una vez concluido el saneamiento de la propiedad agraria²⁴. Se creía que restringiendo las competencias del Tribunal Agroambiental se podían crear las

22 Ley INRA modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006, arts. 30 y 36.

23 *Ibíd.*, art. 39.

24 Ley 3545, Disposición transitoria primera.

condiciones necesarias para que el proceso de saneamiento se aplique de forma más expedita pero eso no llegó a ocurrir²⁵.

En la práctica, la actividad jurisdiccional agraria fue motivo de observaciones por la lentitud de sus actos y reiteradas denuncias de corrupción (sobre todo relacionadas a la anulación de resoluciones de reversión del INRA). En descargo de esta instancia habrá que reconocer que se trata de una institución en formación, que dispone de limitados recursos económicos, por tanto sin capacidades técnicas suficientes para resolver eficientemente problemas agrarios.

Recapitulación

La columna vertebral de la institucionalidad agraria boliviana ha sido instituida con la Ley Agraria de 1953. En esa época se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) dirigida por el Presidente y operativizada a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), con control sobre las acciones de los jueces agrarios, juntas e inspectores rurales. El SNRA estaba encargado de tres tareas centrales: i) eliminar la hacienda improductiva a través de la afectación o expropiación; ii) restituir y dotar tierras a los indígenas y campesinos y iii) proteger a través de la 'inafectabilidad' el desarrollo de las medianas y empresas agropecuarias, incluyendo la expansión de las haciendas de las tierras bajas mediante el traslado de mano de obra a zonas de colonización. Esta institucionalidad fue rediseñada en 1996 con la promulgación de la Ley INRA²⁶. La reor-

25 Con el fin de agilizar el proceso de saneamiento, la Ley de Recondición Comunitaria también redefinió el marco de aplicación de las acciones administrativas determinando que los recursos administrativos tienen la única finalidad de impugnar resoluciones dictadas por el INRA que afecten los derechos de las personas, sin resolver el fondo de la cuestión planteada. Esta precisión concuerda con lo establecido en el art. 76 del Reglamento de la Ley INRA que establece que no son recurribles los actos de mero trámite; asimismo, se determinó que las resoluciones administrativas, que no definan derecho propietario, serán susceptibles de impugnación mediante un proceso contencioso-administrativo ante el Tribunal Agrario Nacional.

26 En esta recapitulación cabe puntualizar y detallar que la Ley INRA ha sido modificada en cuatro oportunidades. La primera en agosto de 2003 cuando

ganización se tradujo en la desaparición del CNRA y en su lugar se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como instancia técnica y jurídica con competencias operativas para definir derechos de propiedad sobre las tierras. El Estado redujo su participación en las decisiones políticas del 57 por ciento al 50 por ciento (composición de la CAN).

El rediseño de 1996 mantuvo sin cambios los cinco tipos de propiedad definidos en 1953 (solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunaria, mediana propiedad, empresa agropecuaria) pero añadió un nuevo tipo de carácter colectivo y de suma importancia: la Tierra Comunitaria de Origen (TCO). El solar campesino, la pequeña propiedad, y las tierras colectivas fueron consideradas propiedades sujetas a protecciones (indivisibles e inembargables, entre otras) y con ciertos privilegios (exención del pago de impuestos, acceso preferente a tierras fiscales). Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria fueron ratificadas como propiedades empresariales que deben producir para el mercado y generar renta agraria. Una medida novedosa en el rediseño fue el reconocimiento de igualdad de derechos propietarios sobre la tierra entre hombres y mujeres, definiendo criterios de paridad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra, independientemente del estado civil de las personas.

El cambio de mayor importancia se encuentra en los mecanismos y procedimientos de revisión de los derechos a la propiedad de la

se promulgó la Ley 843 de Reactivación económica, que modificó un artículo de la Ley referido a la base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad rural. La segunda ocurrió en noviembre de 2006 a partir de la publicación de la Ley 3501 que modificó un artículo de la Ley ampliando el plazo del saneamiento por siete años. La tercera sucedió en noviembre de 2006 a partir de la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria que modificó cuarenta artículos de la Ley INRA. La última ocurrió en octubre de 2013 cuando se promulgó la Ley 429 que nuevamente amplió el plazo de saneamiento por cuatro años más. Actualmente la Ley INRA tiene 87 artículos, 22 disposiciones transitorias, 27 disposiciones finales. En lo que se refiere a reglamento de la ley, existen dos textos: el primero publicado en mayo de 2000 mediante DS 25763 y el segundo de agosto de 2007 mediante DS 29215.

tierra. En la época del CNRA, las herramientas principales estaban compuestas por la afectación, restitución y dotación de tierras, operativizadas por jueces agrarios, juntas rurales y brigadas móviles. En la nueva etapa, los mecanismos de aplicación de la ley se traducen en un solo procedimiento denominado “saneamiento de la propiedad agraria”. El saneamiento fue concebido para materializar los múltiples objetivos de la Ley de 1996: regularizar los derechos a la propiedad de la tierra, consolidar territorios indígenas, recuperar tierras ociosas al dominio del Estado a través de la reversión, certificar tierras fiscales y distribuir las entre quienes tienen poca tierra o no la tienen, resolver conflictos por posesión y construir un catastro rural actualizado. El saneamiento consolida derechos de propiedad previa verificación del cumplimiento de la Función Social (FS) y Función Económico-Social (FES) pero –a diferencia de 1953– no es un mecanismo que impulsa la redistribución inmediata y paralela de la tierra. Tiene potencial para recuperar y recortar propiedades ‘ociosas’ para devolverlas al dominio del Estado a la conclusión del proceso técnico y jurídico. En 2006 la Ley 3545 modifica parcialmente las disposiciones legales anteriores para que el saneamiento sea más efectivo para la abreviación de plazos, recuperación de tierras, titulación de las TCO y otros.

Los procedimientos de distribución y redistribución también han sido modificados con la vigencia de la Ley INRA. Anteriormente la dotación y adjudicación de tierras fiscales prácticamente beneficiaba a cualquier persona –incluso extranjeros– que mostrase interés de trabajar la tierra y dedicarse al agro en cualquiera de sus variantes. La Ley de 1996 dispuso que la dotación sea exclusiva para campesinos e indígenas (en forma de propiedad colectiva) mientras que la adjudicación (a cambio de un pago) procedía según un orden de preferencia y con algunas restricciones para extranjeros. La Ley de 2006 modifica estas disposiciones y ordena que las tierras fiscales sean exclusivamente dotadas (y no adjudicadas) a campesinos e indígenas y obligatoriamente en forma de propiedad colectiva (TCO y propiedad comunaria), asimismo, se anuló la posibilidad de que extranjeros puedan beneficiarse con tierras del Estado.

La redistribución de la tierra opera a través de dos procedimientos clásicos: la reversión (sin pago) y la expropiación (con pago). Con la Ley de Reforma Agraria de 1953 la reversión más bien tenía un carácter regulador para las concesiones y adjudicaciones que no hubieran cumplido con los fines declarados. La tenencia latifundiaría no se revertía sino que se afectaba vía expropiación. La Ley 1715 y la Ley 3454 adoptan la reversión como un mecanismo jurídico válido para recuperar al dominio público las tierras que no cumplieran la FS y FES. No tiene carácter concluyente porque en la práctica la reversión es susceptible de objetarse ante el Tribunal Agroambiental Plurinacional mediante un proceso judicial que activa derechos de impugnación de actos administrativos en la justicia agraria. La expropiación que hasta el año 2006 se aplicaba en caso de verificación de propiedades latifundiarías e incumplimiento de la FES, en adelante se restringe a situaciones en que existe necesidad pública como el reagrupamiento y redistribución de pequeñas propiedades²⁷.

Para terminar, el SNRA condensa la institucionalidad agraria nacional, entrelaza acciones políticas, jurídicas, técnicas y administrativas. Su funcionamiento tiene algunas debilidades que tienden a empeorar como el papel tan disminuido de la CAN o la práctica reiterada de nombrar directores nacionales del INRA en calidad de interinos, en consecuencia, removibles según intereses políticos y coyunturales. El nexo débil entre el proceso de saneamiento y los procesos de distribución y redistribución está provocando que el saneamiento en curso sea errático y hasta contradictorio con los objetivos transformadores de la reforma agraria.

27 El incumplimiento de la FES deja de sancionarse con la expropiación y es directamente motivo de reversión.