

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (ley 1715)

El capítulo tiene como propósito analizar brevemente el contexto socio-económico y político del país a fines del siglo XX. En segundo lugar se realiza una identificación de las modalidades de distribución de la tierra definidas por la Ley 1715 para pueblos y comunidades indígenas y originarias, así como sus principales antecedentes, así como un análisis crítico de las formas de distribución determinadas por el nuevo marco legal. En tercer lugar se presenta una descripción de las modalidades de distribución de la tierra, con énfasis en los procedimientos, a través de los mecanismos de la dotación y adjudicación. Por último, se realiza una descripción del proceso de saneamiento y un balance de las tasas de saneamiento definidas en la actual normativa agraria con el objetivo de identificar los posibles conflictos que podrían suscitarse a la conclusión del saneamiento.

5.1 La Ley 1715 en el espíritu de la época

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 macro-económico, 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 (Pacheco, 1999). Por lo mismo, recién a partir de 1996 se elaborarían y promulgarían las leyes sobre los recursos naturales.

El período de 1985 a 1991 se caracterizó por la ineficiencia institucional del sector público agropecuario, el lento desarrollo en la gestión de los recursos de financiamiento, el menor flujo de recursos disponibles para el sector debido a la política fiscal producto de las reformas del ajuste estructural y por una permanente reflexión para la redefinición del marco institucional del sector (Crespo, 1992).

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 aymaras.

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 (Pacheco, 1999).

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 en el presente capítulo, el mismo que trata de 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.

5.2 Pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias

“Pueblo indígena es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconocidos como pertenecientes a la misma unidad socio cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su habidad y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. En el marco de la definición anterior se consideran OTB de carácter indígenas las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus y Comunidades indígenas” (DS 23858. Septiembre 9, 1994).

Disposiciones previas

En julio de 1937 se declaró como “día del indio” al 2 de agosto, en homenaje a la fundación del primer núcleo de educación indígena y campesina de la República (DS

Julio 20, 1937).

En 1943 se creó la Oficina Jurídica de Defensa Gratuita de Indígena, dependiente del Ministerio de Justicia, con las siguientes atribuciones: a) patrocinar la defensa de los derechos reales y personales de los indígenas, ante las autoridades judiciales, administrativas, municipales o cualesquiera otra; b) asumir la defensa de los indígenas individuales o de las ex-comunidades entre sí, en los casos de mejor derecho de propiedad, deslindes, despojos, amparos, desahucios y asuntos de trabajo, etc., en los que sean víctimas por parte de los blancos, mestizos, empresas, y otros; c) procurar el perfeccionamiento de los títulos de propiedad; d) defender en causas criminales, correccionales, policiales y en todos los casos en que sean víctimas de atropellos por parte de patrones, autoridades, empresas y simples ciudadanos; y, e) intervenir en forma conciliatoria en los conflictos que se susciten entre indígenas o ex comunidades, procurando evitarles su explotación contra el tinterillaje. Estableciendo que los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y de Asuntos Indígenas, por medio de sus organismos respectivos, colaborarían a las funciones de la Oficina Gratuita Indígena.

La Constitución Política del Estado de 1938 reconoció y garantizó la existencia legal de las comunidades indígenas y que la legislación indígena y agraria se sancionaría teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país.

En el marco de la Ley de Reforma Agraria del 53 se señalaba que los grupos selvícolas de los llanos tropicales y subtropicales que se encuentren en estado salvaje y con una organización primitiva quedaban bajo la protección del Estado, con las siguientes disposiciones: a) los núcleos escolares campesinos y las instituciones particulares, debidamente autorizados, que se encarguen de la incorporación de los selvícolas a la vida nacional, dispondrán de tierra suficiente para establecer a las familias reducidas y convertidas en agricultores independientes; b) sin perjuicio de la formación de la propiedad familiar selvícola, los organismos encargados de su incorporación fomentarán los sistemas de trabajo cooperativo; c) las instituciones de reducción selvícola estarán en todo tiempo bajo el control del Gobierno; y, d) se establece que la propiedad colectiva y particular de los selvícolas es inalienable.

La Ley de Colonización de 1966 otorgó el nombre de grupos étnicos marginales a las tribus o agregados sociales que, en condiciones nómadas o seminómadas tenían sus áreas tradicionales de dispersión en las regiones selváticas. Se estableció que el Instituto de Colonización prestara protección a los grupos étnicos radicados en zonas de colonización y que al delimitar las tierras destinadas a asentamientos de colonos, el Instituto, respetara, en forma irrestricta, las áreas de explotación colectiva e individual de los grupos étnicos.

En 1990 se constituyó una comisión para que redacte un proyecto de Ley de los Pueblos Indígenas del Oriente y la Amazonía, además se dispuso que las solicitudes territoriales de otros pueblos indígenas del Oriente y la Amazonía fueran atendidas de acuerdo a las disposiciones del Reglamento Forestal, Pausa Ecológica Histórica y de la Ley de Pueblos Indígenas a promulgarse. Como resultado se elaboró el Anteproyecto de Ley de pueblos indígenas (DS 22612. Septiembre 24, 1990).

En 1991 se puso en vigencia el Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La Constitución Política del Estado vigente (1995) dispone las bases para la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias en lo que se refiere al acceso y aprovechamiento de los recursos, al establecer que: a) 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 y de desarrollo rural (art. 165); b) la regulación por parte del Estado del régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento y las normas especiales que los regulan (art. 170); y, c) el reconocimiento, respeto y protección, en el marco de la ley, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional (art. 171). Además, en aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos se consideran sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

En este marco legal, la Ley 1715 garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen (TCO), y sus implicaciones económicas, sociales, y culturales, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, disponiendo que: a) los títulos de las tierras comunitarias de origen otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas; b) las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción; y, c) la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirán por las reglas de la comunidad de acuerdo a sus normas y costumbres (art. 3.III, Ley 1715).

El antecedente directo para el reconocimiento y la titulación de las tierras comunitarias de origen, dispuesta por la Ley 1715, se encuentra en los decretos supremos¹ promulgados sucesivamente por los gobiernos de Paz Estensoro (1989) y Paz Zamora (1990), la mayoría de ellos como resultado de las demandas de la “primera marcha indígena”².

Cuadro 5.1
Decretos Supremos de reconocimiento de pueblos indígenas

Disposición legal	Detalle
RS 205862 del 17 de febrero de 1989	Reconocimiento de áreas territoriales a favor de los grupos indígenas Chimanes.
DS 22609 del 24 de septiembre de 1990	Reconocimiento del pueblo indígena Sirionó.
DS 22610 del 24 de septiembre de 1990	Reconocimiento como territorio indígena de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán.
DS 22611 del 24 de septiembre de 1990	Se declara a la región de Chimanes como área indígena para la sobrevivencia y desarrollo de los asentamientos indígenas Chimanes, Mojeños, Yuracarés y Movimas.

- DS 23108 del 9 de abril de 1992 Reconocimiento del pueblo indígena Araona.
- DS 23110 del 9 de abril de 1992 Se reconoce como territorio Indígena Pilón Lajas en favor de las comunidades originarias de los Pueblos Mosestenes y Chimanes en el área de su asentamiento.
- DS 23582 del 30 de julio 1993 La propiedad de las comunidades indígenas de Santa Ana, Covendo y Muchane, ubicada en las provincias Larecaja, Sud Yungas y Caranavi del departamento de La Paz se declaran Territorio indígena del Pueblo Mosestén.
- D.S. 23111 del 9 de abril de 1990 Reconocimiento del territorio indígena del pueblo Yuqui.
- DS 23112 del 9 de abril de 1990 Reconocimiento del territorio indígena Chiquitano.

En estos decretos supremos se establecían las siguientes características de los pueblos indígenas: a) son propiedades colectivas y declaradas áreas protegidas, de carácter social, inalienables, indivisibles, imprescriptibles e inembargables; b) se garantiza a los indígenas la administración, conservación y aprovechamiento de los recursos hídricos, tierras, flora y fauna existentes en ellas, de acuerdo con sus usos, costumbres y necesidades de desarrollo; y, c) constituyen el área que ancestralmente habitan y el espacio socio-económico necesario para su desarrollo y se prohíbe el aprovechamiento y comercialización de los recursos dentro del territorio a tercera personas. Muchos de estos postulados serían recogidos posteriormente por la Constitución Política del Estado (1995) y por la Ley 1715.

Disposiciones actuales sobre derechos de los pueblos indígenas

Constitución Política del Estado (art. 171)

- I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.
- II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
- III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado. (art. 171 CPE)

Ley 1715 (art. 41.I.5)

Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el

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

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes que fuera ratificado por Ley el 11 de julio de 1991, define el nuevo marco de protección de los gobiernos a los indígenas, sus artículos más importantes son anotados a continuación.

**Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
(Ratificado por Ley del 11 de julio de 1991)**

La denominación de TCO comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991 (Parte II TIERRAS Art. 13)

- a) Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorio, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación.
- b) La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 13

- a) Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
- b) Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
- c) Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

- a) Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en

sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

- b) En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tengan derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

- a) A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan
- b) Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, donde los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados
- c) Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación
- d) Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
- e) Debería indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

- a) Las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos, deberán respetarse.
- b) Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad
- c) Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos, o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros, para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La Ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras que dispongan sea insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen

Los decretos supremos promulgados, en el marco del convenio de la OIT, incluyen el concepto de territorio pero solamente garantizan la protección de sus derechos de posesión, recién la Ley 1715 garantizaría sus derechos de propiedad colectiva.

En la práctica existe una contradicción en la Ley 1715 al disponer que los derechos de propiedad son inalienables (reflejando lo ya establecido por los decretos supremos), concepto que no está presente en el convenio de la OIT ni en la propia Constitución Política del Estado. Esto significa que se les otorgó a los pueblos indígenas solamente el derecho de usufructo sobre los territorios comunitarios de origen con carácter vitalicio; a la desaparición del pueblo el territorio pasaría nuevamente a dominio originario de la nación. Esto significa una moderna reproducción de las Reducciones de Toledo para el área oriental y occidental.

Los decretos supremos y la ley 1715 incluyen los principios de los usos y costumbres, derechos a los recursos naturales renovables existentes en sus territorios y derechos a la compensación de tierras. Asimismo, los decretos supremos incluyen la reglamentación de los territorios indígenas considerando a los propietarios terceros -que también es sugerida en el convenio de la OIT- y que no se incorpora en la Ley 1715 y constituye una gran ausencia en el marco legal.

Algunos decretos supremos reconocen el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por parte de los pueblos indígenas, pese a que el convenio de la OIT establece que cuando los recursos no renovables son de propiedad del Estado éste simplemente debe proceder a la consulta, y los pueblos indígenas a participar en los beneficios siempre que sea posible, y a una indemnización equitativa por cualquier daño.

Las actuales demandas existentes en relación con el derecho propietario sobre los recursos naturales renovables y no renovables por parte de los pueblos indígenas contradicen el Convenio de la OIT y la propia Constitución Política del Estado; prácticamente constituiría en unidades autónomas a las TCOs sobre las cuales la

nación ya no tendría dominio originario.

Este planteamiento constituye una dirección lógica en la discusión abierta sobre las tierras comunitarias de origen en los decretos supremos, en el entendido que actualmente los pueblos indígenas -al ser solamente usufructuarios de las tierras con derechos de administración y aprovechamiento parcial de los recursos- no tienen más alternativa que solicitar el derecho propietario sobre los recursos no renovables para sentir que las tierras comunitarias de origen no son “cascarones vacíos”. La alternativa a esta discusión pareciera sin salida, respecto a que efectivamente se tomen decisiones sobre la propiedad y está vinculada con el cambio de enfoque sobre los derechos de propiedad en las tierras comunitarias de origen, a través de la legalización de la combinación de las formas de propiedad individual y colectiva tanto en pueblos indígenas como en comunidades indígenas y originarias.

El primer decreto supremo que sienta las bases para el reconocimiento de las áreas indígenas se refiere exclusivamente a los grupos étnicos originarios del oriente y la amazonía boliviana, excluyendo explícitamente a las comunidades indígenas y originarias de occidente.

Los pueblos indígenas reconocidos en los decretos supremos mencionados anteriormente, son titulados a la promulgación de la Ley 1715 pero sus superficies -que se consignan en los títulos- están sujetos a modificación o conformación de acuerdo a los resultados del saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen. Estas áreas no entran a una modalidad de distribución sino a una modalidad de titulación, puesto que la distribución ya fue establecida en las disposiciones promulgadas.

Cuadro 5.2
Pueblos indígenas titulados a la promulgación de la Ley 1715
sujetos a proceso de saneamiento

Pueblo indígena	Ubicación Supremo	Decreto Has Administrativa SAN-TCO	Superficie	Resolución	No. cdades
1. Araona	La Paz (Iturralde)	23108 (9 abril, 1992)	95.036.4000	11 de abril, 1997	19
2. Pílon Lajas	La Paz (Sud Yungas y F. Tamayo) y Beni (Ballivián)	23110 (9 abril, 1992)	396.264.436211	11 de abril, 1997	12
3. Multiétnico	Beni (Madre de Dios) y Pando (Manuripi y Vaca Diez)	22611 (24 sept., 1990)	343.262.447911	11 de abril, 1997	18
4. Yuqui	Cochabamba (Carrasco)	23111 (9 abril, 1992)	127.204.279211	11 de abril, 1997	18
5. TIPNIS	Beni (Moxos y Marbán)	22610 (24 sept., 1990)	33.889.136314	14 mayo, 1998	47
6. Chimán	Beni (Ballivián y Yacuma)	22611 (24 sept., 1990)	401.322.008011	11 de abril, 1997	55

7. Weenhayek Tarija (Gran Chaco)23500 (19 abril, 1993)197.849.038323 de julio, 1997 16
8. Sirionó Beni (Cercado)22609 (24 sept., 1990)62.903.4365 11 de abril, 1997
1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, 2000

La ley 1715 dispone que las superficies consignadas en las 16 solicitudes de tierras comunitarias de origen, interpuestas con anterioridad a la ley, podrían modificarse de acuerdo a los resultados del saneamiento y de identificación de las necesidades espaciales, asimismo, señala un plazo para la titulación de diez meses, a partir de la publicación de la ley. A la fecha han pasado más de cuatro años y no existen responsabilidades al incumplimiento de las disposiciones legales.

Cuadro 5.3

Solicitudes de TCOs interpuestas con anterioridad a la ley 1715

Nombre	Ubicación	Superficie	Resolución	No.
Administratividades SAN-TCO				
1. Cavineño	Beni (Ballivián y Vaca Diez)	523.249.361	230 de marzo, 1998	21
2. Chacobo-Pacahuara	Beni (Vaca Diez y Yacuma)	510.895.1986	2 de marzo, 1998	9
3. Yaminahua-Machineri	Pando (Nicolás Suárez)	41.920.592	27 de febrero, 1998	2
4. Movima	Beni (Yacuma)	27.219.226	98 de febrero, 1992	27
5. Baure	Beni (Itenez)	505.775.654	513 de abril, 1998	12
6. Cayubaba	Beni (Yacuma)	651.839.611	910 de junio, 1998	30
7. Moré	Beni (Mamoré)	81.974.082	213 de abril, 1998	5
8. Joaquiniano	Beni (Mamoré)	345.507.367	08 de octubre, 1998	16
9. Itonama	Beni (Itenez)	1.227.362.951	414 de abril, 1998	34
10.1. Chiquitano-Monte Verde	Santa Cruz (Ñ. Chavez y Guarayos)	1.059.964.2698	18 de diciembre, 1997	51
10.2 Chiquitano-Lomerío	Santa Cruz (N. Chavez y Velasco)	290.787.8593	27 de marzo, 1998	2
11. Yuracaré	(Cochabamba - Chapare y Carrasco)	244.335.8496	13 de abril, 1998	13
12. Guarayo-COPNAGS	Santa Cruz (Guarayos)	2.205.369.8945	27 de octubre, 1997	8
13. Esse Ejja-Tacana-Cavineño	Beni (Madre de Dios)			
(Multiétnico II) y Pando (Manuripi y Vaca Diez)		441.470.5998	21 de febrero, 1998	25
14. Mosestén	La Paz (Sud Yungas y Larecaja)	101.906.4049	6 de diciembre, 1997	8
15. Ayoreo	Santa Cruz (G. Busch, Chiquitos, N. Chavez y Velasco)	196.719.5522	4 de septiembre, 1998	22
16. Guaraní				
16.1 Guaraní Tapiete de Samayhuate	Tarija (Gran Chaco)	51.366.3588	10 de octubre, 1997	1
16.2 Asociación comunitaria indígena Guaraní de Avatiri				

(Ingre-Huacareta) Chuquisaca (H. Siles)	26.859.1285	29 de abril, 1999	13
16.3 Asamblea del pueblo Guaraní de Iti Kaaguasu Tarija (O' Connor y Gran Chaco) y Chuquisaca (Sud Cinti)	216.002.7571	27 de marzo, 1998	34
16.4 Asociación comunitaria APG Charagua Norte Santa Cruz (Cordillera)	227.476.9583	31 de marzo, 1998	20
16.5 Asociación comunitaria zona Kaami Santa Cruz (Cordillera)	95.947.173631	31 de marzo, 1998	15
16.6 Asociación comunitaria zona Ipaguazu Santa Cruz (Cordillera)	54.387.8169	21 de noviembre 1997	14
16.7 Asociación comunitaria indígena Isoso Santa Cruz (Cordillera)	1.951.782.0629	27 de agosto, 1998	23
16.8 Takovo Santa Cruz (Cordillera)	272.450.6447	18 de julio, 1997	2
16.9 Asociación comunitaria zona Kaaguazu Santa Cruz (Cordillera)	131.217.5341	31 de marzo, 1998	22
16.10 Comunidades indígenas guaraníes Macharetí, Nancaroinza y Carandaití	Chuquisaca (Luis Calvo)	142.450.3976	5 de mayo, 1999
		14	
16.11 Charagua Sur Santa Cruz (Cordillera)	109.589.8664	2 de agosto, 1999	16
16.12 Pueblo indígena guaraní de Iti y Caraparirenda	Chuquisaca (Luis Calvo)	11.678.9277	3 de marzo, 1998
			10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, 2000

Cuadro 5.4
Solicitudes nuevas de dotación de TCOs

Pueblos indígenas del oriente	Ubicación	Superficie		
1. Subcentral de San Ignacio de Moxos	Beni (Moxos)	98.388.9039		
2. Canichana	Beni (Cercado, Mamoré, Yacuma y Moxos)	33.460.1580		
3. Tacana	La Paz (Iturralde)	549.464.8338	4. Lecos	La
Paz (F.Tamayo y Larecaja)		654.136.9275		
5. Lecos y comunidades originarias de Larecaja (PILCOS)	La Paz (F.Tamayo y Larecaja)	162.414.3692	6.	Bajo
Paraguá	Santa Cruz (Velasco)	359.464.4445		
Comunidades originarias de occidente			1.	Uru-
Chipaya	Oruro (Atahuallpa)	166.946.9137	2. Uru-Murato	Oruro
(Poopo, Avaroa, Saucarí, Pagador, Cabrera y Sud Carangas)		151.804.2583	3.	Nor
Potosí (Nor Lipez)		2.539.881.0000		Lípez

Nota: información parcial

Las demandas nuevas corresponden cuatro a comunidades indígenas del occidente, destacando lo siguiente; a) los procedimientos de dotación y conversión en estas comunidades proceden en las comunidades indígenas y originarias que cuentan con títulos Revisitarios y Cédulas de Composición; b) los títulos Revisitarios hacen referencia a unidades geográficas de amplia extensión que no siempre coinciden con la realidad actual de estas comunidades en lo que se refiere a sus derechos sociales,

económicos y culturales (como hace referencia la CPE) e incluso históricos; y, c) las normas de aprovechamiento de los recursos regidas por los usos y costumbres han variado a lo largo de este tiempo. Esta es una de las deficiencias para comprender las tierras comunitarias de origen en el occidente (es el caso de la TCO Nor Lipez que abarca toda la provincia incluido el salar de Uyuni).

En el caso de las comunidades indígenas y originarias de occidente las disposiciones de la Ley 1715 son inadecuadas. Aquellas comunidades que cuentan con títulos Revisitarios y Cédulas de Composición tienen un derecho propietario, -incluso en muchas de ellas este título ha sido convalidado por la Reforma Agraria de 1953- y en aquellas donde no ha llegado la Reforma Agraria de 1953 quedaron con esa titulación. La Ley 1715 considera -a aquellos que no han obtenido títulos ejecutoriales en el proceso de Reforma Agraria de 1953- poseedores de tierras fiscales y en esa calidad les dotará y titulará, desconociendo el derecho propietario que les otorgan los títulos Revisitarios y las Cédulas de Composición, pese a que la Reforma Agraria señaló que las comunidades indígenas -bajo la denominación de originarios y agregados- son propietarias de un área legalmente reconocida como tierra de la comunidad en virtud de títulos concedidos por gobiernos de la colonia y la República (art. 123.c. DL 3464).

Las comunidades indígenas han vivido a lo largo de casi dos siglos entre un vaivén de disposiciones legales muchas veces totalmente opuestas. Durante las Revisitas se las titula para el establecimiento de la propiedad privada y parcelaria, y se desconocen a las comunidades, Posteriormente se las reconoce y se les restituye su derecho propietario, individual y colectivo así como las formas combinadas de propiedad; posteriormente, no se permiten las dotaciones colectivas y solamente proceden las titulaciones individuales. Por último, la Ley 1715 desconoce la forma combinada de titulación y establece que la elección de la titulación debe regirse por las normas propias de cada comunidad. Por tanto, el Estado ha asumido una conducta ambivalente en lo relativo a los derechos de propiedad indígena y en lo que respecta a su rol protector.

En este marco de alta heterogeneidad, las leyes no deben necesariamente crear consensos a nivel nacional sino fundamentalmente consensos locales, pueblo por pueblo, realidad por realidad. En este marco debe evitarse el consensuar disposiciones de manera uniforme tanto para el oriente como para el occidente del país.

Antecedentes de disposiciones legales relativas a comunidades

El Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 señaló que el Estado reconoce y garantiza la existencia de las comunidades campesinas, disponiendo que en el caso de las propiedades que tengan menos de 25 colonos, la constitución de la comunidad campesina se efectuará por reagrupamiento. El reconocimiento de su personalidad jurídica sería reglamentado por ley.

En 1966 se reconoció y garantizó la existencia de las comunidades campesinas y grupos de comunarios como entidades jurídicas con personalidad legal perfecta,

siempre que estuvieran integrados por un mínimo de 10 jefes de familia. La comunidad se reuniría en asamblea general, asistido por el notario de fe pública o juez parroquial, legalizaría su existencia y designaría por mayoría de votos un presidente, un secretario y un tesorero, resumiendo en acta especial todo lo acordado. El acta, más la nómina de los comunarios e informe sobre la población de la comunidad, extensión de las tierras, límites y otros datos de interés serían elevados por el notario o juez parroquial ante el Ministerio de Agricultura que dictaría resolución. Un registro de comunidades y grupos sería abierto en el Ministerio de Agricultura. Un testimonio de la Resolución Suprema reconociendo la personería, franqueado por el Registro de Comunidades del Ministerio, sería suficiente documento para acreditar la personería (RS 135646. Septiembre 22, 1966).

La anterior RS es modificada el 19 de enero de 1970 estableciendo que el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades campesinas y grupos de cooperativas deberán estar autorizadas por Resolución Ministerial firmada por el Ministro del Ramo.

El 21 de marzo de 1975 se aprobó el «estatuto campesino» que consideraba como campesino a quien en sus actividades manuales e intelectuales, propias del área rural, produce bienes para la comunidad o para el Estado reconociéndosele el derecho de asociación.

En Agosto de 1987 el Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), mediante circular emitida a los jueces agrarios de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, instruyó que partir de agosto de 1987 quedaban temporalmente prohibidos los trámites agrarios en comunidades originarias, mientras esa presidencia no autorice las acciones legales respectivas y mientras los jueces no reciban instrucciones específicas para el cumplimiento de su labor en dichas comunidades. Asimismo todos los procesos agrarios en trámite de comunidades originarias quedaron suspendidos. En diciembre del mismo año el presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) devolvió al juzgado agrario un expediente relativo a un proceso agrario de dotación “para su trámite individual por cada interesado debido a que no se permitían dotaciones colectivas de carácter latifundiarío” (Circular N° 56-009/87. Agosto 21, 1987).

La discriminación positiva de las leyes a favor de los indígenas a partir de la Constitución Política del Estado de 1995, y las disposiciones legales contenidas en la Ley de Participación Popular y del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), han suscitado un proceso acelerado de reconversión de campesinos a indígenas -o a la inversa- de manera desordenada y arbitraria, motivado por la propia confusión de estas disposiciones legales. En la actualidad el fortalecimiento de la identidad étnica pasaría exclusivamente -en lo que se refiere a los tipos de propiedad- por la consolidación de las unidades colectivas, debido a que la Ley 1715 y otras disposiciones legales han generado categorías confusas respecto a la identificación y reconocimiento de comunidades campesinas, indígenas y originarias.

Definiciones de comunidades

La comunidad campesina es el grupo de población vinculada por la proximidad de vivienda y por intereses comunes, cuyos miembros mantienen entre sí relaciones más frecuentes que con gente de otros lugares para la satisfacción de sus necesidades de

convivencia social (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Comunidad de hacienda

Comunidad de hacienda es la compuesta por 50 familias campesinas que, bajo el sistema de latifundio, estuvieron sometidos a una misma dependencia patronal, sea de una finca con varios dueños o de varias fincas que se consideraban pertenecientes a un mismo grupo de propietarios. La comunidad de hacienda se caracteriza porque tiene la tradición de haber constituido una unidad de producción con disciplina habitual de trabajo colectivo considerándose, entre las familias, partes integrantes del mismo grupo. La comunidad de hacienda tiene la posibilidad de mantener el sistema cooperativo de producción que observó en la hacienda, pero, en beneficio de la propia comunidad, como consecuencia de la asignación de tierras con que es beneficiada (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Son comunidades de ex haciendas aquellas constituidas como fruto del proceso de la Reforma Agraria iniciado en 1953, a partir de la posesión, uso y disfrute de las tierras de antiguas haciendas expropiadas por el Estado revertidas a su dominio y dotadas a título familiar parcelario a los campesinos (DS 22588. Agosto 31, 1990).

Comunidad campesina

Comunidad campesina agrupada es la compuesta por los pobladores de varias fincas medianas y pequeñas, que se asocian voluntariamente hasta alcanzar un número no menor de 50 familias para obtener el reconocimiento de su personería (DL 3464. Agosto 2, 1953) .

Comunidad campesina es la unidad básica de la organización social del ámbito rural que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan actividades productivas, económicas, sociales y culturales. A los efectos se reconoce las formas de organización comunal, en cuanto representen a toda la población de la comunidad y se expresen en sindicatos campesinos u otras que cumplan con dicha condición (DS 23853. Septiembre 9, 1994) .

Las comunidades campesinas son las organizaciones de interés público que habitan establemente y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos, culturales, lingüísticos y de nacionalidad, expresados en la organización social del trabajo, la ayuda mutua y el gobierno local democrático (DS 22588. Agosto 31, 1990).

Comunidades nuevas

Son comunidades nuevas aquellas constituidas a partir de asentamientos humanos nuevos, ya sea en áreas de colonización o en áreas tradicionales (DS 22588. Agosto 31, 1990).

Comunidad indígena

La comunidad indígena esta compuesta por las familias de los campesinos que, bajo la denominación de originarios y agregados, son propietarios de un área legalmente reconocida como tierra de comunidad, en virtud de títulos conocidos por los gobiernos

de la Colonia y la República, o de ocupación tradicional. La comunidad indígena, en el orden interno, se rige por instituciones propias (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Comunidades originas son aquellas provistas de algún título propietario, como los de "revisitas" o los otorgados por el Servicio Nacional de Reforma Agraria. Bajo el denominativo de comunidades originarias se incluyen a los ayllus, tentas, capitanías y otras denominaciones de carácter originario de las nacionalidades y los pueblos llamados indígenas (DS 22588. Agosto 31, 1990).

Comunidad indígena es la unidad básica de organización social y territorial de los pueblos indígenas, que se encuentran dentro de la jurisdicción de un municipio (DS 24447. Diciembre 20, 1996).

Nota: Las clasificaciones establecidas por la Reforma Agraria no han sido abrogadas ni derogadas por la Ley 1715, en consecuencia se encuentran vigentes.

Con la ley 1715 se dispone la anulación de los derechos propietarios individuales al interior de los territorios colectivos; en este contexto, los indígenas que desean conservar su derecho propietario individual sobre las parcelas que poseen, pierden automáticamente el acceso a los recursos colectivos de la comunidad y se constituyen en terceros al interior de ella, dejando su condición de originarios para convertirse -en sentido literal- en arrimantes de la comunidad (que viven al margen de la misma).

En el caso de comunidades indígenas, la Reforma Agraria de 1953 reconoció la constitución de la propiedad colectiva respetando al mismo tiempo las parcelas poseídas individualmente. La combinación de la propiedad individual y colectiva (y en otros la posesión individual y la propiedad colectiva) ha constituido una particular forma de organización del espacio que asegura la sobrevivencia y desarrollo de muchas comunidades, tomando en cuenta además que las comunidades han sufrido desde la colonia un proceso de reacomodamiento constante. Esta múltiple combinación de formas de propiedad colectivas y privadas, establecidas con la Reforma Agraria de 1953, se distorsiona en la interpretación de los decretos supremos al aplicarlos de manera uniforme en todos los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias del país.

La combinación de la propiedad individual y colectiva constituye la base fundamental para comprender a las tierras comunitarias de origen en las comunidades indígenas y originarias del occidente, y también se aplica a la combinación de varias formas de titulación colectiva con características jerárquicas y de manera simultánea, que comprende la titulación de todas las unidades territoriales segmentarias, como ser: cabildos, ayllus (menores y mayores), estancias, parcialidades, ayllus mayores y otras unidades. Este concepto de combinación de la titulación privada y colectiva, debería también en algunos casos ampliarse a la titulación de las tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas del oriente a objeto de reconocer el derecho de propiedad pleno de los indígenas sobre algunas áreas y no solamente su carácter de usufructuarios de tierras; así como al caso de las áreas colectivas con características multiétnicas respecto a la titulación colectiva en varios niveles.

La ley 1715, para lograr lo anterior, debería definir con precisión los escenarios de distribución de tierras en el país y los tipos de comunidades, e incorporarlos en la norma

legal con sus características particulares y con normas exclusivas para terceros y para pueblos indígenas en tierras comunitarias de origen. La Ley de Participación Popular ya cometió una omisión absoluta de los terceros en la definición de las Organizaciones Territoriales de Base, excluyéndolos de su derecho de participación ciudadana en las comunidades (en sus diferentes tipos).

Los escenarios de distribución de tierras en el país, en el caso de las tierras afectadas, han sido los siguientes:

- a) En las haciendas afectadas se han titulado las diferentes parcelas dispersas que tenían los colonos y que sumadas no excedían el tamaño de la pequeña propiedad. Adicionalmente se han titulado terrenos colectivos para el aprovechamiento de los colonos; en otros terrenos colectivos han sido destinados para el uso común del propietario y colonos. En este sentido, se ha realizado una titulación individual y colectiva.
- b) En otras haciendas -donde la afectación ha sido total- se han titulado parcelas individuales y otorgado un solo título común de las áreas colectivas, o en el mismo título se destaca las parcelas individuales y las áreas colectivas; tomando en cuenta que han existido varias formas de titulación.
- c) En otros casos se han entregado áreas colectivas pero con la titulación individual de las áreas colectivas con el nombre de cada integrante de dicha comunidad.
- d) En otros procesos se han reagrupado las parcelas, de las haciendas afectadas, congregándose en un solo sector aunque con características dispersas, y en otro sector se han establecido las áreas colectivas.
- e) En el caso de titulación a comunidades que integran varios cabildos, ayllus, estancias, parcialidades, u otra modalidad, se han titulado áreas colectivas con un solo título para todas ellas. En otros casos se ha otorgado un título para cada una de estas unidades espaciales como propiedades comunitarias, además de un título para las áreas colectivas pertenecientes al conjunto de las comunidades.

Existen por tanto muchas formas de distribución y titulación que han definido el carácter de las actuales comunidades campesinas e indígenas del occidente, y que al mismo tiempo combinan múltiples características de titulación individual y colectiva. Estas formas de titulación y procesos históricos son ignoradas por la Ley 1715 al considerar como excluyentes los tipos de propiedad individual y colectiva en comunidades indígenas y originarias.

En el futuro, el reconocimiento de las tierras comunitarias de origen (oriente y occidente) debería reconocer la existencia de esa combinación de la propiedad individual y colectiva, en sus múltiples facetas y dimensiones, de acuerdo al carácter y decisiones propias de las comunidades indígenas y originarias, y recuperando los procesos históricos que han vivido las comunidades. Esto permitirá garantizar el derecho propietario pleno sobre la propiedad y no solamente el usufructo sobre las áreas colectivas. Las formas de transferencia de la propiedad privada en el área colectiva deberán ser reguladas en un marco general que respete las normas específicas de las comunidades tanto para terceros y pueblos indígenas. Los indígenas y originarios podrán vender sus derechos de propiedad individual o acciones en el común. En este marco, las tierras comunitarias de origen tendrían solamente tuición para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

- a) Para el caso de las comunidades indígenas y originarias de occidente (y para algunos pueblos indígenas del oriente que así lo consideren) es necesario reconocer la titulación simultánea y jerárquica de las áreas comunales. Esto supone la titulación de todas las unidades colectivas que conforman una unidad superior, como ser: cabildos, ayllus menores, parcialidades, ayllus mayores, y otras denominaciones. En el caso del oriente se pueden titular las áreas colectivas tanto de las comunidades y de las subcentralías indígenas. Cada forma de titulación tiene efectos legales diferentes.
- b) Se requiere de una reglamentación de las transferencias de la propiedad y de los derechos de aprovechamiento de recursos de terceros y pueblos indígenas.
- c) Se necesita avanzar en el reconocimiento de la titulación, de manera combinada, de la propiedad individual y colectiva, reconociendo los procesos históricos de constitución del acceso a la propiedad por parte de las comunidades indígenas; por lo mismo los propietarios privados al interior de las áreas colectivas no son considerados como terceros sino como miembros integrantes de dichas unidades socio-culturales.
- d) Comunidades de ex hacienda actualmente denominadas como campesinas y con sindicatos campesinos, previa evaluación de su proceso histórico de constitución de las áreas indígenas en haciendas, son consideradas como comunidades campesino-indígenas y con derecho al reconocimiento de tierras comunitarias de origen con titulación individual y colectiva.

Estas acciones suponen destrabar la actual discusión de las tierras comunitarias de origen respecto al aprovechamiento y a la propiedad sobre los recursos, acabar con la desordenada reconstitución de las comunidades indígenas en el país, reconocer la dinámica histórica en el acceso a los recursos de las comunidades (muchas veces influida por disposiciones legales externas), la movilidad que existe al interior de las comunidades originarias e indígenas y promover la efectiva incorporación de los terceros en el desarrollo socio-económico de estas regiones (que implica además una modificación de la Ley de Participación Popular).

6.3 Modalidades de distribución de la tierra

La Ley 1715 establece dos modalidades de distribución de la tierra: la dotación y la adjudicación mediante trámite administrativo iniciado ante las Direcciones Departamentales o Jefaturas Regionales, previa certificación de la Superintendencia Agraria sobre el uso mayor de la tierra.

Con relación a la dotación, la Ley 1715 dispone lo siguiente: a) la dotación será exclusivamente gratuita a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias; b) la dotación de tierras para asentamientos humanos será exclusivamente para estas organizaciones. Respecto a la adjudicación, se dispone que será a título oneroso a valor de mercado y en concurso público calificado a favor de personas naturales y jurídicas que reúnan un conjunto de requisitos. El procedimiento establecido se caracteriza por su centralismo y burocracia debido a intervenciones innecesarias del Director Nacional del INRA.

Procedimiento para la dotación y adjudicación

Identificadas las tierras fiscales, el Director Nacional del INRA solicita al Superintendente Agrario la certificación sobre su capacidad de uso mayor. Si la Superintendencia no certifica en el plazo establecido el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a instancias del Director Nacional del INRA, previo requerimiento del Director Departamental, determina la capacidad del uso mayor de la tierra en base a una pericia técnica.

Emitido el certificado, el Director Departamental remite a la Comisión Agraria los proyectos de resolución determinativa de modalidad de distribución, acompañando informes técnicos, legal y socio-económicos, para el dictamen de las comisiones que constituye requisito indispensable para la dictación de las resoluciones determinativas de las modalidades de distribución de la tierra.

Recibido el dictamen el Director Departamental dicta la resolución determinativa con cargo de aprobación del Director Nacional del INRA.

Modalidad de dotación de tierras fiscales

Para la dotación las comunidades y pueblos deben acreditar su personalidad jurídica. El derecho propietario sobre propiedades comunarias se constituirá a través del procedimiento de dotación ordinaria, extraordinaria y simple. La primera, cuando la distribución no se realice a través de programas de asentamientos humanos y tenga por finalidad el cumplimiento de la función social de la tierra. La segunda, cuando la distribución se realice a través de programas de asentamientos humanos para satisfacer intereses públicos especiales, además del cumplimiento de la función social de la tierra. La tercera, como consecuencia de una declaración de nulidad absoluta, de un título ejecutorial emitido por el Tribunal Agrario Nacional cuando la tierra se encuentre cumpliendo la función social.

Dotación ordinaria

Determinada el área de dotación, el Director Departamental dispondrá su publicación a efectos de que terceros interesados presenten solicitudes de dotación dentro del plazo perentorio improrrogable de 60 días calendario siguientes a la última publicación. Si no se presentan solicitudes dentro de ese plazo, el Director Departamental pondrá esta situación en conocimiento de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD). La publicación especificará el área de dotación señalando su ubicación geográfica, superficie, capacidad de asentamiento y la capacidad de uso mayor.

La solicitud a presentarse debe acompañar documentos que acrediten la personalidad jurídica, individualice el área de dotación solicitada y acompañe pruebas para acreditar la preferencia legal. El Director Departamental admite, rechaza o solicita la subsanación de las solicitudes.

Producida la prueba y previo dictamen legal, el Director Departamental dicta resolución de dotación y titulación a favor de los solicitantes con preferencia legal del mejor orden.

Dotación extraordinaria

El Director Nacional del INRA, de oficio o a solicitud de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, inicia el procedimiento de dotación extraordinaria requiriendo a sus departamentos: a) identificación o verificación del interés público especial que

justifique el programa de asentamientos humanos en coordinación con las organizaciones sociales de base: y b) la identificación de un área de tierras disponibles, y, c) la evaluación preliminar a ser incluida en el programa de asentamientos humanos en relación a infraestructura, servicios básicos y/o asistencia técnica.

El Director Nacional del INRA, si corresponde, coordina con las entidades públicas y privadas con las que se suscriba convenios interinstitucionales para la elaboración ejecución de los programas, estableciendo los alcances y mecanismos de coordinación y responsabilidades. El Director Nacional del INRA aprueba el programa y autoriza el asentamiento de los beneficiarios.

Aprobado el programa, dicta la resolución de dotación y titulación a favor del beneficiario.

Dotación simple

Cuando exista sentencia ejecutoriada de nulidad absoluta de un título ejecutorial emitido por el tribunal agrario, procede la dotación simple a través de una solicitud de la persona afectada ante la Dirección Departamental, dentro del plazo perentorio improrrogable de 90 días calendario computables a partir de la ejecutoria de la sentencia. Vencido el plazo, si no media solicitud, la persona afectada con la sentencia no puede beneficiarse con la dotación simple y la tierra puede distribuirse a través de otros procedimientos.

Modalidad de adjudicación

Adjudicación ordinaria

Los Directores Departamentales del INRA, aprobada la Resolución Determinativa de modalidad de distribución de tierras fiscales, elaboran el proyecto de resolución determinativa de área de adjudicación, considerando los criterios económicos y sociales recomendados por la Comisión Agraria Nacional. Este proyecto incluye el precio base de adjudicación determinado por la Dirección Nacional del INRA con base en información y datos proporcionados por la Superintendencia Agraria. Tratándose de solares campesinos y pequeñas propiedades, además del precio base, se fija un precio tope de adjudicación, tomando en cuenta necesariamente la función social que cumplen. El proyecto es remitido a la Comisión Agraria Departamental para el correspondiente dictamen.

Aprobada la resolución determinativa, los Directores Departamentales disponen la publicación de áreas de adjudicación a efecto de que terceros interesados presentan solicitudes de adjudicación que serán presentadas dentro del plazo perentorio e improrrogable de 30 días calendario, siguientes a la última publicación.

Las solicitudes deben ser presentadas por escrito acompañando los siguientes documentos: a) personas individuales, campesinas, indígenas y colonizadores: documento de identidad y certificado que acredite su calidad expedido por su comunidad u organización social reconocida por el Estado o por la entidad competente en asuntos indígenas u originarios; b) personas individuales: documentos de identidad y certificados de solvencia fiscal emitido por la Contraloría General de la República; c) personas colectivas, cooperativas de producción agrícola o pecuaria: deben presentar estatuto orgánico en el que conste el alcance de su objeto, resolución que reconoce la personalidad jurídica, padrón municipal de contribuyente,

comprobante de pago de patente municipal de funcionamiento de la última gestión, registro único de contribuyentes, comprobante del pago de impuestos sobre utilidades de las empresas de la última gestión, y certificado de solvencia fiscal emitido por la Contraloría general de la República; y, d) personas individuales o colectivas, titulares de empresas agrícolas y/o pecuarias: testimonio de escritura y de constitución, y en su caso estatuto en los que conste su domicilio y el alcance de su objeto tratándose de personas colectivas, y documento de identidad tratándose de personas individuales, matrícula de comercio, padrón municipal de contribuyente, comprobante de pago de patente municipal de funcionamiento, registro único de contribuyentes, comprobante de pago del impuesto y certificado de solvencia fiscal.

Recibidas las solicitudes, el Director Departamental requiere informe legal sobre la oportunidad de presentación y cumplimiento de requisitos. Recibido el informe legal, el Director Departamental admite o rechaza. Admitidas las solicitudes, los Directores Departamentales dictan resolución invitando a las personas cuyas solicitudes hubiesen sido admitidas, a presentar en sobre lacrado oferta de precio por las áreas de adjudicación sobre la base del precio publicitado. Para el caso del solar campesino y la pequeña propiedad el precio tope no debe exceder dos veces al precio base. Las solicitudes deben estar garantizadas mediante boleta de garantía bancaria emitida a nombre del INRA, equivalente al cinco por ciento del precio base, o depósito efectuado a la cuenta del INRA por el mismo monto.

Abiertas las propuestas en el caso de medianas propiedades y empresas agropecuarias, el servidor público designado invita a los ofertantes habilitados a mejorar sus propuestas mediante puja en forma pública y en el mismo acto sobre la base de la oferta mayor. Si la propuesta no se mejora, tiene preferencia la oferta mayor sobre el precio base y, en caso de igualdad de ofertas, se procede a sorteo. En el caso del solar campesino y la pequeña propiedad se procede al concurso de precios entre las ofertas habilitadas, teniendo preferencia la oferta mayor sobre el precio base y, en igualdad de ofertas, se procede al sorteo. Al término del acto y recepcionadas las actas, el Director Departamental del INRA dicta resolución departamental de adjudicación ordinaria y titulación.

La falta de pago del precio de adjudicación deja sin efecto la adjudicación y habilita al los Directores Departamentales a dictar una nueva resolución de adjudicación y titulación a favor del ofertante que presentó la oferta admisible que precede en monto a la del adjudicatario anterior.

Adjudicación simple

Es aplicable cuando existe una sentencia ejecutoriada de nulidad absoluta de un título emitido por el Tribunal Agrario Nacional. Es el mismo procedimiento de la dotación simple y se presentan los documentos que se requieren para la adjudicación ordinaria. Previa resolución, se verifica el cumplimiento de la función social o económico-social y el Director Departamental solicita a la Superintendencia Agraria la determinación del valor de mercado de la tierra y solicita al ofertante preste su conformidad o negativa al pago. En caso de silencio o negativa se tiene por desistido el derecho a la adjudicación y los Directores Departamentales dictan resolución disponiendo la conclusión del procedimiento y están habilitados a distribuir la tierra a partir de otro procedimiento.

Fuente: arts. 66 al 130. DS 25763, Mayo 5, 2000.

5.4 Tasas de saneamiento

Las tasas de saneamiento y catastro constituyen el monto determinado oficialmente por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) por los servicios emergentes del proceso de saneamiento de la propiedad agraria; las tasas de saneamiento y catastro de la propiedad agraria son fijadas por esta institución y toman en cuenta los costos de los servicios con criterios de equidad y proporcionalidad. Para su interpretación y ejecución se describen los siguientes componentes: a) el valor referencial de la tierra en dólares americanos que es proporcionado por la Superintendencia Agraria; b) la superficie de la parcela expresada en hectáreas; y, c) el factor de cálculo.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ha aprobado el cobro de las “tasas de saneamiento y catastro” y de las “recuperaciones”, determinándose que: a) están obligados al pago de las tasas de saneamiento y catastro en áreas de CAT-SAN y tasas de saneamiento en áreas de Saneamiento Simple (SAN-SIM) y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), los beneficiarios de certificados de saneamiento y de títulos ejecutoriales³, con excepción del solar campesino, pequeña propiedad y las comunidades (disposición final quinta, Ley 1715); y, b) La “recuperación” es el monto de dinero que permite recuperar la inversión que demanda el proceso de saneamiento⁴ (RA DM INRA 003/99. Marzo 23, 1999).

Modalidades del proceso de saneamiento

Saneamiento Simple (SAN-SIM)

Se ejecuta a pedido de parte en áreas no catastrales, o de oficio cuando se detecta conflicto de derechos de propiedad agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.

Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN)
Se ejecuta de oficio en áreas catastrales.

Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)
Se ejecuta de oficio o a pedido de parte en las áreas comprendidas en las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Fuente: Ley 1715, art. 70, 71.1; y, art. 72.1.

La sumatoria de los resultados de las tasas de saneamiento y catastro y de las “recuperaciones” constituye el monto total a ser cancelado, el mismo que se cancela con anterioridad a la entrega del título ejecutorial o en su caso del certificado de saneamiento, salvo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) conceda plazos para su pago⁵. El INRA, previo dictamen de la Comisión Agraria Departamental (CAD) puede aceptar tierras agrarias saneadas –a valor de mercado, establecida en una pericia técnica- como forma de pago de las tasas de saneamiento, y de saneamiento y

catastro.

Las tres modalidades de saneamiento definidas en la Ley 1715 han creado confusiones respecto al cobro de las tasas de saneamiento. La Ley 1715 define tres modalidades de saneamiento siendo una de sus finalidades el catastro rural legal; sin embargo, los reglamentos han establecido, de manera sucesiva, que el saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN) es la única modalidad que obligatoriamente culmina con la formación del catastro rural legal, y las otras dos modalidades, es decir, saneamiento simple (SAN-SIM) y saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) sólo cumplen con la finalidad del catastro rural legal de acuerdo a las posibilidades presupuestarias del INRA (DS 25763. Mayo 4, 2000). Esta confusión se refleja en el uso indistinto de la denominación de tasa de saneamiento y tasa de saneamiento y catastro, además la “recuperación” establecida aparece como un costo adicional, con excepción del saneamiento simple a pedido de parte⁶ .

Los propietarios titulados además del pago de las tasas de saneamiento y “recuperación”, deben cancelar los costos de la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Predial (POP), y los poseedores (medianos y empresas agropecuarias) además de los anteriores pagos deben cancelar el costo de la adjudicación de la tierra a valor de mercado fijado por la Superintendencia Agraria. Los propietarios también deben pagar los impuestos a la propiedad inmueble, y en el caso de las empresas el Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Según el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el propietario de una superficie de 3.250 has, con un valor de la tierra de \$US 400, debe pagar solamente por las tasas de saneamiento \$US 4.592 y por la “recuperación” el costo de \$US 9.750, haciendo un total de \$US 14.342 (RA INRA 003/99. Marzo 23, 1999).

No se está considerando los costos de los servicios tal como lo establece la Ley 1715 y en la práctica todos los procesos de saneamiento presentan los mismos costos. Se puede prever que el INRA tendrá muchas dificultades para recuperar los costos de los servicios, y dar origen a un conflicto social ante la negativa de los productores para cancelar los montos establecidos, pese a la amenaza del desalojo. La resistencia masiva al pago de las tasas de saneamiento también puede generar la inestabilidad de este proceso e impedir la ejecución del saneamiento en otras regiones, tomando en cuenta que estos recursos deben ser invertidos de manera progresiva para realizar el saneamiento en todo el país, en el plazo establecido de 10 años, y que el dinero proveniente de la cooperación internacional no es suficiente.

1 Estos decretos supremos solamente reconocerían a las áreas indígenas y su delimitación pero no avanzaron en su titulación.

2 Esta marcha se inició en Trinidad el mes de agosto de 1990 y concluyó en la ciudad de La Paz el 17 de septiembre del mismo año.

3 El predio del valor referencial de la tierra por hectárea, expresado en dólares americanos, se redondea usando los siguientes criterios: a) al mil más próximo, a la centena más cercana y a la decena más próxima; b) el factor de cálculo sirve de base para calcular la tasa de saneamiento: la superficie de la parcela se reduce conforme se incrementa la cantidad de hectáreas y se multiplica por el factor de la “tabla de factor de cálculo”, los resultados parciales de cada multiplicación se suman para

obtener el monto de la tasa de saneamiento (RA INRA 003/99. Marzo 23, 1999).

- 4 Se considera el costo directo de \$US 3 (tres dólares americanos por hectárea), como tasa de recuperación de CAT-SAN por las actividades desarrolladas en el proceso del saneamiento. Para obtener la recuperación se multiplica la superficie total por el costo fijo de los \$US 3 determinados.
- 5 Estos plazos no deben exceder los 12 meses, mediante convenio con el deudor, sirviendo de garantía la propiedad saneada e inscrita en el registro de derechos Reales (DS 25763. Mayo 5, 2000)
- 6 El propietario que solicite saneamiento simple a pedido de parte, deberá contratar a una persona autorizada por el INRA para el levantamiento catastral. La "recuperación" constituye el monto de dinero que el propietario de la tierra cancelará a la empresa contratada, es decir, que este monto sustituye la recuperación que cobra el INRA en el proceso del CAT-SAN (RADM 0033/99. Marzo 23, 1999)