

LA LEY INRA EN EL ESPEJO DE LA HISTORIA

Dos siglos de
Reformas Agrarias en Bolivia



Irene Hernáiz
Diego Pacheco

Fundación TIERRA
Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria

La Ley INRA en el espejo de la historia

**Dos siglos de
Reformas Agrarias en Bolivia**

Irene Henáiz y Diego Pacheco

Diciembre, 2000

Este libro ha sido elaborado con la colaboración de:

AOS – Ayuda Obrera Suiza
EZE- Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo
ICCO – Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
IDRC – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Editor: Diego Pacheco
Diseño de tapa: Ligia D'Andrea
Depósito legal: 4-1-39-01
Impreso en: Artes Gráficas Latina
Av. 20 de Octubre 1826
Telfs. 491730-489307
La Paz-Bolivia

Abreviaciones y Siglas

Prólogo

Introducción

1. Políticas desvinculadoras de Bolívar y Melgarejo
 - 1.1 Las bases del paradigma moderno de la propiedad
 - 1.2 La puesta en práctica de las ideas liberales
 - 1.3 Escenario de las ventas de tierras de comunidad (fines del siglo XIX)
 2. La Exvinculación de tierras de comunidad
 - 2.1 La Continuidad de los políticos liberales
 - 2.2 La Formación del latifundio en occidente
 - 2.3 Escenario de la estructura agraria en el país
(fines siglo XIX y principio siglo XX)
 3. La Reforma Agraria de 1953
 - 3.1 Comunidades Indígenas, hacendados y colonos
 - 3.2 Objetivos, principios de la Reforma Agraria
 - 3.3 Marco Institucional: Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)
 - 3.4 La Reforma Agraria, sus procedimientos
 - 3.5 Efectos principales de la distribución de la tierra
 - 3.6 Resultados de la distribución de tierras en el país
 4. Intervención del Concejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización
 - 4.1 Antecedentes inmediatos de la Intervención del CNRA-INC
 - 4.2 Disposiciones posteriores a la ley de Reforma Agraria de 1953
 - 4.3 Los preámbulos de la ley 1715
 - 4.4 Balance de la intervención del CNRA-INC
 5. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (ley 1715)
 - 5.1 La ley 1715 en el espíritu de la época
 - 5.2 Pueblos indígenas, comunidades indígenas y originarias
 - 5.3 Modalidades de distribución de la tierra
 - 5.4 Tasas de saneamiento
 6. Propuestas básicas de ajuste a la ley 1715
- Conclusiones
- Anexo: saneamiento de la propiedad agraria
- Bibliografía
- Disposiciones legales

Abreviaciones y Siglas

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BAM	Brigadas Agrarias Móviles
CAD	Comisión Agraria Departamental
CAN	Comisión Agraria Nacional
CAO	Confederación Agropecuaria del Oriente
CAT-SAN	Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal
CC	Código Civil
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CEPAL	Centro de Estudios Para América Latina y el Caribe
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
COB	Central Obrera Boliviana
COFADENA	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo de la Nación
COPNAG	Consejo de los Pueblos y Naciones Guaraníes
CORDEPAZ	Corporación de Desarrollo de La Paz
CPC	Código de Procedimiento Civil
CPE	Constitución Política del Estado
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
D	Decreto
DDRR	Derechos Reales
DL	Decreto Ley
DS	Decreto Supremo
FES	Función económico social
FS	Función social
FNMCB-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa"
GPS	Sistema Global de Posicionamiento
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIB	Instituto Indigenista Boliviano
INALCO	Instituto Nacional de Cooperativas
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INKA	Instituto Nacional del Kollasuyo Andino y Amazónico
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTI	Instituto Nacional de Tierras
JAM	Juzgados Agrarios Móviles
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MDSMA	Ministerio de Desarrollo y Medio Ambiente
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PNAT	Proyecto Nacional de Administración de Tierras
POP	Plan de Ordenamiento Predial
RA	Resolución Administrativa
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
RM	Resolución Ministerial
RS	Resolución Suprema
SAN-SIM	Saneamiento Simple

SAN-TCO	Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen
S-CUMAT	Sistema de Certificación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra
SI-A	Superintendencia Agraria
SIRENARE	Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UDAPTI	Unidad de Análisis de Políticas sobre Tierras

Prólogo

Este libro representa un esfuerzo, producto de muchos años de especialización profesional de quienes lo han escrito, y es motivo de orgullo para la Fundación TIERRA. Desde hace diez años que el equipo de la institución viene profundizando sus conocimientos sobre el problema no resuelto del acceso, tenencia y uso de la tierra en Bolivia. En la dirección de difundir este conocimiento es que la Fundación TIERRA ha venido publicando artículos, ensayos, documentos y otros libros. Pero este trabajo, elaborado por Irene Hernáiz y Diego Pacheco, tiene particular importancia por su oportunidad. El estado de ánimo colectivo y la agresividad de diversos actores sociales confrontados en torno al tema -a fines del año 2000- es especialmente crítico y la Fundación TIERRA quiere aportar con insumos y análisis sobre el proceso de aplicación de la ley INRA con el ánimo de enriquecer el debate sobre los necesarios cambios a la ley, en un ambiente de mayor serenidad y objetividad.

La rebelión campesina iniciada en septiembre de 2000 logró el compromiso del gobierno del General Hugo Banzer Suárez para reemplazar la ley del INRA por otra ley. ¿Cuál? Al momento de publicarse esta obra (diciembre de 2000) sólo conocemos que el proyecto de ley se llama INDIO, (Instituto Nacional de Desarrollo Indígena Originario) y una primera lectura del mismo no da muchas pautas de seriedad y consistencia de la propuesta. Las demandas realizadas por sectores de campesinos-indígenas surgidas al calor de las movilizaciones y los bloqueos de caminos, encontraron en la eliminación de la Superintendencia Agraria el símbolo a destruir como emblema del neoliberalismo que encarnaría la ley del INRA, a la que algunos dirigentes combaten desde la trinchera del fundamentalismo étnico, y al margen de una concepción inclusiva que comprenda los intereses de actores sociales diversos.

Las reflexiones de los autores -que expresan nuestro pensamiento institucional- son un aporte oportuno para serenar el debate y llevarlo de la apasionada lectura de la historia que hace cada actor social, cada tipo de productor, cada grupo social, hacia un escenario en el que prime la racionalidad, pero sobre todo lleve a todos los actores involucrados a un análisis del problema del acceso a los recursos desde una óptica nacional, desde una visión incluyente, desde una perspectiva social y territorial comprensiva de lo boliviano, del territorio nacional, y de su uso y aprovechamiento sostenible, productivo y equitativo por parte de toda la población. Como lo veremos en este trabajo, esta trilogía de sostenibilidad, eficiencia y justicia distributiva han estado y siguen estando divorciados en nuestra historia, desde la conquista española hasta el presente.

El libro se inicia con una reflexión de los encuentros y desencuentros nacionales sobre el acceso a la tierra desde la constitución de la República en 1825. El libertador Bolívar intentó diseñar las bases de una estructura propietaria de la tierra inspirada en el floreciente liberalismo de Europa. La República naciente devolvería las tierras de los indígenas que la Corona había usurpado, pero no a las organizaciones territoriales previas (ayllus, marcas, comunidades), sino a título familiar. Este debate entre comunitarismo e individualismo que se inició con la República y dura hasta hoy no es sólo ideológico, sino que surge de razones tan prácticas como el cobro del tributo

indígena, principal fuente de financiamiento del erario nacional hasta bien avanzada la República. Medio siglo después de los decretos bolivarianos –reemplazada la renta de la tierra de los indios como principal fuente de recursos, por los ingresos provenientes de la minería- las minorías gobernantes de blancos y mestizos dieron carta blanca a los nuevos despojos de tierras de comunidades, mediante subastas públicas, bajo el argumento de que “tierras en manos de los indios son tierras muertas”.

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

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

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

No es cierto que la Constitución Política del Estado (CPE) y la ley de Reforma Agraria hayan prohibido la compra-venta de tierras distribuidas a particulares y en propiedad privada familiar mediante la Reforma Agraria. En los últimos cuarenta años, miles de campesinos-indígenas recibieron tierras, tramitaron títulos de propiedad familiar, y las vendieron en diferentes formas, tamaños y procedimientos. Este proceso de compra-venta otorgó valor monetario adicional a las tierras del altiplano y los valles. Pero no es sólo desde la Reforma Agraria que existe un extendido mercado de tierras entre comunarios, campesinos y parceleros, en el contexto de la proximidad geográfica del entorno familiar y de vecindad comunal; mercado sobre el que se ejercen variadas formas de control social. Incluso en plena época colonial, muchos caciques indígenas compraban tierras a los comunarios, transacciones que algunas veces eran registradas en los folios reales. Así, estos caciques terratenientes tenían más fuerza para negociar

cuotas de poder con los encomenderos y muchas veces lo hacían para obtener el apetecido cargo de “tasero”, es decir el que se encargaba de coleccionar el impuesto a la tierra de los comunarios.

Es un mito afirmar que la CPE, la ley de la Reforma Agraria del 53 y la ley del INRA prohíben la compra-venta de tierras de la pequeña propiedad. El artículo 169 de la CPE establece que las tierras de pequeña propiedad y el solar campesino están prohibidos de hipotecarse pero no de venderse, es decir que estas tierras son inembargables, pero no inalienables. Miles de campesinos transan sus tierras entre ellos desde hace décadas. Otro es el caso de las comunidades cuyo derecho propietario es comunitario y efectivamente son inalienables.

El problema está en que las operaciones de compra-venta de las parcelas familiares no son registradas por los campesinos o pequeños propietarios, debido al costo de transacción, a la burocracia, al papeleo, pero también porque muchos compradores de pequeñas parcelas de sus vecinos o parientes, no quieren aparecer a los ojos de la comunidad como acaparadores de tierras. Prefieren que la transacción no tenga el carácter formal y sea únicamente un acuerdo verbal entre partes. Obviamente con el pasar del tiempo y si no hay documentos claros de por medio, los derechos propietarios se confunden, y no existe plena seguridad jurídica sobre el predio así reconstituido. Pero esto ocurre tanto en el altiplano o valle boliviano como en cualquier comarca o ayuntamiento de Cajamarca en el Perú, o en la Castilla de España, o en cualquier país de la Europa Latina. Este es un problema que se ha venido acumulando desde hace muchos años ya que al no registrarse legalmente los cambios en el derecho propietario, las nuevas tierras poseídas no están tituladas a nombre del nuevo propietario. Pero este no es un problema que pueda resolver automáticamente y milagrosamente el “libre mercado de tierras”. Es evidente la necesidad de transparentar ese mercado en áreas tradicionales, promoviendo el registro de las transacciones, así como simplificando y abaratando el costo de los trámites.

Fácilmente se llega a frases comunes como aquella de que la “Reforma Agraria del 53 ha creado el minifundio en el occidente andino”. No obstante, ya mucho antes de la conquista española y obviamente antes de la propia Reforma Agraria, las dificultades de sequías y heladas en un medio tan adverso como el del altiplano y de cabeceras de valles, obligaron a los pueblos originarios que cultivaban la tierra a hacerlo a partir de una estrategia de minimización de los riesgos. Por eso es que desde siempre, en estas condiciones productivas, se optó por repartir el riesgo en parcelas muy pequeñas, dispersas en áreas geográficas, aprovechando laderas y quebradas, combinando diversos tipos de semillas y modificando los tiempos de siembra.

No es cierto pues que la Reforma Agraria “creó” el minifundio. Lo evidente es que al regularse la sucesión hereditaria de la tierra por el Código Civil, todos los hijos de una familia tienen el mismo derecho a la herencia y por tanto la subdivisión del derecho propietario es casi automática al morir los padres. Por falta de interés del Estado, nunca se pusieron en práctica programas de reagrupamiento de predios o de concentración parcelaria en áreas de minifundio. Estos programas son en general, en todo el mundo, muy costosos y la inversión se justifica sólo si es que hay alta densidad demográfica, y el valor de la tierra y de la producción lo merecen. Pero esto deben decidirlo los interesados, es decir, los comunarios, las familias, los productores minifundistas.

Cuando parte de los propietarios ha abandonado el predio y ya no vuelve más a la comunidad, existen normas consuetudinarias que determinan procedimientos para utilizar esa tierra en beneficio de toda la comunidad que permanece en el lugar de origen. Si no hay acuerdo entre ellos, no es posible forzar programas de reagrupamiento de predios. Lo más que se puede hacer es promover el reagrupamiento a través de estímulos de diversa naturaleza, que los autores de este libro describen más en detalle. En todo caso, en el contexto de la cuestión agraria boliviana, es imperativo vincular el proceso del saneamiento al de reagrupamiento de predios. Ahora no existen programas que se encarguen de ello.

Mientras en el occidente andino, la Reforma Agraria transcurría -durante la primera década- por los caminos del burocratismo, la dejadez, el papeleo y la corrupción menuda de los interminables trámites para obtener el título, abandonada y sin liderazgo político, arrinconada en oscuros y sucios despachos; otra cara de esta misma reforma tomaba cuerpo en las tierras bajas.

La década del 60 inició una nueva fase del proceso con la creación del Instituto Nacional de Colonización (1965). La marcha al oriente se hizo una realidad con el asfaltado de la vieja carretera Cochabamba-Santa Cruz y la conquista del norte de La Paz con el camino de penetración a los Yungas y Caranavi. Colonizadores quechuas se trasladaron mayormente a los asentamientos humanos del departamento de Santa Cruz y los colonizadores aymaras se asentaron en el norte de La Paz. Fueron verdaderos pioneros que llevaron en sus cuerpos y en su trabajo un pedazo de su identidad local para construir otras identidades más amplias y complejas. A los asentamientos dirigidos -calificados equívocamente como fracasos- les siguieron los asentamientos "espontáneos", es decir, segundas oleadas de inmigrantes familiar y culturalmente vinculados con los primeros. Estos pequeños productores que recibieron tierras del Estado a precios simbólicos, accedieron a 20 hectáreas por familia en algunos casos y a superficies algo mayores en otros. Estas colonias de pequeños productores estuvieron vinculadas directamente y desde el comienzo con relaciones comerciales mercantiles. Producían y producen especialmente para el mercado interno, salvo algunas excepciones de exitosos productores de café o cacao que logran exportar precariamente. Estos pequeños productores también intercambian y comercian tierras en el mercado local. Compran y venden parcelas entre ellos. Luego de un par de décadas, algunos han logrado acumular 80 o 100 hectáreas y contratan mano de obra asalariada de campesinos sin tierra.

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

En el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria, las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de doce millones de hectáreas de las mejores tierras

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

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

Este libro intenta mostrar que en la historia de la cuestión agraria de Bolivia existen hilos de continuidad y que nada comienza desde cero. Relaciones de producción precolonial se engarzan con formas de derecho propietario y de trabajo que continúan en la República. No hay cortes definitivos. La lucha por la tierra es permanente y el Estado es el árbitro que regula las formas de acceso de acuerdo a las correlaciones de fuerza sociales del momento. Diversos actores compiten por el control de los recursos naturales. El Estado norma, cede, corrige, manipula, regula, controla. Se escriben decenas de proyectos de ley, centenares de reglamentos y disposiciones complementarias. Y cuando las leyes estorban y perjudican a los grupos de poder instalados en los centros de decisión, simplemente se las burla y no se las aplica. Nunca mejor usada la frase lapidaria de “se acata pero no se cumple”. Así ocurrió con muchas de las disposiciones de la ley del 53 y así está ocurriendo ahora con la ley del INRA. Sin que esto quiera decir que ambas leyes no hayan tenido sesgos y graves deficiencias en su mismo diseño original.

La ley del INRA formó parte de una acción gubernamental que impulsó un conjunto de reformas estructurales, las llamadas de segunda generación. El convenio de préstamo entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial que dio lugar al nacimiento del Proyecto Nacional de Administración de Tierras en 1995 estipulaba que la nueva ley a aprobarse debía estimular todas las formas posibles de mercados de tierras y que para ello se debían eliminar las barreras legales que perjudicaran la transparencia de ese mercado. El convenio de préstamo se inscribía así en el denominado consenso de Washington que está inspirando hasta hoy el conjunto de las políticas públicas de los países de

América Latina. Pero -y esto es lo importante- la ley que finalmente se aprobó en noviembre de 1996, con un quórum parlamentario mínimo, fue violentamente rechazada por el Comité pro Santa Cruz y las organizaciones matrices de los productores agrupados en la Cámara Agropecuaria del Oriente y las Federaciones de Ganaderos. Esta violencia regional contraria a la ley del INRA surgió precisamente porque la ley que se aprobó no siguió las directrices de los funcionarios del Banco Mundial. Dos paros cívicos, huelgas de empresarios, protestas de grandes propietarios, y una vergonzosa repartija de chanchos vivos y alimentos en la plaza principal de Santa Cruz, no lograron frenar la aprobación de la ley INRA. Sin embargo estos sectores sí conquistaron la reducción del impuesto a la mitad de lo que ya estipulaba desde 1986 la ley tributaria 843, y en abril del año 2000 redujeron el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes mediante un artículo de la Ley de Reactivación. La relación vinculante, establecida en la ley del INRA, entre fortalecimiento del derecho propietario, valor del mercado de la tierra, autoavalúo, pago del impuesto, expropiación y/o reversión, como herramienta que elimine la intervención política en la administración de tierras, no ha funcionado en estos cuatro años. Los propietarios privados de tierras, especialmente medianos y grandes, no aceptan las reglas del mercado como regulador del acceso, tenencia y uso productivo y sostenible de la tierra. En tres años de aplicación de la ley INRA, el mercado no ha distribuido con equidad ninguna tierra. En Bolivia, hasta hoy, ha fracasado el concepto y la práctica de la Reforma Agraria asistida por el mercado.

En la región de los llanos y de la amazonía, el debate y el conflicto social en torno a la tierra está centrado en torno al pago del impuesto de las propiedades empresariales como prueba de no abandono y al fortalecimiento y seguridad del derecho propietario. Puesto que el saneamiento no avanza, grandes, medianos y hasta pequeños propietarios colonizadores que producen para el mercado, exhiben sus comprobantes de pago del impuesto a la tierra como prueba plena de su derecho propietario. Aún cuando la ley del INRA no determina que el cumplimiento de la función económico social de la tierra se comprueba con el simple pago del impuesto a la tierra, ésta es la interpretación que en el oriente se le da a la norma. Para evitar abusivas interpretaciones de los grandes propietarios y futuros conflictos de interpretación, es necesario corregir la ley del INRA también en este aspecto.

No se está otorgando un tratamiento especial, de mayor rigor jurídico, al análisis de la documentación de poseedores ilegales en las tierras bajas, particularmente en el período comprendido entre la intervención del CNRA y del INC en noviembre de 1992, y la aprobación de la ley en 1996. Esto es de particular importancia porque a partir del estudio de la documentación de estas posesiones y de su eventual reversión, deberá realizarse la identificación de tierras fiscales para nuevos asentamientos humanos.

La ley del INRA, reconociendo las particularidades bolivianas y la gran heterogeneidad de tipos de productores, es una ley heterodoxa que combina derechos preferentes para campesinos y colonizadores y segmenta claramente el tratamiento del derecho propietario. Promueve el saneamiento técnico jurídico como la herramienta encargada de identificar los vicios de nulidad de los miles de expedientes agrarios, la mayoría de ellos chutos, es decir fraguados, adulterados, falsificados por la connivencia de corruptos funcionarios públicos y corruptos demandantes gratuitos de tierras fiscales en enormes superficies. Pero también otorga plena seguridad jurídica a los empresarios que la trabajan y la han obtenido legalmente. Esta difícil tarea tiene un plazo de diez

años para ser concluida, pero el avance es lento y en muchos casos el saneamiento está siendo utilizado más bien para convalidar derechos de propiedad de la tierra mal adquiridos.

Los campesinos-indígenas del altiplano y los valles son quienes menos ven reflejados sus intereses en la ley del INRA. Por eso su reclamo de cambiarla es comprensible. Sus nuevas conquistas en la ley del INRA se han reducido a mantener los derechos preferentes para acceder a la tierra. Pero cuatro años después de aprobada la ley eso es puro papel. La identificación de nuevas tierras fiscales para ser dotadas o adjudicadas a campesinos sin tierras no avanza. Las reversiones de los latifundios improductivos no se están produciendo. Los grandes terratenientes no pagan impuestos por las tierras que poseen.

Seguramente debido a todo lo anterior es que la carta pastoral de los obispos de Bolivia "Tierra: madre fecunda para todos", publicada en marzo de este año 2000, llama poderosamente la atención de los órganos públicos sobre la necesidad de continuar con energía el proceso de la Reforma Agraria iniciado hace casi medio siglo. Exige que los grandes propietarios paguen los impuestos justos, reclama que se acelere el saneamiento, pide que se respete la función económico social de la tierra, demanda que se promuevan asentamientos humanos.

Este libro escrito por Irene Hernáiz y Diego Pacheco, investigadores de la Fundación TIERRA, sugiere mecanismos que reorienten el proceso, y las correcciones y ajustes a la ley del INRA para lograr esos objetivos. Las recomendaciones y conclusiones de este trabajo, con seguridad, generarán polémica. Ponemos este trabajo a disposición de los lectores en un momento en que todo el andamiaje jurídico y el proceso iniciado en 1992 con la intervención del CNRA y del INC y la posterior aprobación de la ley del INRA en 1996, y después de los graves conflictos de septiembre, amenaza con un colapso que puede derivar en una generalizada situación de crisis social en el campo y, eventualmente, en el retroceso de muy importantes conquistas logradas por campesinos, indígenas y colonizadores, y en la pérdida de la seguridad jurídica para todos los sectores empresariales que verdaderamente trabajan la tierra. Sin embargo, de nada servirán correcciones y ajustes a la ley si no hay de parte de las autoridades gubernamentales la voluntad política para continuar impulsando la Reforma Agraria.

Miguel Urioste F. de C.

Introducción

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

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

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

Con la Ley 1715 se intentó alcanzar una norma legal concertada para ser aplicada en el conjunto del país, pero se olvidó que debía legislarse para un país altamente heterogéneo donde posiblemente los consensos locales debían haber construido una política nacional y no al revés: un consenso nacional para la futura construcción de consensos locales. Las presiones políticas y las agendas sectoriales obligaron posiblemente a que se olvide leer la historia para así entender cómo dicha heterogeneidad había sido constituida.

En este sentido, la Ley 1715, como la mayoría de las disposiciones legales, ha respondido más a presiones y movilizaciones de los actores sociales involucrados, que a una comprensión del país del próximo milenio. Lo que sucedió en la práctica es que cada sector intentó aplicar la ley a la medida de sus intereses particulares. Pese a los importantes principios que se inscriben en esta ley, que la hace diferente de las aplicadas en otros países de América Latina, bajo el modelo del mercado libre de tierras o la Reforma Agraria asistida por el mercado, no escapa a un intento homogeneizador de aquellas diferencias que precisamente rescata, fundamentalmente en lo que se refiere al reconocimiento de formas de propiedad individuales y colectivas, como dos

procesos excluyentes que definen al mismo tiempo el régimen de propiedad y la identidad de los productores como campesinos o indígenas. Simplificación que paradójicamente ha creado un complejo escenario en la aplicación de esta norma legal.

Dichas presiones por imponer las agendas políticas y sectoriales de los sectores involucrados han impedido posiblemente evaluar con precisión y mayor objetividad casi dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia; por lo mismo muchos temas centrales no son tratados con la profundidad necesaria. Sin embargo, la apertura —forzada con una movilización indígena-campesina del occidente andino— de un proceso de debate para la modificación de la Ley 1715, en el año que termina, nos obliga a apresurar una opinión. Nos anima el deseo de aportar al debate respecto a la construcción de nuestro país en el próximo milenio. En este sentido, concluimos con una relación de propuestas básicas para el ajuste y perfeccionamiento de esta disposición legal, asumidas colectivamente por el equipo de la Fundación TIERRA.

Con este propósito general se hace una comparación entre las disposiciones y procedimientos previstos en el marco de las Reformas Agrarias y las políticas de tierras en los diferentes momentos históricos (que son anotadas en un recuadro), con las disposiciones de políticas previstas en la Ley 1715 (que para una fácil lectura son anotadas en fondo gris), a objeto de determinar las similitudes y diferencias —aún cuando sabemos que los contextos son diferentes— de las disposiciones previas a la Ley 1715. Sin embargo, para una mejor comprensión de estos procesos, efectuamos un análisis preliminar de dichos contextos históricos y el escenario de la distribución de tierras en el país por épocas.

La metodología que hemos escogido en sentido de poner frente a frente disposiciones legales no significa solamente una contrastación de articulados sino más bien de visiones de país. En esta medida el lector podrá interpelar por su propia cuenta la novedad o repetición de soluciones de los articulados de la Ley 1715, para una mayoría de temas que ya han intentado ser solucionados en un período que abarca casi dos siglos. No es de extrañar que en esta interpelación histórica a la Ley 1715 estén presentes disposiciones y fórmulas ya ejecutadas desde la época colonial, tomando en cuenta que somos un país que ha modelado su contexto socio-económico y cultural con anterioridad a la constitución de la República, y que parecieran reeditarse en versiones modernas en contextos diferentes y no apropiados a la actual realidad.

Los problemas del presente no son nuevos como tampoco son nuevas las visiones que se tiene de la problemática agraria del país. En general aparecen demasiadas coincidencias en estas temáticas irresueltas y que ya se hacen perfectamente visibles a fines del siglo XIX. Lo que parece importante en esta perspectiva es la necesidad de “mirar el pasado para comprender el futuro”. Esta lectura puede ser más provocativa para quienes entienden equivocadamente que la cuestión agraria en el país recién se ha inaugurado el año de 1996 con la aprobación de la Ley 1715.

En definitiva los legisladores y actores sociales deben comprender que las leyes reflejan la realidad de todos los actores, y son ellos mismos quienes buscan las soluciones a sus problemas en el marco jurídico que se aplique; sin embargo, le toca al Estado desempeñar un rol prioritario en la interpretación de éstas. Asimismo, es necesario comprender que no es posible, una vez más, ingresar al vaivén de disposiciones

antagónicas, que no hacen más que considerar a los actores rurales campesinos, indígenas y productores, como simples laboratorios temporales de experimentación de las visiones de país de las élites políticas y muchas veces campesino-indígenas. Son necesarias políticas públicas estables y normas legales de larga permanencia.

Este libro está organizado en siete partes, sin tomar en cuenta la introducción, que hacen referencia principalmente cada una de ellas a un momento de nuestra historia republicana. En primer lugar se analizan las disposiciones de Bolívar y Melgarejo; en segundo término se realiza un balance de las Leyes de Exvinculación; en tercer lugar son evaluadas las políticas e instrumentos del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953; en cuarto lugar se analiza la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización de 1992; en quinto lugar, se realiza una evaluación de las políticas de distribución de tierras dispuestas en la ley 1715. Por último, se incluyen las principales propuestas básicas producto de esta reflexión y se presentan las conclusiones.

Asimismo, se incluye un anexo que hace referencia al procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria en sus tres modalidades tomando en cuenta que ésta constituye la tarea prioritaria a ser desarrollada en el país en el marco de la legislación agraria.

Políticas desvinculadoras de Bolívar y Melgarejo

Este capítulo presenta una breve introducción al debate sobre la problemática de las tierras desde el momento de la fundación de la República, principios del siglo XIX, la misma que no constituye un hecho aislado y refleja una amplia política global respecto a la puesta en marcha de los procesos de desvinculación y desamortización de tierras, fundada en el marco de un pensamiento liberal. En segundo lugar se analiza el intento de poner en práctica dichas ideas liberales hasta 1870, momento en el que se promulgaría una nueva legislación de tierras. Finalmente, se realiza un balance del escenario de las ventas de tierras de comunidad a fines del siglo XIX, producto de la aplicación de dichas políticas.

1.1. Las bases del paradigma moderno de la propiedad

Recientes investigaciones han demostrado ampliamente que la desvinculación y desamortización de tierras o bienes comunales no representa un fenómeno aislado específicamente relacionado con los países de América Latina y ni siquiera hispánico, puesto que fueron muchos los países europeos y americanos que se vieron afectados por legislaciones favorables a la movilidad de bienes, capitales y mano de obra. Este fenómeno se presenta desde 1793 concluyendo aproximadamente en 1836, manifestando el éxito de una concepción liberal burguesa (Demelas, 1999). Una interpretación de este proceso se encuentra enfocada en el origen del tránsito a la modernidad que las sociedades europeas y americanas realizaron entre mediados del siglo XVIII y fines del siglo XIX, a fin de concluir, en el plano económico y social, en la formación de un régimen de propiedad coherente con el sistema liberal. En síntesis podría denominarse como la consagración del paradigma moderno de la propiedad basado en el derecho europeo del siglo XIX (Martínez de Codes, 1999).

Este proceso en nuestro país, si bien se enmarca en el modelo mencionado anteriormente, asume algunas características particulares, debido a la también particular composición de la propiedad colectiva que no constituye una unidad estática a lo largo del tiempo, sino que se va modelando de manera dinámica desde las disposiciones coloniales. La formación de la propiedad comunal en los Andes fue un proceso complejo que transformó los ayllus en colectividades que gozaban de tierras vinculadas. El marco jurídico y administrativo de la segunda mitad del siglo XVI fue reinterpretado por los grupos étnicos que, a pesar de una situación impuesta desde afuera por los españoles, nunca perdieron cierta capacidad de negociación para su propio provecho. Esto es particularmente evidente con las ordenanzas de Toledo (1570) que intentaron unificar y simplificar su diversidad debido a que con una sola denominación se unieron las tierras de comunidades, y las categorías de originarios, agregados y forasteros se alejaron muy rápidamente de cualquier referencia histórica (Demelas, 1999).

Las reformas económicas implementadas en el siglo XVIII en las sociedades andinas, como son las reformas fiscales borbónicas (1775-1783) que tenían como propósito

drenar un mayor excedente económico de las colonias a la metrópoli, ya suscitaron conflictos al tratar de ponerse en práctica y concluyeron con la gran rebelión de 1870, debido a que se enfrentaban con una realidad socio-económica que había alcanzado de alguna manera un punto de equilibrio y que venían operando en la colonia “desde tiempo inmemorial”. (O’Phelan, 1983). Sin embargo, las reformas de tierras no cuestionaron los puntos de equilibrio que se lograron desde 1570 bajo el régimen de propiedad reconocido.

El régimen legal de la propiedad comunal fue establecido desde el siglo XVI quedando en este marco hasta principios del siglo XIX. Por Cédulas Reales del 1 de noviembre de 1591, Felipe II reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar sus tierras, pero esta concesión se acompañaba de restricciones importantes, como ser: a) derecho eminente de la corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado; y, b) las Cédulas sostenían la preeminencia de los pueblos españoles cuyas necesidades tenían que ser satisfechas con anterioridad a las de las comunidades indígenas (Demelas, 1999). Este equilibrio sería cuestionado años más tarde con la constitución de la República de Bolivia, por cuanto a principios de la independencia estaban bien establecidos tanto el principio de la propiedad eminente del Estado sobre las tierras colectivas así como el uso inmemorial de los miembros de comunidades, y eso a cambio no solamente del tributo sino también de servicios adicionales al Estado.

Al nacer como República independiente, Bolivia contaba únicamente con 1.100.000 habitantes, de los cuales 800 mil eran indios, 200 mil blancos, 100 mil mestizos, 4.700 negros esclavos, y 2.300 negros libres (Pentland, 1975). En el sector agrario las unidades productivas básicas estaban constituidas por las haciendas y las comunidades de indios, con una clara predominancia de las primeras como consecuencia de la desarticulación del espacio boliviano (Bonilla, 1978). En relación a la condición de la población indígena se pueden destacar los siguientes elementos: a) de acuerdo al resumen de la población los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí concentraban el 84% de la población indígena; b) Santa Cruz y Tarija carecían de población indígena censada o registrada; y, c) en Cochabamba y Chuquisaca, la población indígena era insignificante. En conjunto, los originarios¹ representaban el 24,3% del total mientras que los no-originarios constituían el 75,1% de los contribuyentes (Bonilla, 1978).

En Bolivia la supervivencia de las comunidades indígenas entra en cuestión en el momento en que se diseñan políticas e instrumentos para facilitar la expansión de la hacienda, y aún así sólo parcialmente, desde la segunda mitad del siglo XIX (Langer y Jackson, 1990). En este marco se inscribe una abierta contradicción entre los postulados liberales y las necesidades económicas del Estado boliviano, por cuanto la Corona había vinculado estrechamente tributo y comunidad (Sánchez Albornoz, 1978).

Uno de los esfuerzos iniciales del naciente Estado boliviano estuvo vinculado a quebrar los obstáculos institucionales que impedían la libre circulación de bienes y hombres, por cuanto la responsabilidad ante el fisco recaía en la comunidad, aunque el monto de la tasa era personal. Por lo mismo, el mantenimiento de formas corporativas de propiedad de la tierra era una situación que debía ser cancelada. Sin embargo, debido a un conjunto de factores ni las aduanas, ni los impuestos a la producción minera, ni la confiscación de los bienes de las ordenes eclesiásticas fueron suficientes para sostener el gasto público. Por esto, en Bolivia como en el Perú, fue indispensable (luego de una

efímera euforia liberal) restablecer el tributo colonial impuesto sobre la población indígena que asumió todos los costos de funcionamiento del ahora Estado independiente de Bolivia (Bonilla, 1978). Esta necesidad del cobro del tributo supuso la modificación de los planteamientos iniciales de las políticas liberales articuladas con el pensamiento desvinculador de la época, haciendo necesario un precario reconocimiento de los bienes comunales de los indígenas.

En la independencia de Bolivia se produjo la abolición formal del tributo de los indios pero al mismo tiempo quedaron inscritos al pago de una contribución directa general (Lofstrom, 1972); sin embargo, tuvo consecuencias negativas para los ingresos fiscales, por lo cual en 1826 se vuelve a establecer el tributo. Ante la restitución del tributo el reparto de tierras perdía su fundamento, por lo que en 1827 se deja sin efecto la ley de repartición de tierras (Bonilla, 1978).

2.2. La puesta en práctica de las ideas liberales

En los primeros años de la República no quedaban sino sólo dos actores en presencia: hacendados y comunidades indígenas; lo que estaba en juego en el escenario rural era la confrontación respecto a la sobrevivencia de las comunidades o su absorción por las haciendas y la transformación de los comuneros en colonos y peones. En este contexto, los proyectos bolivarianos estuvieron dirigidos a la anulación de un pacto de más de tres siglos con las comunidades indígenas y a la destrucción de las estructuras colectivas, con el ánimo de constituir una sociedad señorial comparable a ciertas sociedades de Europa central, considerándose a los indígenas como a una población marginada que se debía integrar en la nación dándoles parcelas individuales (Demelas, 1999).

Por el Decreto del 8 de abril de 1824, puesto en vigencia mediante Resolución del 29 de agosto de 1825, se dispone vender por cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia. Con este decreto se iniciaba la primera desvinculación que dispuso lo siguiente: a) la exclusión de las tierras que poseían los indígenas y se los declaró propietarios de sus tierras para que puedan vender o enajenarlas; b) la repartición de las tierras de comunidad entre todos los indígenas, quienes quedarían como dueños de ellas, tomando en cuenta que la misma se llevaría a cabo asignándose la tierra más al casado que al que no lo sea, de manera que ningún indígena quede sin tierra; y, c) en lo que se refiere a la venta de tierras, se dispone la preferencia de aquellos que las poseen, cultivan, habilitan o tienen en arrendamiento (Decretos de Bolívar. Abril 8, 1824).

Es importante destacar que estas nuevas leyes que abolían el estatus legal de la población indígena como tributarios y repartían las tierras de comunidad a los comuneros nunca se hicieron efectivas (Langer y Jackson, 1990).

La ejecución de este Decreto quedó en suspenso por ley del 20 de septiembre de 1826, pese a que esta ambición formaría la base de todas las leyes agrarias promulgadas durante el siglo XIX (Demelas, 1999). El mariscal Santa Cruz emprendió la fundación del Estado sobre la única base demográfica y fiscal segura que estaba soportada en las comunidades. Sus decretos de 1831 redefinían la identidad socio-étnica de los bolivianos, por los cuales todos los usufructuarios de tierras consideradas como propiedad del Estado fueron registrados como indios tributarios. Muchos criollos convertidos en tributarios fueron registrados como población indígena, en un proceso de

“re-indigenización” del país, favorecido por el estatus de tributario de los indios originarios, el cual era considerado como uno de los más bajos de las sociedades andinas (Demelas, 1999).

Definición de originarios y forasteros	
Art. 1	Los originarios se clasifican por el goce de las tierras comunes, y forasteros que carecen de ellas.
Art. 21	Se han de distinguir los indígenas originarios y forasteros sin tierra; advirtiéndose que para ser originario basta poseerlas por matrimonio con mujer que las haya heredado de su padre.
Art. 29	Los advenedizos de otras provincias, que hubiesen estado en los pueblos donde se haga la matrícula, serán comprendidos en el número de contribuyentes, como se justifique hallarse radicados por matrimonio, o por más de dos años de residencia; poniéndolos en la clase de forasteros sin tierras, o en la de originarios si las tienen por sus mujeres
Fuente: Reglamento del 28 de febrero de 1831 “sobre el modo de practicarse las visitas y matrículas de los indígenas contribuyentes”.	

Antes que Melgarejo decidiera en 1866 poner en venta las tierras de las comunidades, dos medidas vulneraban el control de la tierra por parte de las comunidades: a) en 1831 se declaró propietarios de sus lotes a los indios que probaran haberlos poseído pacíficamente por diez años, incitándose a que rompieran sus vínculos con sus comunidades; y, b) en 1842 se establecía que los terrenos comunales eran del Estado y que los originarios las explotaban sólo en calidad de enfiteutas; se presumía que eran de dominio público sin admitirse la posibilidad de la propiedad colectiva (Sánchez Albornoz, 1978). Estas decisiones crearon las bases fundamentales para el gran cambio implementado dos décadas más tarde por Melgarejo (Bonilla, 1978). A lo largo de este período el discurso sobre las comunidades indígenas y su rol en la sociedad se transformó de un liberalismo bolivariano ingenuo, que anticipaba pocos problemas en la abolición de esta institución, hacia un reacio debate sobre el destino de la población rural mayoritaria dentro de la sociedad y la economía nacional (Langer y Jackson, 1990).

En resumen se puede afirmar que el mantenimiento de un relativo equilibrio entre hacienda y comunidad había sido uno de los propósitos explícitos de la política agraria de la metrópoli. La Independencia lo amenaza mediante los intentos de disolver la comunidad y se mantiene simplemente por la necesidad que tenía el Estado boliviano de percibir el tributo de los indígenas, el mismo que no se podía recaudar si a éstos se los divorciaba enteramente de sus parcelas, y porque el poco dinamismo de la economía boliviana no era un incentivo suficiente para que la clase propietaria procediera al despojo de las tierras de los indígenas.

En este período el pretexto definitivo para la embestida contra la tierra de la comunidad fue la necesidad de cubrir la deuda interna y atender los gastos públicos del Estado, en tanto que la cancelación del tributo, aparejada a la disolución de las tierras de la comunidad, estuvo desprovista de toda significación. La contribución indígena fue sustituida por la contribución personal y el establecimiento de la predial, reemplazando al tributo de los indios con tierra (Sánchez Albornoz, 1978). En la década de 1860 un

nuevo proceso empieza a desarrollarse sobre la base del renacimiento de la minería bajo el impulso del mercado internacional y que termina por reordenar el conjunto de la economía boliviana (Bonilla, 1978).

Con estos antecedentes, en los años sesenta del siglo XIX se reanudó el debate sobre el rol de la comunidad indígena. Fue el momento cuando las élites bolivianas recibieron la influencia de la nueva corriente liberal que dominaría el pensamiento de los gobernantes en toda América Latina, en tanto que las representaciones políticas (conservadores y liberales) en sus rasgos fundamentales y en sus políticas eran de corte liberal y promovían el fomento del libre comercio, el reconocimiento de la superioridad de los modelos políticos surgidos desde la revolución francesa y la necesidad de abolir a las comunidades indígenas, las cuales eran vistas como residuos coloniales poco deseables (Platt, 1982). El tema central de preocupación de la época estuvo vinculado a las formas de transformación del agro, la utilización plena de la tierra y el aumento de la producción y comercialización agrícola. La ideología liberal postuló que era necesario crear un mercado libre de tierras para llegar a esa meta. Todos los publicistas estaban de acuerdo con este postulado; lo que estuvo en debate fue cómo hacerlo (Langer y Jackson, 1990).

Una primera corriente argumentaba que los indígenas eran incapaces de transformarse en agricultores capitalistas y consecuentemente que las comunidades tenían que ser reorganizadas dando lugar a las haciendas en manos de las élites; mientras que una segunda corriente pensaba que la única medida para cambiar al indígena de un campesino orientado a la supervivencia a un agricultor capitalista era abolir el tributo y otorgar a cada comunero el derecho de propiedad sobre sus parcelas. Los miembros de esta línea propusieron que se debían dividir las comunidades para invertir sus capitales y esfuerzos en la tierra, en tanto que favorecer la hacienda y la gran propiedad tampoco agilizaría el mercado de tierras (Langer y Jackson, 1990). El primer argumento sería el que en la práctica se pondría en aplicación.

La primera corriente tuvo mayormente su centro en La Paz, con predominancia de comunidades aymaras; mientras que la segunda era respaldada por cochabambinos, potosinos y sucrenses. En Cochabamba, esta posición se explica posiblemente por la participación exitosa del campesinado casi sin rasgos de comunidad indígena en el mercado, mientras que potosinos y sucrenses (muchos dueños de minas de plata en Potosí), tuvieron posiblemente en mente la actividad comercial de las comunidades que abastecían a los centros mineros y urbanos de la región (Langer y Jackson, 1990).

La propiedad comunal se mantuvo con vigor excepcional en el altiplano boliviano hasta la segunda mitad del siglo XIX (Klein, 1991), momento en el cual se pone realmente en ejecución el proceso de desvinculación durante la dictadura de Mariano Melgarejo a través de sus decretos de 1866 y 1868, aunque éste no hiciera más que seguir la corriente de las ideas dominantes. En 1866 Mariano Melgarejo declaró propietarios con dominio pleno a los indígenas que poseían terrenos, para ello tenían que obtener del gobierno el título de su propiedad, previo pago de un monto no menor de los 20 pesos ni mayor de los 100, según la extensión y calidad del terreno que poseían. El indígena que dentro del término de 60 días, después de notificado, no obtenía el título respectivo era privado de este beneficio y el terreno se enajenaba en subasta pública previa tasación (Decreto Marzo 19, 1866).

Las ventas de tierras de origen no fueron permanentes. Los adversarios de Melgarejo se alían a los dirigentes indios y anuncian en diciembre de 1870 que, en caso de victoria, los ayllus recuperarían sus tierras. En este escenario los indígenas siguieron una doble estrategia, en primer lugar luchando en contra de las fuerzas de Melgarejo, y en segundo lugar ocupando tierras sin esperar la conclusión de esta ofensiva (Demelas, 1999).

Derrotado Melgarejo, por ley del 31 de julio de 1871, entre las más importantes disposiciones se establece lo siguiente: a) que el precio de la consolidación hecha por los indígenas sería devuelto en el mismo valor en el que se realizó la venta; b) que la siguiente legislatura determinaría los fondos y las condiciones para la amortización de dicha deuda del Estado; y, c) que no tenían derecho al reembolso los funcionarios públicos que hubiesen comprado tierras de comunidad, los compradores que hubiesen hecho pago simulado, los que hubiesen sido eximidos del pago y los que hubiesen adquirido tierras con dineros dilapidados por Melgarejo o sus ministros (Ley. Julio 31, 1871).

No se trataba por consiguiente de restablecer la propiedad comunal como tampoco de convertir al indio en un jornalero sin tierra; pero ni las tierras volvieron al poder de los indios ni éstos fueron exonerados del tributo (Peñalosa, 1953). El tributo fue suprimido del presupuesto nacional pero su recaudación fue confiada a la administración departamental hasta su cancelación en 1882 (Sánchez Albornoz, 1978). En los hechos los indígenas retomaron a la fuerza las haciendas formadas con las tierras vendidas de las comunidades (por lo menos en el Norte del país) y los nuevos gobernantes no tenían ni la voluntad ni el poder militar para sacarlos de las propiedades reconquistadas (Langer y Jackson, 1990).

1.3. Escenario de las ventas de tierras de comunidad (fines del siglo XIX)

Pese a que no existen datos fidedignos respecto al impacto de las ventas de tierras de comunidad, varios autores coinciden en señalar que la desvinculación tuvo un relativo éxito. Entre el 2 y el 31 de diciembre de 1869 se habían producido 356 ventas de tierras de comunidades en el departamento de Oruro y 650.000 comuneros habían sido desposeídos, aunque esta cifra aparece inverosímil si se toma en cuenta que Bolivia en dicho tiempo contaba con menos de dos millones de habitantes (Santivañez, 1871). Asimismo, se destaca la resistencia comunal en Omasuyos, cuya represión habría causado la muerte de cerca de 400 indios en Ancoraimes (Langer, 1989).

En el período entre 1866 y 1869 se subastaron 216 comunidades en el departamento de Mejillones (provincias de Omasuyos, Pacajes e Ingavi, Sica Sica y Muñecas); 109 en La Paz (Yungas, La Unión, Larecaja, Caupolicán y Cercado); 15 en Tapacarí (Cochabamba); 12 en Yamparaez (Chuquisaca); 4 en Tarata; 3 en Oruro; y 1 en Potosí (Sánchez Albornoz, 1978). También se hace referencia a que en el departamento de Chuquisaca se habrían reconocido ventas en 82 tierras sobrantes entre 1866 y 1870, la mayor parte concentrada en la provincia de Yamparaez (Demelas, 1999).

Los beneficiarios de estas ventas fueron, al lado de los terratenientes tradicionales que ampliaron las fronteras de sus haciendas, a medianos propietarios, comerciantes e

incluso caciques y mestizos que de este modo se integraron a la élite local y regional (Rivera, 1978).

1 Eran considerados originarios los descendientes de los indios inicialmente asentados en las "reducciones" toledanas y, por lo mismo, conservaban el control de sus parcelas de tierra en proporciones variables según los lugares (Bonilla, 1978).

Exvinculación de tierras de comunidad

En este capítulo se realiza un breve balance de las políticas de tierras aplicadas con posterioridad a 1870, dando continuidad a la venta de tierras a partir del establecimiento de la Revisita con la Ley de Exvinculación de tierras de comunidad de 1874, la misma que continuaría con las disposiciones legales de principios de la década de 1880 y se constituye en el instrumento para la consolidación del latifundio en el occidente del país. En este contexto, y en segundo lugar, se destacan los principales procedimientos tomando en cuenta que constituyen los instrumentos básicos de aplicación de estas disposiciones legales y que permiten inferir los antecedentes básicos respecto a la actual organización socio-espacial de las comunidades indígenas del país, la evolución de las características respecto a sus derechos propietarios sobre las áreas colectivas, y refieren también a los antecedentes respecto a las actuales modalidades de saneamiento. Por último, se realiza un balance del escenario de la estructura agraria del país a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

2.1. La continuidad de las políticas liberales

Durante la década de 1870 la situación rural asume un equilibrio precario tomando en cuenta que si bien las comunidades del altiplano habían recuperado sus tierras y su autonomía, apareciendo como un componente importante del escenario político boliviano, muchas de las comunidades del valle las habían perdido, pese a que algunas siguieron la estrategia de las comunidades del altiplano. La clase política en el poder perseguiría los mismos objetivos diseñados anteriormente por Melgarejo y, a pesar de sus promesas con sus aliados indios, continuó la destrucción de la propiedad comunal con las nuevas leyes de Exvinculación de 1874 (Demelas, 1999).

Después de 1880 la suerte de las comunidades dependió en gran parte de la elección de sus dirigentes y de una difícil y precaria unidad. Sometidos a grandes tensiones los ayllus se encontraron divididos entre originarios y los que intentaban preservar sus bienes, otros que los acrecentaban y la mayoría condenada al colonato (Demelas, 1999). A principios de 1883 una parte de la población indígena empezó la resistencia, que en muchos casos duraría bastante tiempo.

A finales de la década de 1880 ciertos movimientos provinciales demostraron alianzas entre liberales e indios. En 1898 la rebelión federal fomentada por el partido liberal se inicia en el departamento de La Paz y la participación de los ex comuneros del altiplano fue evidente; pese a ello en 1899 los aliados indios manifestaron metas propias, lo cual provocó un nuevo desencuentro entre comunidad indígena y el partido liberal (Demelas, 1999). El primer gobierno de los liberales encabezado por José Manuel Pando (1899-1904) continuó aplicando las leyes y decretos de Exvinculación de comunidades y revisitas de tierras originarias de 1874 y 1880, instrumentos jurídicos que constituyen las bases fundamentales sobre las que se levanta la estructura agraria del latifundio feudal y el colonato en Bolivia después de 1864 (Urioste, 1992).

2.2. La formación del latifundio en el occidente

Los decretos de Bolívar que quedaron en suspenso, fueron puestos en ejecución después de medio siglo con la Ley de la Exvinculación de tierras de comunidad de fecha 5 de octubre de 1874 (gobierno de Tomás Frías), llegando a su fin el balance precario entre haciendas y comunidades, en tanto que la Ley de Exvinculación desconoció de manera explícita la existencia jurídica de las comunidades y ayllus (Bonilla, 1978), estableciéndose entre sus aspectos más importantes los siguientes: a) ninguna persona o reunión de individuos podía tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse en representación de éstas ante ninguna autoridad; b) los títulos de propiedad expedidos a favor de los indígenas originarios se declararon perfectos y conferían el pleno dominio cuando hubiese transcurrido el término de 100 días desde la publicación de esta ley; c) las tierras que no se hallaban poseídas por los indígenas se declararon sobrantes y pertenecientes al Estado; y, d) ningún funcionario público podía comprar terrenos de origen ni recibirlos en usufructo o conducción en el distrito donde ejercían sus funciones, bajo pena de prevaricato (Ley. Octubre 5, 1874).

Para este propósito, en la ley del 5 de octubre de 1874, en conformidad a los decretos de Bolívar, se abrió una Revisita general¹ en todas las provincias donde existían tierras de origen cuya propiedad debe transmitirse definitivamente a los poseedores de la clase indígena.

Años más tarde, la Ley del 1 de octubre de 1880 disponía que: *“los indígenas que poseen tierra sean de clase de originarios, forasteros agregados o con cualquier otra denominación tendrán el derecho de propiedad absoluta en sus respectivas posesiones, bajo los linderos y mojones conocidos actualmente”*. De esta manera se estableció definitivamente el camino para la consolidación del latifundio, pero sin que ello implicara la cancelación de la comunidad campesina como institución social y cultural (Bonilla, 1978).

Esta ley fue implementada efectivamente después de 1880 llevando a la abolición legal de las comunidades y a la paulatina incorporación de las tierras indígenas al mercado libre de tierras. Las Leyes de 1880 suprimieron el tributo reemplazándolo en adelante por un impuesto predial. En lo inmediato se aumentó el tributo en 20% y se ordenó una Revisita de todas las propiedades a fin de establecer el catastro y dar (o más bien vender) a cada comunero su título de propiedad.

En febrero de 1831 se emitió el reglamento “sobre el modo de practicarse las revisitas y matrículas de los indígenas contribuyentes” conteniendo el registro de las familias contribuyentes que habitaban en cada repartimiento, pueblo y doctrina, con la distinción de los originarios que se clasificaban por el goce de las tierras comunes y forasteros cuando carecían de ellas. Poco después de la actuación de la Mesa Revisadora en un cantón, empezaban las ventas de tierras colectivas; aunque la mayoría de los registros se realizaron entre 1881 y 1883, debido a que después de este periodo la resistencia indígena se incrementó y directivas del Ministerio de Gobierno ordenaron frenar las Revisitas (Demelas, 1999). En este sentido, durante los primeros años de la década de los 80s se multiplicaron las ventas de comunidades, disminuyendo después de 1885-1886 para tomar un vigor nuevo a principios del siglo XX.

A objeto de practicar la Revisita, ocho días antes de su instalación en las capitales de

provincia, los subprefectos hacían publicar por bando en las capitales de provincia la Ley de Exvinculación y además era distribuido en cada cantón el día feriado inmediato anterior al de la primera reunión de la Junta Revisadora. La Revisita de los terrenos de origen se practicó por cantones y según las secciones en que se encontraban divididas. El Revisor, antes de iniciar su trabajo dividía los cantones en cuantas secciones o parcialidades eran necesarias para otorgar mayor claridad y método a la Revisita, y tomando en cuenta criterios de efectividad en tiempo y espacio (Decreto. Diciembre 1, 1880).

Procedimiento de las Revisitas

Las comunidades fueron divididas entre todos los propietarios que tenían derecho a ellas y que se hallaban en la posesión proindivisa. Los propietarios o poseedores estaban en el deber de presentar ante el Revisor sus títulos de dominio y documentos de deslinde; si no seguían este procedimiento se anotaban sus terrenos como pertenecientes al Estado y se procedía a su arrendamiento y consiguiente venta. El Revisor antes de proceder a la división y partición, levantaba un acta en la que determinaba:

- a) los linderos de la comunidad.
- b) los indígenas que tenían parte en la propiedad y posesión.
- c) la cuota o proporción que a cada uno de ellos les correspondía en los terrenos.

El Revisor citaba a los interesados y procuraba entre ellos un acuerdo sobre las bases de la división y partición. Este acuerdo prevalecía y servía de base para la partición. En caso de discordia, el Revisor resolvía sobre la base de la partición y ordenaba que el agrimensor practique la operación con arreglo a ella.

Oposición de los indígenas

Cuando la partición no era posible debido a la oposición de los indígenas o por la propia naturaleza de los terrenos, el Revisor ordenaba la venta pública de los terrenos, previa tasación y mensura, y el producto se dividía entre los indígenas. La subasta tenía lugar ante la Mesa Revisadora, en la capital de la provincia, previo señalamiento de día y fijación de carteles. No habiendo licitador, quedaron los indígenas en la posesión proindivisa, pero se entregaba a cada uno de ellos un título de propiedad con la determinación de la porción que les correspondía.

Desacuerdos entre las comunidades

Cuando en una comunidad o en una parcialidad poseída en lo proindiviso, parte de los poseedores estaban de acuerdo con la división y la otra en contra, la Mesa Revisadora ordenaba que se practique la división siempre que los terrenos ofrezcan comodidad para ello, y caso contrario se procedía a su venta en subasta pública.

En el caso que el indígena se oponía al recorrido y al levantamiento del croquis, la Junta confería el título con arreglo a los libros de matrícula. Si el indígena aceptaba el recorrido de sus tierras y se levantaba el croquis con el propósito de señalar los mojones, el agrimensor procedía a recorrer las tierras y levantaba el respectivo croquis, haciendo constar los límites o mojones. Con arreglo a este croquis se

confería el título de propiedad.

Consentimiento de las comunidades

En todos los casos en que los indígenas de una comunidad sin excepción ninguna consentían y convenían en que la propiedad se les adjudicase en lo proindiviso, la Mesa Revisadora verificaba esta adjudicación por estancias, secciones o parcialidades, según la división que la costumbre o uso hubiera establecido en la comunidad.

Previa mensura y valuación de los terrenos, el agrimensor mencionaba a todos los propietarios y la porción que a éstos les correspondía en la comunidad. La adjudicación proindivisa de éstos se realizaba franqueando a cada interesado el plano de esa parcialidad, mensurada y valuada, con mención expresa de la cuota parte que correspondía a cada poseedor sobre el valor de la tasación.

Terrenos en litigio entre comunidades y ayllus

Cuando existían terrenos en litigio entre distintas comunidades o diferentes ayllus se disponía la distribución equitativa entre los indígenas de ambas comunidades o ayllus, prefiriendo a los que tuviesen menos tierra. En general se tomaban en consideración los documentos y pruebas de ambas partes, y se sujetaban a ellos en la medida de lo posible.

Si el litigio se presentaba entre indios de una misma comunidad o ayllu, la Junta realizaba una equitativa distribución de los terrenos, teniendo siempre en cuenta las pruebas y documentos de ambas partes.

Terrenos en litigio entre propietarios y comunidades

En caso que el litigio involucraba a propietarios y comunidades, o entre indígenas particulares de una comunidad y propietarios, se continuaba el pleito ante los jueces ordinarios, con intervención fiscal. En caso de que la sentencia favoreciera a los propietarios se les hacía la entrega de los terrenos, y si se resolvía a favor de la comunidad o de los indígenas, se procedía a la distribución equitativa entre los indígenas.

Terrenos de origen poseídos por mestizos y terrenos sobrantes

Los terrenos de origen poseídos por la clase mestiza, u otros que no pertenecían a los indígenas, fueron declarados propiedad del Estado, salvo que los poseedores hubiesen sido matriculados y poseído por más de 15 años. En este caso se los declaraba propietarios previo pago del impuesto respectivo.

Los terrenos sobrantes o que no estaban poseídos por los indígenas fueron inventariados en un libro especial, con designación del precio. Estos terrenos se ponían en arrendamiento entre tanto se verificara su venta pública, estando destinado el producto de la venta al servicio de la deuda interna.

Fuente: Ley. Diciembre, 1880.

Concluida la revisita en cada provincia, ésta se elevaba a conocimiento del gobierno para su aprobación. Los reclamos podían interponerse en el plazo de 60 días y eran resueltos por el gobierno (Ley. Octubre 5, 1874). Sin embargo, por Ley posterior del 1890 ya no se consideró como requisito indispensable la aprobación por parte del gobierno de las Revisitas practicadas en cada provincia.

Los títulos fueron expedidos a medida que se anotaban en la matrícula, en tanto que los documentos originales se protocolizaban y, concluida la Revisita, se archivaban en la Notaría de Hacienda (ahora Notaría de Gobierno). Los títulos de propiedad contenían el nombre y apellido del propietario, la designación de los terrenos, sus linderos, valor calculado y la cuota del impuesto. También se hacía mención de los pastizales, abrevaderos y bosques, cuyo uso común hubiera sido declarado (Decreto. Diciembre 24, 1874). Actualmente los títulos se encuentran dispersos en varias instancias, como son: Notaría de Gobierno, Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, e Instituto Nacional de Reforma Agraria, entre las más importantes.

Matrículas y Registros de las Juntas Revisoras

Matrícula de las “propiedades desamortizadas” sujetas al impuesto territorial

En ésta se inscribían todos los terrenos cuya propiedad se hubiera declarado a favor de los poseedores indígenas, utilizando tres columnas: a) en la primera se anotaba el nombre del terreno y la circunscripción que precisaba su situación; b) en la segunda se registraba el impuesto anual, y c) en la tercera el nombre y apellido del propietario. En este libro también fueron inscritos los terrenos poseídos por viudas y menores de edad, los mismos que les fueron entregados en plena propiedad.

Matrícula de “tierras sobrantes”

Las tierras sobrantes de las comunidades pertenecientes al Estado se inscribían identificando el nombre, ubicación, valor aproximado y la cuota anual en que podían arrendarse. Las Juntas investigaban a través de todos los medios a su alcance la existencia de terrenos sobrantes para su correspondiente registro. Los terrenos sobrantes que habían sido solicitados por cualquier persona, sea o no indígena, se daban en arrendamiento por un término que no debía exceder los cinco años, anotándose esta circunstancia en la matrícula. La Junta fijaba el canon en proporción al valor del terreno. Si existían dos o más interesados era preferido el que ofrecía mayor cantidad, mientras que en igualdad de circunstancia era preferido el indígena. Los contratos de arrendamiento en estos casos contenían las cláusulas rescisorias para el caso de venta, salvando el derecho del arrendatario para terminar el año agrícola corriente.

Matrícula de “terrenos reservados”

Se inscribían por cantones todos los terrenos asignados a los corregimientos, postas, parroquias, escuelas, y otros.

Fuente: Decreto. Diciembre 24, 1874

“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y

perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (art. 64, Ley 1715); “El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1) la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social...; 2) el catastro legal de la propiedad; 3) la conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias; 4) la titulación de procesos agrarios en trámite; 5) la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; 6) la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social; y, 7) la certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda” (art. 66, Ley 1715).

La ejecución del saneamiento requiere de los servicios de geodestas, geógrafos, topógrafos y/o agrimensores y financiamiento, para lo cual el INRA puede suscribir convenios interinstitucionales, debiendo informar de ello a la Comisión Agraria Nacional (CAN). Asimismo califica y habilita Empresas y/o Asociaciones Accidentales para que realicen el trabajo de levantamiento catastral rural a nivel nacional en la fase de pericias de campo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Las empresas deben regirse por las normas técnico-jurídicas del INRA.

En este marco, la Ley 1715 regula el saneamiento de la propiedad y tiene como finalidad principal el saneamiento y titulación de poseedores y titulación de procesos agrarios en trámite. En el proceso de saneamiento, al igual que en las Mesas Revisoras, se conforman brigadas compuestas por abogados y técnicos que se constituyen en el terreno a objeto de verificar la posesión, los poseedores son citados, realizándose en primer lugar un proceso de conciliación en caso de existir conflicto. Verificada la posesión se miden las propiedades, con la diferencia de que en la época de las Revisitas se recorrían los terrenos, y actualmente sólo se recorren vértices y perímetros. Ese recorrido se sustituye con la ficha catastral en la que se encuesta al poseedor y constituye una declaración jurada de su actividad productiva. De acuerdo a los resultados se emite la titulación.

En la Revisita el propietario debía presentar su título y si el poseedor no se presentaba a la citación la tierra era declarada sobrante y perteneciente al Estado. En la actualidad se establece que si el propietario o poseedor no se presenta dentro del plazo estipulado en el proceso de saneamiento, a la conclusión de éste su tierra es declarada disponible. Concluida la Revisita los reclamos se interponían al gobierno, concluido el proceso de saneamiento el reclamo procede ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN). En ambos casos existe un procedimiento de revisión de los títulos. En la Mesa Revisadora, en el caso que los poseedores no presentaban sus títulos, se declaraba la tierra de propiedad del Estado con destino a la subasta o al arrendamiento. En el caso del saneamiento, esas tierras son adjudicadas en subasta pública y/o dotadas a los poseedores.

“El Instituto Nacional de Reforma Agraria, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez (10) años computables a partir de la publicación de esta ley...” (art. 65, Ley 1715); “Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuese necesaria, a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente” (disposición final primera, Ley 1715).

Se puede destacar que a la fecha continuamos reconociendo posesiones de uno o más siglos. La Ley 1715 no permite posesiones futuras, cualquier posesión futura es ilegal. Si el saneamiento concluye en el período de diez años será un mérito, sin embargo, si no fuera así se seguirán titulando a poseedores. Esto supone que la ampliación del plazo del saneamiento no debe ser discutida sino más bien debería llevarse a cabo en el tiempo previsto y bajo una sola modalidad de saneamiento con procedimientos particulares, para ello se debe acelerar un proceso de descentralización del INRA.

Desde la fecha en que se les extendió los títulos a los indígenas, éstos podían vender o ejercer actos de dominio sobre las tierras que poseían, de la misma manera y forma que establecían las disposiciones del Código Civil (1830), en este contexto nunca existió una prohibición a la compra-venta de tierras poseídas. Las ventas o el ejercicio de dichos actos de dominio sobre sus tierras tampoco eran absolutamente libres, por cuanto por Decreto de 1920, elevado a Ley el 8 de enero de 1925, se disponía que los terrenos poseídos por los indígenas no podían ser enajenados o transferidos sino mediante subasta pública judicial con la intervención del Ministerio Público, a sola indicación verbal del indígena que demandaba la subasta. En este sentido, pese a la otorgación de derechos de dominio sobre las tierras, se mantuvo una relativa protección del Estado sobre las propiedades indígenas.

“... las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción...” (art. 3.III, Ley 1715); *“No serán revertidas por abandono el solar campesino y la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las comunidades tituladas colectivamente”* (art. 53, Ley 1715).

Dicha práctica de protección de la propiedad de los indígenas se mantiene en las nuevas disposiciones legales al no permitirse la enajenación de las propiedades comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Se establece que al interior de las áreas colectivas existe un derecho de uso y disfrute más no de disposición. De esta manera no se reconoce la propiedad privada, derecho de usar y disponer libremente sin limitaciones, pese a que en sí mismas las áreas colectivas también se constituyen en propiedades privadas.

De acuerdo a Bonifaz “...el gobierno central de la península propugnó la necesidad de concentrar a los indios en núcleos de población, a los que se denominó Reducciones... las tierras que se destinaron a los pobladores de los ayllus reducidos se denominaron tierras de comunidad... sobre estas tierras se perpetuaron los antiguos ayllus que se encontraban en proceso de liquidación y que sólo gracias a la legislación del virrey Toledo pudieron mantenerse a través de las reducciones... es a través de estas mismas instituciones que se legalizó la propiedad territorial del indígena, colectiva y privada” (Bonifaz, 1960).

Asimismo, por Cédulas Reales del 1 de noviembre de 1591, Felipe II reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar sus tierras, pero esta concesión se acompañaba de restricciones importantes como el derecho eminente de la

Corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado. Este principio es reeditado en la Ley 1715 que confiere el derecho originario de la propiedad de las tierras a la nación como una colectividad de ciudadanos que constituyen la población boliviana en su conjunto. En este sentido, las propiedades comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen se constituyen en la práctica en una moderna versión de las Reducciones (Ordenanzas de Toledo, 1570).

Con posterioridad a las leyes de 1874 y 1880, se declararon un conjunto de disposiciones favorables y de protección a las comunidades indígenas, entre las que se destacaba: *“las tierras de origen consolidadas en la época colonial, mediante cédula de composición conferidas por los visitadores de tierras, son de propiedad de sus poseedores, quedando excluidos de la Revisita”* (Ley del 23 de noviembre de 1883). Esta disposición hacía referencia a la inafectabilidad de la propiedad comunaria, a partir del reconocimiento de los títulos otorgados con anterioridad, principio que está presente en la Ley de Reforma Agraria de 1953, y que es omitido por la Ley 1715.

“El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte” (art. 64, Ley 1715)

El saneamiento tiene entre sus principales finalidades: la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social. También se procede a la revisión de todos los títulos concedidos en el pasado por el Servicio Nacional de Reforma Agraria; así como títulos Revisitarios y Cédulas de Composición (en el caso de comunidades indígenas y originarias).

Con la Reforma Agraria de 1953, los títulos Revisitarios y Cédulas de Composición fueron convalidados para la consolidación y restitución de tierras de comunidad; en algunos casos las tierras fueron consolidadas a favor de las comunidades indígenas. En otras, las tierras de comunidad constituidas en haciendas, fueron afectadas total o parcialmente dotando la tierra a favor de los colonos. Los títulos primordiales² fueron presentados para hacer valer los derechos de restitución de los propietarios.

Los Títulos Revisitarios y Cédulas de Composición deben ser reconocidos legalmente para la dotación y conversión de Tierras Comunitarias de Origen, ajustando los perímetros a la ocupación actual de las comunidades, tomando como antecedente lo dispuesto en la Reforma Agraria de 1953, en sentido que: *“las comunidades indígenas están compuestas 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 los títulos concedidos por los gobiernos de la Colonia y la República o de ocupación tradicional”* (art. 123.

DL 3464. Agosto 2, 1953).

En las tierras afectadas procedió la expropiación, dotación (a favor de los campesinos) y la reversión, en algunos casos las tierras sobrantes fueron destinadas a futuras dotaciones y en otros fueron revertidas a dominio originario de la nación. Las tierras inafectadas fueron consolidadas a favor del propietario. En todo este proceso se ha distribuido propiedad privada afectada y expropiada que culmina en el reconocimiento de derechos propietarios. En esta categoría de distribución de la tierra, producto de la afectación de latifundios e inafectabilidad de las propiedades, se deberían establecer acciones particulares en una modalidad única de saneamiento, para lograr regularizar el derecho propietario de una manera más ágil y revisando no procesos de titulación sino su situación actual en terreno. Podría ser útil en este caso el proceso sugerido de saneamiento interno en las comunidades, con el control y regulación del Estado, con el propósito central de iniciar procesos de reagrupamiento de tierras.

Las tierras fiscales fueron distribuidas en el país sin reglamentos ni ley, y de manera desordenada y caótica. Este proceso se inicia aproximadamente en 1966 en algunos departamentos, y en otros departamentos años después. Es a partir del inicio de la distribución de tierras fiscales en cada departamento que debería disponerse la ejecución del proceso de saneamiento, a través de una modalidad única a ser establecida. Deberían tomarse en cuenta en el proceso de saneamiento las condiciones de dotación establecidas por la Ley y la Constitución en cada caso, como ser: a) “siempre que en el término de dos años implanten trabajos” (art. 77, DL 3464. agosto 2, 1953); b) en algunos casos se establece la prohibición de las transferencias o ventas; c) prohibición de la doble dotación; d) constitución de minifundios y latifundios; y, e) dotaciones con prohibiciones por disposiciones específicas.

Este proceso significa recuperar y tomar en cuenta las acciones previas que el Estado ha realizado en la regularización del derecho propietario y las condiciones establecidas para la dotación de tierras fiscales. El saneamiento debe ejecutarse en una sola modalidad y articulado a la finalidad del catastro rural legal. Los criterios particulares deben definirse en relación a dos escenarios: a) áreas de dotación de propiedades afectadas y consolidadas con la Reforma Agraria de 1953, considerando comunidades donde no llegó la Reforma Agraria pero que sí cuentan con títulos anteriores; y b) áreas de dotación y adjudicación de tierras fiscales, y poseedores de tierras fiscales. Para cada escenario deben establecerse criterios particulares y características propias para el caso de comunidades indígenas y originarias.

2.3. Escenario de la estructura agraria en el país (fines siglo XIX y principios siglo XX)

El proceso de adquisición de tierras presentó diferencias regionales importantes: a) en el Sur y centro del país (Cochabamba, Chuquisaca y Potosí) la creación de haciendas nuevas partiendo de comunidades fue la excepción; en Cochabamba las comunidades

eran pocas y habían sufrido un fraccionamiento interno; en Chuquisaca y Potosí existió fuerte resistencia campesina haciendo difícil la adquisición de tierras; y, b) la situación fue diferente en el Norte del país por cuanto muchos miembros de la élite paceña compraron tierras indígenas como un medio para obtener créditos. La apertura de las líneas férreas en el altiplano llevó a una dinámica de crecimiento económico en el campo y otorgó mayor valor a la tierra. Este fue un incentivo para comprar tierras de comunidades enteras a un precio muy bajo (Langer y Jackson, 1990).

En el departamento de Chuquisaca se atribuyen las ventas a tres factores: a) conflictos entre herederos, puesto que la introducción de la propiedad individual generaba conflictos en el seno de las familias; b) deudas con comerciantes y hacendados del lugar; y, c) deudas por impuestos, sobre todo debido a la nueva contribución catastral coetánea de la Revisita (Langer, 1991). En general no existía un incentivo económico para comprar tierras por cuanto a mediados del siglo XIX era más lucrativo la inversión en acciones mineras de plata, y los problemas que afectaron a la minería incidieron también en el nivel de la renta de la tierra. En el área de los valles los factores que influyeron en las ventas estuvieron relacionados con la proximidad a un centro urbano y la existencia de vías de comunicación (Grieshaber, 1991)

Entre 1880 y 1920 fueron vendidas 12.158 parcelas comunales, correspondiendo 7.616 a contratos de venta, pero 40% de las transacciones fueron realizadas entre 1880 y 1886, y 38% entre 1905 y 1915. En general, se puede detectar que los momentos de mayor actividad en las ventas estuvieron relacionados con los cambios políticos. El primer cambio correspondió a la guerra del Pacífico y a la toma del poder por parte de los conservadores, y el segundo siguiendo a la guerra civil de 1899, que entregó el gobierno del país al partido liberal (Grieshaber, 1991). La mayoría de los estudios señalan el hecho de que las ventas nunca han coincidido con el valor de la comunidad que había estimado la Revisita, previa a la concesión de títulos de propiedad individual, siendo así que los comuneros habrían enajenado sus tierras a precios muchos más bajos que lo estimado, y la transferencia de la propiedad se efectuó con presiones y violencia (Demelas, 1999).

Los compradores se pueden dividir en distintas categorías: a) entre 1866 y 1870 los compradores no estuvieron vinculados a las tradicionales haciendas y son empleados del Estado o militares próximos a Melgarejo; b) los compradores de los años de 1880 corresponden a hacendados y comerciantes de pueblos vecinos adquiriendo pequeños y medianos lotes; y, grupos de propietarios acumulando propiedades en ecosistemas distintos (desde cicales de los yungas tropicales a pastos del altiplano); y, c) entre los compradores de principios de la década de 1900 se encuentran desde presidentes de la República (Pando, Montes y Bautista Saavedra) hasta gente que pertenecía a la oligarquía que dominaba el departamento de La Paz en los años 1880 y 1920 (Demelas, 1999).

No existen criterios comunes respecto a las causas de la supervivencia comunal. Por una parte se hace referencia a la poca atracción ejercida por las tierras comunales en tiempos de estancamiento económico del país durante los años anteriores al auge minero (Grieshaber, 1991), aunque también se estima que los hacendados habían intentado comprar o usurpar tierras comunales antes de 1880 pero las comunidades resistieron hasta la guerra del Pacífico. Asimismo, se hace mención a las

particularidades regionales en el proceso de desvinculación: a) el modelo de los valles estuvo basado en una relativa prosperidad, que había causado precozmente una división de la propiedad comunal, la emergencia de un pequeño campesinado y, al mismo tiempo, el reforzamiento de las haciendas; siendo así que a fines del siglo XVIII las comunidades de los valles habían desaparecido como fuerza mayoritaria; y, b) el modelo del altiplano donde la fragmentación de las comunidades sólo había empezado con la afirmación de la ciudad de La Paz como capital económica (Demelas, 1999). En todo caso existe un criterio común respecto a que el departamento de La Paz se constituyó con sus diferencias regionales en el centro de la resistencia a la desvinculación de fines de siglo. Se puede concluir que en los años 1920 la mayor parte de las tierras comunales habían sido enajenadas, aunque siguieron existiendo comunidades indígenas hasta la Reforma Agraria de 1953 (Demelas, 1999).

Se puede concluir que en general las comunidades eran consideradas como un obstáculo al progreso y al desarrollo de un mercado de la tierra y de la mano de obra, aunque ocupaban una posición central en los proyectos de la sociedad criolla. La mayoría de los que intentaron hacerlas desaparecer se enfrentaron a resistencias que se valían de todos los recursos -desde peticiones, protestas y procesos, hasta las revueltas y participación en guerras civiles- asimismo, la hacienda no dio lugar a los postulados esgrimidos por este proceso de desvinculación y Reforma Agraria, por cuanto éstas no se constituyeron en propiedades “modelos” sino solamente en escenarios de reproducción del poder regional y político (Demelas, 1999).

Una relación gráfica del tipo de propiedad agraria y la estratificación indígena en dos períodos es presentada a continuación, la misma que refleja de manera aproximada la distribución de la tierra a fines del siglo XIX.

Cuadro 2.1.
Propiedad agraria y estratificación indígena

Detalle	1864-1871 (a)		1899 (b)	
	No.	%	No.	%
Tipos de propiedad agraria				
Haciendas de criollos		25 (c)		50 (d)
Tierras indígenas declaradas propiedad del Estado		42		
Tierras consolidadas por los indígenas		13		50
Tierras indígenas vendidas por el Estado		20		
Total		100		100
Estratificación indígena	No.	%	No.	%
Colonos	80.000	12	100.000	14.3
Indígenas libres	470.000	72	300.000	42.85
Colonos-pongos	100.000	16	300.000	42.85
Total	650.000	100	700.000	100

Notas y fuentes:

(a) Sobre un total de 650.000 indígenas. Antezana, 1992. En base a datos de Santivañez, 1871.

(b) Sobre un total de 700.000 indígenas. Antezana, 1922. En base a datos de G.

McCutchen (1921).

(c) Antezana, 1992 (período 1864-1871).

(d) Antezana, 1992 (período 1880-1889).

Pese a la imprecisión de estos datos se puede destacar que la superficie territorial de las haciendas a fines del siglo XIX se duplica, constituyendo la mitad de las tierras disponibles, mientras que en el caso de las comunidades indígenas existe una disminución de la superficie territorial poseída en la misma proporción (25%). Sin embargo, se consolidan como tierras de comunidad aquellas tierras que fueran declaradas como propiedad del Estado.

El Censo Agropecuario de 1950 establece en el área andina, de una superficie total de 23.5 millones de has en fincas, que las haciendas poseían el 44% de la tierra (10.4 millones de has), mientras que las comunidades tenían el 30% (7.1 millones de has), con superficies cultivadas muy bajas; mientras que los productores independientes disponían el 16.5% de la tierra (Pacheco, 1998).

1 La Revisita se practicó a través de una Comisión denominada Junta Revisadora o Mesa Revisadora, la misma que estaba compuesta por: un Revisor, el Sub Prefecto, un Secretario, un Perito agrimensor y el Párroco. A partir de 1879 el Sub prefecto y el Párroco no forman parte de estas comisiones.

2 Los títulos primordiales se refieren a los títulos emitidos con anterioridad o derechos derivados de esos títulos, como son en este caso las Cédulas de Composición y Títulos Revisitarios emitidos en la Colonia o República.

El capítulo se inicia con una introducción al contexto socio-económico previo a la Reforma Agraria de 1953 -caracterizado por la configuración de una polaridad existente en el país entre pequeños propietarios y latifundios- así como un enfoque global sobre la ejecución de la Reforma Agraria. En segundo lugar se analizan los principios y objetivos de esa disposición legal y su relación con disposiciones legales anteriores, así como con las actuales normativas establecidas en la Ley 1715, con el ánimo de ofrecer una visión comparada de las políticas de tierras en estos dos períodos. En tercer lugar se realiza un análisis comparado de la estructura institucional del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) establecida con la Reforma Agraria de 1953 y la Ley 1715. En cuarto lugar se detallan los procedimientos de la Reforma Agraria de 1953 para el cumplimiento de los principios y objetivos mencionados, algunos comentarios necesarios, y los temas que tienen que ver con las disposiciones actuales establecidas en la Ley 1715. En quinto lugar se realiza un análisis de los dos escenarios de tierras configurados en el país como resultado de la aplicación de la Reforma Agraria, como son el minifundio y el latifundio, y finalmente se hace un balance de la distribución de tierras en el país a principios de la década de 1990.

4.1 Comunidades indígenas, hacendados y colonos

Bolivia en el período previo a 1952 se caracterizaba por ser una sociedad eminentemente rural, aunque la agricultura desempeñaba un rol secundario en la economía con relación a la dinámica del sector minero (Dandler *et al.* 1987). La influencia de la minería impidió que prosperaran iniciativas dirigidas a articular el occidente con las regiones de las tierras bajas y condujo a un aislamiento del trópico respecto a los centros de occidente. A fines de la década de 1940, sin embargo, surgieron las primeras señales de la crisis de este modelo de crecimiento, básicamente por la caída de los precios de los minerales, que luego influiría en el agotamiento del modelo político –que desembocó en una masiva movilización social- y el resquebrajamiento de las estructuras económicas y de poder tradicionales, para finalmente dar lugar a la aparición de nuevas representaciones políticas y sociales en el escenario nacional (Pacheco, 1998).

Producto de la usurpación de las tierras indígenas de los períodos anteriores la estructura agraria en el área andina se caracterizó por la coexistencia de un sistema hacendal con comunidades originarias tradicionales (CEPAL, 1982), aunque también existían productores independientes dispersos en el territorio. El trabajo de las haciendas se basaba en el usufructo de la mano de obra indígena a través de prestaciones de trabajo gratuito y en el control de los mecanismos de intermediación de productos agrícolas (Pacheco, 1998).

La estructura poblacional hacia 1950 era resultado de los factores mencionados anteriormente, por cuanto se caracterizaba por: a) la distribución asimétrica de la

población entre occidente y oriente; b) el carácter rural de la sociedad; y, c) los reducidos procesos de urbanización. En conjunto, el 86% de la población nacional estaba concentrada en el área andina y la mayoría en el altiplano del país. Los escasos movimientos de la población básicamente estaban relacionados al hecho de que el sistema hacendal retenía a la población de las regiones andinas de antiguo poblamiento; sin embargo, éstos –cuando se manifestaban- eran producto de: a) la subdivisión de las parcelas en las comunidades debido al crecimiento de los productores independientes; y, b) la actividad minera generaba un mercado de trabajo para las áreas rurales andinas con excedentes poblacionales (Pacheco, 1998). En este sentido, la mayoría de los movimientos poblacionales tenían su centro principal en el área andina puesto que las tierras bajas en ese momento no constituían áreas de atracción poblacional debido a su frágil vinculación con el resto del país, pese a los intentos gubernamentales para promover la migración hacia esta región.

A pesar del relativo auge de la producción minera de la época, la producción agrícola se mantenía en esquemas de autoconsumo y un limitado crecimiento del mercado interno, lo que influyó para que en las comunidades indígenas y entre los colonos de las haciendas predominaran patrones de producción no mercantiles y estuvieran marginalmente integrados a la economía monetaria (CEPAL, 1982). La diversificación productiva y la sustitución de importaciones se presentarían recién a mediados de la década de 1950, en alguna medida producto de las políticas establecidas en la Reforma Agraria de 1953 y de las políticas de desarrollo rural aplicadas en esa etapa. No cabe duda, que la Revolución Nacional de 1952, que enfatizaba el papel protagónico del Estado, modificó la visión de desarrollo del país, y que la Reforma Agraria de 1953 transformó las relaciones sociales en el campo.

En enero de 1953 se creó una comisión para estudiar el problema agrario y campesino en sus aspectos económico, social, jurídico, técnico y educativo, disponiéndose que: *“la comisión propondrá al Supremo Gobierno en el término de 120 días computables desde la iniciación de sus labores, un informe y proyectos de decreto”* (DS. Enero 20, 1953). El trabajo desarrollado por esta comisión duró aproximadamente seis meses, tiempo en el cual se elaboró el proyecto de Reforma Agraria, el mismo que fue promulgado mediante DL 3464 del 2 de agosto de 1953 (elevado a Ley el 29 de octubre de 1956), conocido como “ley de Reforma Agraria”.

La distribución de la tierra fue parte de una propuesta más amplia dirigida a: a) asegurar el acceso de los campesinos a la tierra para estimular la producción de alimentos tradicionales; b) liberar las restricciones a la movilidad de mano de obra; c) alentar la vinculación de los productores rurales a los mercados de bienes; y, d) promover el uso más eficiente de los factores productivos (Pacheco, 1998). En este marco se realizaron algunas acciones para modernizar las haciendas agropecuarias existentes, incentivar la conformación de nuevas empresas y promover el asentamiento de pequeños productores en áreas de frontera agrícola.

Estas políticas impulsadas también por los gobiernos posteriores a la promulgación de la Reforma Agraria no siempre mantuvieron los postulados iniciales previstos, las políticas fueron difíciles de aplicar en la práctica, y los instrumentos fueron implementados de manera parcial lo que condujo a la creación de distorsiones en el oriente -precisamente aquellas que se intentaba corregir en el occidente- y otras nuevas

relacionadas con la seguridad jurídica, la equidad en el acceso y el estímulo a la productividad, que serán expuestas oportunamente.

La discusión respecto a la pervivencia de las comunidades indígenas parecía llegar a un segundo momento en tanto que la acción reiterada de políticas gubernamentales crearon un nuevo escenario en el país en tanto que las comunidades indígenas tradicionales se refugiaron en la región del altiplano y en general en las áreas de altura; las comunidades del resto del país se fragmentaron relativamente. Este escenario en el que se confrontaban ya no haciendas y comunidades indígenas, sino más bien pequeños productores colonos y haciendas, cambió radicalmente la perspectiva sobre el futuro de la estructura agraria en el país. Esta preocupación es evidente en el proyecto de Reformas Constitucionales del Régimen Agrario y Campesino presentado en la Convención Nacional de 1944 del MNR¹.

Proyecto Reformas Constitucionales del Régimen Agrario y Campesino Convención Nacional del MNR (1944)

Artículo. - Todo campesino está bajo la protección del Estado. Se considera campesino a toda persona que reside o trabaja habitualmente la propiedad rural agraria en cualquiera de sus formas.

Artículo. La propiedad rural de la nación se clasifica en pública y privada. La propiedad rural pública comprende las tierras de Estado, de las municipalidades, y de toda otra corporación de derecho público. Las tierras baldías pertenecen al Estado y su adjudicación y disposición se determinan por ley.

Artículo.- La propiedad rural privada comprende: 1º la propiedad comunitaria campesina y; 2º la propiedad que no siendo de las comunidades campesinas pertenece a personas jurídicas o naturales.

Artículo.- La propiedad comunitaria campesina es inembargable, imprescriptible e inalienable, salvo en los casos determinados en esta Constitución. Su posesión y usufructo pertenecen exclusivamente a la comunidad campesina y su expropiación por causa de necesidad y utilidad pública requiere autorización especial mediante ley expresa. La pequeña propiedad perteneciente a campesinos originarios goza de igual protección.

Artículo.- Para los efectos del régimen agrario y campesino, la propiedad de personas jurídicas o naturales se clasifica por extensión territorial en latifundio y pequeña propiedad. Las condiciones y superficie máxima de la pequeña propiedad se determina por ley, teniendo en cuenta las diferentes regiones de la nación. La propiedad rural improductiva por incuria de sus poseedores puede ser expropiada por el Estado para intensificar su explotación.

Artículo.- Los campesinos residentes en un lugar que carezcan de tierras o no las tengan en extensiones suficientes para sus necesidades tienen derecho a que se les dote de ellas en la misma región. A este efecto se declara de necesidad y utilidad pública las expropiaciones de las tierras que sean necesarias, previa indemnización justa. Este derecho sólo podrá ejercitarse a solicitud escrita de 50 o más campesinos jefes de familia que se constituirán bajo el régimen de comunidad campesina, en las

regiones donde esta forma de organización hubiese existido.

Artículo.- Todo campesino que con su trabajo hubiese establecido mejoras o convertido la tierra incultivable en cultivable, en propiedades rurales del Estado o de particulares, no podrá ser desalojado sin previa indemnización justa y antes del plazo que fija la ley. Igualmente no podrán ser desalojados sino en las condiciones establecidas en este artículo los campesinos que a cambio de su trabajo o sus servicios hayan usufructuado cualquier extensión de terreno por más de 3 años.

Artículo.- Los trabajadores campesinos que no sean propietarios y presten sus servicios en una propiedad cualquiera, son considerados por la ley, en conjunto, como un sindicato para los efectos del régimen del trabajo.

Artículo.- La gran propiedad rural está obligada a mantener por su cuenta atención sanitaria para sus trabajadores, en las condiciones que fija la ley, así como cooperar al Estado en la educación del trabajador campesino.

Artículo.- La comunidad campesina se declara institución de derecho público bajo el régimen de su organización consuetudinaria.

Artículo.- Se reconoce como institución educacional el núcleo de educación campesina, que enfoque íntegramente los problemas económicos y social pedagógicos del campo. La protección de estos núcleos es deber primordial del Estado.

Artículo.- Dentro del régimen agrario, el derecho de propiedad de las aguas se limita al de usarlas en la medida de las necesidades de cultivo de la respectiva propiedad agraria; las aguas sobrantes quedan bajo el dominio público y podrán ser usadas con arreglo a la ley. La propiedad de las aguas con fines industriales está sujeta a igual limitación.

Nota: el Presidente de la Sociedad Rural Boliviana manifestó su punto de vista señalando que la mayoría de la Cámara cree que el Proyecto de Reforma Agraria no debía presentarse como enmienda a la Constitución, sino como ley emanada de los preceptos constitucionales vigentes.

Fuente : Sanjinés, 1945

En este sentido, las condiciones socio-económicas y la estructura agraria de la década de 1950 dieron lugar a que se pusieran en práctica, medio siglo más tarde, las ideas de la segunda corriente liberal de fines del siglo XIX, estableciendo que cada comunero debía acceder a una parcela y obtener su derecho de propiedad sobre la misma. La defensa de la comunidad indígena y la restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas, si bien se mantuvieron en las políticas de la Reforma Agraria de 1953, pasaron en los hechos a un segundo plano. Este hecho es tan evidente que incluso se menciona que la supervivencia de las comunidades indígenas en Bolivia así como las estrategias de resistencia colectiva que se desarrollaron, conformaron las claves para la permanencia de formas de tenencia comunal de la tierra hasta mediados del siglo XX (Martínez de Codes, 1999).

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

También debe destacarse que el modelo de la hacienda en muchas regiones provocó casi una síntesis entre el modelo productivo y organizativo tradicional con el nuevo modelo que estuvo vigente durante el período hacendal, la misma que ha modificado la organización socio-espacial en el área rural de manera definitiva y las formas de constitución de las comunidades. Este nuevo escenario fue provocado por los siguientes factores principales: a) la preferencia de la dotación de tierras a los colonos de las haciendas de antiguas tierras de comunidad; b) los mecanismos prácticos para obtener la tierra de manera individual, aún cuando éstas estuvieran situadas en las laderas, áreas más frágiles o menos productivas; y, c) la movilización estatal y el espíritu de la Reforma Agraria dirigido a afectar el mayor número de haciendas y titular a los colonos como pequeños productores produjo una inadecuada interpretación de la realidad histórica de estas comunidades, y una múltiple aplicación de formas de titulación y, por tanto, de constitución de las comunidades. Este conjunto de hechos se han constituido en uno de los puntos más controvertidos de la Reforma Agraria, en el caso del occidente del país.

Por lo mismo, pese a que el Decreto Ley de 1953 estableció una política de reconstitución de tierras de la comunidad, fue muy difícil aplicarlas en la práctica, y las tierras de comunidad en su mayoría ya no fueron reconstituidas. Los indígenas, convertidos en colonos, serían transformados en “campesinos”, a pesar de que seguían produciendo sobre sus mismas tierras de comunidad. Estos campesinos para acceder nuevamente a su derecho propietario fueron priorizados en la afectación como pequeños productores, y no se dispuso ni siquiera la posibilidad de que aquellas reconstituyan sus anteriores formas organizativas y de producción, como comunidades indígenas. La situación fue diferente con relación a los colonos procedentes de otras regiones que tuvieron que indemnizar a los propietarios originarios de esas tierras, que por los procedimientos establecidos ya no podían gozar del derecho de restitución.

Los mecanismos prácticos previstos por la Reforma Agraria para la participación de estos campesinos de manera global y uniforme en los procesos de afectación, a través del sindicato campesino, conformarían durante mucho tiempo la principal forma organizativa visible del área rural, la misma que directa o indirectamente subsumió hasta casi finales de este siglo a los ayllus (con su compleja estructura segmentaria), aún a pesar de que esta unidad organizativa no haya desaparecido y continúe vigente en algunas áreas geográficas del país.

La Reforma Agraria de 1953, por otra parte, priorizó la afectación de las tierras de los

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

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

4.2 Objetivos y principios de la Reforma Agraria

La Reforma Agraria de 1953 tiene como principal premisa que “la tierra es de quien la trabaja”, constituyéndose este concepto en el punto central de cuestionamiento de las relaciones servidumbres características del período, y por lo mismo adquiere una importancia fundamental para el establecimiento de los criterios en la distribución de la tierra. Articulado al anterior se encuentra el concepto de la “función social”, que sería recuperado de la Constitución Política del Estado, y que en el contexto de la época no tenía ningún sentido ni aplicación práctica; por lo tanto, la articulación de ambas premisas otorgaría recién las bases fundamentales para la aplicación de la Reforma Agraria. El “reconocimiento de la propiedad privada” no cuestionaba la aplicación de las políticas aplicadas en períodos anteriores, sino que solamente ratificaría las bases del paradigma de la propiedad establecidos con carácter de continuidad desde principios del siglo XIX; así como el concepto del “derecho originario de la nación” sobre los recursos, complementario al carácter de la visión del Estado-nación impulsado en la generalidad de los países.

Objetivos de la Reforma Agraria de 1953

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando, para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutaban de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo.
- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas.
- d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños u medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda

- técnica u abriendo posibilidades de crédito.
- e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas científicas indispensables.
 - f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada, en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviana.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

La Reforma Agraria definió no solamente políticas para la distribución de la tierra sino que éstas se encontraban integradas a acciones complementarias relativas a la promoción del desarrollo productivo en el área rural en combinación con acciones para la conservación de los recursos naturales. El propósito de nuestro análisis no es el de establecer la efectividad o no de estas acciones que fueron desde todo punto de vista insuficientes, sino solamente el de realizar una revisión de las disposiciones legales relacionadas con la distribución de la tierra a objeto de determinar su efectividad y los escenarios que conformarían a finales de la década de 1990, momento en el cual el modelo de la Reforma Agraria es cuestionado por los poderes del Estado entendiendo que éste ya había llegado a su agotamiento, luego de varios intentos por complementarlo con reglamentos ausentes y reorganizar el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Existe una apreciación general en sentido de que el acomodamiento de los sistemas de tenencia de la tierra responden necesariamente a un modelo de desarrollo o a una cuestión agraria que tiende a armonizar los factores productivos. En este sentido se pretendió desvincular la relación estática relacionada con el vínculo forzoso de los colonos a la tierra que impedía la movilidad de la mano de obra, en un momento en que el primer modelo de la corriente liberal llegaba a su agotamiento, impulsado básicamente por factores externos.

La liquidación del sistema servidumbral serviría como el contexto apropiado para iniciar en el país las propuestas ya acuñadas en el segundo modelo de la corriente liberal, y perfilar tímidamente un país con características agropecuarias complementarias a la actividad minera, en la perspectiva del nacionalismo revolucionario basado en la consolidación de un Estado-nación con características homogeneizadoras. En este marco, una premisa con características transversales, y escondida en la anterior, hacía referencia a la "incorporación del campesinado a la vida nacional", la misma que pese a la persistencia de los gobiernos posteriores a la revolución nacional, parecía haber sido poco lograda. Premisa que ha producido profundos cuestionamientos a nuestra concepción de país de fines del siglo XX y que coincidió con una nueva modificación de la dinámica socio-económica global a la que se necesitaba articular con una nueva definición de las políticas de tierras.

La propiedad sobre los recursos, en un país como Bolivia donde la principal fuente de generación de ingresos y divisas está constituida todavía por la exportación de recursos naturales renovables y no renovables, adquiere una importancia trascendental. La Ley 1715 se encontraría por lo tanto al centro del debate y con una versión reeditada de los planteamientos de las comunidades de fines del siglo XIX, aunque con un nuevo escenario, el de las tierras bajas, y en menor grado en el occidente, y en el marco de las

nuevas corrientes liberales de carácter global que promueve la incorporación de este recurso a la dinámicas del mercado.

La Reforma Agraria y la Bolivia dual (Alfredo Ovando Candia)

“Reforma Agraria no es solamente la parte jurídica. Es verdad que es esencial el darle la legalidad, la tenencia de la tierra, la distribución de la tierra, mas, reforma agraria no queda solamente en la distribución del título, en que el campesino recibe ese título y pueda tenerlo en un marco en su casa. Repito, es esencial, pero es una parte solamente. La Reforma Agraria tiene finalidades superiores, y esa finalidad condensada en una palabra es la asimilación del campesino a la vida nacional. En alguna oportunidad dije y hoy lo reafirmo: **Bolivia se caracteriza por tener una sociedad dual, es decir dos sociedades.** Una pequeña, minoritaria todavía que está activa en la vida nacional, y una extensa y grande, marginada de la vida nacional, que es el campesinado, La Reforma Agraria tiende a que esa sociedad marginal se incorpore a la sociedad activa y entonces el país adquiera su verdadera forma teniendo una sola sociedad.

Nota: Extracto del discurso de Alfredo Ovando Candia, Presidente de la República en ocasión de la inauguración de máquinas IBM del Consejo Nacional de Reforma Agraria.

Fuente: CNRA, 1970

En este contexto, existe una relación importante que la destacamos, respecto a la distancia que siempre existe entre “el papel y la práctica”, es decir, entre lo legislado y lo evidentemente aplicado, como producto de la interpelación constante de los actores sociales y de los propios ejecutores de las políticas a las disposiciones legales establecidas. Muchas de las disposiciones no responden a las soluciones establecidas por los propios beneficiarios de las políticas; las normas e instrumentos se aplican parcialmente y de manera aislada, o las políticas e instrumentos son recreados en su ejecución; conjunto de factores que constantemente crean distorsiones menores y mayores y conforman escenarios no previstos, e incluso en contra de los objetivos establecidos por las Reformas Agrarias. Por ello, con matices menores, se puede encontrar una reiteración de los objetivos de las políticas de tierras en diferentes períodos históricos.

A fines del siglo XX existe por tanto una reedición de algunos de los objetivos ya previstos en la Reforma Agraria de 1953 en sentido de garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, promoviendo una estructura de tenencia equitativa con prioridad para campesinos e indígenas y una utilización eficiente y sostenible del suelo y otros recursos. Sin embargo, y de manera estructural a la propuesta en las políticas de tierras formuladas para el país, a mediados de la década de 1990, se integran propósitos fundamentales del paradigma general de la época, en sentido de facilitar el funcionamiento de un mercado legal de tierras, entendido éste como el resultado directo de la seguridad sobre la propiedad de la tierra y un medio que permite –en mayor o menor medida- la democratización en el acceso a los recursos, objetivo mediatizado por el hecho de que la tierra asume un carácter integral mediatizado por relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas.

Por otra parte, las distorsiones en el acceso a la tierra se complementan con un propósito ya establecido a partir de principios del siglo XX, y que cada vez se hace más difícil de cumplir debido a la dificultad de poner en práctica programas de asentamientos humanos, las conductas regionales y las más de las veces “regionalistas” dirigidas a favorecer con sus recursos a su propia población local, desarrollando una posición contraria respecto a la movilidad poblacional y al hecho de que los recursos del país deben favorecer por igual a todos, así como por los procesos lentos de identificación de tierras fiscales.

Políticas de tierras rurales (1994)

En 1994, en coordinación con la Secretaria Nacional de Planificación, Intervención del CNRA-INC y MDSMA, se elaboró el documento de “Políticas de Tierras Rurales”, basando estas políticas en los siguientes principios y objetivos:

- a) Otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas.
- b) Garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal
- c) Promover una estructura de tenencia equitativa, priorizando el acceso a la tierra de campesinos e indígenas sin tierras.
- d) Promover la utilización eficiente y sostenible de la tierra y de otros recursos naturales.
- e) Impulsar y establecer un sistema jurídico institucional transparente, ágil y despolitizado para la administración del recurso tierras en general, y de la justicia, en particular
- f) Identificar y reservar tierras aptas para futuros asentamientos humanos.

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1995b

Los objetivos formulados en la actual política de tierras han sido evaluados muchas veces como contradictorios; sin embargo, éstos constituyen solamente las referencias generales para la formulación y ejecución de las disposiciones legales sobre tierras, en el entendido que uno u otro puede ser priorizado como producto de la definición, articulación y efectiva aplicación de los instrumentos previstos para su logro.

4.2.1 El derecho originario de la nación

El artículo primero del Decreto Ley de Reforma Agraria del 53 mencionaba: “*El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la Nación Boliviana*”. Este principio está relacionado de manera diferente en las anteriores Constituciones Políticas del Estado y la presente, haciéndose un uso indistinto de la propiedad de los recursos como derecho originario del Estado y de la nación boliviana.

Consideramos que Urquidi (1969) realiza una explicación relativamente simple de este principio, relacionada con las distinciones en el uso de ambos términos en el siguiente

sentido: *“Hay quienes piensan que esta disposición supone la “nacionalización” de la tierra, y por tanto un implícito desconocimiento de la propiedad privada sobre el suelo... el citado artículo de nuestra ley no estatiza la tierra, es decir, no la transforma en propiedad del Estado, lo único que hace es declarar que el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, entendidos como la base física de un agregado social, pertenecen por derecho originario a la nación” (no estatiza la tierra, es decir no la transforma en propiedad del Estado” (Urquidi, 1969).*

En esa dirección aclaratoria y dirigida a aclarar precisamente dicha diferencia, la vigente Constitución Política del Estado (1995) manifiesta lo siguiente: *“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, CPE).* Por tanto, se deduce que la concepción de este principio está relacionada con el hecho de que el Estado es el órgano representativo de la nación (en el sentido clásico tanto del Estado-central como del Estado-federal) en el orden jurídico y político.

Las disposiciones legales también han definido el tipo de recursos a que se hace referencia en el artículo mencionado anteriormente; en este sentido, la Constitución Política del Estado vigente menciona: *“I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento; II. La ley establecerá las condiciones de ese dominio, así como las de su concesión y adjudicación a particulares” (art. 136, CPE).*

En este sentido todas las leyes sectoriales aprobadas sucesivamente han establecido dichas condiciones por las que cada recurso (renovable y no renovable) está sujeto a un régimen especial; tomando en cuenta además el artículo 170 de la CPE dirigido a establecer y regular el régimen de explotación de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación e incremento, lo cual significa que cada recurso debe estar sujeto a un régimen especial. En el caso del recurso tierra, el régimen de distribución y/o asignación de las tierras fiscales se encuentra en la actualidad dividido entre el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como la instancia responsable de la dotación y adjudicación de tierras fiscales; la Superintendencia Agraria que tiene la facultad de otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo; y la Superintendencia Forestal que otorga las concesiones forestales.

4.2.2 La función social y económica social de la propiedad

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

En este sentido, el carácter absoluto de la propiedad: *“La propiedad es un poder jurídico que permite usar gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico”* (art. 105. CC, 1975), ya estuvo restringido a partir de las Constituciones de 1938 y 1945, respectivamente, al disponerse que: *“la propiedad es inviolable siempre que cumpla una función social”*. Las Constituciones posteriores de 1961, 1967 y 1995 no hacen sino ratificar dicho principio. La CPE vigente determina: *“Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”* (art. 22). La ley 1715 ratifica este principio y la Conferencia Episcopal de Bolivia en su carta pastoral (2000) *“Tierra: madre fecunda para todos”*, destaca el importante valor de esta norma.

Con este principio no se le otorga a la función social el carácter de una simple limitación del derecho de propiedad, sino que se reconoce en ella una condición esencial para legitimar la existencia de tal derecho, condicionando al mismo no sólo el ejercicio de la propiedad, sino también la estructura de ésta en todos sus elementos y aún en su régimen. Este principio constitucional no se aplica sino desde 1953, ya que hasta entonces la estructura agraria imperante estaba basada en el régimen feudal de la tierra, contraria a este postulado, debido a que es recién la Reforma Agraria de 1953 la que modificó, en sus propias palabras, la organización feudal de la tierra como fuente de explotación inhumana para el hombre, debido al sistema servidumbral del trabajo impuesto a los campesinos.

El principio de la función económico-social es introducido en la Constitución de 1961, ratificado en las posteriores y en la vigente. La misma señala que: *“La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económica social de acuerdo con los planes de desarrollo”* (art. 169, CPE). *“La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumpla una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa”* (art. 22, CPE).

“El solar campesino, la pequeña propiedad, y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra. La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario” (art. 2.I y II, Ley 1715).

Los principios de la “función social” y “función económico-social” son incorporados tempranamente en la legislación agraria boliviana, sin embargo, los mismos no se ciñen a preceptos predeterminados, por lo que su aplicación y sus alcances pueden restringirse o ampliarse dependiendo de los alcances que se establezcan en cada caso, los cuales no están determinados en ninguna ley o reglamento, por lo que ningún propietario ha sido sancionado por no cumplir con estas funciones, a

excepción de las hechas en los procesos de afectación en la aplicación de la ley del 53. En la actualidad, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha aprobado el documento guía para el verificativo de la función económico-social (RA INRA 184/99. Diciembre 2, 1999).

El concepto del uso sostenible de la tierra conforme a su capacidad de uso mayor empleado en la ley 1715 ya fue de alguna manera establecido en el Decreto de la Ley de Reforma Agraria de 1953, la misma que dispone: "*Hasta que el país disponga de los estudios y planos agrológicos se establecen cinco categorías de tierras (terrenos de primera clase, segunda, pastizales de buena clase, terrenos de escasa fertilidad y terrenos inaprovechables)*" (art. 100.IV, DL 3464. Agosto 2, 1953). En la práctica estas categorías no se concretizaron. El DS 24124 del 21 de septiembre de 1995 que aprueba el PLUS del departamento de Santa Cruz considera la necesidad de establecer instrumentos reguladores de uso del suelo en los departamentos del país que permitan planificar, racionalizar y optimizar el uso de la tierra de acuerdo a sus aptitudes y potencialidades, en el marco de lo dispuesto por los artículos 100, 148 y 150 del DL 3464 del 2 de agosto de 1953; definiendo al Plan de Uso del Suelo (PLUS) como el instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial. El PLUS delimita espacios geográficos y asigna usos al suelo para optimizar los beneficios que éste proporciona y tiene por objetivo alcanzar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables. En la actualidad no todos los departamentos cuentan con el PLUS.

De acuerdo a la Ley 1715 la Superintendencia Agraria está facultada a regular y controlar el uso y gestión de la tierra en base a los principios del desarrollo sostenible, y certificar el uso mayor de la tierra, para lo cual ha desarrollado el "Sistema de Certificación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (S-CUMAT)". De acuerdo a la Ley Forestal la Superintendencia Agraria es la institución reguladora de los Planes de Ordenamiento Predial (POP), los cuales están sujetos a la aprobación y fiscalización de esta instancia. El POP es un instrumento técnico de regulación del uso y gestión de la tierra para cada usuario en función a las aptitudes específicas de su terreno para permitir su mejor aprovechamiento agrícola, pecuario y forestal (SI-A, 2000a y 2000b).

El PLUS y el S-CUMAT se aplican simultáneamente para propósitos similares; sin embargo, frecuentemente el uso del suelo de una unidad territorial asignado en el primero no coincide con el uso establecido en el segundo. Esta dualidad en la definición del uso del suelo conduce a errores de utilización de los recursos del suelo e incluso a una superposición de derechos de uso. A este respecto se necesita un instrumento legal que privilegie el PLUS o el S-CUMAT (Patiño, 2000).

Se entiende por ordenamiento territorial al proceso de organización del uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible y tiene por objeto armonizar el bienestar de la población con la optimización del aprovechamiento de los recursos existentes, articulando la dimensión espacial con los intereses sectoriales, departamentales y municipales (RS 217075. Junio 5, 1995).

“La expropiación de la propiedad agraria procede por causas de utilidad pública calificada por ley o cuando no cumple la función económica-social, previo pago de una justa indemnización, de conformidad con los artículos 22 párrafo II, 166 y 169 de la CPE. En el primer caso, la expropiación podrá ser parcial; en el segundo, será total” (art. 58 Ley, 1715).

“Son causas de utilidad pública: 1) El reagrupamiento y redistribución de la tierra; 2) La conservación y protección de la biodiversidad; y, 3) la realización de obras de interés público. El solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente que, por su especial naturaleza, cumplen una función social, sólo podrán ser expropiadas por las causas de utilidad pública de conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público. Esta excepción se aplica únicamente a las tierras tituladas por el SNRA o el INC como solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunal o tierra comunitaria de origen y, en ningún caso, a las propiedades tituladas como medianas o empresas agropecuarias, que hubiesen sido divididas por efecto de contratos o sucesión hereditarias” (art. 59.I, IV Ley 1715) .

“Durante la vigencia del saneamiento de la propiedad agraria sólo podrán expropiarse tierras saneadas” (art. 300.III, DS 25763).

El 5 de mayo de 2000 fue abrogado el DS 24784 y se aprobó un nuevo reglamento de la ley 1715 por DS 25763, regulando el procedimiento de expropiación de la propiedad agraria aplicable por el INRA en los siguientes casos: incumplimiento de la función económica social de la tierra; b) reagrupamiento y redistribución de la tierra; y, c) conservación y protección de la biodiversidad, como causa de utilidad pública. Se excluye del ámbito de aplicación de los incisos a y b, la expropiación de tierras tituladas como solares campesinos, pequeñas propiedades, tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias o colectivas (art. 300, DS 25763).

Esta disposición viola y es contradictoria a la ley 1715 por cuanto ésta establece que *“son causales de utilidad pública la conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público”* (art. 59, ley 1715). El solar campesino, pequeña propiedad y tierras tituladas colectivamente pueden ser expropiadas por estas causas. Asimismo el empleo sostenible de la tierra así como la conservación y protección de la biodiversidad son aspectos centrales del cumplimiento de la función económico-social en materia agraria. En este caso el reglamento no tiene ningún efecto jurídico o legal.

La propiedad, al constituirse en un derecho humano inviolable e inherente a cada persona, es y debe ser constitucionalmente protegida por el Estado, el cual debe procurar continuamente - mediante una oportuna acción legislativa y de gobierno - su adecuación, actualización y normalización para que sea en todo momento un derecho apto para el cumplimiento de su fin, poniendo en armonía el interés individual con el de las presentes y futuras generaciones, concepto que aplicado a la propiedad de la tierras se encuentra íntimamente articulado al del desarrollo humano y sostenible. Con relación a la aplicación del principio de la función social y función económico-social

en las disposiciones de la Ley 1715, la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en fecha 18 de septiembre de 1997, demandó la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1715. Esta demanda fue presentada a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, todavía sin resolución. A continuación se hace referencia a los puntos más importantes de esta demanda.

Demanda de inconstitucionalidad de la ley 1715

La CSUTCB ha demandado la inconstitucionalidad del art. 59 de la ley 1715 y arts. 310 y siguientes del Decreto Reglamentario 24784, aprobado el 31 de julio de 1997, con el siguiente fundamento:

El art. 171 de la CPE, dispone: *“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”*.

Por su parte, el párrafo III del art. 3 de la ley 1715, establece: *“...la denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígenas, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante ley 1257 de 11 de julio de 1991”*.

De otro lado, cabe destacar que los arts. 3 y 41 de la ley 1715, contienen disposiciones relativas al carácter inembargable, inalienable e imprescriptible del solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales, lo que significa que todas ellas gozan de la protección del Estado.

Ahora bien, el art. 58 de la ley 1715, establece la expropiación de la propiedad agraria *“... por causa de utilidad pública calificada conforme a la ley o cuando no cumple la función económica social, previo pago de una justa indemnización...”*, y el art. 59 de la misma ley, en su párrafo I, establece las causas de utilidad pública del siguiente modo:

1. *El reagrupamiento y la redistribución de la tierra;*
2. *La conservación y protección de la biodiversidad;*
3. *La realización de obras de interés público”*.

Más adelante, el párrafo IV del mismo artículo determina: *“El solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente (...) sólo podrán ser expropiadas por las causas de utilidad pública 2 y 3 del párrafo I “; es decir, por la biodiversidad y por la realización de obras de interés público. Similares disposiciones se encuentran en el art. 310 del DS 24784. Lo anterior significa, en primer lugar, que todas aquellas seguridades que la CPE (en su art. 171) y la propia ley 1715 (en sus arts. 3 y 41) establecen a favor de los pueblos indígenas, dejan de tener efectos positivos para los pueblos indígenas y campesinos, en la medida en que sus tierras pueden ser objeto de expropiación.*

En segundo lugar, debemos señalar que la expropiación procede mediante la puesta

en ejecución de mecanismos absolutamente discrecionales o favor de autoridades que pueden ser objeto de presiones de variado tipo, lo que puede traducirse en la expulsión de pequeños propietarios de su hábitat, desconociendo el derecho de las personas al trabajo y a la propiedad.

En tercer lugar, debe quedar claramente establecido que la protección de la biodiversidad no solamente corresponde al Estado, sino al conjunto de la sociedad y que, en orden de ello, los pueblos indígenas han demostrado, a lo largo de toda su historia, que mantienen una relación de respeto con la naturaleza, cosa que no ocurre por ejemplo con diferentes tipos de empresas que, inmersas en la lógica de la competitividad y la rentabilidad, buscan prioritariamente el lucro, sin importarles la depredación de los recursos naturales.

Finalmente, debe quedar claro que por encima de la protección de la biodiversidad (que puede ser utilizada en función de intereses económicos muy fuertes), está la protección que la Constitución y las leyes establecen a favor de las personas individuales y los pueblos indígenas como se desprende por ejemplo del contenido de los arts. 7 y 35 de la Constitución, el primero de los cuales establece los derechos fundamentales de la persona en tanto el segundo determina que *“las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”*.

En lo que hace a la causa de expropiación *“por la realización de obras de interés público”*, cabe la misma argumentación anterior, en la medida en que, al estar la expropiación sujeta al poder discrecional de determinadas autoridades, bajo el rótulo de *“interés público”*, pueden ejecutarse obras que vayan en directo perjuicio de los intereses de los pueblos originarios y su derecho al uso de sus recursos naturales, el Estado tiene la obligación de proteger los derechos económicos de tales pueblos. En ese sentido, un *“interés público”* no puede estar por encima de los intereses de los pueblos indígenas. La posibilidad de que un pueblo indígena sea expropiado por razones de *“conservación de la biodiversidad”* o de *“realización de obras de interés público”*, es contraria a la CPE.

Por lo demás el art. 59 de la Ley 1715 y los arts. 310 y siguientes del DS 24784, violan flagrantemente el art. 169 de la CPE que establece: *“El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley”*.

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

4.2.3 Propiedad privada

El Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 reconoció tanto la propiedad individual como colectiva, al determinar que reconoce y establece la propiedad privada concedida a favor de las personas naturales o jurídicas, entre ellas la propiedad de las comunidades indígenas al otorgarles el carácter de propiedad privada poseídas en conjunto por dichas comunidades (DL 3464. Agosto 2, 1953). Sin embargo, el ejercicio de este derecho estaba determinado por lo dispuesto en la ley Civil y DL 3464. En todo

caso no resulta apropiado que la propiedad agraria establecida en la Reforma Agraria tenga que regirse por las leyes civiles.

Este reconocimiento no es modificado por la ley 1715, disposición legal que manifiesta lo siguiente: “*Se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada a favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a las leyes*” (art.3.1, Ley 1715).

En la práctica existe una trilogía entre los principios de la propiedad privada, la función social y económico-social con el de *la tierra es de quien la trabaja*. La propiedad privada está garantizada siempre y cuando cumpla una función social y económico-social (art. 22, CPE), y en el proceso de saneamiento correspondiente a la aplicación de la ley 1715, el verificativo de la función económico-social está vinculado al trabajo de la tierra.

3.2.4 La tierra es de quien la trabaja

Se ha mencionado anteriormente que la Reforma Agraria de 1953 tuvo como propósito central la liquidación del latifundio y las formas de explotación servidumbral (que en palabras del DS 3464 se refiere explícitamente al sistema feudal), en este sentido se estableció que: “*Los campesinos que hubiesen sido sometidos al régimen de trabajo y explotación feudal (en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, y otros) son declarados propietarios de las parcelas que poseen y trabajan*” (art. 78, DL 3464. Agosto 2, 1953), lo cual se tradujo directamente en la ruptura del vínculo servidumbral entre campesinos y hacendados.

El argumento central desarrollado en esta disposición legal estaba relacionado al hecho de que la tierra en manos de la clase feudal era, antes que un medio de producción, un instrumento de especulación, percibiendo adicionalmente una renta a costa del trabajo de los campesinos². Como resultado de la aplicación de la Reforma Agraria, el principio de *la tierra es de quien la trabaja*, tampoco llegó a modificar la causa esencial de la renta, tomando en cuenta que ésta se constituye en un factor inherente a la propiedad privada de la tierra, pero sí tuvo la virtud de anular un sistema inhumano de percepción de la renta a través de la renta en trabajo y especie.

Como se ha anotado anteriormente, este principio fue desarrollado para hacer frente a un modelo que había incorporado la mano de obra gratuita de los colonos a las haciendas, creando un importante precedente para la interpretación y comprensión de la función económico-social en períodos históricos posteriores. La interpretación de este principio en otros contextos, por lo mismo, puede dar lugar a aproximaciones inapropiadas y exageradas.

Este postulado mencionado en la Reforma Agraria de 1953 fue incorporado en la Constitución Política del Estado de 1961 y se mantiene en la vigente, el mismo que dispone que: “*El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria*” (art. 166). Tal como se establece en el anterior artículo, el trabajo es la fuente de adquisición de la propiedad durante el proceso de saneamiento, y no así concluido éste, momento en el cual la tierra es subastada o dotada y este principio ya no permanece vigente. Sin embargo, el mismo continúa siendo válido para la conservación de la propiedad, durante y después del saneamiento, el cual se verifica a

través del cumplimiento de la función económico-social.

“Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo. El cumplimiento de obligaciones tributarias, relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada” (art. 52, ley 1715).

“La base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. En lo demás se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días del vencimiento del plazo legalmente establecido con carácter general para la declaración y pago del impuesto” (art. 4.I, Ley 1715).

“El solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, están exentos del pago del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria, de acuerdo a lo que dispongan las normas tributarias en vigencia” (art. 4.III, Ley 1715).

El año de 1990 (en el gobierno de Paz Zamora) ya se determinó la exclusión del pago del impuesto a la propiedad rural a las comunidades originarias, ex haciendas, nuevas, ayllus, capitanías, tentas, pueblos indígenas, grupos étnicos, tribus selvícolas y otras formas de propiedad colectiva y/o proindivisa que forman parte de las comunidades y a aquellos propietarios individuales cuya extensión de terreno estaba comprendida dentro los mínimos no imponibles (DS 22588. Agosto 30, 1990). Exclusión que es ratificada en la disposición legal 1715.

Ya en el momento de aprobarse la ley 1715 se produjo la reducción al impuesto a la tierra determinándose que el impuesto se aplique con el 50% de las alícuotas fijadas en la ley Tributaria. Las disposiciones de la ley 1715 relativas al pago de impuestos han sido modificadas por la ley 2064 de Reactivación Económica del 3 de abril del 2000, como sigue: *“La base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones y mejoras introducidas al predio cuando éstas hayan sido destinadas a la producción agropecuaria. En los demás se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto”.*

La ley Tributaria manifiesta que el impuesto a la tierra debe ser cobrado mediante el sistema del auto-avalúo hasta que el país cuente con un sistema de catastro rural (art. 55, Ley 1606. Diciembre 26, 1994); el cobro del impuesto a través de este sistema también está dispuesto en la ley 1715. Sin embargo, si la finalidad del saneamiento es el catastro rural legal y entendiendo a éste como el conjunto de datos que caracterizan a las parcelas o predios existentes en el área rural del territorio nacional, englobando sus aspectos físicos, jurídicos y económicos (INRA, 1998), el país también contará, a la finalización del saneamiento, con un sistema de información tributario rural.

El principio de la demanda de inconstitucionalidad de la CSUTCB, expuesto a continuación, en sentido de que el trabajo conserva el derecho de la propiedad

agraria a través del cumplimiento de la función económico social y no así por el incumplimiento del pago de impuesto a la propiedad inmueble es constitucionalmente correcto. El no pago de impuestos tiene que estar sujeto a multas conforme a lo dispuesto en la Ley Tributaria.

Demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1715

La CSUTCB demandó la inconstitucionalidad de los arts. 52 y 54 párrafo I de la Ley 1715 y arts. 347 y 354 del Decreto Reglamentario 24784, con el siguiente argumento:

Partiendo del principio constitucional expresado en el art. 166 de la CPE, que determina: "*Artículo 166.- El trabajo es la base fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras*", resulta evidente que al ser el trabajo la condición inexcusable, no solamente para la adquisición sino también para la conservación de la propiedad agraria, éste y no otro debe ser el elemento que determine el abandono del derecho propietario de la tierra.

Sin embargo, y transgrediendo de manera abierta esta disposición de la CPE, los arts. 52 y 56 párrafo I de la ley 1715 determinan: "*Artículo 52.- (causal de reversión): Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras. El cumplimiento de obligaciones tributarias, relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada. El incumplimiento de las obligaciones tributarias referidas en el párrafo anterior, en el plazo y montos emergentes de la aplicación de esta ley y de normas tributarias en vigencia, por dos o más gestiones consecutivas, es presunción de abandono de la tierra*". "*Artículo 56.- (Hipotecas y gravámenes): Los acreedores hipotecarios podrán pagar el impuesto de la propiedad inmueble agraria por cuenta de sus titulares antes de que se produzca la causal de reversión por abandono de la tierra...*"

La causal de reversión contenida en el primer párrafo del art. 52 es correcta, pues está determinada por el abandono de la tierra, pero los párrafos sucesivos establecen que no es el trabajo, sino el pago de los impuestos, el parámetro para definir si la tierra ha sido o no abandonada, es decir, si está cumpliendo la función económico-social establecida en el art. 169 de la CPE para la mediana propiedad y la empresa agropecuaria y aclarada por el art. 7 párrafo II de la Ley 1715, que define esta función como "*el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo (...) en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario*".

Pero más grave aún es el hecho de que, además de supeditar la determinación del abandono a una presunción definida por el incumplimiento de las obligaciones tributarias, o sea a una acción pasiva, no ligada a la producción y que por supuesto dista mucho de ser una función económico-social, concede a los acreedores hipotecarios la posibilidad de que, a través del pago de impuestos por cuenta de sus deudores, conserven la tierra al quedar eliminada la causal de reversión. Los arts. 347 y 354 del Decreto Reglamentario 24784 ratifican y consolidan estas disposiciones, por lo que se constituyen también en violatorios del ordenamiento legal vigente.

Todo ello evidencia de manera más clara que no es el trabajo lo que define la conservación de la tierra, por lo que el pretender que su aplicación significará afectar no sólo los intereses, sino los derechos constitucionales de un porcentaje mayoritario de la población boliviana conformado por el campesinado, colonizadores y pueblos indígenas, poniendo en riesgo incluso su sobrevivencia con estas disposiciones arbitrarias e ilegales, por lo que corresponde por equidad y justicia, que ustedes señores magistrados reestablezcan los derechos violados por esta normatividad, declarando la inaplicabilidad de los arts. 52, 56, parágrafo I de la ley 1715 y arts. 347 y 354 del Decreto Reglamentario 24784, por su manifiesta inconstitucionalidad”.

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

4.3 Marco institucional: Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)

En julio de 1953, el poder ejecutivo se abocó al estudio del proyecto de Decreto ley de la Reforma Agraria (3464). En esa oportunidad, algunos miembros del gabinete decidieron suprimir a la Presidencia de la República como órgano ejecutor de la Reforma Agraria, sin embargo el planteamiento usado para mantenerlo fue el de Julio Alberto D´avis, miembro de la subcomisión administrativa de la Comisión de Reforma Agraria, quien manifestó: *“en orden a la ejecución de la Reforma Agraria no importa subestimar su alta investidura; sí, por el contrario, lo sitúa protectoramente en la cúspide de la pirámide jerárquica, aunque ello demande, de su parte, mayor labor gubernativa y no administrativa que, por otra parte, no sería mayormente caudalosa, habida cuenta que el Presidente solamente conocería las causas agrarias cuando se plantease el recurso extraordinario de revisión, para abrirse recién la competencia de la vía contencioso-administrativa”* (D´avis, 1959).

El 2 de agosto de 1953 fue creado el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) como el organismo superior para la ejecución de la Reforma Agraria, compuesto por: a) El Presidente de la República; b) El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) integrado por nueve miembros³; c) Los Jueces Agrarios; d) Las Juntas Rurales de Reforma Agraria; y, d) Los Inspectores Rurales.

El Presidente de la República, como la autoridad suprema y fiscalizadora del SNRA, tenía la responsabilidad de resolver en definitiva y con potestad propia, las cuestiones emergentes de la aplicación del Decreto Ley de Reforma Agraria y sus disposiciones complementarias (DL 3464. Agosto 2, 1953). A los pocos días se dictó el DS 3471 donde se estableció que contra las resoluciones de las Salas del CNRA, procedía el recurso extraordinario de reconsideración ante el CNRA⁴.

Atribuciones del CNRA

- a) La planificación integral y superior en materia agraria y campesina.
- b) La elaboración reglamentaria del Decreto Ley de Reforma Agraria, mediante el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo.
- c) El conocimiento, en grado de apelación de las acciones sobre denuncias de tierras.
- d) La concesión de títulos de propiedad a favor de los nuevos beneficiados.

- e) La organización de sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario.
- f) La organización de sistemas de colonización de explotación racional y de mecanización agropecuaria.

El CNRA, contrariando la propia Ley Fundamental “...se atribuyó la función jurisdiccional omnímoda en materia agraria, se convirtió nada más que en una simple judicatura, en la que pronto invadieron los peligrosos virus de la deshonestidad, de la ignorancia y de la negligencia. Así, contrariando el fundamento de su propia existencia, el Consejo no sólo que se redujo a una actividad judicial y rutinaria, sino que la realizó en forma poco ponderable” (D’avis, 1959).

Las Juntas Rurales no estuvieron consignadas como miembros del SNRA en el proyecto original del Decreto Ley de la Reforma Agraria y su incorporación fue propuesta por el Ministerio de Asuntos Campesinos. Las Juntas Rurales fueron las encargadas de iniciar el procedimiento de afectación y dotación de tierras.

Composición de las Juntas Rurales

Las Juntas Rurales se componían de cinco miembros: cuatro permanentes y uno circunstancial.

Miembros permanentes

- a) Un delegado por el presidente de la República -a propuesta en terna por el respectivo prefecto del departamento- rentado y que actuó en calidad de Presidente.
- b) En las capitales de provincia el Subprefecto y en sus respectivas secciones el Alcalde.
- c) Un representante del sindicato agrario de la sección municipal correspondiente.
- d) Un perito o topógrafo.

Miembro accidental

- e) Un representante del sindicato o núcleo de campesinos de la hacienda materia de afectación; en caso de no existir sindicato, la representación corresponde al elegido por la mayoría de los campesinos de la hacienda, que actuaba como Oficial de Notificaciones.

Las Juntas Rurales eligieron de entre sus miembros a quienes actuaron como Secretario y Oficiales de Notificaciones.

Las Juntas Rurales funcionaron hasta diciembre de 1956, fecha en que fueron suprimidas y creados los Juzgados Agrarios Móviles. Los Inspectores Rurales y Sub Inspectores de Trabajo Agrario, a partir de 1953, fueron llamados Inspectores Rurales; además de las atribuciones en materia laboral cumplieron las comisiones que les eran encomendadas por los Jueces Agrarios. Estos funcionarios continuaron dependiendo del Ministerio de Asuntos Campesinos.

Las Juntas Rurales propuestas por el Ministerio de Asuntos Campesinos “...constituirían el mayor riesgo para la ejecución ecuánime, rápida y técnica de la reforma agraria, tanto por la inevitable parcialización que los miembros de tales Juntas tendrían en los casos cuestionados, habida cuenta su extracción unilateral y su sometimiento político, cuanto porque se pretendía atribuirles una función de alto rango jurisdiccional –potestad resolutive en la vía conciliatoria-” (Julio D’avis, 1959). Las Juntas Rurales fueron suprimidas mediante Ley del 22 de diciembre de 1956.

Los Jueces Agrarios eran elegidos por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Mediante el DS 3558 (20 de noviembre de 1953) se dispuso que para ser Juez Agrario era requisito ser ciudadano en ejercicio y abogado con título en provisión nacional, o haber demostrado conocimientos amplios sobre la materia, previo la rendición de un examen ante el CNRA.

En la práctica “las importantísimas y delicadas funciones de esa magistratura se entregaron desaprensivamente – salvadas honrosas excepciones – a ciudadanos improvisados, cambiantes e inexpertos, sometidos a los intereses y directivas de una de las partes en litigio” (D’avis, 1959).

Atribuciones de los Jueces Agrarios

- a) Recibir las denuncias de tierras en la vía contenciosa y conocer en revisión los actos de las Juntas Rurales que no hubiesen sido reclamados.
- b) Conocer esas denuncias y resolverlas en primera instancia.
- c) Conocer en apelación las denuncias de los Jueces de Aguas, y en primera instancia, las causas que determine una ley especial.
- d) Por DS 4057 del 12 de mayo de 1955, los Jueces Agrarios tienen facultades para conocer y resolver los conflictos sobre linderos entre haciendas, entre éstas y las comunidades o las comunidades campesinas entre sí, durante el proceso de la ejecución de la Reforma Agraria.
- e) Conocer las acciones de afectación y dotación de tierras de propiedades particulares.
- f) Ministrar posesión provisional y definitiva a favor de los campesinos dotados y hacer el replanteo en ejecución del proceso agrario.

Fuente: DL 3471. Agosto 27, 1953

Estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)

- a) **Presidente de la República** (autoridad máxima del SNRA).
- b) **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación** (ejerce tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables, SIRENARE, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria).
- c) **Comisión Agraria Nacional.**
La Comisión Agraria Nacional (CAN) es el órgano responsable de proyectar y

proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del SNRA. En cada uno de los departamentos se constituye una Comisión Agraria Departamental (CAD), cuya composición es similar a la nacional, de acuerdo a las características y necesidades de cada región, en función a la estructura departamental descentralizada del Poder Ejecutivo, y de las organizaciones sectoriales de mayor representatividad.

d) El Instituto Nacional de Reforma Agraria.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el SNRA. La Dirección Nacional como máximo nivel de autoridad institucional, es el órgano ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al INRA. Los Directores Departamentales y Jefaturas Regionales son unidades desconcentradas del INRA y realizan sus actividades en coordinación con el órgano central.

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

En el Consejo Nacional de Reforma Agraria existieron representantes de las organizaciones campesinas, tal como sucede actualmente en la Comisión Agraria Nacional y Comisiones Agrarias Departamentales. El vocal del CNRA que representaba a las organizaciones campesinas no representó legítimamente los intereses de su sector y no garantizó la transparencia de la distribución de la tierra. En la actualidad las Comisiones Agrarias no están constituidas en todos los departamentos y donde se han constituido no ejercen su rol y su actuación es deficiente debido fundamentalmente a que la presidencia no debería recaer en el Ministro (a nivel nacional) y en los prefectos (a nivel departamental) pues están impidiendo las convocatorias a las sesiones. Esto supone la revisión de las atribuciones y la reestructuración de estas instancias. En estas condiciones la asignación de mayores responsabilidades a estas instancias no garantiza su cumplimiento.

La Judicatura Agraria

La Judicatura Agraria es el órgano de administración de justicia agraria, y tiene jurisdicción y competencia para resolver los conflictos emergentes de la posesión y derechos de propiedad agrarios, y otros que le señale la ley. La Judicatura Agraria no forma parte de la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria. La Judicatura Agraria es independiente en el ejercicio de sus funciones y está sometida únicamente a la Constitución Política del Estado y a las leyes. La Judicatura Agraria está compuesta por el Tribunal Agrario Nacional (TAN) y los Juzgados Agrarios. El Tribunal Agrario Nacional, es el más alto tribunal de justicia agraria, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República. Está compuesto por 7 vocales, incluido su Presidente; divididos en 2 salas, cada una con 3 vocales. El Presidente sólo integra sala plena. La sede de sus funciones es la ciudad de Sucre.

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

Juzgados Agrarios

Son iguales en jerarquía, con competencia y jurisdicción en una o varias provincias de su distrito judicial.

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

El Tribunal Agrario ha aprobado la Guía de Procedimiento Agrario que en la práctica se constituye en una repetición del código de procedimiento civil. Se necesita un procedimiento agrario especial y especializado debido a que el código de procedimiento civil no puede abordar la totalidad de la temática agraria.

La Superintendencia Agraria

La Superintendencia Agraria no forma parte de la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria y es una entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario.

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996

Aspectos ofensivos e inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera de la Ley 1715

La disposición transitoria primera de la Ley 1715 se constituye en la práctica en un aspecto inconstitucional y ofensivo, por cuanto manifiesta: *“Mientras dure el proceso de saneamiento de la propiedad agraria no podrán ser miembros de la Judicatura Agraria, los ex jueces o ex vocales del CNRA, ni los ex funcionarios del INC”*.

La prohibición elevada a requisito para quienes opten a la Judicatura Agraria atenta contra el principio de la legalidad penal consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado, cuyo inciso 3 expresa: *“Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal, ni la sufrirá sino ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado”*, Esta disposición consagra el principio de legalidad penal, que había sido establecido en la Constitución de Estados Unidos y en la declaración francesa de 1789.

En el campo del derecho penal los principios de legalidad fueron precisados por Anselmo Von Furbach, quien le otorgó la formulación latina tan mentada: *nulla poena sine lege, nulla poene sine crimine, nullum crimen sine pena legali*.

El principio de legalidad implica la prohibición de la ley ex post facto; es decir, que una ley posterior sancione una conducta anterior. También el principio de la legalidad penal como el de la legalidad procesal establecen que nadie puede abstenerse de realizar lo prohibido cuando no está prohibido, y en el requisito prohibitivo impugnado nadie conoce la prohibición en que ha incurrido previamente y como no se conoce la prohibición no puede ser culpable de pena alguna. Contemplando el principio de

legalidad, de no existir tal principio sería imposible un derecho racional, consiguientemente, no existe tal prohibición jurídicamente.

El artículo 17 de la CPE establece que: *“no existe pena de infamia, ni la muerte civil”*. Este artículo también es violado por la Ley 1715. Mas aún, cuando el principio de legalidad penal se complementa con el llamado principio de reserva, consagrado por el artículo 32 de la CPE, que a la letra dice: *“Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no mandan, ni a privarse de lo que ellas no prohíban”*. La prohibición es previa al acto, acción u hecho que se pretende sancionar, porque está prohibida la ley ex post facto, lo cual queda reafirmado en el artículo 33 de dicha Constitución que es taxativa: *“La ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cual lo determina expresamente, y en materia penal cuando beneficia al delincuente”*. Por lo tanto, la Ley 1715 también atenta contra el principio de irretroactividad de la ley.

Quienes han formulado y aprobado la Ley 1715 se han atribuido el papel de jueces contra todos aquellos que estuvieron involucrados en la jurisdicción de materia agraria, cayendo en una osadía inadmisibles, por cuanto condenan y detractan ex post facto a excelsas personalidades que encabezaron el CNRA, como:

- **Ernesto Ayala Mercado:** de conducta intachable y autor del ensayo político que ha sido el primero en definir el fenómeno revolucionario de 1952.
- **Eduardo Arce Laureiro:** personalidad que, junto a los revolucionarios del 52, fue portador de una mística transformadora de la que deben aprender los nuevos proyectistas, políticos y legisladores.
- **Angel Gemio Ergueta y Raúl Alfonso García:** nacionalistas democráticos, combatientes de la gesta de abril de 1952, insobornables e intachables, habiendo fallecido el primero de ellos en la pobreza cuando ejercía la cátedra de derecho internacional en la Universidad Gabriel René Moreno después de haber representado a Bolivia como Embajador en la República Oriental del Uruguay; mientras que el segundo ha dejado un abundante trabajo investigativo sobre las gesta revolucionaria de 1809, autor de la letra del Himno de la Reforma Agraria y asesor en organismos internacionales en varios países de centro América, viviendo en su edad madura con todo honor y dignidad en los Estados Unidos de México.
- **Alipio Valencia Vega:** luchador contra la rosca desde su juventud y compañero de Tristán Maroff, jefe de redacción de Última Hora, polígrafo con una basta producción bibliográfica, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, autor de un Proyecto de CPE, de un tratado de Derecho Político, y que ha terminado sus días modestamente y con todo honor y dignidad.

En este sentido, al haberse aprobado aquel requisito prohibitivo e inconstitucional se incrimina a estas autoridades debido a la torpe conducta de los redactores y legisladores.

4.4 La Reforma Agraria y sus procedimientos

4.4.1 La inafectabilidad

La inafectabilidad, denominada también como consolidación por la costumbre, es la institución por la cual se reconoce a una persona natural o jurídica el derecho de conservar el uso y goce de una propiedad rústica sobre la que, antes de la promulgación del Decreto Ley de Reforma Agraria, era su titular de acuerdo a las leyes civiles (RM 00244. Abril 1, 1966).

Los propietarios, de manera general, para asumir la defensa de sus derechos, estaban obligados a presentar ante el Juez Agrario sus títulos primordiales y la declaración o certificado catastral. Las solicitudes de inafectabilidad de propiedades que tenían la extensión y características de la pequeña propiedad en la zona interandina, mediana y de las empresas agrícolas fueron presentadas ante las Juntas Rurales; y, las relativas a comunidades indígenas ante los Jueces Agrarios.

Cuadro 3.1
Documentación requerida para la inafectabilidad

Documentación	PP	MP	EA	CI
Documentos legales				
1. Título de propiedad inscrito en Derechos Reales				
2. Títulos de Revisita individuales o colectivos, inscritos en Derechos Reales				
3. Plano				
4. Escritura de constitución social o inversión capital suplementario				
5. Nómina de los miembros integrantes de la comunidad y de los agregados				
6. Declaratoria de herederos				
Pago de impuestos				
1. Certificado del pago de impuestos catastral				
2. Comprobante del pago de impuestos a las utilidades de la empresa				
3. Comprobante del pago de contribución indígenal				
Documentación adicional				
1. Planilla del pago de jornales				
2. Planilla de pago de sueldos y salarios				
3. Comprobantes de propiedad (a)				
4. Certificado de trabajo personal de la tierra				
5. Certificado de acreditación de inconveniencia topográfica (b)				
6. Certificado de mejoras en propiedades ganaderas (c)				
7. Comprobante venta de ganado				
8. Comprobante de venta de productos en los mercados				
9. Régimen de trabajo				
10. Balance o inventario estimativo de la gestión en curso				
11. DL 3817. Agosto 28, 1954 (d)				

Fuente: Circular CNRA. Julio 9, 1955.

PP = Pequeña propiedad

MP = Mediana propiedad

EA = Empresa Agrícola

CI = Comunidad Indígena

Notas:

- (a) Maquinaria agrícola, certificado de uso de semilla seleccionada, abonos y otros.
- (b) Certificado que acredita la inconveniencia de la topografía para el uso de maquinaria.
- (c) Si la propiedad es ganadera, certificado de que sus campos son alambrados, que tienen las construcciones necesarias, animales de raza y otros.
- (d) La propiedad ganadera del altiplano y valles se rige por DL 3817 del 28 de agosto de 1954.

La declaratoria de inafectabilidad procedía según el cumplimiento de algunos requisitos por tipo de propiedad, los mismos que estaban referidos a extensión de las propiedades, características del trabajo, número de trabajadores y tipo de contratos, y características tecnológicas de la producción agrícola entre otros.

Fundamentos de la declaratoria de inafectabilidad

Pequeña propiedad

- a) Si su extensión no excede el límite máximo fijado para cada zona.
- b) Si se halla trabajada por el propietario y su familia, sin necesidad del concurso de extraños, salvo carácter eventual.
- c) Si los campesinos asentados en la propiedad han sido incluidos en la dotación realizada en los latifundios próximos.

Propiedad mediana

- a) Si su extensión superficial no excede el límite establecido.
- b) Si poseen un mínimo de cinco trabajadores asalariados, dos contratados en forma permanente o por lo menos durante cuatro meses al año.
- c) Si se utiliza maquinaria agrícola, cuando la topografía de la región no es completamente accidentada.
- d) Si se venden en forma periódica los productos agrícolas y ganado de la propiedad.
- e) Si los ex colonos, sayañeros, pegujales, han sido provisionalmente dotados en las parcelas que ocupaban con excepción de la mediana propiedad y mediante la conciliación entre el propietario y campesinos.

Comunidades Indígenas

- a) Si la extensión de las tierras de comunidad no sobrepasa el número total de las unidades de dotación a que tienen derecho sus integrantes, más las áreas destinadas al cultivo o pastoreo colectivos.
- b) Si la comunidad se halla con tierras en lo proindiviso.
- c) Si los campesinos que sin ser comunarios viven en la comunidad trabajando para los propietarios, han sido dotados en las partes incultivables.
- d) Si la venta de sus productos agropecuarios ha sido periódica.

Empresas Agrícolas

- a) Si su extensión total no sobrepasa el límite establecido para la empresa agrícola.
- b) Si las tierras utilizadas por la empresa son tierras disponibles y no perjudica el asentamiento de nuevos agricultores campesinos.
- c) Si el capital suplementario invertido excede el doble del capital fundiario.
- d) Si los métodos de explotación agropecuaria tienen orientación científica y si se realizan con la utilización de maquinaria agrícola, salvo cuando se trate de una

- propiedad situada en una región de topografía accidentada.
- e) Si el régimen de trabajo es asalariado.
 - f) Si los colonos sometidos a un trabajo mixto han sido dotados.
 - g) Si la producción es vendida en gran escala en mercados de la ciudad.
 - h) Si se emplean abonos químicos, semillas seleccionadas, ganado de raza, y empleo de métodos técnicos en la explotación agropecuaria.
 - i) Nomina de los ex colonos, sayañeros, pegujales, asentados en las áreas de la empresa agrícola y extensión de las parcelas que ellos ocupan.

Fuente: Circular. Julio 9, 1955

De igual manera a lo dispuesto en la ley del 23 de noviembre de 1883 en el sentido de que las tierras de origen consolidadas en la época colonial o mediante Cédulas de Composición son de propiedad de sus poseedores quedando excluidas de las Revisitas, se tiene que disponer que estas comunidades queden excluidas de la dotación pues constituyen propiedades privadas de las comunidades y no tierras fiscales, como lo dispone la Ley 1715, procediéndose a su inafectabilidad.

La ficha catastral tiene que considerar la incorporación de los títulos Revisitarios y las Cédulas de Composición por cuanto estas comunidades no son responsables de que la Reforma Agraria no les haya llegado; en todo caso, la responsabilidad es de algunos organismos del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) que aplicaron la Reforma Agraria de 1953. Esto supone que se están aplicando los mismos procedimientos que en la época de Melgarejo, en sentido de declararlas tierras fiscales, para ser dotadas a sus mismos propietarios y desconociendo su derecho propietario adquirido.

Tomando en cuenta los contenidos de la actual ficha catastral (INRA, 1999) la titulación individual realizada desde la época de las Revisitas es desconocida en el proceso de saneamiento. Esto se constata en la información que es proporcionada a los campesinos con titulación individual en sentido de que el saneamiento les significará el pago de un monto de dinero, si es reconocido en su derecho individual, lo que no sucede cuando transfiere este reconocimiento al derecho colectivo.

No cabe duda -y la revisión de los antecedentes históricos expuestos es reveladora- que la aplicación de las políticas de desvinculación ha producido en el país la parcelación de las tierras de comunidades; este proceso fue reconocido y ampliado con la Reforma Agraria de 1953 al reconocerse la propiedad combinada individual y colectiva, lo que no sucede con la Ley 1715 que obliga a los propietarios a escoger entre la propiedad colectiva o individual; en este sentido ambas formas de propiedad adquieren un carácter excluyente. La actual norma legal desconoce la constitución de las comunidades campesinas e indígenas con parcelas individuales al interior de la propiedad colectiva, lo que significa la exclusión de propietarios individuales en la propiedad comunaria, que son considerados como terceros al interior de su propia comunidad.

Los documentos como la declaratoria de herederos, certificados de defunción, y acreditaciones de identidad, que se exigen en el procedimiento de saneamiento no podrán ser presentados en la mayoría de las comunidades, debido a que la población de las comunidades no cuenta con dicha documentación, aspecto que está relacionado al hecho que en varios lugares del área rural no existen registros civiles,

que la documentación ha sido perdida, o que los usos y costumbres de las comunidades han imperado en mayor medida que las leyes escritas. En este sentido, cuando no se acredite la sucesión se declarará al propietario como poseedor de la tierra y éste debe comprarla.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tiene que desarrollar acciones de coordinación con Cortes Departamentales Electorales, Corte Suprema de Justicia y Policía Boliviana Nacional, creando de esta manera las condiciones más favorables para la obtención de esta documentación. El Ministerio de Justicia, asimismo, tiene que crear oficinas de Defensoría Gratuita de campesinos-indígenas, tal como ocurrió el año de 1943 con el gobierno de Busch, a objeto de precautelar la defensa de los derechos de los campesinos e indígenas.

4.4.2 Afectación y dotación de tierras expropiadas

Una de las principales tareas del Consejo Nacional de Reforma Agraria consistió en la afectación y dotación de tierras expropiadas. La afectación debe ser entendida como la institución mediante la cual el Estado dispone, total o parcialmente, de las tierras rústicas pertenecientes a una persona natural o jurídica y concede su uso y goce a favor de otras personas naturales o jurídicas (RM. Abril 1, 1996). La dotación, por otra parte, es la institución por la cual el Estado concede a una persona natural o jurídica el derecho de uso y aprovechamiento de tierras rústicas, sobre las que no tenía ningún derecho de propiedad antes de dictarse el DL de Reforma Agraria (RM 244. Abril 1, 1966).

La afectación se constituyó en el instrumento para la liquidación del latifundio. La definición del latifundio integra dos puntos de vista articulados entre sí pero que en la práctica hacen referencia a realidades diferentes. Por una parte se hacía mención a las grandes superficies de tierra que permanecían inexploradas, y por otra parte, a aquellas propiedades que se caracterizaban por la existente de un régimen de opresión feudal, dependiendo de la plusvalía de los campesinos en su condición de siervos o colonos. La visión y los alcances de esta definición de latifundio, así como su pertinencia respecto a la realidad actual, deberían haber sido considerados en la Ley 1715.

La Reforma Agraria de 1953, asumió una concepción equivocada respecto del latifundio, debido precisamente a la perspectiva de la época relacionada con la política principal de proceder a la liquidación del régimen feudal del colonato, estableciendo una distinción entre las grandes superficies de tierra trabajadas bajo el sistema del salario o del colonato. En este sentido se privilegió la primera con relación a la segunda, en tanto que la prioridad de las políticas estaba relacionada con la abolición de este régimen y complementariamente con la distribución de la tierra; denominando a la primera como empresa agrícola y a la segunda como propiedad progresista; esta lógica se hizo también evidente al declararse la pertinencia de la inafectabilidad de las empresas agropecuarias con régimen mixto: asalariado y colonato.

Asumir al presente esta definición de latifundio puede llevar a confusiones y apreciaciones erradas respecto al proceso de concentración de tierras en el país. El latifundio, en la Reforma Agraria de 1953. fue encubierto bajo el rótulo de propiedad

progresista; por lo tanto se requiere de una reinterpretación de la definición de latifundio.

Definición del latifundio (Reforma Agraria de 1953)

- a) La propiedad de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana; o,
- b) Por la percepción de la renta fundiaria mediante el arrendamiento caracterizado además en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes, de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta trabajo, determinando un régimen de opresión feudal que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953.

La Reforma Agraria de 1953, no reconoció el latifundio, y para evitar el acaparamiento de tierras no permitió la doble dotación, y la doble propiedad, y la dotación que sobrepase las superficies permitidas en cada una de las zonas del país.

La ley 1715 menciona que el Estado no reconoce el latifundio y no deroga la disposición que define el latifundio como propiedad de gran extensión y régimen de opresión feudal que basa su modelo productivo en la servidumbre.

La ley 1715 no ha avanzado en la definición del latifundio actual; tomando como fundamento lo establecido en la Reforma Agraria de 1953 debe definirse el latifundio como a las superficies que comprenden grandes extensiones de tierras ya sea explotadas, inexploradas, explotadas deficientemente, y aquellas propiedades de cualquier extensión que se trabajan bajo el régimen de la servidumbre. Esta última afirmación tiene su antecedente en la Reforma Agraria de 1953, la misma que ya había establecido que la mediana propiedad era afectable excepcionalmente en las parcelas poseídas por los colonos.

Es imperativo definir al latifundio como a las grandes extensiones de tierras "explotadas", tomando en cuenta que pueden existir en la actualidad propiedades mayores a la empresa agropecuaria que sí están siendo trabajadas.

La ley 1715 no ha tomado en cuenta, asimismo, la situación de servidumbre a la que están sometidas las comunidades guaraníes en el chaco y otras comunidades empatronadas en las barracas de la amazonía. En base a principios de "discriminación positiva" se necesitan introducir mecanismos para que dichas comunidades recuperen y amplíen su tierra al interior de aquellas propiedades que las someten al trabajo servidumbral.

Considerando que esas propiedades no están cumpliendo de manera automática con la función económico-social, si el propietario cuenta con título ejecutorial emitido por el SNRA, ese título tiene que ser anulado y disponer que las comunidades que trabajan en esas propiedades sean definidas como poseedoras de la tierra que trabajan y puedan ampliar su espacio de ocupación al de la tierra revertida.

El reconocimiento de las tierras que actualmente ocupan estas comunidades cautivas, en calidad de poseedores y la mayor parte de ellas cedidas por los propietarios, significará en la práctica reconocer y titular tierras absolutamente insuficientes para el desarrollo de las actividades económicas de dichas familias y comunidades.

La política de afectación de tierras en áreas de latifundio, además del propósito de la afectación articulado a la transferencia de la tierra a favor de los campesinos, tuvo como finalidad la identificación de tierras sobrantes que eran concedidas a favor de la comunidad para futuras asignaciones o a favor de otros campesinos, con derecho preferencial a aquellos de lugares próximos; y, la identificación de tierras despobladas que retornan al dominio originario de la nación.

Categorías de tierras afectadas

- (i) Las tierras expropiadas para adjudicación inmediata son las que, perteneciendo a un propietario mediano o latifundista, se transfieren en forma directa a favor de los campesinos, sin perder en ningún momento su condición de propiedad privada, de manera que los que trabajan la tierra o habitan en ella se convierten en dueños de pleno derecho.
- (ii) Las tierras sobrantes son aquellas que forman parte de un latifundio transferido a los campesinos del lugar y hechas las asignaciones colectivas de las unidades de dotación quedan en poder de la comunidad, como excedente destinado a futuras asignaciones a las nuevas familias, o a favor de los campesinos de los lugares próximos, que tengan derecho preferencial, primero a los que no la poseen y luego a los insuficientemente dotados. En los latifundios que se extiendan hasta zonas despobladas, el derecho de la comunidad a las tierras sobrantes, sólo abarcará una superficie equivalente al triple del total dotado en asignaciones individuales y colectivas. El resto es considerado tierra del Estado, la que podrá ser dotada por el SNRA, con excepción de aquellas zonas que fueron declaradas en reserva para planes de colonización.
- (iii) Las tierras expropiadas despobladas son las que, perteneciendo a un propietario, vuelven a la condición de tierras de dominio público debido a la falta de pobladores con derecho a dotación en la respectiva zona. El Estado se encargará de la nueva concesión de las tierras revertidas a favor de las instituciones y personas particulares que las hagan producir, evitando la constitución del monopolio rural.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

Entre las atribuciones del INRA se encuentra: *“Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas*

clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general" (art. 18.5, Ley 1715).

Una política persistente en la historia del país está relacionada con la identificación de tierras sobrantes o fiscales para su futura distribución. Es así que desde hace más de un siglo se vienen identificando tierras sobrantes, fiscales, o con cualquier otro denominativo, y es un proceso que ya se inició con las Revisitas implementadas el siglo pasado, se prolongó con la Reforma Agraria de 1953 y continúa con la actual Ley 1715. Luego de casi dos siglos de aplicación de las políticas agrarias en el país, estas tierras no terminan de ser identificadas y más aún, se desconoce en la actualidad su magnitud, lo que distorsiona de alguna manera el dimensionamiento y la efectividad de la implementación de un conjunto de instrumentos de política, relacionados sobre todo con la ejecución de programas de asentamientos humanos articulados al reagrupamiento de predios en áreas de minifundio.

La afectación producida con la Reforma Agraria de 1953 fue en la práctica un proceso que estuvo vinculado a factores externos, como resultado de las movilizaciones campesinas, que al mismo tiempo dinamizaron su aplicación pero limitaron su eficacia, dependiendo de las características regionales y de las situaciones particulares, entre las cuales se puede destacar que: a) en muchos casos se procedió a la afectación sin la participación de los dueños de las propiedades afectadas, y en un proceso que no alcanzó a la totalidad de las haciendas, muchas de las cuales fueron consolidadas; y, b) en el caso de las propiedades agrícolas solamente se calificaba a la propiedad por el área cultivable que en ese momento poseían, lo que permitió consolidar propiedades más grandes cuando presentaban áreas no cultivables para esa fecha; y, c) la acciones de afectación fueron gratuitas para el Estado, por cuanto los costos de afectación eran cubiertos por los campesinos y los propietarios, según las modalidades de afectación establecidas.

Las dotaciones de tierras, en el mismo período, como resultado de la afectación de las propiedades que ingresaban a esta condición, también estuvo caracterizada por un conjunto de oportunidades y limitaciones, para colonos y Estado, las mismas que se pueden detallar de la siguiente manera:

- a) Pese a disposiciones posteriores no existió declaratoria plena de propiedad de la tierra para los colonos, por cuanto la tierra dotada se mantenía hipotecada hasta que se completara el pago de la indemnización que correspondía a los propietarios; en este sentido, en la práctica procedió la expropiación de la tierra por parte de los propios colonos.
- b) No se elaboró una lista de los insuficientemente dotados y un inventario de tierras fiscales sobrantes para la compensación a los colonos insuficientemente dotados; tampoco se hizo un control y seguimiento para la realización de nuevas dotaciones en tierras sobrantes; en la práctica no procedieron los mecanismos de compensación establecidos y en muchas regiones se titularon minifundios al otorgarse tierras por debajo de la unidad de dotación referida a los límites de la pequeña propiedad.
- c) En general los hacendados mantuvieron las mejores tierras por cuanto los campesinos no exigieron su unificación y/o traslado a otras tierras disponibles al interior de las haciendas, por lo cual se mantuvieron en las tierras en que se

encontraban con anterioridad a la Reforma Agraria.

4.4.3 Procedimiento para la afectación

La Reforma Agraria de 1953 definió que los trámites de afectación de tierras podían iniciarse ante las Juntas Rurales de Reforma Agraria a petición verbal o escrita de los personeros del sindicato agrario o de los trabajadores de la hacienda. En este marco se reconoció a la organización sindical campesina como el medio más apropiado para garantizar la reivindicación de los derechos de sus miembros y la conservación de las conquistas sociales, y como tal fueron miembros integrantes de las Juntas Rurales constituidas. Posiblemente este es uno de los factores a tomarse en cuenta para comprender la vigencia de la organización sindical en el área rural en el último tiempo.

Las Juntas Rurales de Reforma Agraria funcionaron hasta diciembre de 1956, fecha en que se suprimieron y se crearon los Juzgados Agrarios Móviles. Independientemente de los Juzgados Agrarios, el Consejo Nacional de Reforma Agraria estuvo facultado para organizar uno o más Juzgados Agrarios Móviles⁵, de acuerdo a las necesidades de las regiones y con el propósito de impulsar y agilizar la ejecución del proceso de afectación, asimismo, estuvo facultado para suprimir progresivamente los Juzgados Agrarios. A indicación del Consejo Nacional de Reforma Agraria, los Juzgados Agrarios Móviles se hicieron cargo de un grupo determinado de propiedades que abarcaban la jurisdicción de una central o subcentral campesina, y de un cantón o provincia; dichos Juzgados Agrarios funcionaron en los distritos donde no fueron constituidos los Juzgados Agrarios Móviles.

Independientemente de los Juzgados Agrarios Móviles, el 3 de mayo de 1967 se crearon las Brigadas Agrarias Móviles⁶ a cargo de un Juez Agrario, con el objeto que los trámites de distribución y titulación de tierras fueran realizados en el menor tiempo posible, estas unidades fueron organizadas a través de un acuerdo entre el gobierno de Bolivia y el de Estados Unidos y sus actividades comenzaron efectivamente el 1 de abril de 1968⁷.

En este marco también se establecieron, durante el período de aplicación de la Reforma Agraria, algunas modificaciones en el procedimiento de afectación, tomando en cuenta que de cumplirse textualmente con la forma de citación dispuesta originalmente se perdería tiempo en la realización de todas y cada una de las notificaciones, y el Consejo Nacional de Reforma Agraria tendría que erogar sumas significativas de recursos; por tanto, existió un intento inicial de acomodar los procedimientos a las exigencias de carácter local. Los informes del Consejo Nacional de Reforma Agraria subrayaban que el proceso de ejecución de la Reforma Agraria se agilizó a partir de la constitución de las Brigadas Agrarias Móviles, fundamentalmente en lo que se refiere a la aceleración de su aspecto jurídico, tomando en cuenta que:

- a) Durante los años 1968 y 1969 se habían procesado 117.107 títulos ejecutoriales y aproximadamente 1.031.193 de has fueron afectadas, en comparación a los trámites ordinarios realizados desde 1955 que alcanzaron solamente a 317.787 títulos ejecutoriales beneficiando a 208.181 y afectando 10.106.529.75 has (CNRA, 1970).
- b) Hasta 1970 se elaboraron 30.000 títulos ejecutoriales afirmándose que las cifras

- alcanzadas justificaron plenamente la conformación de las Brigadas Agrarias Móviles (Informe CNRA, 1970).
- c) En 1971 se informó que 23 Brigadas Agrarias Móviles habían iniciado sus operaciones en 26 provincias de todos los departamentos, a excepción de Pando⁸ (CNRA, 1975).
 - d) En 1974 se mensuraron 1.125.613 has más que en 1973 y se aceleraron los aspectos jurídicos a través de la elaboración de aproximadamente 30.000 títulos ejecutoriales (CNRA, 1975).
 - e) En relación a la dotación de tierras afectadas se mencionó que se entregaron más de 17.000 títulos ejecutoriales en el período comprendido entre agosto de 1973 y junio de 1974 (CNRA, 1975).

La evaluación del propio Consejo Nacional de Reforma Agraria respecto a las actividades desplegadas por parte de las Brigadas Agrarias Móviles, también hacían referencia a las dificultades encontradas en algunas regiones del país; es particularmente interesante destacar la nueva resistencia de los comunarios de la provincia Omasuyos a este proceso ⁹ (que ya se había registrado en el proceso de las Revisitas del siglo XIX), y que se repite a finales del siglo XX con las movilizaciones que consiguen la modificación de la Ley 1715 (septiembre del 2000).

Procedimiento para la afectación Juntas Rurales, Jueces Agrarios, Jueces Agrarios Móviles y Brigadas Agrarias Móviles

La Junta procedía a subdividir su distrito en varios lugares de actuación que aseguraran varias propiedades, estableciendo un rol para el trámite de las denuncias de afectación presentadas en relación a su circunscripción territorial, de modo que conocidas y resueltas todas las que correspondían a la primera zona de actuación, pasaran a conocer las de la segunda y así sucesivamente hasta abarcar todas las de su jurisdicción.

Recibida la denuncia, la Junta ordenaba fijar en las puertas de las subprefecturas o alcaldías municipales, las cédulas de citación a los propietarios, con inclusión de copias o extractos de las denuncias e indicando el rol que establecía la Junta Rural. Con el fin de acelerar el procedimiento de afectación, en marzo de 1954, el Presidente del CNRA autorizó a la Junta Rural designar más de un topógrafo.

Constituida la Junta Rural en la propiedad, se notificaba al secretario del sindicato de la hacienda y, a falta de éste, a los campesinos interesados en la afectación para que se elija entre ellos el miembro circunstancial que actuaba como Oficial de Notificaciones, al que después de tomarle el juramento se le entregaba copia de la denuncia y del decreto del señalamiento de día y hora de audiencia para que notifique al propietario; en caso de no ser encontrado, la notificación era entregada al administrador o encargado, con copia de la denuncia en presencia de dos testigos. Si aquellos no estaban presentes, la citación se practicaba por cédula en la casa de hacienda, en presencia de dos testigos. Asimismo se notificaban a los colindantes para que concurrieran si así se estimaban conveniente.

Con 15 días de anticipación, los Juzgados Agrarios Móviles hacían conocer por prensa o carteles fijados en lugar público la lista de propiedades en las que tenían

que actuar, con indicación de fecha. Dicha publicación tenía el carácter de una citación con la demanda y tenía valor legal para propietarios y campesinos; sin perjuicio, el Juzgado Agrario Móvil ratificaba esta notificación, mediante memorandum o en la persona del propietario, o la de su administrador, o mediante cédula fijada en la puerta de la hacienda y en la respectiva alcaldía municipal.

Las BAM antes de intervenir, tenían que realizar una fuerte campaña de propaganda utilizando los medios de comunicación más efectivos según los casos: radio, prensa escrita, afiches, volantes, reuniones, y otros, con el objeto de que la población de la zona se encontrara debidamente prevenida. La campaña de propaganda cumplía el valor de citación legal con la demanda, la que tenía efectos jurídicos para propietarios, campesinos y colindantes.

Constituido el personal del Juzgado Agrario Móvil en la hacienda, con o sin demanda de afectación o inafectabilidad, fijaba día y hora de audiencia y disponía la notificación de los colindantes con 24 horas de anticipación. Cumplida esta diligencia e instalada la audiencia, recibía el juramento del topógrafo, para luego -con o sin la concurrencia de partes- dar cumplimiento al verificativo. Con las Brigadas Agrarias Móviles se consideró innecesario el señalamiento de hora para la realización de la audiencia, debido a que la amplia difusión llenaba suficientemente las formalidades tendientes al conocimiento de las partes interesadas, de haberse iniciado el trámite en determinada causa.

Una vez constituido el personal de la Junta Rural, del Juzgado Agrario Móvil o Brigadas Agrarias Móviles, en su caso, se realizaba la audiencia tomando nota de las personas que se encontraban trabajando y de la función social que pudiera cumplir la propiedad, procediendo a :

- a) Establecer los datos indicados en la denuncia o petición.
- b) Comprobar la lista completa de los colonos o trabajadores, agregando la de sus hijos mayores de 18 años, siendo solteros y 14 años siendo casados, así como de las viudas con hijos menores que vivían en la hacienda.
- c) Verificar la superficie cultivada por cuenta del propietario con especificación del cultivo.
- d) Establecer el número y superficie de las parcelas poseídas por cada trabajador.
- e) Recibir información sobre el número de fundos rústicos que poseía el propietario.
- f) Comprobar el número de sayañeros, arrenderos, pegujaleros, aparceros, enfiteutas, y otros, así como el número de asalariados y el monto del salario que percibían.
- g) Registrar la clase y cantidad de ganado, tanto de la hacienda como de cada uno de los colonos.
- h) Enumerar en forma circunstanciada las maquinarias, herramientas y demás implementos de trabajo, sistema de riego, fertilizantes, semilla seleccionada, y todas los datos que eran necesarios para la posterior fijación del tipo de propiedad.
- i) Verificar la extensión de campos de pastoreo, naturales y cultivados.
- j) Determinar si la propiedad era agrícola, ganadera o mixta, teniendo en cuenta la importancia de una u otra de estas actividades en el trabajo de la hacienda.

El día de la audiencia comparecían tanto los actores como los demandados. Cuando los campesinos no comparecían, se les nombraba a un representante entre los que asistían y si no comparecía ninguno, asumía su representación el Inspector Regional.

Si el propietario no se apersonaba, era declarado rebelde. Los representantes sólo tenían intervención en los trámites de afectación, mientras que en los procesos de dotación se requería la concurrencia personal de los campesinos.

El topógrafo a su vez establecía la extensión total de la propiedad en hectáreas, la superficie cultivada, cultivables y no cultivables, el número y superficies de las parcelas poseídas por cada trabajador, la indicación si la propiedad era agrícola, ganadera o mixta, comprobaba el número de fundos del propietario, y en caso de ser factible verificaba también la extensión y clase de terreno, y levantaba el croquis lo más aproximado posible.

Fenecido el trámite, con o sin conciliación, la Junta Rural remitía el expediente al Juez Agrario. Tratándose de expedientes con acuerdo conciliatorio y sin apersonamiento de partes, dentro de los 5 días siguientes de vencido el término del emplazamiento, el Juez Agrario previa revisión de oficio homologaba el acuerdo u ordenaba la reposición si encontraba infracciones para que se subsanaran. Si apersonadas las partes promoviendo acción contenciosa, cuando el expediente era elevado sin conciliación, la causa se sustanciaba en la vía contenciosa. El actor formalizaba su demanda en el plazo de 5 días, la que corrida en traslado debía ser contestada dentro de otros 5 días. Si existía reconvencción se corrían nuevos traslados que debían ser contestados dentro de 3 días. Si existían puntos de hecho el juez sujetaba la causa a prueba. Si no existían puntos de hecho, o después de cumplido el término de prueba, se dictaba la sentencia declarando procedente o improcedente la afectación en todo o en parte, fijando la superficie afectable, el valor de su indemnización, la forma y extensión de las dotaciones.

Finalizado el trámite de conciliación por las JAM o BAM, el Juez Agrario Móvil dictaba sentencia al día siguiente de la presentación del plano topográfico, que no podía exceder el término de 10 días. En caso que a juicio del juez resultaba necesario prorrogar este término, debido a dificultades técnicas y del terreno, este término podía ser prorrogable mediante auto motivado hasta 30 días, siendo luego exigibles el levantamiento y plano topográfico mediante apremio, sin perjuicio de la imposición de una multa de 10 a 50 mil bolivianos en beneficio del SNRA.

Si surgía oposición, la causa se substanciaba en vía contenciosa. Con escrito de cada una de las partes, el juez sujetaba la causa a prueba en el término de 10 días común a las partes, la que se computaba desde la última notificación. Dentro del término de prueba y con la concurrencia de las partes, podía el juez requerir cuantas diligencias fueran necesarias al esclarecimiento de la controversia, aún de oficio.

Cumplido el término de prueba, y dentro de los 3 días siguientes, se dictaba sentencia declarando procedente o improcedente en todo o en parte la afectación, o la inafectabilidad calificando el tipo de propiedad, fijando la forma y la superficie de las dotaciones individuales, colectivas, área escolar, y otras; con especificación de nombres, valor de la indemnización, así como los traslados e instalaciones.

La Junta Rural actuaba de Tribunal de Conciliación en procura del avenimiento entre propietarios y campesinos. En tal caso se levantaba un acta con todos los puntos del acuerdo, indicando las zonas de afectación, para lo cual la Junta convocaba a una nueva audiencia, en la que propietario y campesinos procuraban en vía conciliatoria un acuerdo directo, indicando la zona y extensión afectable, establecimiento o traslados de caseríos, fijación del área escolar, caminos, tierras de aprovechamiento

común, sobrantes y despoblados, y fijación de unidades de dotación. Acta que era suscrita por la Junta y las partes. En ningún caso la Junta podía autorizar conciliación o acuerdo con infracción de la Ley.

En los casos de los Juzgados Agrarios Móviles y Brigadas Agrarias Móviles, solucionada la controversia jurídica que se suscitaba, y con la opinión técnica del topógrafo, podían proponer a las partes un acuerdo directo para que arreglaran sus derechos discutidos en vía conciliatoria, siempre que las partes se hicieran presentes y que no significase la disminución de los derechos consagrados a favor de los campesinos por la Ley de Reforma Agraria. En caso de inasistencia, se imprimía el trámite contencioso. Si era posible la conciliación, se levantaba un acta con todos los puntos del acuerdo, en la forma antes indicada.

Fuente: DS 3471. Agosto 27, 1953; Ley. Diciembre 22, 1956; DS 7985. Mayo 3, 1967

“Es de competencia de los Jueces Agrarios conocer las acciones de afectación de fundos rústicos que no hubieran sido sometidos a proceso agrario ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria” (art. 39.I.1, Ley 1715)

Es ilusorio pensar que en la actualidad existan este tipo de propiedades, es decir, fundos rústicos que no habrían sido sometidos a un proceso agrario; se puede afirmar que fueron muchas las comunidades aisladas a las que no llegó la Reforma Agraria pero no propiedades particulares.

Con anterioridad a la elaboración de los procedimientos del saneamiento, establecidos en los sucesivos reglamentos de la Ley 1715, debería haberse tomado en cuenta las evaluaciones de los procedimientos adaptados y modificados con anterioridad (y que fueron ejecutados por las Juntas Rurales, Brigadas Agrarias Móviles, y Juzgados Agrarios Móviles), con el propósito de determinar sus aspectos positivos y negativos, así como sus principales cuellos de botella.

Como aspectos positivos del procedimiento mencionado anteriormente, que podrían tomarse en cuenta para agilizar y efectivizar en la actualidad el proceso de saneamiento, se pueden mencionar: a) la difusión de las fechas de ejecución del saneamiento en determinadas áreas; b) la descentralización efectiva del proceso a través de las direcciones departamentales y jefaturas regionales; c) verificativo en el terreno de los datos (función económico-social) y recepción de información sobre el número y superficie de fundos rústicos que posee el propietario (este aspecto en la actualidad no se toma en cuenta por lo que no está incluido en la ficha catastral, pese a su importancia para establecer la existencia o no de acaparamiento de tierras y la doble dotación); y, d) la presencia efectiva en el terreno permitía la constatación de datos imprescindibles para la verificación de la función económico-social (ganado, superficies de cultivo, uso de la tierra, y otros).

No tiene sentido que existan tres modalidades de saneamiento teniendo en cuenta que las finalidades del saneamiento son comunes a las tres. La ejecución de una sola modalidad no imposibilita la categorización e identificación de las particularidades. Esta única modalidad consideraría la obligatoriedad de concluir en el catastro a la finalización del proceso ya que una de las finalidades del

saneamiento es el catastro legal de la propiedad agraria. En la actualidad este aspecto depende de las posibilidades financieras del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tanto se dispone que: *“La información obtenida luego de declaradas las áreas de saneamiento simple y de saneamiento de tierras comunitarias de origen, podrá ser incorporada en la formación del catastro legal, en el marco de las posibilidades presupuestarias del INRA”* (art. 289, Reglamento Ley 1715).

Todas las resoluciones determinativas de área de saneamiento tendrían que ser dictadas por el Director Departamental, y no así como sucede en la actualidad donde existe un proceso de “ida y vuelta” entre las Direcciones Departamentales y el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria. El saneamiento puede ser impulsado de manera efectiva a través del Instituto Geográfico Militar (IGM), y el financiamiento proveniente en la actualidad a través de la cooperación internacional, podría garantizar un proceso sostenido de saneamiento en el país paralelamente el fortalecimiento de esta repartición; si se requieren de servicios adicionales, éstos deberían ser solicitados y contratados por esta repartición, tal como se estableció en el DS 3801 del 12 de agosto de 1954, lo cual permitiría un mayor seguimiento técnico a las empresas del saneamiento por parte del Estado.

Según lo dispuesto por la ley 1715 el Director Nacional del INRA y el Presidente de la República emiten todas las resoluciones definitivas emergentes del procedimiento de saneamiento. Sin embargo, sería pertinente que tratándose de poseedores la Dirección Departamental dicte la resolución correspondiente; que las resoluciones de procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada sean dictadas por el Director Nacional; y, solamente las Resoluciones Supremas o Títulos por el Presidente de la República.

3.4.4 Indemnización

El DL 3298 de fecha 16 de enero de 1953 (seis meses antes de la promulgación de la Reforma Agraria), dispuso que mientras se practique la nueva catastración de las propiedades rústicas por parte del Instituto Geográfico Militar, todos los propietarios estaban obligados -en un término de 120 días- a presentar a la Renta la declaración jurada del valor estimado de sus propiedades, la misma que era considerada como valor catastral¹⁰; los propietarios que no cumplían con estas disposiciones eran pasibles a una multa. Las evaluaciones respecto a las mejoras introducidas en la propiedad rústica, después de efectuadas, podían ser modificadas en cualquier momento, previa solicitud a la administración de la Renta, salvo el caso en que se hubiera iniciado un proceso de expropiación.

“La expropiación de la propiedad agraria procede por causas de utilidad pública calificada por ley, o cuando no cumple la función económico-social, previo pago de una justa indemnización...” (art. 58, Ley 1715).

“El monto de la indemnización por expropiación será igual al promedio del valor del inmueble, determinado por el contribuyente en sus declaraciones juradas del impuesto a la propiedad inmueble agraria, durante los dos últimos años anteriores a la expropiación” (art. 60.I, Ley 1715).

“El monto de la indemnización por expropiación del solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen y aquellas tituladas colectivamente, será igual al valor de mercado de las mismas, fijada por la Superintendencia Agraria. Alternativamente, cuando la expropiación opere por la causas de utilidad pública (conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público), los titulares afectados podrán ser indemnizados por las mejoras, según el valor fijado por la Superintendencia Agraria y compensados por el valor de la tierra con la dotación de otras de igual superficie y calidad” (art. 60.II, ley 1715).

Con esta finalidad, la Superintendencia Agraria es en la actualidad la instancia responsable para determinar el precio de la tierra. El Reglamento de la Ley 1715 dispone que si la Superintendencia Agraria no determinara el valor del inmueble, el Director Nacional del INRA fijará el mismo con base en una pericia técnica independiente dispuesta al efecto. Esta disposición, sin embargo, es contraria a lo establecido en la Ley.

A través del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, los campesinos beneficiados con la dotación de tierras quedaron obligados a pagar por ellas el valor catastral en el plazo de 25 años, para consolidar su derecho de propiedad computables a partir de su posesión; en este sentido, no existió una dotación gratuita en las tierras afectadas por la Reforma Agraria, y fueron los campesinos-indígenas ex colonos quienes indemnizaron a los propietarios y no así el Estado¹¹, considerándose para dicho propósito dos modalidades: a) en el caso de la afectación total los campesinos beneficiarios debían pagar todo el valor establecido en los padrones catastrales, que –como se ha mencionado anteriormente- no fue otro que el declarado por el propietario ante las oficinas recaudadoras del impuesto; y, b) en los casos que el propietario retenía parte de la propiedad, los campesinos debían pagar solamente la cuota parte proporcional al valor de las tierras con que eran dotados¹² (DS 3471. Agosto 27, 1953).

Con el propósito de garantizar el pago efectivo de la indemnización se dispuso que, mientras no se proceda a la cancelación total, las parcelas de dotación así como sus cosechas, ganado e instalaciones, quedaban sujetas a hipoteca y prenda agraria a favor del Banco Agrícola de Bolivia¹³.

Faltando seis años para que se cumpla el plazo concedido para el pago de las indemnizaciones de las tierras dotadas (1972), se estableció que: a) se eximía a los campesinos e indígenas dotados del pago por las afectaciones emergentes de la ejecución de la Reforma Agraria; b) que el Estado debía asumir dicha obligación; y, c) se cancelaba de oficio las hipotecas legales que hubieran sido inscritas. En consecuencia, recién en esta fecha quedaron canceladas las hipotecas y se consolidaron definitivamente los derechos propietarios de los campesinos dotados con tierras (DL. Enero 7, 1972).

4.4.5 Formas, extensiones y afectación de la propiedad agraria y del latifundio

La Reforma Agraria de 1953 reconoció las siguientes formas de propiedad agraria: a) el solar campesino; b) la propiedad pequeña; c) la propiedad mediana; d) la propiedad de comunidad indígena; e) la propiedad agraria cooperativa; y, f) la empresa agrícola; y dispuso que la superficie máxima de la propiedad agraria se determinaría teniendo en

•Beni, Pando y provincia Iturralde •del departamento de la Paz	500			Sub Zona tropical
•Yungas 500	150			•Santa Cruz 600
Zona de valles abiertos y primera	Riego	Secano	Vitícola	
	humedad			
•Adyacentes a la ciudad de Cochabamba (a)	50	100	24	
•Otros valles abiertos	60	150	24	
•Reducciones en valles abiertos (1955) (b)	20	40	6	
Empresa agrícola				
Zonas del Altiplano y valles				
Zona influenciada por el Lago altiplano y puna	400			Zona andina, Valles abiertos (c)
500	800			Valles cerrados
•En tierras cultivables de valle	80			•En serranía
150				
Zona tropical y sub tropical				
De la región oriental	2.000			

Notas: (a) Influenciados por el sistema de riegos de la Angostura y las tierras de primera humedad de los valles Arani, Punata, Sacaba, Caraza y los de las provincias Jordán y Esteban Arze; (b) A partir de febrero de 1955 en los valles abiertos de Arani, Punta, Sacaba, Caraza y las Provincias Cercado, Quillacollo, Jordán y Esteban Arze del departamento de Cochabamba, las extensiones máximas de la mediana propiedad agraria quedaron reducidas a las superficies señaladas; (c) Que no fueran adyacentes a la ciudad de Cochabamba ni se hallasen influenciados por el sistema de riego de la Angostura.

El DS 25763 que abroga el DS 24784 y aprueba el nuevo reglamento de la Ley 1715 en el que se indica que el INRA sólo podrá adjudicar a favor de una misma persona individual o colectiva, hasta una superficie máxima de 2.500 has, independientemente que corresponda a varias solicitudes y a distintas formas de propiedad (art. 110, DS 25763).

El mismo Reglamento dispone que en aplicación del párrafo II del artículo 41 de la Ley 1715, las clases de propiedad agraria, a efecto de adjudicaciones futuras, en tierras fiscales posteriores a la ejecución del saneamiento, de medianas propiedades y empresas agropecuarias, tendrán la superficie establecida en el artículo 110 de este Reglamento (art. 380 DS 25763).

Por otra parte el DS 25848 del 20 de julio de 2000, que modifica parcialmente el Reglamento aprobado por DS 25763, señala que en el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del departamento del Beni y el municipio de Ixiamas en la provincia Iturralde del departamento de La Paz, la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas se establece en 500 has.

El último Decreto Supremo es producto de la marcha indígena de mayo del 2000 y la segunda modificación del Reglamento ha sido aprobada en la Comisión Agraria Nacional con la intervención de campesinos, indígenas y colonizadores. A criterio de

la CSUTCB, es una ley la que debe establecer las superficies de la propiedad agraria, en consecuencia, los últimos decretos que fijan las superficies son también inconstitucionales, de acuerdo a la fundamentación establecida. La CSUTCB define el principio de inconstitucionalidad de acuerdo a sus intereses.

La argumentación descrita en la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1715 presentada por la CSUTCB no es correcta en tanto que la Constitución Política del Estado en su artículo 167 define que será una ley la que fije las normas y regule las transformaciones de la propiedad agraria. La ley 1715 determina que el reglamento fije las características y si fuera el caso las extensiones. Habiendo el Reglamento - aprobado con el DS 24784- establecido las unidades de dotación y adjudicación considerando las extensiones y el precio de las adjudicaciones, la inconstitucionalidad no procede.

En el momento de la adjudicación debería definirse el tamaño de la tierra, considerando la superficie máxima ya establecida, la relación entre tamaño de la tierra y calidad del suelo, y los medios tecnológicos a ser empleados en la producción. En este sentido, se deberían incorporar a los criterios de la adjudicación la presentación de planes de desarrollo de la tierra, (previstos en la Constitución Política del Estado a partir de 1961) y constituirse en requisitos para habilitar las propuestas. La adjudicación estaría condicionada al cumplimiento del plan, y en caso de incumplimiento la tierra se revierte al dominio originario de la nación sin devolución del pago del precio.

Demanda de inconstitucionalidad de la ley 1715

La CSUTCB demandó la inconstitucionalidad del art. 41 y la disposición transitoria décima de la Ley 1715, y los artículos 136 y 375 del Decreto Reglamentario 24784, con el siguiente fundamento:

La CPE, en su art. 167 determina que el Estado no reconoce el latifundio se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones. Por otra parte, los arts. 228 y 229 determinan, por una parte, la primacía de la Constitución y jerarquía de la normatividad legal, por la que las leyes están por encima de las demás disposiciones y, por otra, la seguridad jurídica que descansa en el hecho de que los principios, derechos y garantías reconocidas por ella no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio.

La ley del SNRA, en su art. 41 y disposición transitoria décima, se refiere a la clasificación y extensiones de la propiedad agraria, pero sin determinarlas ni modificar aquellas establecidas en el DL de Reforma Agraria del 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, sino derivando esta responsabilidad al Poder Ejecutivo.

Estos artículos delegan a una reglamentación especial que deberá elaborar el Poder Ejecutivo. La Constitución determina el hecho de que un reglamento no puede modificar una norma superior ni la jerarquía constitucional establecida en el art. 228

de la CPE, ya descrito, y eso es exactamente lo que ocurre en este caso, ya que el Decreto Reglamentario No 24748 en su art. 136 de la sub sección I del capítulo IV del Título III, referido al régimen y procedimiento de distribución de tierras, y art. 375 de las Disposiciones finales establecen:

Artículo 136 “ (Categorías y criterios de determinación): I. Las Unidades Básicas de Adjudicación se agruparán en dos categorías, una que comprende a solares campesinos y pequeñas propiedades y otra que comprende a medianas propiedades y empresas agropecuarias. La categoría de solares campesinos y pequeñas propiedades no excederá el valor equivalente en bolivianos de cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica y, en ningún caso, la superficie de 50 has.”

Artículo 375 “(Características y superficie de la propiedad agraria): En aplicación del párrafo II del artículo 41 de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, las clases de propiedad agraria, a efecto de adjudicaciones futuras, tendrán las características y superficies establecidas en el párrafo I del art. 136 de este reglamento”.

El párrafo II del art. 41 es por demás peligroso, arbitrario y, sobre todo, inconstitucional, debido a la posibilidad que mediante esa reglamentación se consoliden o establezcan las grandes propiedades y, mediante la fijación del valor de mercado que defina la Superintendencia Agraria, la pequeña propiedad se extinga, ya que prevalece el criterio mercantilista de categorizar la tierra de acuerdo al precio y no a la superficie, supeditando la extensión al mismo y posibilitando su fácil conversión a mediana propiedad, y por lo tanto susceptible al cobro de impuestos por parte del Estado.

En resumen, esta inconstitucional definición de extensiones tiene como consecuencia que aquellos campesinos que mediante las anteriores políticas de colonización se asentaron en zonas distintas a las de su origen, o aquellos campesinos que no lograron jamás la titulación de sus tierras por la ineficiencia de la burocracia estatal, ahora que la dotación es solamente colectiva tendrán que comprar sus tierras a precio de mercado, definido y fijado por la Superintendencia Agraria, a completa discreción y capricho de esta autoridad, ya que existe el agravante de que el art. 74 de la Ley 1715 establece un precio concesional para este sectores, pero el reglamento restringe este beneficio solamente al solar campesino.

Queda pues demostrado que estos artículos de la Ley 1715 y del Decreto Reglamentario 24784 transgreden y vulneran de manera expresa y flagrante las disposiciones constitucionales contenidas en los arts. 166 (que establece el derecho del campesino al acceso gradual a la propiedad de la tierra), 167 (que garantiza la existencia de la propiedad agraria y su regulación mediante Ley) y 168 (que declara al solar campesino y la pequeña propiedad como patrimonio familiar inembargable y el mínimo vital para su subsistencia), por lo que es imperativo el restablecimiento de las garantías que deben proporcionar estas normas legales secundarias, para asegurar el ejercicio pleno de estos derechos por parte de los campesinos, colonizadores y pueblos indígenas, y que están siendo severamente agraviados por ellas.

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

La clasificación de los tipos de propiedad reconocida por el marco legal no necesariamente coincide con las formas de propiedad que se pueden identificar en terreno, por cuanto existen al interior de éstas múltiples características -como producto de la combinación del tamaño de la tierra, tipo de actividad económica y ubicación geográfica (calidad de la tierra), así como el número de miembros de la familia que efectivamente se dedica a la actividad agropecuaria— que pueden resultar en la identificación de varios tipos de propiedad reconocidas legalmente. Por lo mismo, determinar la forma o el tipo de la propiedad solamente haciendo referencia al tamaño de la tierra resulta actualmente inapropiado.

“Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio” (art. 3.I, Ley 1715) “La propiedad agraria se clasifica en: solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria, tierras comunarias de origen y propiedades comunarias” (art. 41.I, Ley 1715).

“Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agro ecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico” (art. 41.II, Ley 1715).

Las formas de propiedad actualmente reconocidas son básicamente las mismas que las establecidas en la Ley de Reforma Agraria de 1953. Estas formas de propiedad están consideradas además en la Constitución Política del Estado de 1995. Cabe destacar que los tipos de comunidad definidos en la Ley de Reforma Agraria siguen vigentes en la ley 1715, es decir: comunidades de ex-hacienda, comunidad campesina y comunidad indígena. Sin embargo, existe una contradicción cuando se garantiza la propiedad cooperativa como propiedad pero no se la considera dentro de la clasificación de la propiedad agraria, y se incluye a las propiedades comunarias que son tituladas colectivamente a comunidades campesinas y de ex hacienda.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 reconoció tres tipos de comunidades indígenas de acuerdo a su origen (aún cuando éstas se denominarían de acuerdo a las clasificaciones de comunidades como campesinas, que fue el nuevo concepto introducido por la Reforma Agraria para identificar a la población); éstas son: comunidades campesinas, comunidades de ex hacienda y comunidades indígenas. Esta clasificación posiblemente respondió al escenario de este período, pero el mismo ha configurado en el presente una diversa combinación de comunidades según los tipos de propiedad. Esta clasificación sería modificada en la Ley 1715 que menciona que existen tres tipos de comunidades: comunidades indígenas, comunidades campesinas y comunidades originarias (en el intento de englobar a todos los tipos de organizaciones del país, tanto de oriente y occidente, haciendo mención especial de los pueblos indígenas), haciendo un uso indistinto de estas denominaciones, pero no abroga ni deroga las categorías establecidas en la Reforma Agraria de 1953.

La Reforma Agraria de 1953 consideró incluso que las tierras de las comunidades

indígenas explotadas por sistemas feudales fueran dotadas de manera parcelaria a los colonos y comunarios, disponiéndose que el excedente sería explotado en forma colectiva por la comunidad (art. 80. DL 3464), incluso comunidades campesinas recibieron tierras de uso común con carácter inalienable como en el caso de los valles abiertos de Cochabamba (DS 3960. Febrero 17, 1955 elevado a ley el año de 1956). La Ley 1715 y Ley de Participación Popular ha incorporado a estas comunidades en un marco legal ambiguo puesto que sólo reconoce a comunidades campesinas o indígenas, como dos categorías excluyentes que no coinciden con la realidad de muchas áreas geográficas del país.

En este sentido, resulta paradójico el hecho que se proceda a una identificación simplista de dos tipos de propiedad excluyentes para comunidades: individual y colectiva, a la vez que existe una gran confusión respecto a la identificación y denominación de esta complejidad de categorías de comunidades.

a) El solar campesino

De acuerdo al Decreto Ley de la Reforma Agraria de 1953, el solar campesino tenía una función de residencia rural, siendo insuficiente para las necesidades de subsistencia de una familia, y fue conceptualizado como la parte suplementaria de la dotación de tierras que, por derecho, correspondía a cada colono o trabajador. Se denominaron áreas rurales de residencia aquellas en que la población se concentraba y los predios se subdividían, en forma progresiva, a causa principalmente del interés de las familias rurales para asegurar su vivienda en un solar propio, con la respectiva parcela, teniendo en cuenta la situación ventajosa de la zona para fines de residencia y de vida en comunidad más que la extensión de tierras para fines propiamente agrícolas (DL 3464. Agosto 2, 1953).

“El solar campesino constituye el lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable” (art. 41.I.1, Ley 1715).

La Constitución Política del Estado (1961) define que el solar campesino es indivisible, constituye el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. El reglamento de la Ley 1715 establece que el carácter de patrimonio familiar del solar campesino no necesita de declaratoria judicial para su reconocimiento, de conformidad a lo establecido por la CPE y la Ley 1715.

b) La pequeña propiedad

De acuerdo al Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, la propiedad pequeña era la que trabajaba personalmente el campesino y su familia, de tal manera que su producción le permitiera satisfacer racionalmente sus necesidades; el trabajo personal del campesino no excluía el concurso de colaboradores eventuales para determinadas faenas (DL 3464. Agosto 2, 1953).

“La propiedad pequeña es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su

familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable” (art. 41.I.2, Ley 1715).

La Constitución Política del Estado (1961) define que la pequeña propiedad es indivisible, y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. El reglamento de la Ley 1715 establece que el carácter de patrimonio familiar de la pequeña propiedad no necesita de declaratoria judicial para su reconocimiento, de conformidad a lo establecido por la CPE y la Ley 1715.

En la Reforma Agraria de 1953 la pequeña propiedad fue declarada como inafectable y se posesionaba en ella a su propietario, tomando en cuenta a los trabajadores y colonos para que sean dotados en tierras donde existían sobrantes; si el propietario resultaba con una extensión inferior a la señalada en la Ley se le dotaba con la extensión necesaria para completar la extensión de la pequeña propiedad (DL 3464. Agosto 2, 1953).

c) La mediana propiedad

De acuerdo al Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 la propiedad mediana era aquella que teniendo una extensión mayor que la calificada como pequeña pero que, sin tener las características de la empresa agrícola capitalista, se explotaba con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnico mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destinara al mercado.

“La propiedad mediana es la que pertenece a personas naturales o jurídicas, se explota con el concurso de trabajadores asalariados y empleando medios técnico mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil” (art. 41.I.3, Ley 1715).

La Constitución Política del Estado (1961) dispone que la mediana propiedad reconocida por ley goza de la protección del Estado, en tanto cumpla una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo. El reglamento de la Ley 1715 establece que la mediana propiedad para su declaratoria como patrimonio familiar se sujetará a las normas previstas en el código de familia.

d) La empresa agrícola

De acuerdo al Decreto Ley de la Reforma Agraria de 1953 la empresa agrícola se caracterizaba por la inversión de capital suplementario en gran escala¹⁴, y su concesión o reconocimiento se condicionaba a que existan tierras disponibles y que no perjudiquen el asentamiento de nuevos agricultores, y que se compruebe, previamente, el capital invertido o por invertirse en su explotación¹⁵ (DL 3464. Agosto 2, 1953).

La empresa agrícola que al promulgarse la Reforma Agraria conservaba el régimen mixto de colonato y asalariado, era considerada inafectable, previa comprobación de la inversión de una parte de capital suplementario, por lo menos del doble del capital fundiario¹⁶, y el empleo de técnicas modernas en su explotación; cuando el monto

suplementario no podía determinarse se establecía cuál de los sistemas predominaba, si el colonato o el asalariado, si predominaba el salario se declaraba como empresa agrícola, y si predominaba el colonato se consideraba como propiedad progresista, siempre que en ambos casos además se emplearan medio técnicos modernos, excepción realizada en las regiones de topografía accidentada (DL 3464. Agosto 2, 1953).

La definición de la empresa agrícola articulada a la presencia de asalariados es correcta; sin embargo, la definición de la propiedad progresista es contradictoria por cuanto en lugar de ser considerada propiedad progresista, debería habérsela catalogado como latifundio. Esta disposición implicó que no todos los latifundios fueron afectados, encubriéndose la concentración de la tierra.

Las disposiciones relacionadas a la afectación y dotación de este tipo de propiedad fueron las siguientes: a) si la propiedad excedía el límite fijado para este tipo de propiedad, los colonos con régimen de trabajo mixto eran dotados y si no habían excedentes se afectaba hasta un 33% del límite fijado, reduciendo proporcionalmente las dotaciones; b) si la propiedad excedía el límite fijado en la Ley de Reforma Agraria, se dotaba a los trabajadores a razón de una unidad de dotación con cultivo colectivo y se constituían nuevos asentamientos en el terreno sobrante; si afectada la propiedad no existía tierra suficiente para entregar a los colonos y asalariados a razón de una unidad de dotación, se reducían las unidades proporcionalmente; si por efecto de esta reducción las proporciones resultaban inferiores a las sayañas, que los colonos poseían antes de la promulgación de la Reforma Agraria, se declaraba a estos propietarios en la extensión que antes poseían, aún cuando para este efecto la afectación de la empresa tuviera que ser mayor; y, c) si dotados los colonos en la extensión que antes poseían, resultaban tierras vacantes en el excedente y dentro de la tercera parte afectada, se procedía a la dotación de los asalariados a razón de una unidad de dotación y por sorteo; realizada esta distribución los asalariados restantes que quedaban sin tierra eran tomados en cuenta para dotaciones en otras tierras sobrantes (DS 3471. Agosto 27, 1953).

“La empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital, régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos, Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada conforme a la ley civil” (art. 41.I.4, Ley 1715).

La Constitución Política del Estado (1961) dispone que la empresa agropecuaria reconocida por ley goza de la protección del Estado en tanto cumpla una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo. El Reglamento de la ley 1715 establece que la empresa agropecuaria, para su declaratoria como patrimonio familiar, se sujetará a las normas previstas en el Código de Familia.

e) La propiedad de comunidad indígena

De acuerdo con el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 la propiedad de la comunidad indígena se reconocía como tal por las leyes en vigencia a favor de determinados grupos sociales indígenas. Las propiedades poseídas en lo proindiviso se

consideraron a los efectos de la Ley de Reforma Agraria con los siguientes criterios: a) las comunidades indígenas eran propietarias privadas de las tierras que poseían en conjunto; b) las asignaciones familiares -hechas en las Revisitas o reconocidas por la costumbre- dentro de cada comunidad constituían la propiedad privada familiar; y, c) las propiedades de las comunidades indígenas se consideraron inalienables, salvo los casos que serían establecidos en un reglamento especial y, d) tenían todos los derechos y obligaciones señaladas para las propiedades agrarias particulares y cooperativas (DL 3471. Agosto 27, 1953).

La definición del reconocimiento combinado de ambos tipos de propiedad, estableció un marco en el que: a) las tierras de comunidad serían explotadas en forma colectiva, respetando las parcelas poseídas individualmente por los campesinos, los mismos que pasaron a ser propietarios de ellas; y, b) las tierras de pastoreo restituibles a las comunidades indígenas serían de uso común debiendo la autoridad de éstas determinar, de acuerdo con las normas técnicas que debía establecer el gobierno respecto al aprovechamiento de esas áreas, con la única limitación fijada a las asignaciones particulares (DL 3471. Agosto 27, 1953).

Disposiciones relativas a comunidades indígenas (Reforma Agraria de 1953)

- a) Los indígenas comunarios deben planificar con la asesoría de los técnicos del Estado el reagrupamiento de las parcelas para el uso racional de la tierra.
- b) Los campesinos que carecen de tierra y que sin ser comunarios viven en la comunidad indígena trabajando para los propietarios de aquellas, tienen derecho a la dotación de tierras en las partes incultivadas, en una extensión que no sea mayor al tamaño promedio de las que posee una familia de la categoría de agregados.
- c) En las tierras de comunidad indígena, a los arrimantes sin tierra se les dotó de tierras incultivadas de la comunidad (se consideraron tierras incultivadas aquellas que no estaban destinadas ni al cultivo ni a la dotación) y en la proporción de una unidad de dotación por persona. Si estas tierras no son suficientes se les dotará en las tierras excedentes de los latifundios.
- d) En las tierras de comunidad indígena explotadas por el sistema feudal, los colonos tienen los mismos derechos de dotación que los colonos de las propiedades particulares.
- e) Las tierras de comunidad que fueron convertidas en propiedades particulares desde el 1 de enero de 1900 al 2 de agosto de 1953, serán restituidas cuando se prueben sus derechos.
- f) Los comunarios con derecho a restitución, que residen en otro lugar, en el cual también fueron dotados, no podrán acumular ambos derechos, debiendo optar por uno solo de ellos.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

Este conjunto de políticas se inscribió dentro de la restitución de las tierras de comunidad, que como hemos mencionado no fueron consideradas como prioritarias en el contexto de la aplicación de la Reforma Agraria pero tampoco fueron eludidas, sin embargo en su aplicación entraron prontamente en contradicción con las intervenciones

priorizadas. En este sentido, la restitución de las tierras de comunidad no se hizo plenamente efectiva por cuanto los objetivos de la Reforma Agraria relacionados con la declaratoria de propietario de tierras al campesino y la restitución de tierras a comunidades indígenas eran contradictorios entre sí puesto primero se reconocía el derecho del poseedor (comunario o colono) y luego se restituían las tierras a comunidades indígenas; esto suponía que no se podía proceder a la restitución despojando a los propietarios ya declarados, produciéndose en algunas regiones del país un enfrentamiento entre comunarios y colonos, debido a que ambos alegaban derechos sobre sus tierras, básicamente fue el caso de colonos no comunarios. Como consecuencia de esta situación el año de 1954 se dictó el DS 3732, siete meses después de decretada la Reforma Agraria, en el que se establecía el procedimiento de restitución de tierras de la comunidad¹⁷ .

Como aspecto principal, destaca que la demanda de restitución era dirigida contra el poseedor o propietario, quedando a salvo el derecho del demandado para la acción de repetición en la vía ordinaria contra aquel que convirtió las tierras de comunidad en propiedad privada o sus herederos, y en los casos en que la demanda de restitución era interpuesta después que el procedimiento de dotación hubiese concluido con la distribución total de la tierra, sin que quedara parte alguna para el propietario, los comunarios tenían derecho solamente a la indemnización que los campesinos dotados debían pagarles (DL 3732. Marzo 19, 1954)¹⁸ . Terminado el trámite de restitución se extendía un título ejecutorial colectivo de propiedad a favor de la comunidad indicando los campesinos favorecidos y la extensión de sus tierras¹⁹ (DS 4235. Noviembre 24, 1955).

Acciones de restitución (Reforma Agraria de 1953)

Al resolver la acción de restitución el Juez Agrario debía indicar qué comunarios habían probado su derecho, lo cual se establecía de la siguiente forma:

- a) Cuando existan tierras disponibles para restituir a todos los comunarios con derecho, procede la restitución de una unidad de dotación por cada comunario que fue privado de su tierra. El conjunto de herederos directos de cada comunario desposeído, se considera como una sola persona a los efectos de la restitución, sin perjuicio del derecho que individualmente tiene para solicitar dotación en las tierras del Estado.
- b) Cuando la extensión de las tierras restituibles es insuficiente para dar a cada familia una unidad de dotación, las extensiones adjudicables se reducen en la proporción necesaria para dar cabida a todos los que por ley tienen derecho de preferencia. Los insuficientemente dotados tienen derecho a nuevas asignaciones en otras áreas disponibles.
- c) Si no hay tierras disponibles porque deben consolidarse a favor de los campesinos que trabajan la tierra, o de las instituciones de servicio social, el derecho de los comunarios sobre la tierra no se hace efectivo, sino solamente sobre la indemnización que corresponde pagar a los beneficiarios con la dotación.

Fuente: DL 3732. Marzo 19, 1954

En el proceso específico de restitución de tierras de comunidad en el período inicial de aplicación de la Reforma Agraria de 1953 también existieron dificultades que se pueden detallar de la siguiente manera: a) la mayoría de los colonos eran indígenas, por lo mismo, los colonos indígenas priorizan el derecho propietario individual sobre el colectivo sobre todo debido al acceso inmediato y más expedito a la tierra; b) fueron restituidas tierras a comunidades indígenas solamente cuando existían tierras sobrantes; y, c) el procedimiento de restitución fue desordenado llegándose en muchos casos a solicitar la inafectabilidad para la consolidación del derecho propietario en lugar de la restitución.

Con posterioridad también se pueden identificar políticas contradictorias y confusas respecto a la propiedad indígena, como el hecho que si bien la Reforma Agraria de 1953 dispuso que a los campesinos que fallecen sin dejar herederos les sucedería la comunidad, y las tierras objeto de esta sucesión serían destinadas a la explotación colectiva, a partir de 1960 se determinó que los ex comunarios -o descendientes en línea directa de éstos-, que hubieran obtenido tierras por la vía de la restitución o afectación -y que las hubieran abandonado por más de tres años por dedicarse a actividades distintas a la agricultura, dejando su condición de campesinos al no trabajarlas personalmente- perderían su derecho de propiedad²⁰ (DL 3464. Agosto 2, 1953; DS 5678. Diciembre 31, 1960).

El DS 5678 de fecha 31 de Diciembre de 1960 no ha sido abrogado por la Ley 1715; esto supone que las tierras de comunarios sin descendientes en línea directa se revertirán a dominio de la nación, cuando éstas tendrían que ser transferidas de manera directa para beneficio de la comunidad.

Estas políticas contradictorias respecto a la restitución de las tierras de comunidad que se inauguraron con la Reforma Agraria de 1953, continuaron vigentes hasta fines de la década de 1980²¹. En todo caso, existió una política de Estado dubitativa y confusa respecto al tratamiento de la comunidad indígena. Las políticas liberales de fines del siglo XIX no se repiten con la misma intensidad luego de instaurado el proceso de Reforma Agraria, pero el conjunto de las políticas incidirían respecto a la visión de la comunidad indígena y a la transformación de su fisonomía en la mayoría de ellas, tomando en cuenta que: a) se estableció como prioridad la liquidación del latifundio y eliminación de la servidumbre; b) se consolidó al campesino e indígena en su condición de pequeño propietario bajo formas combinadas de titulación y muchas veces solamente parcelario; y, c) se inauguró un nuevo modelo organizativo en el área rural para los colonos campesinos e incluso indígenas.

Las Tierras Comunitarias de Origen definidas en la Ley 1715 constituyen en la práctica una nueva forma de restitución a las comunidades indígenas. Sin embargo, como en el caso de la Reforma Agraria de 1953, la restitución no es completa por cuanto al interior de las tierras restituibles se encuentran los terceros que cuentan con títulos. De alguna manera supone un proceso de continuidad del proceso de restitución a comunidades indígenas del occidente iniciado en la Reforma Agraria de 1953, solamente que esta vez en un nuevo escenario, con actores distintos: los

pueblos indígenas del oriente (considerados –hasta 1992- bajo la protección del Estado y como grupos selvícolas, tomando como referencia el convenio de la OIT que los refiere como grupos tribales y semi-tribales), y con cuarenta años de retraso.

En el caso de la Reforma Agraria de 1953 cuando no se producía la afectación, la tierra era restituida y en sentido contrario no era restituida, con la diferencia que el colono en lugar de pagar la indemnización al propietario debía pagarla al comunario indígena. En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen, cuando existen terceros con títulos saneados no se restituye la tierra a los pueblos indígenas, solamente se produce la restitución en caso que los titulados no cumplan con la función económico-social, los cuales se mantiene dentro del territorio indígena, procediendo en este caso las políticas de compensación. Estas mismas políticas también estaban contempladas en las acciones de restitución para las comunidades indígenas del occidente, aunque en la práctica no se cumplieron.

“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, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.; y propiedades comunarias aquella tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios: Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles” (art. 41.I.5 y 6, Ley 1715).

“Las tierras tituladas por el SNRA en lo proindiviso, a favor de comunidades y pueblos indígenas u originarios, serán reconocidas como TCOs, siempre y cuando sus titulares mantengan formas de organización, cultura e identidad propias y así lo soliciten” (disposición transitoria quinta, Ley 1715).

“En el caso de las comunidades indígenas y originarias tituladas individualmente, la solicitud deberá acompañar además la aceptación expresa de sus propietarios o causahabientes, de integrar sus predios, a los del pueblo o comunidad indígena, para su conversión a TCO; salvando los derechos de quienes opten, por mantener su derecho individual y de terceros ajenos a la comunidad” (art. 278.II. DS 25763).

En el caso de las comunidades indígenas del occidente, la Reforma Agraria de 1953 consideró los procesos bajo los cuales los indígenas parcelaron sus propiedades, tomando en cuenta las agresivas políticas de desvinculación a partir de la constitución de la República. Esto suponía el reconocimiento de la propiedad colectiva respetando al mismo tiempo las parcelas poseídas individualmente. Con la ley 1715 se anulan los derechos propietarios individuales al interior de los territorios colectivos; en este contexto, los indígenas que deseen 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 y convirtiéndose en arrimantes o “*cantu runas*” de la comunidad (aquellos que viven al margen de la comunidad). Mientras el indígena esté agrupado en comunidad y ocupe un área colectiva con carácter proindiviso recién la ley le reconoce su identidad y su territorio.

En la Ley 1715 la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior del territorio colectivo se rigen por las reglas de la comunidad de acuerdo a sus normas y costumbres; pese a ello, estas normas y costumbres son desconocidas a tiempo de la titulación.

En la actualidad las comunidades indígenas y originarias se sujetan simplemente a la administración de los recursos basadas en sus usos y costumbres, las mismas que pueden profundizar limitaciones de carácter productivo, como es el de la excesiva parcelación de las propiedades. Cabe también destacar que el Decreto Ley de Reforma Agraria ya reconocía los usos y costumbres de las comunidades, al mencionarse que: *“las comunidades indígenas en el orden interno se rigen por instituciones propias”* (art. 123.c, DS 3464. Agosto 2, 1953). La fórmula de los usos y costumbres no debe limitar la participación de otras instancias responsables del gobierno competentes en materia agraria. Con este tipo de disposiciones el Estado evade sus responsabilidades constitucionales.

Para el caso del occidente del país, la Reforma Agraria de 1953 estableció que la autoridad competente debía determinar el aprovechamiento de las áreas comunes de acuerdo con las normas técnicas establecidas por el gobierno, definiendo la intervención del Estado en el asesoramiento para el reagrupamiento de las parcelas y el uso racional de la tierra en las áreas colectivas indígenas, lo cual no está contemplado en la ley 1715, tomando en cuenta que el concepto de Tierras Comunitarias de Origen no ha sido desarrollado de manera diferenciada para el oriente y el occidente, pese a que los procesos históricos y de ocupación espacial son diferentes.

En este sentido, se encubre el minifundio bajo la fórmula de los “usos y costumbres” y la modalidad de la titulación colectiva, bajo el supuesto que en todas las comunidades existen prácticas eficientes en la conservación y aprovechamiento de los recursos, procesos equitativos de distribución de la tierra y tierra suficiente acorde con el crecimiento poblacional, lo que no siempre sucede.

El Estado tendría que intervenir básicamente en el reagrupamiento de las tierras de cultivo común en el caso de las comunidades indígenas y originarias, reconstituyéndolas en un número aproximado al empleado tradicionalmente; procesos que deberían estar articulados con políticas de asentamientos humanos y programas de desarrollo rural, tomando en cuenta que de acuerdo a la Constitución Política del Estado es responsabilidad del Estado la planificación y fomento del desarrollo económico y social de las comunidades campesinas. Algunas acciones básicas tendrían que ser tomadas en cuenta.

- a) Reconocimiento del derecho propietario sobre las tierras individuales al interior de las áreas colectivas de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva) en la conversión y en nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen, sujetas a reglamentación.
- b) La promoción en comunidades indígenas y originarias de procesos de reconstitución de áreas de cultivo común con carácter voluntario en la ejecución del

proceso de saneamiento, asignando tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios de la reconstitución, previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.

- c) La titulación de manera simultánea a las unidades segmentarias (cabildo, ayllu menor, parcialidad, ayllu mayor, comunidad, estancia, u otros denominativos propios del lugar), de acuerdo a la modalidad de organización espacial existente en cada pueblo o comunidad indígena y originaria que lo solicite; cada título con efectos legales diferentes, estableciéndose los derechos y obligaciones particulares de acuerdo a reglamentación.

La intervención del Estado en el apoyo directo a comunidades indígenas en procesos de distribución de tierras articuladas a políticas de desarrollo rural cambiaría el enfoque respecto a cómo se ha venido aplicando el concepto de la "protección del Estado" sobre las comunidades indígenas, actualmente vinculado básicamente al establecimiento de limitaciones hacia los derechos propietarios indígenas y al carácter de inalienabilidad de las áreas colectivas, promovido en muchos casos por las propias organizaciones campesinas e indígenas.

f) Propiedad agraria cooperativa

El D L de la Reforma Agraria de 1953 establecía que la propiedad agraria cooperativa era: a) la concedida a los agricultores asociados con este carácter para obtener la tierra, habilitarla para su explotación y establecerse en ella; b) las tierras de pequeños y medianos propietarios, aportadas para la constitución del capital social de la cooperativa; c) las tierras de los campesinos favorecidos con la adjudicación de los antiguos latifundios y organizados en una sociedad cooperativa para su explotación; y, d) las tierras pertenecientes a las sociedades cooperativas agrícolas, con cualquier otro título no comprendido en los incisos anteriores.

La extensión de la propiedad cooperativa dependía del número de asociados, ésta era ilimitada si se hallaba integrada exclusivamente por minifundistas y pequeños productores; mientras que en el caso de cooperativas mixtas -en las que se asociaban a minifundistas, propietarios pequeños y medianos-, el área total de tierras que aportaban estos últimos no debía sobrepasar el 25% de la superficie total de la propiedad agraria de la cooperativa. Las cooperativas de propietarios medianos no podían exceder en su extensión el doble de la señalada para la gran empresa agrícola en las diferentes zonas (DL 3464. Agosto 2, 1953).

"La cooperativa agropecuaria es una sociedad económica de administración democrática cuyas actividades se rigen por los siguientes principios: a) libre adhesión de sus asociados; b) igualdad en derechos y obligaciones; c) control democrático y voto personal independiente del capital suscrito por cada socio; y, d) distribución de las utilidades en proporción al trabajo" (Décimo segunda disposición final, Ley 1715).

La Ley de Reforma Agraria de 1953 consideró a las cooperativas como una forma de solución al minifundio, pero en los hechos como forma de asociación productiva no tuvieron ningún resultado, sirviendo únicamente para obtener de forma disfrazada grandes extensiones de tierras, para posteriormente proceder a su división y partición entre los socios y lograr de este modo propiedades individuales. De esta manera se constituyeron cooperativas que encubrieron en muchos casos al neo-latifundismo en el oriente del país.

Las disposiciones relacionadas con el fomento de las tierras de cooperativa fueron en la práctica bastante contradictorias. En primer lugar el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO) exigía la propiedad sobre la tierra como aporte a la sociedad y requisito para la constitución de la cooperativa, y el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) exigía la presentación de la personalidad jurídica de la cooperativa para la entrega de tierras. En este sentido, el CNRA llegó a entregar la tierra sin la constitución formal de cooperativas e INALCO reconoció cooperativas sin tierras.

g) Propiedades ganaderas

De acuerdo al Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 las propiedades ganaderas tenía un año de plazo para transferir el excedente de sus tierras y ganado, esta facultad no excluyó el derecho del Estado para revertir todas las tierras que no estuvieran pobladas de ganado, y tampoco se excluyó el derecho de los habitantes del lugar a la dotación de tierras. El criterio básico para establecer las delimitaciones de las empresas ganaderas estuvo determinado por la relación de cinco hectáreas por cabeza de ganado mayor.

En el altiplano y valles las tierras de pastos naturales de las propiedades ganaderas se distribuyeron entre propietario y campesinos en forma proporcional al número de cabezas de ganado que poseían, siempre que la extensión que correspondía al propietario no fuera superior al triple de la mediana propiedad agraria, debiendo ser áreas de pastoreo las tres cuartas partes de la tierra²² (DS 3471. Agosto 27, 1953).

Cuadro 4.3 Extensiones de la propiedad ganadera

Zona tropical y sub tropical	Superficie (has)
Pequeña	500
Mediana	2.500
Gran empresa hasta	50.000 siempre que tengan 10.000 cabezas de ganado mayor

Nota: Estas extensiones no son aplicables a la zona de los Yungas

Para la afectación y dotación de las fincas ganaderas que tenían únicamente el régimen asalariado en el trópico y subtrópico, la Reforma Agraria de 1953 estableció que las dotaciones se realizarían sobre la tierra excedente al límite fijado para esta clase de propiedades, a razón de una unidad de dotación para cada una; y, si aquel excedente no fuera suficiente, las dotaciones se realizarían por sorteo, debiendo los que quedaban sin tierra ser igualmente tomados en cuenta para dotaciones en otras tierras sobrantes

(DS 3471. Agosto 27, 1953).

En otros casos y tomando en cuenta las propiedades cuyas extensiones eran superiores a las definidas para las ganaderas del trópico y subtrópico, se ordenó la reducción hasta el límite determinado para la mediana producción ganadera, considerando los siguientes criterios: a) que el propietario hubiera invertido capital de maquinaria y métodos modernos de cultivo; b) que estaba siendo trabajada personalmente por él o por sus familiares inmediatos; y, c) aquellas regiones donde la topografía de la tierra cultivable impedía el empleo de maquinaria. En el excedente afectable se procedía a la dotación a los campesinos con las correspondientes unidades de dotación. Si la superficie no alcanzaba para este propósito se reducían proporcionalmente las unidades; si por efecto de esta reducción las porciones resultaban inferiores a las “sayañas” que los colonos poseían antes de decretarse la Reforma Agraria, se declaraba a estos propietarios en las extensiones que antes poseían, aún cuando para este efecto la afectación de la empresa tuviera que ser mayor (DS 3471. Agosto 27, 1953).

“...En las propiedades ganaderas se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca. A este efecto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en coordinación con el INRA, en el plazo de 60 días hábiles, a partir de la publicación del reglamento, emitirá una norma técnica que regule a carga animal por hectárea, con conocimiento de la CAN” (DS 25763)

A la fecha, pese a que dicho Decreto Supremo ha sido aprobado en mayo y publicado en julio del 2000, no existe ninguna normativa técnica que regule la carga animal por hectárea, habiéndose vencido el plazo establecido. Cabe aclarar, sin embargo, que en la realización del proceso de saneamiento deberán tomarse en cuenta los parámetros establecidos en la Reforma Agraria de 1953, ya que la tierra ha sido distribuida tomando en cuenta aquellos criterios.

h) Propiedad agrícola-ganadera

El Decreto Ley de la Reforma Agraria de 1953 dispuso que en la propiedad agrícola ganadera (mixta), la clasificación de las tierras de cultivo se realizaría siguiendo el sistema establecido para la propiedad agrícola y las tierras de pastoreo, de acuerdo a las normas previstas para la propiedad ganadera.

En las propiedades ganaderas, una cuarta parte del total de la extensión reconocida al propietario era asignada en tierras de cultivo; a estas dotaciones se agregaban las áreas de pasto cultivado, debiendo las tierras de cultivo restante servir para dotaciones a los trabajadores. La clasificación de las tierras de cultivo se realizaba siguiendo el sistema establecido para las fincas agrícolas, y las tierras de pastoreo de acuerdo a las normas previstas para la propiedad ganadera²³ (DS 3471. Agosto 27, 1953). En el caso de varias propiedades que pertenecían a un solo propietario, el máximo posible en la zona geográfica en que se encontraba situada cada propiedad se dividía por el número de propiedades que se deseaba conservar; el resultado daba la extensión que se podía mantener en cada propiedad. La extensión de las propiedades ganaderas

pequeña, mediana y empresa no era aplicable para la zona de los Yungas (DS 3471. Agosto 27, 1953).

4.4.6 Ventas de tierras en las zonas tropical y subtropical

Los propietarios de grandes extensiones de tierras ubicadas en las zonas tropical y sub tropical, con títulos de la Colonia o de Consolidación de la República, quedaron facultados a realizar ventas directas de las áreas excedentarias con relación al límite máximo de la propiedad mediana fijada para la zona (DS 4008. Marzo 30, 1955). Para la aplicación de este instrumento se consideró que con la venta directa se reducirían en forma efectiva los trámites de dotación de tierras en las provincias comprendidas en estas zonas, debido a que las mismas se encontraban, casi en su totalidad, alejadas de los centros de Reforma Agraria.

Los propietarios podían vender sus tierras previa autorización del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)²⁴ que tenía la facultad para modificar el plan de transferencias presentado por el propietario así como para reservar las extensiones que consideraba necesarias para distribuir a los agricultores en forma directa.

Fines de las autorizaciones de venta de tierras

- i) Facilitar la subdivisión y distribución de la gran propiedad, respetando el derecho preferente de los campesinos a la dotación.
- ii) Promover un efectivo desplazamiento del mayor número de trabajadores a las zonas fértiles aún no explotadas con el objeto de intensificar la producción agrícola y facilitar la inversión de capitales tanto privados como estatales.
- iii) Favorecer a los propietarios de tierras en el oriente mediante la percepción inmediata de los valores de las áreas que sean segregadas de sus fundos para el asentamiento de nuevos agricultores de manera que las sumas recibidas pudiesen ser empleadas en el mejoramiento de los medios y métodos de producción.
- iv) Proporcionar al Estado una fuente de ingresos líquidos para la financiación de la diversificación económica en la que se halla empeñada el gobierno de entonces.

Áreas con derecho al beneficio de transferencia de sobrantes

Solamente tenían derecho al beneficio de transferencia de sobrantes, los dueños de propiedades comprendidas en las siguientes regiones:

- i) En el departamento de la Paz: todos los cantones de la provincia Iturralde; los cantones Guanay, Challana, Mapiri, Sarampioni y Tipuani de la segunda sección de la provincia Larecaja; el cantón Caranavi de la provincia Nor Yungas y la primera y segunda sección de la provincia Caupolicán (ahora Franz Tamayo).
- ii) En el departamento de Santa Cruz: todas las provincias con excepción de Vallegrande, Florida, Velasco, Ñuflo de Chavez y Andrés Ibañez.
- iii) En el departamento de Cochabamba: toda la parte plana de las provincias Chapare y Carrasco sobre los ríos Isiboro, Chapare, Chimoré e Ichilo. Se excluye la zona comprendida en el río Espíritu Santo.
- iv) En el departamento de Chuquisaca: los cantones Machareti, Camatindi, Ñancaroinza y Tiguipa de la tercera sección de la provincia Luis Calvo.
- v) En el departamento de Tarija: las provincias Gran Chaco, los cantones Tariquía, Toldos y Taxcuara de la provincia Arce, y los cantones Chimeo, Chiquiacá,

Ipaguazú, Suaruro, Salina, San Josesito y San Diego de la provincia O'Connor.
vi) En el departamento del Beni: la provincia Ballivián.

Fuente: Circular. Julio 11, 1955

Dichas regulaciones, respecto a las transferencias de las propiedades, establecieron lo siguiente: a) las ventas eran válidas solamente con la resolución de transferencias del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA); b) ningún interesado podía comprar más de la extensión correspondiente a la mediana propiedad y era nula la transferencia de una extensión mayor por cuanto implicaba la concentración indebida de tierras; c) las empresas agrícolas podían transferir las superficies que se hallaban fijadas para este tipo de propiedad y sólo hasta el límite señalado para tales casos; d) las sociedades cooperativas tenían derecho a conservar un número limitado de hectáreas de acuerdo al número de minifundistas o pequeños productores que agrupaban, pudiendo transferir sus excedentes; y, e) las propiedades ganaderas se hallaban comprendidas en los beneficios de la autorización de transferencia solamente en las áreas que estaban pobladas de ganado, mientras que las otras áreas eran revertidas al dominio de la Nación (Circular. Julio 11, 1955).

El Consejo Nacional de Reforma Agraria fundamentó que el motivo principal para la promulgación del decreto de regulación de la venta de tierras (DS 4008. Marzo 30, 1955) era la existencia de grandes proporciones de tierras susceptibles de aprovechamiento económico pero inexploradas, considerándose que el pago contemplado en las ventas directas no era contrario al espíritu de la Reforma Agraria si se tomaba en cuenta que las afectaciones y dotaciones se hacían con indemnización considerando el valor catastral de las propiedades²⁵. También se fundamentó que con la venta directa se favorecía y cumplía el postulado de la Reforma Agraria puesto que el fin de ésta era terminar con la concentración de tierras en manos de una sola persona o familia ajena al trabajo, y que con la venta de los excedentes se conseguía la subdivisión y distribución de la gran propiedad entre los campesinos o agricultores que estaban dispuestos a dedicarse a la explotación agropecuaria (Circular CNRA. Julio 11, 1955).

Circular del CNRA (Abril 1 de 1966)

- a) Está terminante prohibida la venta de tierras de las propiedades que no hubiesen sido sometidas a proceso agrario, o afectadas y/o dotadas por la Reforma Agraria en beneficio de los campesinos.
- b) Los propietarios pequeños y medianos pueden vender sus tierras consolidadas a favor de los campesinos en las extensiones reconocidas por la Reforma Agraria, a través de la Resolución Suprema del respectivo proceso agrario y sólo con autorización expresa del CNRA.
- c) Las ventas no sujetas a estas determinaciones son nulas y carecen de valor jurídico.

Según las disposiciones agrarias el Consejo Nacional de Reforma Agraria debía precautelarse que en las transferencias no se fragmente la tierra o que, por el contrario, no se acumule en pocas manos, sin embargo, esto no sucedió en la práctica; por el contrario, se permitió la fragmentación de tierras y el acaparamiento de grandes extensiones, y las ventas se efectuaron de manera indiscriminada, en este contexto las dotaciones fueron empleadas las más de las veces con fines de lucro y no cumplieron con la función económico-social para la cual fueron destinadas. Esta situación irregular determinó que se procediese a la reglamentación de todas las transferencias de las propiedades agrarias, mediante DS 16536 del 7 de junio de 1979.

Transferencia de la propiedad agraria obtenida por dotación

- a) Cuando se trate de pequeña o mediana propiedad agraria declarada inafectable o consolidada, preferentemente a favor de sus ex colonos, colindantes o trabajadores campesinos de la zona.
- b) Las tierras poseídas en lo proindiviso, comunidades, cooperativas, empresas agrícolas u otro tipo de propiedad agraria, a fin de evitar el minifundio y su fraccionamiento, procederá con primacía entre copropietarios.
- c) Cuando el dotado con tierras fiscales demuestre tener asentamiento con inversión de capital suplementario, en caso de no ser efectivas las mejoras alegadas se revertirán las tierras a dominio originario de la nación.
- d) Las autoridades del CNRA velarán para que no se llegue al estado de minifundio ni latifundio, a cuyo efecto deberá interpretarse y aplicarse la Ley de Reforma Agraria.

Fuente: DS 16536 junio 7, 1979

La anterior disposición en los hechos no se implementaría porque fue abrogada en septiembre de 1980, disponiéndose la creación de una comisión encargada de proyectar la reglamentación para la transferencia de las propiedades rústicas, ganaderas o mixtas²⁶, reglamento que nunca fue elaborado (DS 18601. Junio 6, 1981).

“La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán, bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la pequeña propiedad” (art. 48, Ley 1715).

“La Resolución de Inmovilización dictada por el Director Nacional del INRA tendrá, en tanto dure el proceso de SAN-TCO entre otros alcances, prever porque las transferencias de las propiedades que cuenten con título ejecutorial, proceso o trámite con sentencia ejecutoriada o minuta de compra-venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992, realizadas antes de la conclusión del saneamiento, sean previamente comunicadas al INRA, para su conocimiento y constancia, las que serán tomadas en cuenta para la ejecución del saneamiento. El registro que curse en el INRA, en tal caso, no define derechos de propiedad” (art. 259, DS 25763).

La Reforma Agraria de 1953 no dispuso ninguna restricción a la venta de tierras, salvo algunas disposiciones que pretendieron regular la compra y venta pero que en

la práctica no se cumplieron. Ni la prohibición para adquirir superficies mayores a los tamaños máximos determinados por tipos de propiedad de acuerdo a las zonas geográficas. En los hechos ni siquiera se cumple lo establecido en la Constitución Política del Estado que declara (art. 169) que el solar campesino y la pequeña propiedad son indivisibles; sin embargo, pese a esta norma, la tierra fue dividida. La ley 1715 reitera esta misma disposición en su artículo 48.

Las disposiciones relacionadas con la compra y venta de tierras en la ley 1715 no son novedosas, limitándose a prohibir la división de las superficies menores a la pequeña propiedad, aún cuando ni el decreto de ley de Reforma Agraria de 1953 ni la ley 1715 establecen superficies mínimas a la pequeña propiedad.

En este sentido, la ley 1715 desconoce los avances de disposiciones anteriores en sentido de regular las transferencias de la propiedad con el propósito de evitar su concentración, y deja abierta la posibilidad para un posible proceso futuro de concentración de tierras a través del mercado libre de tierras. La ley 1715, contempla algunas prohibiciones para la adquisición de tierras fiscales vía adjudicación (véase sección 5.3, modalidades de distribución de la tierra), pero no para la compra y venta entre particulares. En este sentido, es importante avanzar en una reglamentación relacionada con la transferencia de la propiedad de la tierra entre particulares.

3.4.7 Tierras baldías

La Reforma Agraria de 1953 estableció que todas las concesiones y adjudicaciones de tierras baldías que no hubiesen cumplido con las disposiciones de la ley del 26 de octubre de 1905, y disposiciones posteriores tales como las de colonización y explotación de los recursos naturales renovables, se revertirían a dominio del Estado sin indemnización.

También se dispuso que cuando los beneficiarios hubiesen cumplido con las condiciones de la concesión relacionadas con el cultivo y poblamiento, podían transferir las superficies que excedían el límite máximo de las 500 has fijado para la propiedad mediana, de acuerdo a la zona geográfica, y de las 2.000 has cuando era considerada como empresa agrícola. En el caso de concesiones que hubieran cumplido las condiciones de cultivo y poblamiento, las extensiones se limitaron al máximo autorizado para cada tipo de propiedad en las diferentes zonas y sub-zonas. Las tierras revertidas constituirían la reserva fiscal de la nación (DL 3464. Agosto 2, 1953).

4.4.8 Zona gomeras y castaños

Las tierras excedentarias de propiedades de la zona gomera (árboles de goma y castaña) fueron afectadas y revertidas a dominio de la nación sin indemnización, de acuerdo al Decreto Ley de la Reforma Agraria de 1953, estableciéndose que a todo trabajador que recolecte resina y frutos se le otorgarían en concesión, dotándosele además de una pequeña propiedad para la agricultura.

Las condiciones de su explotación estuvieron sujetas a las siguientes condiciones: "a) a todo trabajador agrícola que recolecta la resina y frutos se le otorgará en concesión los

árboles que actualmente explota hasta el máximo de dos estradas, además se le adjudicará una propiedad pequeña en un lugar adecuado para la agricultura; b) los trabajadores pueden constituirse en cooperativas de producción y venta en común; y, c) el Estado organizará sociedades con empresas particulares, sólo para la explotación de las zonas en las que no haya población trabajadora con derecho preferente a la concesión” (DL 3464. Agosto 2, 1953).

La propiedad de la tierra de la región gomera fue afectada de acuerdo con las disposiciones establecidas para las propiedades agrícolas o ganaderas de las zonas tropicales y subtropicales, y las tierras excedentes fueron revertidas a dominio de la nación; los árboles de castaña se dispusieron para el aprovechamiento común salvo cuando se encontraran en propiedad particular o en estradas gomeras (DL 3464. Agosto 2, 1953).

4.4.9 Colonización

De acuerdo a las disposiciones legales de 1938 todo nacional o extranjero podía comprar tierras del Estado hasta 20.000 has²⁷ para impulsar la colonización de esas áreas. Complementariamente, el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 dispuso la reversión al dominio de la nación de todas las concesiones y adjudicaciones de tierras que no hubiesen cumplido con las finalidades de la colonización, pasando a constituir las mismas parte integrante de la reserva fiscal de la nación, disponiéndose que el Servicio Nacional de Reforma Agraria planifique el régimen de administración, distribución, inmigración y colonización (DL 3464. Agosto 2, 1953).

En el caso de concesiones y adjudicaciones en lugares que eran considerados indispensables para el establecimiento de poblaciones urbanas y rústicas, colonias y otros que interesen a la colectividad, aunque hubieran cumplido con las condiciones de cultivo y población, se dispuso la reversión de estas tierras al dominio de la nación mediante la indemnización correspondiente²⁸ (DL 3464. Agosto 2, 1953).

La Reforma Agraria de 1953 estableció que para efectos de colonización eran zonas de primera clase aquellas que la ley reservó para concesiones fijadas para la propiedad mediana; en estas zonas tenían preferencia para la dotación de las propiedades los campesinos sin tierra, los trabajadores desocupados, los bolivianos emigrados restituidos al país, los excombatientes del Chaco y los deudos de los caídos por la Revolución Nacional (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Zonas de colonización de primera clase

- a) Una faja de 25 Km. de ancho que se extiende a cada lado a lo largo de las vías férreas y las carreteras construidas o por construirse a cargo del Estado y de los ríos navegables donde haya tierras baldías o revertidas al dominio público.
- b) Un radio de 5 Km. en torno a las poblaciones de más de 1.000 habitantes en los llanos tropicales y subtropicales.
- c) Todas las regiones que sean señaladas en esta categoría por el gobierno.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

En 1958 se facultó al Servicio Nacional de Reforma Agraria la dotación de tierras fiscales, con excepción de tierras declaradas en reserva fiscal para colonización y en 1960 se estableció una clasificación de tierras, de acuerdo al siguiente detalle: a) las susceptibles de afectación, dotación y consolidación cuya jurisdicción correspondió al Servicio Nacional de Reforma Agraria; b) las de colonización, cuya delimitación y concesión compitió al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización; y, c) las de reserva fiscal y tierras baldías (Ley. Noviembre 6, 1958; DS 5619. Octubre 29, 1960). El 28 de julio de 1965 recién se creó el Instituto Nacional de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales²⁹.

Procedimiento para la solicitud de tierras en áreas de colonización

Toda persona de nacionalidad boliviana o extranjera mayor de 18 años, sin distinción de sexos, dedicada o que quiera dedicarse a labores agrícolas puede solicitar tierras en las áreas de colonización ante el Ministerio de Agricultura, presentando para ello plan de trabajo, croquis o plano topográfico y certificación de no poseer otras dotaciones o concesiones de tierras extendido por el CNRA y la Dirección General de Colonización. La solicitud será derivada al Departamento Técnico dependiente de la Dirección General de Colonización que, previa revisión del plano, determinará si el área solicitada se encuentra en zona franca para la procedencia o improcedencia de la concesión

Con el informe técnico anterior el Ministerio dictará Resolución Ministerial, autorizando o negando la ocupación provisional, autorización que tendrá una duración de 2 años transcurridos los cuales se tramita el título ejecutorial. Para la extensión del título, la Dirección General de Colonización determina el plan mínimo de trabajo a ejecutarse en las tierras concedidas, con lo que se dicta la Resolución Suprema ordenándose la extensión del título ejecutorial a través de la Sección Títulos del CNRA.

A partir de agosto de 1976, el Instituto Nacional de Colonización tendrá a su cargo la elaboración de los títulos ejecutoriales. Si el plan de trabajo no se cumple en el término de 2 años las tierras serán revertidas³⁰.

Fuente: DS 5619. Octubre 29, 1960

A tiempo de dictarse el Decreto Ley de Colonización (año de 1966) se consideró que de una población estimada de 4.334.000 personas para el año de 1965³¹, aproximadamente 3.032.900 constituían la población rural, y dentro de ésta apenas 300.000 habitantes (el 10%) se encontraba asentada en la región de los llanos en un área de 682.977 Km. (correspondiendo aproximadamente al 60% del territorio nacional).

Tomando en cuenta esta distribución poblacional en el territorio del país, la colonización tuvo como principios fundamentales: a) crear nuevas unidades agrícolas basadas en la posesión y explotación racional de la tierra como garantía del derecho de propiedad; b) promover y estimular corrientes de migración; c) poblar zonas fronterizas; d) incorporar nuevas áreas de producción agrícola; y, e) asentar familias con carácter permanente en una zona de colonización cuyo ingreso principal fuera de la explotación de su unidad económica familiar (DL 7765. Julio 31, 1966). Para este propósito se estableció que el

Consejo Nacional de Reforma Agraria tenía que proporcionar los detalles y datos sobre el número de campesinos sin tierra, insuficientes o provisionalmente dotados, superficies revertidas y de las reservas para fines de migración interna, a los organismos encargados de la ejecución de los planes de migración interna, a objeto que se efectuase con prioridad el traslado de estos grupos de campesinos.

Objetivos de colonización

- a) Promover corrientes de migración interna de la población rural, excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, y afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano.
- b) Incorporar a la actividad agrícola a los cesantes y subempleados, mejorando sus condiciones de vida.
- c) Incorporar nuevas áreas de producción agrícola a la economía del país.
- d) Ampliar y diversificar la economía nacional, estimulando el surgimiento de industrias derivadas de las actividades agropecuarias y forestales.
- e) Aumentar el ingreso nacional, disminuir las importaciones y diversificar las exportaciones.
- f) Estimular y promover corrientes inmigratorias, especialmente aquellas capaces de establecer industrias en regiones donde faltaran actividades de tipo empresarial y la formación de mano de obra calificada.
- g) Poblar zonas fronterizas, abandonadas o deficientemente aprovechadas, a fin de promover su desarrollo económico-social y afirmar la soberanía nacional.
- h) Proteger a los grupos étnicos marginales existentes en zonas de colonización, respetando sus tradicionales áreas de dispersión.
- i) Adoptar medidas para la conservación y buen uso de los recursos naturales.

Fuente: DL 7765. Julio 31, 1966.

Se declararon colonizables todas las tierras que, previo estudio y determinación del Instituto Nacional de Colonización, eran consideradas adecuadas para tal fin, exceptuándose las áreas de los pueblos indígenas. En este contexto podían constituirse como tierras destinadas a colonización: a) las fiscales o aquellas revertidas a dominio de la nación por efecto de la Ley de Reforma Agraria; b) las tierras bajo influencia directa de carreteras y ferrovías, salvando los derechos establecidos de la empresas ferroviarias y particulares; y, c) las aledañas a las vías navegables, exceptuándose las fajas forestales de protección de cuencas y los derechos de los particulares (DL 7765. Julio 31, 1966).

Definición de colonizador

Para los objetivos de la colonización, se entiende por colono a la persona que se asienta permanentemente en una zona de colonización y cuyo ingreso principal proviene de la explotación racional de su unidad económica familiar. Para ser admitido como colono se requiere: a) ser preferentemente agricultor o haber tenido experiencia en la agricultura; b) proceder en lo posible de zonas densamente pobladas del altiplano o los valles; c) tener buena salud y ser apto para el desarrollo del programa; d) no tener más de 45 años de edad; e) tener capacidad legal para

contratar; y, e) no poseer unidades agrícolas en otras zonas de colonización ³² .

Fuente: DL 07765. Julio 31, 1966

“Se considera colonizador individual a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra que sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o ganadera según la actividad que desarrolle y cumpla con los requisitos para acceder a la adjudicación simple” (art. 202, DS 25763. Mayo 5, 2000).

Las distorsiones en la elaboración de los reglamentos de la Ley 1715 no se refieren solamente a las contradicciones que violentan la ley, algunas de las cuales ya se han mencionado anteriormente, sino también están relacionadas a la tergiversación de la realidad, como en este caso respecto a los colonizadores, en tanto que se considera como colonizador a cualquier propietario pequeño de tierras. Esto muestra la poca visión del poder ejecutivo y de los miembros de la Comisión Agraria Nacional al distorsionar la realidad con disposiciones legales producto de la presión de las organizaciones sociales.

En este caso particular se produce una distorsión del concepto de colonizador a objeto de beneficiar a todos los poseedores con el precio concesional para adjudicación de la tierra con el precio de 0.10 centavos de bolivianos. La modificación al artículo 203 del Reglamento establece que el valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria a favor de colonizadores individuales en ningún caso será superior a 0.10 centavos de bolivianos por hectárea (DS 25848. Julio 18, 2000). Además, de acuerdo a la ley 1715 quien tiene atribuciones para determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples es la Superintendencia Agraria y no el poder ejecutivo.

Las tierras de colonización fueron vendidas por el Instituto Nacional de Colonización que estaba facultado para determinar el valor de la tierra, el mismo que en todos los casos era siempre inferior al real, concediéndose facilidades a los colonos y a las sociedades de colonización para el pago del valor de la tierra³³ .

Las características establecidas para la distribución de la tierra a los colonos fueron: a) cada colono tiene derecho a una unidad económica familiar; b) en condiciones normales de rendimiento esta unidad debía permitir al colono absorber su capacidad de trabajo y la de su familia, de tal manera que el proceso de producción no necesitara el empleo de mano de obra asalariada, salvo casos especiales, y proporcionar al colono ingresos para satisfacer sus necesidades y elevar progresivamente su nivel de vida; y, c) en el caso de adjudicaciones a cooperativas, la superficie total se estableció en relación al número de asociados, pudiendo concederles una superficie mayor a la resultante de la suma de los lotes individuales, siempre que la programación justificara este beneficio (DS 7765. Julio 31, 1966).

Tenían preferencia en la distribución de tierras: a) campesinos sin tierra o residentes en minifundios; b) antiguos moradores de las nuevas zonas de colonización; c) hijos de colonos asentados en otros centros de colonización; d) egresados de escuelas de

agricultura o establecimientos de orientación agrícola; e) personas que tengan familias en condiciones de colaborar en el trabajo; y f) personas que sin haber sido colonos hubieran trabajado o trabajen en zonas de colonización (DS 7765. Julio 31, 1966).

Sistemas de colonización Colonización orientada

Asentamiento planificado de colonos en áreas donde se hayan ejecutado obras de infraestructura y establecido servicios asistenciales básicos, pudiendo ser efectuada por cuenta del Estado o sociedades, organizaciones religiosas, entidades de beneficencia y acción social y otras similares cuya finalidad es el asentamiento de familias en zonas de colonización, como por sociedades o empresas cuya finalidad es el establecimiento de explotaciones agro-industriales en esas zonas, debiendo llenar los siguientes requisitos: a) suscribir contrato con el Instituto; b) presentar proyectos de colonización; contar con un capital de operación no menos al 30% del total requerido a tiempo de formular su solicitud y el otro 30% al promediar la ejecución del programa; c) programar el asentamiento de familias, fijado por el Instituto en relación con la magnitud y objetivos del programa; d) no tener deudas con el Estado; y, e) contar con personal técnico y presentar al Instituto anualmente informe sobre sus actividades.

En las sociedades o empresas cuya finalidad sea el establecimiento de explotaciones agrícola-industriales quedan exenta de presentar programas de asentamiento. El Instituto, previo estudio de los proyectos, compulsa la solvencia financiera e idoneidad técnica y suscribe con ésta el contrato de adjudicación de tierras y autoriza la ejecución de sus proyectos.

Colonización espontánea

Asentamiento de colonos en áreas apropiadas para este fin, resultantes de la voluntad, iniciativa y medios propios de los interesados controlado por el Instituto. Cuando el asentamiento espontáneo en zonas inapropiadas ocasione la destrucción de los recursos naturales o fenómenos erosivos en el suelo, el Instituto promoverá el traslado de los colonos a otras áreas que ofrezcan condiciones adecuadas.

Fuente: DL 7765. Julio 31, 1966.

“La dotación será a título gratuito exclusivamente a favor de las comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente a favor de dichas organizaciones, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas” (art. 42.II, Ley 1715).

“El derecho propietario sobre Propiedades Comunarias se constituirá través de procedimientos de dotación: Ordinaria, Extraordinaria y Simple. Es extraordinaria, 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” (art. 76.V , DS 25763. Mayo 5, 2000).

“El Director Nacional del INRA, de oficio o a solicitud fundada de cualquier entidad pública o de las comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, en el plazo de 5 días hábiles iniciará el procedimiento de dotación extraordinaria, requiriendo a sus departamentos competentes: a) la identificación o verificación del interés público especial que justifique la elaboración y ejecución de un Programa de Asentamientos Humanos, en coordinación con las organizaciones sociales de base, y en su mérito; b) la identificación de un área de tierras disponibles afectadas a la dotación como modalidad de distribución, susceptible de afectarse al procedimiento de dotación extraordinaria, especificando su ubicación y posición geográfica, superficie y límites; representada en un plano; y c) la evaluación preliminar sobre la necesidad de incluir en el Programa de Asentamientos Humanos, componentes de infraestructura, servicios básicos y/o asistencia técnica, para la satisfacción del interés público especial determinado.

Cumplidas estas diligencias, el Director Nacional del INRA requerirá, en el plazo de 15 días hábiles, a sus departamentos competentes la elaboración de un Programa de Asentamientos Humanos dentro del área pre identificada, salvando todas las observaciones que hubiera. Si correspondiera se coordinará con las entidades públicas o privadas con las que se suscribirá convenio interinstitucional al efecto. Se garantiza la participación de las comunidades destinatarias, en la elaboración y ejecución de los Programas de Asentamientos Humanos.

El Director Nacional del INRA, negociará y suscribirá convenios interinstitucionales con representantes de entidades públicas o privadas para la elaboración y ejecución de Programas de Asentamientos Humanos, cuando la satisfacción del interés público especial que motiva el procedimiento requiera componentes de infraestructura, servicios básicos y/o asistencia técnica.

El convenio interinstitucional establecerá el alcance y los mecanismos de coordinación y responsabilidades de las entidades participantes.

El Programa de Asentamientos Humanos, como mínimo, contendrá: a) descripción del interés público especial que configura su finalidad; b) descripción básica de la condición socioeconómica y demográfica de las comunidades campesinas o pueblos y comunidades indígenas y originarias beneficiarias; c) ubicación y posición geográfica, superficie y límites de la tierra objeto de la dotación extraordinaria, representada en un plano, dentro del área afectada al procedimiento; d) medios materiales conducentes a su ejercicio; e) autoridad responsable de su ejecución y roles que cada una de ellas cumplirá, en el ámbito de sus competencias, bajo coordinación del INRA; y, f) plazos de ejecución del programa de Asentamientos Humanos.

La ubicación y posición geográfica, superficie y límites de la tierra, objeto de la dotación se determinará tomando en cuenta su capacidad de asentamiento y de uso mayor, y el número de familias que integran el beneficiario. En el plazo de 15 días computables a partir de la recepción del Programa de Reforma Agraria, aprobará y autorizará el asentamiento de los beneficiarios.

El Director Nacional del INRA, en ejecución de programas de Asentamientos Humanos aprobados: a) dictará resolución de dotación y titulación a favor de beneficiario, en el plazo máximo de 10 días hábiles, previa verificación del asentamiento efectivo del beneficiario; y, b) coordinará la implementación de los componentes de infraestructura, servicios básicos y asistencia técnica incluidos en los mismos” (DS 25763. Mayo 5, 2000).

La Ley 1715 dispone que los asentamientos a través de políticas de dotación de tierras de manera colectiva deben beneficiar a los campesinos sin tierras o insuficientemente dotados. Debe tomarse en cuenta que en la práctica ha sido difícil articular la oferta de tierras fiscales para dotación con la demanda o población solicitante de tierras, y no se dispone de un criterio global de priorizaciones respecto a la población beneficiaria bajo este modelo. En el proceso de aplicación de la Reforma Agraria de 1953, los organismos encargados de la ejecución de los planes de migraciones debían haber trasladado en forma preferente a los campesinos sin tierra o residentes en minifundios.

Efectivizando la política anterior, los programas de asentamientos humanos deben ser realizados bajo la modalidad de la dotación colectiva con posterioridad al saneamiento de comunidades sujetas voluntariamente a políticas de reagrupamiento de tierras, con el propósito prioritario de satisfacer las necesidades de tierras de la población que ha cedido sus derechos propietarios a favor del reagrupamiento en el área de origen. El incentivo para el reagrupamiento está basado en el hecho de que existe una limitada cantidad de tierras fiscales para su distribución, y que tendrán preferencia las comunidades que realicen voluntariamente su reagrupamiento.

Desde la promulgación de la Ley 1715, el INRA ha determinado como dotación extraordinaria de tierras fiscales una superficie de 6.205 has (Ixiamas, provincia Abel Iturralde-departamento de La Paz), para el programa de asentamientos humanos Potosí-La Paz (Chayanta-Ixiamas), autorizado el asentamiento de 138 familias de los cantones de Ravelo, Pocoata y Tomoyo de la provincia Chayanta (departamento de Potosí) en su calidad de grupos comunarios en la zona de Ixiamas y otro en la provincia Marbán del departamento del Beni.

4.4.10 Arrendamiento, aparcería y compañía

La Reforma Agraria de 1953 dispuso que los aparceros³⁴ que tenían el uso de un pegujal o sayaña, además de los terrenos de aparcería, quedaban en posesión del primero dando por fenecido el contrato de aparcería con la respectiva indemnización por las mejoras que hubieran introducido, y sin perjuicio del derecho de dotación que les correspondía. La Ley de Reforma Agraria estableció que un decreto especial reglamentaría los casos de excepción en los cuales se permitiría los contratos de arrendamiento, compañía y aparcería³⁵.

De acuerdo al Código Civil de 1830 (vigente al momento de decretarse la Reforma Agraria de 1953), el contrato de compañía estaba referido a las siguientes disposiciones: a) es aquel por el cual dos o más personas convienen en poner alguna

cosa en común, con el objeto de participar del beneficio que de ello pueda resultar; b) las compañías particulares comprenden lo que las partes adquieren por su industria u otro cualquier título, sin que los bienes inmuebles ni muebles -que cada uno de los socios poseía al tiempo de contrato- estén comprendidos en él, sino en cuanto al usufructo; y, c) la sociedad particular es aquella que no se aplica sino a ciertas cosas determinadas a su uso o a percibir sus frutos (arts. 1200, 1205 y 1208).

En marzo de 1961 se estableció que el contrato de trabajo era obligatorio en todas las propiedades agrícolas y ganaderas en que se precisase mano de obra. Este contrato debía ser escrito (individual o colectivo) según acordaran entre el empleador o grupo de empleadores y un sindicato, subcentral, central, federación o confederación sindical campesina³⁶ (DS 5740). Un decreto posterior (DS 5749. Marzo 24, 1961) dispuso que por ningún motivo se aceptarían contratos de compañía o aparcería en las propiedades agropecuarias, rigiendo únicamente el régimen de salarios³⁷; adicionalmente se estableció que todo arrendamiento se estipularía en dinero, fijándose plazos y disponiéndose penalidades para casos de incumplimiento³⁸. En junio de 1961 se autorizó el descuento del 2% sobre salarios en los contratos con trabajadores campesinos en favor de sus federaciones departamentales y distritales, siendo los empleadores quienes cumplirían el rol de agentes de retención³⁹, en la actualidad se desconoce el monto y destino de dichos depósitos.

El Código Civil en vigencia (1975) prohíbe el arrendamiento, aparcería, medianería y cualquier otro sistema de explotación indirecta de la tierra para la pequeña propiedad y el solar campesino.

“Los contratos de aparcería o arrendamiento serán regulados en el Reglamento de esta Ley” (disposición final décimo primera, Ley 1715).

El Reglamento aprobado en julio de 1997 y las tres modificaciones posteriores no regulan este aspecto. El restablecimiento de las prácticas de aparcería es considerado como fuente importante o adicional para el acceso a la tierra.

La aparcería es una realidad sociológica que existe, distinta del arrendamiento y de la sociedad, pero que encubre a veces fraudulentamente, una u otra figura. Por ejemplo, cuando se trata de un arrendamiento simula ser aparcería para facilitar el desahucio a favor del propietario, o cuando, tratándose en el fondo de una sociedad, se contrata como aparcería para responsabilizar exclusivamente al aparcero en la gestión.

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

3.4.11 Organización y funcionamiento de Justicia Campesina

Con la Reforma Agraria de 1953 quedó abolido el sistema de colonato así como toda

forma de prestación de servicios personales gratuitos o compensatorios y se incorporó al trabajador campesino al régimen jurídico-social de la nación con todos los derechos reconocidos por ley.

En sustitución a la Dirección General de Legislación y Justicia Campesina -que fue integrada al Ministerio de Asuntos Campesinos (DS. Mayo 22, 1952)-, se creó la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina (Ley. Noviembre 18, 1960), y en febrero de 1961 se promulgó su reglamento estableciéndose que la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos, conocería todas las acciones y controversias emergentes del trabajo agrícola y ganadero, garantizando además el ejercicio del derecho de propiedad conforme a las disposiciones de Reforma Agraria (DS 5702. Febrero 10, 1961).

Estructura, atribuciones y procedimientos Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina

Estructura

La Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina estuvo constituida por:

- a) La Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, con jurisdicción nacional.
- b) Inspecciones Regionales de Trabajo y Justicia Campesina en todas las capitales de departamento y regionales expresamente determinadas por el MACA.
- c) Sub-Inspectores agrarios en todos los distritos y poblaciones donde sea necesario.

Atribuciones

La Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina tuvo atribuciones y competencia para el conocimiento de:

- a) Los litigios suscitados en las relaciones de patronos o empleadores y los trabajadores agrícolas y ganaderos.
- b) La interpretación y cumplimiento de los contratos de trabajo.
- c) Las reclamaciones sobre trabajos agropecuarios.
- d) Las quejas por exacciones, abusos y atropellos cometidos entre patronos o empleadores y trabajadores o entre campesinos en general.
- e) Las violaciones u otros actos que perturben el trabajo.
- f) Conflictos laborales en general planteados por las organizaciones sindicales campesinas o por los empleadores.
- g) Actos contrarios a la producción agrícola (abandono injustificado de la propiedad agropecuaria; el sabotaje a la producción y la instigación al sabotaje en sus diferentes formas; la destrucción y los perjuicios materiales causados con intención en los cultivos, ganados, reparos, vías de acceso y demás bienes que formaran parte de la unidad de producción, sea por omisión o comisión).

Procedimientos

Se establece que las quejas por exacciones, abusos y atropellos cometidos entre patronos o empleadores y trabajadores o entre campesinos en general; y, las violaciones u otros actos que perturbasen el trabajo, serán conocidos y resueltos por los Inspectores Regionales, previo informe de los Sub Inspectores. De esta resolución sólo procede el recurso de apelación ante el Director General, cuyo fallo es irrevisable.

Los conflictos laborales en general planteados por las organizaciones sindicales campesinas o por los empleadores deben ser tramitados en la vía conciliatoria ante los Inspectores Regionales. En caso de no existir acuerdo entre las partes, todos los antecedentes pasan a conocimiento del Director General que falla como Juez arbitral. Dicho fallo tiene carácter obligatorio siempre que así lo determine el Ministro mediante resolución.

Los litigios suscitados en las relaciones de patronos o empleadores y los trabajadores agrícolas y ganaderos; la interpretación y cumplimiento de los contratos de trabajo; las reclamaciones sobre trabajos agropecuarios; y, los actos contrarios a la producción agrícola deben ser de conocimiento en primera instancia de los Inspectores Regionales.

Presentada y admitida la demanda el Inspector Regional fija día y hora de audiencia, ordenando el comparendo de las partes. Las notificaciones, citaciones y emplazamientos con la demanda y sentencia son personales, practicadas por un funcionario de la Inspectoría o una autoridad comisionada. En caso de no ser habidas las notificaciones se realizan por cédula.

En la primera audiencia, el actor ratifica su demanda y ofrece su prueba. Asimismo se resuelven todas las excepciones dilatorias opuestas por el demandado y las excusas que puedan oponer. Al suspender la audiencia el Inspector señala la fecha y hora de la próxima audiencia, significando citación y emplazamiento a las partes.

En la segunda audiencia las partes pueden hacer los alegatos que estimen convenientes y ofrecer más elementos de juicio con los que se dicta resolución.

Si el Inspector juzga conveniente fija una tercera audiencia, pero por ningún motivo las 3 audiencias pueden exceder en su realización el plazo de 20 días.

Contra la resolución de primer grado procede el recurso de apelación interpuesto en el término de 3 días computables a partir de la notificación con la sentencia, y se concede ante la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina. Los expedientes de la ciudad de La Paz se remiten en el plazo de 3 días y los del interior de la República en el de 15 días como máximo. El apersonamiento se efectúa al tercer día de ingresado el expediente ante la Dirección, previos alegatos de partes se dicta auto de vista en el término de 10 días.

Contra la resolución del Director procede el recurso de revisión ante el Ministerio de Asuntos Campesinos, que es interpuesto en el término de 5 días, en la vía de puro derecho. De ser declarado procedente falla en el fondo de la causa con carácter definitivo e irrevisable.

En los casos de abandono injustificado de la propiedad agraria, el Ministerio de Asuntos Campesinos, dispone la intervención mediante resolución expresa, previa denuncia tramitada ante las Inspectorías y la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, la que suscribe el correspondiente contrato de trabajo. Para los efectos de la Reforma Agraria, las propiedades abandonadas e intervenidas son afectadas en su integridad cualquiera sea su extensión; si tienen ya resuelto su trámite agrario de inafectabilidad o consolidación se revierten al Estado para su dotación a cooperativas agropecuarias o dotación de tierras conforme al grado de preferencia reconocido por

la Ley de Reforma Agraria.

Fuente: DS 5702. Febrero 10, 1961

“La Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia Campesina, en el plazo de noventa días computables a partir de la publicación de la ley (1715) evaluará los procesos a su cargo, con las siguientes finalidades:

- a) Los procesos referidos a conflictos laborales agrarios radicados en las Inspectorías Regionales, Direcciones Departamentales y Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia Campesina, serán remitidos a la Inspección Nacional de Trabajo, para su resolución en la vía conciliatoria, de acuerdo a los principios constitucionales vigentes. De no mediar conciliación se remitirán a conocimiento de los Juzgados del Trabajo y Seguridad Social*
- b) Los procesos de intervención y reversión de tierras y aquellos sobre actos que perturben el trabajo agrario, radicados en las Inspectorías Regionales, Direcciones Departamentales y Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia Campesina, serán remitidos a la Judicatura Agraria para su sustanciación de acuerdo a la Ley de 22 de diciembre de 1967 en lo aplicable. Los jueces agrarios conocerán transitoriamente estas causas“ (disposición transitoria séptima, Ley 1715)”.*

Hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a la disposición referida al envío de los expedientes a las Inspectorías del Trabajo.

La Ley 1715 abroga estas disposiciones (Ley 31 del 18 de noviembre de 1960 y DS 5702 del 10 de febrero de 1961, elevado a Ley el 22 de diciembre de 1967). La Ley 1715 desconoce la conformación y estructura de la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, por cuanto nunca existieron las Direcciones Departamentales a que hace referencia, y en su lugar estaban constituidas las Inspectorías y Sub Inspectorías Agrarias.

De acuerdo a la Guía de procedimientos agrarios (TAN, 2000) los procesos en trámite de intervención, reversión y aquellos sobre actos que perturben el trabajo agrario, radicados en la Inspectorías Regionales, Direcciones Departamentales y Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia, se sustanciarán de acuerdo a la Ley de 22 de diciembre de 1967 en lo aplicable y al artículo 7 de la Ley del 22 de diciembre de 1967.

Procedimiento en los procesos de intervención, reversión y aquellos sobre actos que perturben el trabajo agrario

Recibido el expediente el Juez competente, en razón del territorio, lo radica. El proceso se sustancia previo apersonamiento y solicitud de parte. En procesos sin sentencia, el Juez declara de oficio la perención de instancia si correspondiera (art. 309 al 313 del CPC).

El Juez señala día y hora de audiencia con notificación de partes, en la que respetando lo actuado se prosigue con la sustanciación de la causa. En la misma audiencia, si fuera el caso, se resuelven todas las excepciones planteadas. A la

conclusión de la audiencia, de ser necesario, el Juez señala día y hora de próxima, quedando legalmente notificadas las partes (Ley. Diciembre 22, 1967).

En la segunda audiencia, las partes presentan los alegatos que crean convenientes y ofrecen más elementos de juicio. Concluidos estos actuados, el Juez dicta sentencia declarando probada o improbadamente la demanda (art. 12. Ley Diciembre 22, 1967; art. 86, Ley 1715).

Declarada probada la demanda en los procesos de intervención y reversión, se dispone la reversión del predio a favor del Estado. En este caso, se ordena la cancelación en Derechos Reales del registro correspondiente y se oficia al INRA acompañando testimonio de las piezas principales del proceso a los fines de redistribución de la tierra (art. 34. Ley Diciembre 22, 1967).

En los procesos sobre actos que perturban el trabajo agrario declarada probada la demanda, el Juez ordena la suscripción de un acta de garantías, el resarcimiento de daños y perjuicios e impone una multa pecuaria, esta última es depositada a favor del tesoro judicial (art. 23 y 25. Ley Diciembre 22, 1967).

Fuente: arts. 39 al 40. TAN, 2000

Solamente en 1983 los trabajadores zafreiros de la caña de azúcar y cosechadores de algodón quedaron comprendidos en los alcances de la Ley General de Trabajo. En 1968 se creó una Comisión encargada de estudiar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores sirigueros y castañeros de los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz y el 25 de julio de 1971, mediante la RS 15844, se hizo extensiva a favor de los trabajadores de goma y castaña a través de la Ley del 14 de diciembre de 1954.

En 1971 se estableció la obligatoriedad de las empresas, rescatadoras e intermediarias dedicadas a la explotación y compra de goma y castaña a suministrar artículos de primera necesidad a precios de costo en favor de los trabajadores conforme a la Ley General del Trabajo⁴⁰; también se disponía la incorporación de los trabajadores agrícolas y su familiares dependientes al campo de aplicación de personas protegidas por el Código de Seguridad Social⁴¹.

“ Se dispone la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, sujeta a régimen especial, concordante con lo prescrito en el art. 157 numerales 1 y 11 de la CPE” (disposición final cuarta, Ley 1715).

El régimen especial previsto en la Ley 1715 para la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de la Ley General del Trabajo hasta la fecha no ha sido promulgado. Al igual que en el caso anterior, la regulación e implementación del seguro social campesino debe ser considerado.

4.4.12 Registro de la propiedad rural

Las leyes catastrales del 3 y 9 de enero de 1900 establecieron tratamientos tributarios

diferentes para propietarios indígenas y propietarios particulares. Los primeros estaban sujetos al pago del impuesto territorial que gravaba a la propiedad indígenal y no a su producción basado en operaciones Revisitarias, mientras que los segundos estaban sujetos al pago del impuesto predial que gravaba las rentas de la producción agropecuaria en las haciendas basado en operaciones catastrales; cada uno con su propia estructura legal y su específico ámbito de aplicación. Para este efecto se sancionó la continuación de las operaciones Revisitarias, como el mecanismo indispensable para transformar las relaciones agrarias de propiedad y facilitar la transferencia de las tierras indígenas de propiedad colectiva a la propiedad particular de los hacendados (Antezana, 1996).

En diciembre de 1936 se creó en el Ministerio de Agricultura y Colonización, el Registro Nacional de la Propiedad Rural encargado de organizar el censo agrario de todas las propiedades constituidas, ya sea en el derecho de sus poseedores proveniente de títulos coloniales o de adjudicaciones posteriores a la constitución de la República. Los registradores de Derechos Reales estaban en la obligación de proveer todos los datos que solicitase el Ministerio de Agricultura, a fin de constituir el registro. Se dispuso que la formación del registro estaría a cargo de la cuenta fiscal sin gravamen alguno para los propietarios, y su organización tendría lugar a base del Registro Nacional de Tierras⁴². Este registro tuvo fines estadísticos respecto a la producción agropecuaria y la creación de condiciones para la recaudación de los impuestos sobre la propiedad territorial.

En septiembre del año de 1955 se creó un nuevo registro de la propiedad rústica, denominada como “propiedad agraria”, por el que se establecía la inscripción de los títulos de propiedad, resoluciones supremas y todas las escrituras y documentos en general que en cualquier forma afecten a las propiedades⁴³. Un mes más tarde se dispuso que las dotaciones de tierras efectuadas por el SNRA, constituían para los campesinos beneficiados o adjudicatarios, el derecho pleno, perfecto y absoluto de propiedad, debiendo los títulos ejecutoriales respectivos ser inscritos definitivamente en el registro de Derechos Reales. Los títulos ejecutoriales que con anterioridad fueron anotados preventivamente, quedaron comprendidos en esta disposición, convirtiéndose dichas anotaciones preventivas en inscripciones definitivas (DS 7260. Agosto 2, 1965, elevado a rango de ley el 26 de octubre de 1967).

“Decláranse canceladas por ministerio de la ley, las partidas de inscripción en el registro de DRR, que originalmente acreditaban el derecho de dominio de los ex propietarios, sobre los fundos rústicos, en cuanto a las superficies que hubiesen sido objeto de afectación en favor de los campesinos” (DS 7260. Agosto 2, 1965).

Las cancelaciones mencionadas en la Ley 1715 no se operaron en Derechos Reales porque los nuevos títulos emitidos a favor de los campesinos dotados con la propiedad agraria privada afectada fueron registrados en una partida distinta a los de la propiedad afectada, constituyéndose dos tipos de registro. En la práctica, Derechos Reales no conoció cuáles propiedades fueron afectadas para dar cumplimiento a esta disposición, y es uno de los problemas que se presentan dentro del proceso de saneamiento, relacionado con la pretensión de los afectados para recuperar sus tierras.

4.4.13 Propiedades agrarias comprendidas en el radio urbano

Un año más tarde de darse inicio a la Reforma Agraria, agosto de 1954, se dispuso que las propiedades cuya extensión esté parte en el radio urbano y otra parte en el suburbano, debían ser afectadas⁴⁴, y se declaró de necesidad y utilidad pública la expropiación de las tierras que resultasen excedentes o sobrantes a favor de las respectivas municipalidades (DL 3819. Agosto 27, 1954; Ley. Octubre 29, 1956).

En la misma disposición se determinó que las propiedades del radio suburbano fueran afectadas de acuerdo al Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 y su reglamento, quedando modificadas -en cuanto a las propiedades rústicas del radio urbano de las capitales de departamento- las disposiciones vigentes sobre Reforma Agraria; además, se estableció que las demás propiedades rústicas situadas en el radio urbano de las capitales de provincias y cantones fueran afectables de acuerdo con las previsiones del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 y su reglamento (DL 3819. Agosto 27, 1954).

En 1981 el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) aprobó un auto interpretativo sobre la jurisdicción y competencia de terrenos urbanos, suburbanos y rústicos estableciendo que el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) no tenía jurisdicción y competencia para conocer procesos sobre terrenos ubicados en el radio urbano de las capitales de departamento y sí tenía jurisdicción y competencia para conocer procesos sobre terrenos que estaban dentro de los radios suburbanos de las capitales de departamento (SNRA. Octubre 22, 1981). El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) solicitó a los gobiernos municipales la delimitación del perímetro de áreas urbanas con coordenadas y especificando sus sistemas de proyección (Resolución. Noviembre 29, 1999).

Las propiedades agrarias particulares se sujetan a lo dispuesto en el DS 3819 mencionado y no se hace referencia explícita a las tierras de comunidad, produciéndose en los hechos una desaparición de las comunidades cuando éstas ingresan al radio suburbano o urbano, como resultado de diferentes factores: confusión de las disposiciones legales, la propia conducta de los comunarios relacionada con las ventajas comparativas en sentido de proceder a la venta de sus tierras y al cambio de actividad económica, y a la presión de los propios municipios.

La Ley 1715 ha omitido absolutamente la definición del régimen legal de estas propiedades, pese a que en la actualidad constituye una realidad latente que en algunos casos deriva en conflictos, tanto en las capitales de departamento, provincias y cantones.

Las tierras de comunidades campesinas, indígenas y originarias que ingresan al radio urbano y suburbano, y tomando en cuenta la disposición relacionada al hecho que el Estado garantiza y reconoce la existencia de las comunidades (art. 122, DL 3464), deberían conservar la extensión total de sus tierras y sus prácticas tradicionales, sujetándose a todo lo establecido en las disposiciones agrarias y ser además favorecidas por el Estado en el diseño y aplicación de políticas de "agricultura urbana". Este estatus no debería modificar la personalidad jurídica de las comunidades, que en muchos casos se ven obligadas a convertirse en juntas vecinales, aspecto que debe ser compatibilizado en la Ley de Participación

Popular.

4.5 Efectos principales de la distribución de la tierra

4.5.1 El minifundio

Los campesinos sometidos al régimen de trabajo servidumbral en las haciendas fueron declarados propietarios de las parcelas que poseían y trabajaban, y el Servicio Nacional de Reforma Agraria les dotó con tierras de acuerdo a las definiciones de la pequeña propiedad o les compensó con la explotación colectiva de tierras para cubrir sus presupuestos familiares. La Reforma Agraria de 1953 dispuso que las compensaciones serían realizadas de acuerdo a una clasificación y tabla de proporciones considerando las diferentes calidades de suelo para la distribución de las unidades de dotación a las familias campesinas.

Categorías para las compensaciones de tierras

La Ley de Reforma Agraria establece que hasta que el país disponga de los estudios y planos agrológicos, se adoptan para las compensaciones -de acuerdo con las diferentes calidades de suelo en la distribución de unidades de dotación a las familias campesinas- las siguientes categorías:

- a) **Terrenos de primera clase** son los que por su composición, riego, humedad natural y factores benignos de clima son aptos para producir, en buenas condiciones comerciales, los dos productos agrícolas que exigen los terrenos más fértiles de su respectiva zona, sin requerir de una extraordinaria aplicación de fertilizantes, y sin necesitar de un descanso de más de un año entre las rotaciones. La enumeración de los productos que corresponden a los terrenos de primera clase, se haría en disposición especial.
- b) **Terrenos de segunda clase** son los que no siendo aptos para el cultivo de las especies que exigen terrenos fértiles en las condiciones descritas en el párrafo a), lo son para la producción menos exigente de la zona. Las superficies de un declive predominante de más del 7% y los planos que, por ser pedregosos, no admiten mecanización, se consideran de segunda clase, aunque tengan aptitud para los productos más nobles, con excepción de los Yungas.
- c) **Terrenos pastizales de buena clase y de bosques maderables** son los que por su declive mayor al 7%, o por la calidad del suelo, no son aptos para una producción de cultivo sistemático; pero lo son para explotación extensiva de ganado en buenas condiciones, o para la industria forestal
- d) **Terrenos de escasa fertilidad** son los que tienen pastos pobres o vegetación útil sólo para combustible. Los tolares, algarrobales, terrenos erosionados, pantanosos, alcalinos y otros de condiciones desfavorables pertenecen a esta categoría.
- e) **Terreno inprovechable** es el que carece de vegetación o la tiene de tan baja calidad que no es útil para el hombre. Las rocas, eriales, arenales y otros que no son de uso agrícola pertenecen a esta categoría.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

El Servicio Nacional de Reforma Agraria determinaba las tierras afectables de un latifundio y establecía la forma de su redistribución teniendo en cuenta la extensión de la tierra disponible y la población⁴⁵ (DL 3464. Agosto 2, 1953). Las formas de distribución de la tierra fueron las siguientes: a) en las regiones donde existía tierra afectable suficiente la adjudicación por familia se realizaba a razón de una unidad de dotación equivalente a la extensión de la pequeña propiedad; y, b) en las regiones donde no existía tierra suficiente, la extensión adjudicable a cada familia era reducida en la proporción correspondiente, para dar cabida a todas las personas con derecho a la tierra, procurando que las asignaciones recaigan sobre tierras en actual posesión (DL 3464. Agosto 2, 1953).

En estas formas de distribución de la tierra en algunos casos surge y en otros se legaliza el minifundio⁴⁶ debido a que a tiempo de procederse con la distribución de tierras se dotó a los campesinos con parcelas diseminadas que poseían antes de la promulgación de la Reforma Agraria, las mismas que sumadas alcanzaban o no a la pequeña propiedad después de la distribución, y en otros casos sólo se les otorgó solares campesinos.

Los factores relacionados con la legalización del minifundio a través de la aplicación de las políticas y disposiciones de la Reforma Agraria de 1953 son diversos, entre los más importantes podemos destacar los siguientes:

- a) En la mayoría de las haciendas afectadas no se llevó a cabo un proceso de concertación y entendimiento entre propietario y campesinos para la unificación de las parcelas de modo que éstas tuvieran una solución de continuidad, estableciéndose las condiciones del traslado a nuevas áreas y el pago de mejoras a quienes resultaron perdiéndolas.
- b) Tampoco se aplicó una política de reagrupamiento de predios en las localidades de minifundio predominante, donde la escasez de tierra cultivable es agravada por la fragmentación de cada propiedad en parcelas separadas y distintas unas de otras.
- c) En la distribución de las tierras fiscales, con el pretexto de la dotación de solares campesinos, se han distribuido y titulado minifundios.
- d) Los colonos insuficientemente dotados no fueron compensados con otras tierras disponibles, y si lo fueron se los mantuvo con la dotación de minifundios en muchos casos en terrenos de escasa fertilidad y casi inaprovechables.
- e) La ausencia de criterios de transferencia de la propiedad agraria, pese a que la Constitución Política del Estado determina que la pequeña propiedad es indivisible; los intentos para establecer regulaciones sobre las transferencias para impedir el fraccionamiento de las parcelas -evitando el minifundio- y su excesiva concentración (DS 16536. Junio 6, 1979) no resultaron efectivos por cuanto estas disposiciones fueron posteriormente derogadas (DS 18691. Septiembre 17, 1980); aunque en la práctica dicho decreto fue abrogado.
- f) La aceleración de la división parcelaria relacionada con la sucesión hereditaria tomando en cuenta que la propiedad agraria privada se rige tanto por el Código Civil como por el código de familia, y el hecho de que la Reforma Agraria de 1953 no regula la sucesión hereditaria.

“La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la pequeña propiedad” (art. 48, Ley 1715)

La Ley prohíbe la transferencia de superficies menores a la pequeña propiedad, y no permite dividir la propiedad mediana o empresa en superficies menores a dicha extensión.

La sucesión hereditaria en superficies menores a la pequeña propiedad se realiza a título pro indiviso. Sin embargo, la Ley 1715 aplica este criterio a todos los tipos de propiedad (inclusive grandes y medianas) manteniéndolas bajo el régimen de “indivisión forzosa”, aunque sí faculta la transferencia de la propiedad a cualquier otro título siempre y cuando la propiedad no sea fraccionada en superficies menores a la pequeña propiedad.

En este proceso es previsible que los campesinos en general no podrán acreditar su sucesión hereditaria, por cuanto en muchos casos el aspecto sucesorio se rige por los usos y costumbres, lo que significaría en la práctica que quien no acredite su sucesión se convierte en poseedor de la tierra. En el saneamiento se reconoce el derecho propietario de este poseedor para la posterior compra de su propia tierra. Esta es una deficiencia del procedimiento que afecta “derechos”, la misma que debe ser resuelta. La Ley 1715 debería prever una regulación en el tema sucesorio y que esté sujeto a una normativa especial (considerando a la totalidad de formas de transferencia). Actualmente sólo se hace mención a los casos de minifundio, también postergada para una reglamentación posterior.

“No serán revertidas por abandono el solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen, ni las comunales tituladas colectivamente. Esta excepción se aplica únicamente a las tierras tituladas por el SNRA o el INC como el solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunal o tierra comunitaria de origen, y, en ningún caso, a las propiedades tituladas como medianas o empresas agropecuarias, que hubieran sido divididas por efecto de contratos o sucesión hereditaria” (art. 53, Ley 1715); “el cumplimiento de las obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada y el incumplimiento de las obligaciones tributarias es presunción de abandono” (art. 52, Ley 1715).

Según el artículo anterior la reversión por abandono procede en el caso de la mediana propiedad y empresa agropecuarias que hubiesen sido divididas a pequeñas propiedades por efecto de contratos o sucesiones hereditarias. En este sentido, existe una contradicción puesto que la ley permite la división de la mediana propiedad y empresa agropecuaria siempre que ésta no sea inferior a la pequeña propiedad; sin embargo, en el caso del abandono de la propiedad como causal de reversión, aquellas propiedades que como producto de la división se hubiesen constituido en varias pequeñas propiedades no están incluidas en la excepción anterior.

También debe notarse que al realizarse la transferencia el adquirente se convierte en nuevo propietario de una fracción de la propiedad existiendo, por tanto, dos derechos constituidos en dos propiedades distintas; la falta del pago de impuesto de una de ellas de ningún modo puede afectar a la otra en lo que se refiere a la reversión de la tierra.

“La expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública calificada por ley” (art. 58, Ley 1715); “son causas de utilidad pública: el reagrupamiento y la redistribución de la tierra, la conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público” (art. 59.I, Ley 1715). “el reagrupamiento y la redistribución de la tierra, como causa de utilidad pública se realizará conforme a las necesidades económico sociales y de desarrollo rural, establecidas mediante Decreto Supremo. La expropiación por estas causales no se vinculará a solicitud de parte interesada en la dotación” (art. 59.III, Ley 1715).

El proceso de la expropiación en cuanto al reagrupamiento y redistribución no está vinculado en la actualidad con políticas de reagrupamiento de tierras con carácter voluntario en zonas minifundiaras. El sentido de este artículo más bien está vinculado a la expropiación de tierras como un instrumento de sanción para aquellos propietarios que a través del método del auto-avalúo han establecido un precio bajo a su propiedad. Tomando en cuenta que el monto de la expropiación se realiza de acuerdo al auto-avalúo fijado por el propietario, los montos pagados por la expropiación serán igualmente bajos. De esta manera existe una articulación entre el mecanismo del pago de impuestos, la reversión y la expropiación.

La aplicación de este mecanismo, tal como está concebido, crea un escenario de inseguridad jurídica en los propietarios, contrario a los principios establecidos en las políticas de tierras del país, debido a que esta trilogía (pago de impuestos, reversión y expropiación) son instrumentos de la Ley 1715 mal concebidos y confusos.

“El INRA solicitará al Poder Ejecutivo la declaratoria de zona de minifundio en áreas excesivamente fragmentadas, a fin de consolidar unidades productivas económicamente viables, sin afectar derechos propietarios. La división, subdivisión y transferencia en las zonas de minifundio estarán reguladas en el Reglamento de esta ley” (disposición final décima, Ley 1715)

Debe destacarse que ni en la primera, ni en las tres modificaciones posteriores del Reglamento, se han regulado las transferencias de las áreas minifundiaras.

Deberían identificarse las zonas de minifundio para llevar a cabo el proceso de reagrupamiento y redistribución sin necesidad de autorización del poder ejecutivo por cuanto el INRA es la institución encargada de la distribución y redistribución de la tierra en el país. Ante la dificultad y complejidad del reagrupamiento de las parcelas, el INRA puede repetir prácticas similares a las aplicadas con la Reforma Agraria de 1953 (en sentido que la sumatoria de las parcelas ocupadas por los colonos hacen a una unidad de dotación la que es equivalente a una pequeña propiedad) titulándose en la práctica a minifundios encubiertos en el solar campesino.

Queda pendiente la pregunta respecto a qué va a ocurrir con aquellos productores

titulados como producto de las afectaciones de 1953, los cuales -sumadas sus parcelas- hacen una pequeña propiedad, pero separadas y dispersas constituyen minifundios, y que estas titulaciones no pueden ser desconocidas en su derecho propietario. Si bien la Ley 1715 dispone que no podrá titularse superficies menores a la pequeña propiedad queda la interrogante respecto a cuál es la superficie menor a la pequeña propiedad, tomando en cuenta que la ley de Reforma Agraria de 1953 solamente consideró las superficies máximas. Los poseedores con superficies menores a la pequeña propiedad tendrían que ser considerados poseedores ilegales, por cuanto el minifundio no es admitido por la normativa agraria.

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

- a) Promover procesos de reagrupamiento de parcelas con carácter voluntario en áreas excesiva y no excesivamente pobladas.
- b) Priorizar el proceso de saneamiento en áreas donde se solicite el reagrupamiento voluntario de parcelas.
- c) Acompañar las políticas de reagrupamiento de parcelas con programas de inversión en infraestructura, servicios productivos y nucleamiento de comunidades, concertados con los actores locales y municipios, en el marco del ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales.
- d) Promover la permuta voluntaria entre propietarios y poseedores en áreas no excesivamente pobladas y cuando la superficie satisfaga las necesidades de la población, para la agrupación de parcelas dispersas.
- e) Dotar o adjudicar según el caso con extensiones que satisfagan las necesidades de los productores, cuando existan tierras disponibles continuas o próximas a las áreas minifundiarias.
- f) Asignar tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento en áreas excesivamente pobladas, previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento -en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país- para cuyo efecto los interesados participarán en la elaboración de la propuesta.
- g) Asignar estímulos financieros a través de un “fondo de tierras” destinado a minifundiarios para la compra directa de propiedades con supervisión del Estado, a los propietarios o poseedores que en el proceso de reagrupamiento cedan voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento.
- h) Establecer mecanismos de cesión de parcelas (donación, venta o permuta, entre otros).

4.5.2 El latifundio

El censo de 1950 dio como resultado que aproximadamente el 4.5% de la totalidad de los propietarios rurales controlaban el 70% de la propiedad agraria, con extensiones

entre 1.000 a 10.000 has, bajo formas de explotación servidumbral, estableciéndose que existía un escenario de concentración de la tierra en pocos propietarios. En este sentido, dentro de los objetivos de la Reforma Agraria, se estableció la transformación de la estructura agraria existente a través de la implementación de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra.

La Reforma Agraria de 1953 tuvo como propósito la liquidación del latifundio, que sería afectado en su integridad y en toda su extensión, aunque no se consideró latifundio la propiedad en la que el propietario había invertido capital en maquinaria y métodos modernos de cultivo, y era trabajada personalmente por su propietario o por sus familiares. En las regiones, en que la topografía de la tierra cultivable impedía el empleo de maquinaria, se exigió sólo el trabajo personal del propietario o sus familiares, y este tipo de propiedades quedaron reducidas a la dimensión de la mediana propiedad (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Criterios para la determinación de extensiones adjudicables

Si existía tierra suficiente

La dotación a cada familia se hizo a razón de una unidad de dotación equivalente a la pequeña propiedad; para la explotación colectiva de la comunidad se destinó una extensión no menor al 10% del total de las asignaciones individuales y para el campo escolar se destinó una superficie igual o mayor a la que cada colono recibió. Si quedaba un excedente de tierra cultivable se consideró tierra vacante destinada a la dotación de los campesinos de las propiedades medianas y pequeñas que carecían de tierra, que habiten en el mismo cantón vecino hasta 6 Km. del latifundio afectado. Si aún quedaba tierra disponible, la comunidad podía ampliar la extensión de las tierras de cultivo colectivo.

Si existía tierra insuficiente

Si las tierras no eran suficientes para dotar a cada familia de una unidad de dotación, las extensiones adjudicables se reducían en la proporción necesaria para dar cabida a todos los que por ley tenían derecho preferente a esta tierra. Los campesinos insuficientemente dotados tenían derecho a nuevas dotaciones en otras áreas disponibles.

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953.

En el caso de la empresa agrícola que combinaba los regímenes del colonato y asalariado, ésta era declarada inafectable previa comprobación de la inversión de una parte de capital suplementario que fuera por lo menos el doble del capital fundiario⁴⁷ y el empleo de técnicas modernas en su explotación. Cuando el monto suplementario no podía determinarse se establecía una identificación con relación a cuál de los sistemas predominaba: asalariado o colonato; si predominaba el primero, se declaraba empresa agrícola, y si predominaba el segundo se consideraba propiedad progresista, siempre que en ambos casos se emplearan además medios técnicos modernos, excepción hecha para las regiones de topografía accidentada⁴⁸ (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Adicionalmente se dispuso que: a) la mediana propiedad por vía de excepción es afectable en las extensiones poseídas por los colonos; b) las propiedades ganaderas cuyas extensiones no estuvieran pobladas de ganado fueran revertidas; c) todas las concesiones y adjudicaciones de tierras baldías que no cumplieran con las disposiciones de la Ley de 26 de octubre de 1905, y disposiciones posteriores, tales como las de colonización y explotación de los recursos naturales renovables, eran revertidas a dominio del Estado sin indemnización; d) en el caso de concesiones que hubieran cumplido las condiciones de cultivo y poblamiento, sus extensiones eran limitadas al máximo autorizado para cada tipo de propiedad en las diferentes zonas y sub zonas; e) la propiedad de la tierra gomera fue afectada de acuerdo con las disposiciones establecidas para las propiedades agrícolas o ganaderas de las zonas tropicales y subtropicales; y, f) las tierras excedentes se revertían al Estado sin indemnización (DL 3464. Agosto 2, 1953).

Es importante destacar que en el marco de la implementación de la Reforma Agraria existió una importante disposición en sentido que el dueño de dos o más pequeñas propiedades situadas en circunscripciones diferentes, cuya superficie total sumada no alcanzaba al límite máximo establecido en la respectiva zona geográfica para la pequeña y mediana propiedad, quedaba facultado para conservarlas; y, si excedía el límite máximo fijado para la mediana propiedad, tenía el derecho de elegir aquella o aquellas que pudiera conservar, y que en total no excediera el límite máximo establecido para la mediana propiedad de la respectiva zona (DL 3464. Agosto 2, 1953).

A los campesinos se les prohibió la doble dotación y se los dejó con unidades de subsistencia en el marco específico de la dotación de pequeñas propiedades; mientras que en el proceso de la distribución de las tierras fiscales se otorgó, en la práctica, más de una unidad de dotación a una misma persona.

Tanto la tenencia de la doble propiedad como la duplicidad de la dotación, fuera de los casos permitidos en el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, podían ser denunciados por cualquier persona ante los funcionarios del Servicio Nacional de Reforma Agraria para que se apliquen las medidas que aquel Decreto establece (DS 3471. Agosto 27, 1953).

La Ley 1715 ha abrogado la facultad que tenía toda persona para denunciar la tenencia de la doble propiedad, la duplicidad de la dotación y la demanda por abandono.

Es importante destacar que el proceso de saneamiento tiene que considerar la sumatoria de las propiedades dotadas en el caso de las tierras fiscales, por cuanto este hecho fue uno de los factores que permitió un nuevo proceso de acaparamiento de tierras y formación de un nuevo latifundio en el país.

Es importante considerar que en la concepción de la producción empresarial del período de la Reforma Agraria de 1953 se consideró que el capital industrial aplicado en el área

rural, y otras formas de producción elaborada, era beneficioso siempre y cuando no se presentara asociado a grandes extensiones de tierra, por el contrario, el gran capital que se adjudicaba considerables extensiones de tierra era perjudicial porque, además de retener la fuente de riqueza, monopolizaba el mercado y anulaba al agricultor independiente por medio de una competencia desigual (DL 3464. Agosto 2, 1953). Este enfoque es profundizado en la Constitución Política del Estado que en su artículo 134 no reconoce ninguna forma de monopolio privado.

Al no disponerse en la ley 1715 de una reglamentación para la transferencia de la propiedad agraria, puede nuevamente permitir el acaparamiento de tierras y la creación del latifundio, esta vez sin control y aceptado por la propia Ley. Solamente se reglamentan los procedimientos de compra de las tierras fiscales y no los de las transferencias entre particulares.

El artículo 46.IV de la Ley 1715 dispone que las personas extranjeras naturales o jurídicas que quieran adquirir tierras de particulares tituladas por el Estado -fuera de los 50 km. de las fronteras internacionales del país- o para suscribir contratos de riesgo compartido- deberán residir en el país, tratándose de personas naturales; y estar habilitadas para el ejercicio de actividades agropecuarias en Bolivia, tratándose de personas jurídicas.

Sin la existencia de una reglamentación que regule la transferencia de la propiedad agraria se puede dar lugar al acaparamiento de tierras y a la constitución de monopolios, aspecto considerado ya en la Reforma Agraria de 1953 y en la propia Constitución Política del Estado, y es una realidad que no es ajena a muchos países de América Latina.

La aplicación equivocada del marco legal crea, entre otros factores, las condiciones para que el latifundio se reconstituya en el país debido a que el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 y su reglamento solamente hacen referencia específica a la dotación de tierras afectadas y no así a la dotación de tierras fiscales. Con relación a la dotación de las tierras fiscales simplemente se señalaba que las superficies que resultaran sobrantes serían demarcadas o fijadas en extensión, límites y ubicación para futuras dotaciones, indicando la clase de tierras y su aptitud de cultivo (DL 3471. Agosto 27, 1953). En este sentido dos importantes aspectos deben ser considerados.

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

- b) El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) no planificó el régimen de administración y distribución de las tierras fiscales en el país⁴⁹: en tanto que el poder ejecutivo solamente reglamentó el proceso de colonización pero no así el referido a las tierras fiscales, las mismas que podían ser dotadas a través de esta institución, estableciéndose simplemente la siguiente clasificación de tierras: i) las susceptibles de afectación, dotación y consolidación cuya jurisdicción corresponde al SNRA; ii) las de colonización, cuya delimitación y concesión compete al Ministerio de Agricultura; y, iii) las de reserva fiscal y tierras baldías (DS 5619. Octubre 29, 1960).

En este contexto, se inició -en algunos departamentos del país a partir de 1966 y en otros con posterioridad a esta fecha- la distribución de tierras fiscales sin que existiera una reglamentación especial; en este sentido, la distribución de las tierras fiscales se llevó a cabo con los criterios establecidos en el decreto ley de Reforma Agraria de 1953 y su reglamento⁵⁰, aunque algunas regiones del país estuvieron sujetas a un tratamiento particular⁵¹.

En las décadas de 1970 y 1980 se pueden identificar algunas disposiciones legales que hacen referencia de manera parcial a la distribución de las tierras fiscales aunque, más que regular la distribución de las tierras fiscales, también constituyeron prohibiciones parciales para determinadas regiones del país, y que tampoco se cumplen.

En 1975 se dispuso, en tanto el país cuente con una nueva ley de Reforma Agraria, la suspensión temporal de todos los trámites inherentes a dotación de tierras fiscales cuyas superficies excedieran del límite señalado para la mediana propiedad -ya sea agrícola y/o ganadera- con excepción de aquellos en las que ya se hubiera dictado resolución suprema y salvo casos excepcionales en que el Instituto Nacional de Inversiones justificara el capital suplementario invertido⁵² (DS 12244. Febrero 12, 1975).

En el año de 1982, que corresponde a la apertura democrática del país, se establecieron algunas acciones tendientes a revisar las dotaciones de tierras concedidas anteriormente por los gobiernos dictatoriales, determinando: *“La reversión al dominio originario del Estado de todas las tierras fiscales dotadas por el CNRA o por el INC a partir del 17 de julio de 1980 al 10 de octubre de 1982”*, exceptuándose las dotaciones hechas al amparo de convenio suscritos con gobiernos, entidades nacionales o extranjeras, así como las efectuadas por el Instituto Nacional de Colonización y siempre que no sobrepasen las 50 has, encomendándose al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios proceda a la revisión de dotaciones y concesiones de tierras hechas en el periodo 1971-1980 para determinar la conveniencia y legalidad de su reversión al dominio del Estado ajustándose a lo establecido en la ley de Reforma Agraria (DS 19274. Noviembre 5, 1982).

La disposición relativa a la reversión al dominio originario de la nación de todas las tierras fiscales dotadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) o por el Instituto Nacional de Colonización (INC), en el período comprendido entre julio de 1980 al 10 de octubre de 1982, es similar a la disposición de 1871 en la cual se declara la nulidad de ventas de tierras en el período de Melgarejo, en tanto que en

esa época se dispuso: *“los indígenas comunarios han sido y son propietarios de los terrenos de origen y de comunidades, quedan en esta virtud anuladas como atentatorias al derecho de propiedad todas las ventas, adjudicaciones y enajenaciones de cualquier clase que de dichos terrenos se hubiesen hecho bajo la dominación de Don Mariano Melgarejo”* (art. 1, ley Julio 31, 1871).

“Las víctimas del despojo en el gobierno de Melgarejo pasaron de 650.000 indígenas, siendo infructuosos sus empeños para reivindicar o defender sus tierras; ni el llanto, ni la tragedia de esos parias, pudieron atenuar, la usurpación a sangre fría y con sadismo; las víctimas caídas por defender sus tierras pasaron de 2.000 en la región de Taraco; Juana Sánchez, favorita de Melgarejo, se adueñó de 80 fincas extensas y el general Antezana, obsecuente del tirano usurpó más de 199 leguas de extensión en tierras ubicadas en las mejores regiones del lago Titicaca; en Huajcho y Ancoraimos se hicieron carnicerías humanas por haber defendido sus tierras” (Maldonado, 1974).

La anterior disposición (DS 19274. Noviembre 5, 1982) fue reglamentada en 1983, estableciéndose que las dotaciones y concesiones de referencia serían objeto de una revisión estadística, a fin de contar con datos exactos respecto a lo que constituían las reservas fiscales en el país con destino a futuras dotaciones que se determinarían conforme a ley⁵³ (DS 19378. Enero 10, 1983). La aplicación de estos decretos fue muy polémica debido a la confusión en su interpretación y a la aparición sucesiva de nuevas disposiciones de aclaración.

Pese a que en la anterior disposición se establecían los criterios para la reversión de tierras se promulgaría un nuevo decreto complementario de interpretación (DS 19665, Julio 15, 1983), a fin de que efectivamente se proceda a su aplicación, disponiéndose que:

- a) Todas las adjudicaciones de tierras fiscales con títulos ejecutoriales, cuya superficie sea hasta 50 has no serán afectadas por la reversión, estableciendo el pleno derecho propietario que causa Estado.
- b) Quedan revertidas al dominio original del Estado, todas las adjudicaciones que sobrepasan las 50 has efectuadas por el INC desde el 17 de julio de 1980 hasta el 10 de octubre de 1982.
- c) Las solicitudes de adjudicación hasta 50 has iniciadas en este periodo, continuarán sus trámites.
- d) Los trámites iniciados en la misma fecha y con igual extensión (hasta 50 has) que no hayan concluido serán objeto de nulidad.
- e) Para los efectos de la reversión o nulidad enunciados en los incisos i y iv, se establecerá un procedimiento especial, basado en las disposiciones legales de colonización, tomando en cuenta para la ratificación de derechos los siguientes aspectos: trabajos agropecuarios y mejoras efectuadas dentro del termino fijado por la ley, en caso que dichos trabajos y mejoras sean parciales las adjudicaciones serán reducidas; cuando no se compruebe trabajos y mejoras la reversión o nulidad será total.
- f) Todas las transferencias efectuadas en los años comprendidos de 1971 a 1982 que no sobrepasen las 50 has y que hayan merecido el reconocimiento del INC conforme al Manual de Procedimiento quedan legalmente transferidas. Los contratos de transferencias que se encuentran en trámite ante el INC dentro la

superficie estipulada (50 has) proseguirán su curso hasta su conclusión. Las transferencias efectuadas durante los años 1971 a 1982 con superficies mayores a las 50 has se declaran nulas. Para la ratificación de derechos se tomará en cuenta los aspectos señalados en el inciso v, y la fecha de suscripción del documento de compra-venta (DS 19665).

Finalmente, la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) aprobó un manual para la aplicación de los DDSS 19274 del 5 de noviembre de 1982 y 19378 del 10 de enero de 1983 (RA 95/030. Octubre 23, 1995).

Otras disposiciones legales del período están relacionadas con el propósito de dar continuidad a los programas de asentamientos humanos, impulsados básicamente por la sequía del período que básicamente afectó a los pequeños productores⁵⁴ (DS 19523. Abril 26, 1983). En esta dirección se determinó la dotación de tierras fiscales a las comunidades campesinas que tenían amenazada su supervivencia en sus áreas originarias de asentamiento. Se dispuso que estas tierras se otorgarían a los pequeños productores campesinos organizados en asociaciones comunitarias de tal manera que usufructúen la dotación como propiedad indivisible y en forma colectiva, a fin de garantizar una eficiente asistencia técnica y crediticia⁵⁵. También se reconoció el derecho preferente en la dotación de tierras a los beneméritos de la patria, siempre que su propósito fuera dedicarse a las labores agrícolas⁵⁶ (DS 19946. Diciembre 22, 1983).

“La dotación será a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente a favor de dichas organizaciones representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos al efecto de ellas” (art. 42.II, Ley 1715).

Esta disposición constituye un antecedente directo y previo a las disposiciones de la Ley 1715 referidas a los asentamientos humanos, en sentido de que éstos estén exclusivamente destinados a las comunidades bajo la modalidad de dotación colectiva como propiedades comunitarias.

4.6 Resultados de la distribución de tierras en el país

Una revisión de las estadísticas desde el inicio de las labores del CNRA (1953) hasta diciembre de 1970 (CNRA, 1974) establece que se afectaron -en 17 años de vigencia de la Reforma Agraria- aproximadamente 12.029.485 (36.73%) de las 32.749.850 has de tierras censadas en 1950, sin tomar en cuenta que la frontera agrícola fue ampliada con la adjudicación de tierras fiscales, en los últimos años de aquel período, y que no fueron censadas en 1950.

Cuadro 4.4 Superficie territorial y superficie cultivable afectada por la Reforma Agraria (1953-1970)

Departamento	Superficie territorial afectada	Superficie cultivable afectada	Promedio Superficie Afectado por
---------------------	--	---------------------------------------	---

Porcentaje Agr. afectado	territorialafectadaafectadocensada (1950)						Ref.
Chuquisaca	51516001420664	27,58	82439	240551	291,79	La Paz	13018400
	1979516	15,21	188127	726177	386.00	Cochabamba	5559500
	1436534	25,84	125703	317322	252.44	Oruro	5357850
	550578	10,28	22826	166933	731.33	Potosí	11821100
	1376373	11,64	137683	221828	161.11	Tarija	3761900
	475840	12,675	25867	95086	367.60	Santa Cruz	37059900
	2199553	5,94	58242	512831	880.52	Beni	21356020
	2577962	12,07	10559	158270	1498.91	Pando	6382540
	12465	0,2	2812	5748	204.41	Total	109468810
	12029485	10,98	6542582	444746	373.67		

Fuente: Elaboración propia en base a CNRA, 1974.

Fuente: Elaboración propia en base a CNRA, 1974.

Nota: Existen diferencias en los totales porque no se han considerado los m².

Los mayores porcentajes afectados por la Reforma Agraria hasta 1970 correspondieron al departamento del Beni con el 62.96%; al departamento de Potosí con el 61.90% y al departamento de Santa Cruz con el 58.22%. Con relación a las zonas geográficas, la mayor parte de las tierras distribuidas (34.39%) corresponde a la zona de Valles, debido a la fertilidad de los suelos y a la presión demográfica existente, lo que hizo que la tierra sea más solicitada y que la mayor parte de las propiedades fueran demandadas de afectación por los campesinos asentados.

En conjunto se identifican 217.004 familias beneficiadas; el mayor número corresponde al departamento de La Paz, con el 38.41% del total, siguiendo en importancia el departamento de Cochabamba con 21.59% y el departamento de Chuquisaca con 14.62%; considerando un promedio de 5 personas por familia se establece que la Reforma Agraria ha favorecido hasta 1970 a 1.085.000 campesinos, o sea el 30.43% de la población rural boliviana, estimada en 3.566.000 habitantes para 1971. De todas las tierras distribuidas por el SNRA a 1970, las de pastoreo ocupan el 61.52% y las cultivables el 20.32% (CNRA, 1974).

La información estadística del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) es luego recuperada por la Intervención del CNRA e INC para la elaboración de las estadísticas globales entre 1953 a 1993. El trabajo de revisión estadística de la Intervención estuvo solamente concentrado al estudio de información del período 1989 a 1993. Este informe da cuenta que de un total de 43.489.444,00 has distribuidas en el país, se habrían beneficiado 626.998 personas, con un total de 831.291 títulos emitidos (cuadro 4.6). El informe de la Intervención así mismo refiere que en el período comprendido entre 1961 y 1994 el Instituto Nacional de Colonización habría titulado 942.968 has beneficiando a 35.397 personas (cuadro 4.7).

Cuadro 3.6

Superficies distribuidas, revertidas al Estado, procesadas y entrega de títulos a beneficiarios por el CNRA (1953-1993)

Fuente: Petición de informe No. 6/94 IE 6 CE. En base a Departamento de Estadísticas y Verificaciones CNRA

Notas: (a) En organización ; (b) Trabajos preliminares

Cuadro 3.7
Tierras adjudicadas y solicitadas en el Instituto Nacional de Colonización
(1961-1994)

Area	Titulados	Por titular	En trámite	Abandonados	Total	Has / Benef.
	Benef. Has	Benef. Has	Benef. Has	Benef. Has	Benef. Has	Has / Benef.
La Paz						
Alto Beni	350564423361744688313785661368874634326385				1196778	45,3
Caranavi	77388061848863876570190241978244814024578725386				29,5	
La Asunta	3585978	5967921804952644541566187051212801			30,1	
Franz Tamayo	358000		1074121391		1109129391	116,6
Ixiamas	277400		156416988313011201772892297460		102,8	
Subtotal	11663166419908145122021990960729225147127862015				2561816	
	41,3					
Cochabamba						
Subtotal	1235122369812551701068761671295618706921043				494906	23,5
Santa Cruz						
Subtotal	104145140331020628065476662155161125023018521				1489224	80,4
Beni						
Subtotal	6533425518371475932413275909748721015865941887				59,3	
Tarija						
Subtotal	3164563	23274	3402485046971236114810092387,9			
Chuquisaca						
Subtotal			1332280013322800171,1			
Pando						
Subtotal			2638547726385477325			
Total Nacional	35397942968338910174938843217701641359				2475300	
	118988569703347,8	Has. por benef.	26.6	30	56	
	59,8					
% Benef.	29,7	2,8	32,7	34,8	100	
% Has	16.6	1,8	38,2	43,4	100	

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1994

Según datos preliminares del CNRA-INC, del total de tierras distribuidas en el país (46.8 millones de has.) y beneficiarios (652.626) se tiene que el 47% de la tierra (18 millones de has.) está en manos de un 72% del total de beneficiarios (campesinos y colonizadores), mientras que el 53% (28.8 millones de has) está en poder de un 28% de los beneficiarios (medianos y grandes propietarios).

Hasta el año de 1993 en el occidente del país se distribuyeron y/o consolidaron unos 21 millones de has, de éstas 17 millones fueron asignadas entre 1955 y 1985 y los restantes 4 millones entre 1986 y 1993. Del total de tierras unos 3.6 millones de has son cultivables y 13 millones están destinados al pastoreo. Las tierras han sido distribuidas a aproximadamente 548 mil beneficiarios con promedios de propiedad que alcanzan las 37 has por beneficiario (incluyendo las tierras comunales). Sin embargo, la mayor parte de los agricultores tienen superficies que se encuentran por debajo de este promedio. Se estima que estos productores sólo cultivan de 700 a 800 mil has al año. (Pacheco, 1997).

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de has a propietarios individuales de las cuales 22.8 millones de has (87.6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes, y 3.2 millones de has (12.4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños productores asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite. Estas últimas se localizan principalmente en las regiones de Yungas y Alto Beni, Chapare y Llanos Cruceños (Pacheco, 1997).

De esta información se puede inferir que los mayores índices de concentración de la propiedad agraria se ubican en las tierras bajas del país (principalmente Santa Cruz y Beni), donde la mayoría de las propiedades se encuentran por encima de los tamaños máximos que fueron establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953, y muchas de las cuales se pueden calificar como latifundios improductivos.

Cuadro 3.8 **Estructura de tenencia de la tierra** **(1984)**

Fuente: Extractado de Pacheco, P. 1997. En base a datos de INE. II Censo Nacional Agropecuario, 1984.

Las tendencias en los últimos años en cuanto a la distribución de la tierra han sido las siguientes: a) la extrema parcelación de la propiedad campesina en las regiones de altiplano y valles producto de la dificultad de acceso y presiones demográficas, b) en las tierras bajas (especialmente en Santa Cruz) se ha producido un proceso expansivo de ocupación de la tierra destinado a la ampliación de cultivos con mayores ventajas relativas en los mercados, que ha conducido a un proceso de concentración de la propiedad, y c) también se observan procesos de crecimiento de una ganadería extensiva en los llanos.

1 Proyecto presentado por Víctor Paz Estensoro y Walter Guevara Arce (diputado nacional).

2 Como aspecto considerativo de la Reforma Agraria de 1953 para la afectación de las grandes propiedades se estableció que la renta de la tierra era inherente a la propiedad privada y resultado del trabajo humano y no del producto espontáneo de la tierra. Dentro del régimen de la propiedad privada, la renta asume dos modalidades: la renta absoluta y la renta diferenciada. La primera se origina de la plusvalía que producen los trabajadores agrícolas, y de la cual se apropian los terratenientes en virtud de su derechos de propiedad; mientras que la segunda proviene de la mayor

productividad de unas tierras con relación a otras. En la práctica ambas formas de renta aparecen bajo la denominación de renta agraria.

3 El CNRA estuvo compuesto por delegados de la Presidencia de la República, Ministerio de Asuntos Campesinos, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización, Ministerio de Hacienda y Estadística, Central Obrera Boliviana, Federación Rural de Bolivia y Federación Nacional de Campesinos.

4 Las resoluciones del CNRA en pleno, no admitían ningún otro recurso y causaban estado, de esta manera se facultó al CNRA para revisar sus propias resoluciones y al mismo tiempo se contradecía el DL 3464 que atribuía al Presidente de la República la autoridad suprema y fiscalizadora.

5 Los Juzgados Agrarios Móviles estaban compuestos por un juez, un secretario y uno o más topógrafos.

6 Más de 160 personas conformaron los equipos, entre jueces, secretarios, topógrafos, analistas de suelo y chóferes (Reforma Agraria Boliviana, 1972).

7 A través del programa de titulación de USAID.

8 En este período 203 personas (entre jueces, secretarios, topógrafos, analistas de suelos y chóferes) formaron parte de las BAM. Con las BAM se realizaron en 203.873 has. un total de 1.618 muestras de suelos, las mismas que son analizadas en los laboratorios de la Misión Británica de Agricultura Tropical, con sede en Santa Cruz; con estos trabajos fueron beneficiados 7 departamentos del país (CNRA, 1970).

9 *“Cuando estas brigadas comenzaron su labor en la provincia de Omasuyos (departamento de La Paz) tropezaron con algunas dificultades provenientes de la natural desconfianza de los campesinos que, mal aconsejados o aleccionados por personas que defendían ciertamente intereses creados, provocaron algunos actos de violencia contra el personal de las brigadas, sin embargo, con posterioridad se habría logrado vencer la peor fase, o lo que podríamos llamar el periodo de convencimiento entre los campesinos del altiplano en cuanto a los beneficios que significa para ellos el trabajo de las BAM”* (CNRA, 1970).

10 Siempre y cuando ésta no era inferior al quíntuplo del valor catastral vigente; en caso de ser inferior se consideraba el quíntuplo o el que, previa inspección, fijaba la oficina evaluadora. Sin perjuicio, el Estado apreciaba de oficio el valor de la propiedad en caso que los propietarios no cumplieran con esta disposición; en caso de expropiación, por causas de necesidad y utilidad pública, el Estado pagaba el valor declarado o el quíntuplo del valor catastral vigente.

11 Pese a que esta disposición pudo haber sido nominal en algunos casos, no se tienen datos fidedignos respecto al número de campesinos que realizaron el pago y el monto correspondiente.

12 El valor de la indemnización por la expropiación era fijado por el juez en la sentencia. Para determinar el valor que debía pagar cada campesino por las parcelas que recibía en calidad de dotación se dividía el valor catastral de la propiedad por el número de hectáreas de la misma, a fin de obtener el valor por hectárea; luego, para determinar el monto total que debía pagar cada campesino se multiplicaba el valor de la unidad obtenida por el número de hectáreas que poseía cada uno de ellos.

13 El pago se realizaba en el Banco Agrícola por semestres vencidos mediante el sistema de bonos. Para quienes podían pagar al contado el valor total se dispuso que el Banco Agrícola de Bolivia les otorgue un descuento del 25%. En caso de mora por dos semestres se realizaba un recargo penal del 1% por semestre. La falta de pago por cuatro semestres, a petición del Banco Agrícola y probado el hecho por los Jueces

Agrarios, se dictaba la resolución ordenando la reversión de la tierra a dominio del Estado. En caso de muerte del campesino, sus herederos tenían opción para continuar con los pagos de amortización e intereses, o se acogían a la devolución de la tierra a favor del estado, en este caso los herederos eran acreedores a la devolución total de las amortizaciones pagadas por su causante. A falta de herederos las dotaciones volvían como tierras vacantes a dominio del estado (DS 3471. Agosto 27, 1953).

14 El capital suplementario es el constituido por: construcciones, canales, represas, defensivos, silos, edificios, bodegas y otros; b) más el activo inmobiliario consistente en: maquinaria agrícola, mobiliario, útiles y herramientas, animales de trabajo y de renta; c) además el capital circulante consistente en: salarios, semillas, abonos, materias primas y otros, o sea el capital productivo; y, d) el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones de topografía accidentada.

15 El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) determinaba el lugar donde podían instalarse estas empresas.

16 Se considera como capital fundiario al valor catastral o venal de las tierras y lo accesorio a su superficie, tal como los bosques, canteras, caleras y otros, con excepción de las riquezas del subsuelo.

17 El procedimiento de restitución sólo era aplicable a favor de los campesinos que trabajaban las tierras, sea como herederos directos de los comunarios o como colonos de la propiedad que fue considerada comunidad desposeída. En este marco, las comunidades tenían potestad, por intermedio de sus personeros reconocidos, para demandar la restitución de las tierras que les fueron usurpadas; tenían derecho a ejercitar la acción de restitución de las tierras de comunidad los propios comunarios que hubiesen sido desposeídos; y por muerte de ellos solamente sus herederos en línea directa quedando excluidos los parientes colaterales (DL 3732. Marzo 19, 1954).

18 En las tierras materia de restitución, los campesinos con 2 o más años de antigüedad al 2 de agosto de 1953 que habían sido declarados propietarios de sus sayañas, y con derecho preferente a la dotación complementaria, no podían ser despojados bajo ningún concepto por parte de los ex comunarios (DL 3732. Marzo 19, 1954).

19 Un testimonio de este instrumento era entregado a cada campesino el mismo que le servía de suficiente título de propiedad. Los campesinos que habían abandonado sus parcelas durante tres años continuos perdían el derecho a la tierra, la que se consolidaba a favor de la comunidad (DS 4235. Noviembre 24, 1955).

20 Las tierras se revertirían a dominio del Estado para su dotación mediante el procedimiento ordinario de reforma agraria a los campesinos que las trabajan en condición de colonos, arrenderos, y arrimantes, o bajo cualquier otra forma, siempre que no tuvieran otras dotaciones; o a los insuficientemente dotados, a los campesinos sin tierra de la misma comunidad, o ex colonos del fundo, y finalmente para beneficio de la misma comunidad mediante cultivo en común (DL 3464. Agosto 2, 1953; DS 5678. Diciembre 31, 1960).

21 Mediante circular emitida por el Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) en 1987 se prohibió a los Jueces Agrarios de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, tramitar procesos agrarios de comunidades originarias, mientras el Presidente del CNRA no autorice las acciones legales respectivas y mientras los jueces agrarios no reciban instrucciones específicas para el cumplimiento de su labor en dichas comunidades. De esta manera se suspendieron todos los procesos en trámite de las comunidades originarias. El mismo año se instruyó que cada campesino interesado en

la dotación de tierras inicie su trámite individual, bajo el argumento de que la dotación colectiva era de carácter latifundario.

22 Para establecer esta proporción se calculó la extensión total de la propiedad y se dividió por el número de ganado existente, lo que daba un criterio de la dimensión necesaria para cada cabeza; luego, esta cifra se multiplicaba por el número de cabezas de ganado que tenía cada persona, resultando la superficie sujeta a dotación por persona²². En ningún caso la dotación de pastizales a los campesinos era inferior a los que en la práctica poseían (DS 3471. Agosto 27, 1953).

23 Si la parte agrícola resultaba como latifundio, el propietario afectado sólo podía ser dotado en las tierras de pastoreo, caso contrario el propietario tenía derecho a un 50% de tierras de cultivo y otro 50% de tierras de pastoreo; pudiendo elegir si simplemente deseaba conservar las tierras agrícolas o ganaderas, en el caso en que se le reconocía la extensión completa que de acuerdo a ley podía conservar. Para determinar el máximo posible en el caso de las propiedades que abarcaban más de una zona geográfica, se dividía el límite de las dotaciones contempladas en las extensiones máximas de la propiedad pequeña, mediana y empresa agrícola, para cada zona que abarcaba la propiedad. El resultado daba la extensión conservable en cada zona, salvo que el propietario prefería circunscribirse a una sola, en la extensión máxima que fijaban las extensiones máximas de cada una de las propiedades (DS 3471. Agosto 27, 1953).

24 Para cuyo efecto los interesados debían presentar: a) el plano en el que se consignaba la extensión inafectable y afectada, o reservada para la dotación de los campesinos que trabajaban una superficie de 100 has por cada 1.200 has, con destino al establecimiento de caseríos; estos pobladores debían ser dotados en la propiedad de parcelas no mayores a 1 ha por familia; y, b) un certificado del Juez Agrario en el que constaba que no existía ningún proceso de afectación pendiente sobre el fundo; no procedía la autorización cuando existía alguna demanda de afectación. Procedía la autorización previa la dotación con unidades de dotación a cada uno de los campesinos con derecho; además, la venta procedía después que se hubieran segregado las áreas destinadas a barracas, áreas de cultivo, y pastizales colectivos (DS 4008. Marzo 30, 1955). Las escrituras de transferencia debían ser registradas en el CNRA. Se estableció un año, computable desde el 30 de marzo de 1955 hasta el 30 de marzo de 1956, para la solicitud de transferencias; cumplido este plazo las áreas excedentes se revertirían al dominio del Estado.

25 Si es que no existía un valor catastral el monto era considerado tomando en cuenta el valor real del fundo expropiado.

26 Esta comisión estuvo compuesta por representantes del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), Federación de Ganaderos del Beni, Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y Federación de Ganaderos de Santa Cruz. Se dispuso que la comisión presentaría a consideración del gobierno en el plazo de 180 días calendario la correspondiente reglamentación.

27 Se dispuso el pago al contado de 10 centavos por cada hectárea si ésta fuera adecuada para la agricultura y 1 boliviano por hectárea si ésta fuera para crianza de ganado, además se dispone la obligación de constituir una familia, por lo menos, en los terrenos comprados y en cada unidad de 1.000 has. Se otorgó para el cumplimiento de este requisito un plazo de 4 años bajo la conminatoria de declararse la nulidad de la adjudicación.

28 Los trámites de expropiación de propiedades rurales por causa de necesidad y utilidad pública, para fines de colonización con elemento nacionales o extranjeros, que debían ser realizados por entidades estatales o bajo la directa supervigilancia de éstas,

debían ser sustanciados ante los Jueces Agrarios de las jurisdicciones donde se hallen las propiedades o la mayor parte de ellas (DL 3464. Agosto 2, 1953).

29 Este instituto se conformó en base a la Dirección de Desarrollo Rural, Dirección General de Colonización y División de Colonización de la Corporación Boliviana de Fomento. A partir de agosto de 1967, la La Dirección de Desarrollo de Comunidades Rurales funcionó como organismo descentralizado con la denominación de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, mientras que la División de Colonización del Instituto Nacional de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales continuó como organismo rector de la política de colonización bajo la denominación de Instituto Nacional de Colonización (INC).

30 En la práctica el INC, al igual que el SNRA (en el establecimiento de condiciones de dotación), nunca tuvo la capacidad para realizar el seguimiento a las condiciones de distribución de las tierras y de esta manera verificar su cumplimiento.

31 Plan de Desarrollo Económico y Social de Bolivia (1962-1971).

32 En 1979 se declaró como día del Colonizador el 20 de junio de cada año. Se considera que con el esfuerzo personal de los colonizadores se ha logrado un verdadero incremento de la producción agropecuaria en las respectivas zonas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

33 El valor de la tierra se establecía de acuerdo a las características de las áreas, el costo de la infraestructura, su ubicación respecto a las vías de comunicación y centros poblados, su capacidad productiva y los recursos naturales existentes.

34 Aparcero es el tenedor que adquiere el uso temporal de un fundo a cambio de una parte alícuota de los aprovechamientos que resulten de la misma.

35 La Ley del 5 de octubre de 1962 diferencia los contratos de aparcería ganadera con los de aparcería de la tierra.

36 Los contratos de trabajo se suscribirían en formularios proporcionados por el Ministerio de Asuntos Campesinos y a falta de estos en papel común. Para su validez debían ser autorizados por los Sub-Inspectores e Inspectores Regionales de Trabajo y Justicia Campesina.

37 Cuando por cualquier causa se establecía que no se podía trabajar bajo el régimen de salarios debían organizarse cooperativas con los campesinos; en su defecto, el Ministerio de Asuntos Campesinos intervenía la propiedad mediante resolución expresa, estableciendo en ella un sistema de trabajo colectivo y aplicando las sanciones establecidas para los casos de abandono de la propiedad agraria. Bajo ninguna circunstancia se aceptaban contratos de arrendamiento que tuvieran por finalidad la percepción de renta fundiaria. Los contrato de arrendamiento se permitieron excepcionalmente, previa calificación de su necesidad, por los Inspectores Regionales en consulta con la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina, siempre que cumplieran con las siguientes condiciones: a) impedimento para trabajar su propiedad por causas de enfermedad, invalidez, vejez, servicio militar y ausencia obligada; b) calidad probada de agricultor del arrendatario; c) presentación y aprobación de un plan de trabajo, incluyendo un número mínimo de mejoras en las instalaciones e introducción de nuevas técnicas de cultivo tendientes a aumentar la producción; y, d) garantía para el cumplimiento del plan de trabajo (DS 5749. Marzo 24, 1961).

38 Las autoridades de la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina debían vigilar la ejecución de estos contratos; asimismo se estableció la desaparición del impedimento para realizar la renovación de los contratos y quedó terminantemente

prohibido el subarrendamiento (DS 5749. Marzo 24, 1961).

39 Debiendo depositar los recursos financieros de forma mensual en cuentas especiales, las mismas que se abrirían en las agencias del Banco Central. Las cuentas serían administradas con las firmas de los secretarios generales y de hacienda de cada federación, previa autorización de los Jefes de Defensa Campesina y Contralores en cada distrito del país (DS 5829. Junio 23, 1961).

40 Se consideran trabajadores fabriles, incorporados a los beneficios dispuestos por la Ley general del Trabajo, a todos los que prestan servicios en las plantas beneficiadoras de castaña, a los que realizan el transporte en medios propios de las empresas dedicadas a esta actividad, y a los que trabajan en labores de selección, descascarado, quebrado sancochado, secado, embalaje y otras actividades relacionadas directamente con la transformación de la materia prima. Asimismo, se consideran trabajadores fabriles a destajo a los que prestan servicios a domicilio en la faena del quebrado de la castaña.

41 Dicho aseguramiento diferido está prescrito por el artículo 11 de la Ley de Seguridad Social y 19 de su Reglamento; y se establece que inicialmente los trabajadores agrícolas estarían sujetos al otorgamiento de las prestaciones médicas, de los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, que se aplicarían paulatina y gradualmente por zonas geográficas.

42 El Registro Nacional de Tierras funcionaba bajo dependencia del Ministerio de Colonización por ley del 15 de noviembre de 1887.

43 A los tres meses de creación de este registro, se dispuso que mientras se establezca la sección Registro de la propiedad agraria, los títulos expedidos por el CNRA se inscribirían en el registro de la propiedad de Derechos Reales (DS 4269. Diciembre 22, 1955). A partir del 2 de agosto de 1965, con el DS 7260 (elevado a ley el 26 de octubre de 1967) las dotaciones de tierras efectuadas por el INC también se inscriben en Derechos Reales.

44 *“Todas las propiedades no edificadas comprendidas en los radios urbanos de las capitales de departamento mayores de los 10.000 m² quedan sujetos al régimen legal establecido por el presente decreto”* (art. 1, DL 3819), y *“cualquiera sea la forma de la propiedad el propietario tiene derecho inafectable sobre una extensión de 10.0000 m² con la facultad de escoger la parte que más le convenga. Las propiedades ubicadas en los barrios suburbanos se registrarán por el DL 3464 de Reforma Agraria”* (art. 2, DL 3819); *“los establecimientos lecheros, industriales, los campos deportivos, sanitarios y clínicas, las empresas de aeronavegación y ferroviarias, los establecimientos educacionales y de asistencia social podrán conservar la extensión necesaria al mantenimiento de sus actividades aunque estas sean mayores a los 10.000 m²”* (art. 3, DL 3819);

45 Tenían derecho de preferencia sobre la tierra los propios colonos y trabajadores agrícolas con un tiempo de residencia de dos o más años, computables retrospectivamente desde la promulgación del Decreto Ley de la Reforma Agraria

46 El minifundio puede ser definido como la propiedad de tamaño insuficiente para asegurar la subsistencia de sus propietarios cuya ocupación principal es la agricultura.

47 Se considera capital fundiario, el valor catastral o venal de las tierras y lo accesorio, a su superficie, tal como los bosques, canteras, caleras y otros, con excepción de las riquezas del subsuelo.

48 Si la propiedad excedía el límite fijado para este tipo de propiedad, se establecía la dotación para los colonos con régimen de trabajo mixto, y si no se identificaban

excedentes se afectaba hasta un 33% del límite fijado, reduciendo proporcionalmente las dotaciones (DL 3464. Agosto 2, 1953).

49 Por ley del 6 de noviembre de 1958 se disponía que todas las tierras que se encontraban bajo el dominio del Estado podrían ser dotadas mediante el SNRA, previos los trámites de ley, con excepción de aquellas zonas que mediante ley o decreto supremo fueron declaradas de reserva con destino a los planes de colonización y que el poder ejecutivo reglamentaría esta Ley.

50 Al momento de constituirse las Brigadas Agrarias Móviles (1967) se afirmó que las propiedades que tenían que ser incluidas dentro del proceso de Reforma Agraria eran en su mayoría pequeñas y medianas, ya que prácticamente no quedaban latifundios; lo que significaba que los litigios originados por la presencia de latifundios prácticamente habían concluido y que por consiguiente ya no se tropezaría significativamente con el problema de trámites que eran retardados por las personas afectadas.

51 Es el caso del DS 9589 del 17 de noviembre de 1971, que establece -mediante convenio celebrado entre los gobiernos de la Republica federal de Alemania y de Bolivia- la necesidad de efectuar un estudio integral tendiente a crear las bases para una racional explotación agropecuaria y forestal de Caupolicán e Iturrealde (departamento de La Paz), creándose la Comisión de Estudios para el desarrollo de estas provincias. De igual manera, el DS 12236 del 12 de febrero de 1975 disponía que las dotaciones de tierras y concesiones forestales en las provincias Franz Tamayo e Iturrealde del departamento de la Paz, quedaban en suspenso hasta la conclusión de los estudios en preparación por CORDEPAZ y COFADENA, para el aprovechamiento integral de la zona, con excepción de aquellos que contaban con Resolución Suprema; los trámites agrarios de dotación de tierras seguidos por campesinos asentados en la zona serían los únicos que podrían continuar hasta su conclusión.

52 El DS 11121 del 11 de octubre de 1973 estableció que el certificado de solvencia tributaria sería requerido en dotación de tierras que excedan del límite de la pequeña propiedad agraria.

53 Para determinar la conveniencia y legalidad de la reversión, el MACA instruiría al CNRA e INC para que en el término de 60 días eleven a su conocimiento la relación de expedientes de las dotaciones y concesiones efectuadas sobre tierras fiscales durante los años 1971 a 1980. La reversión de estas tierras procedería en los siguientes casos: a) incumplimiento de la última parte del artículo 77 del DL 3464, que establecía "...siempre que en el término de dos años implanten trabajos agrícolas"; b) la reversión sería total cuando no probaran la implementación de trabajos y mejoras en los términos establecidos; en caso que los trabajos y mejoras fueran parciales serían reducidas a los límites establecidos por ley; y, c) fueron declaradas nulas de pleno derecho las transferencias de tierras fiscales efectuadas durante los años 1971 a 1980, revirtiéndose las mismas a dominio del estado.

54 Este decreto consideró que la sequía y las inundaciones producidas en extensas zonas del país habían provocado considerables pérdidas a las familias campesinas, obligándoles a una migración forzosa de sus asentamientos tradicionales a las ciudades y otras áreas rurales en busca de fuentes de sustento básico para su sobrevivencia; por tanto, en cumplimiento de los objetivos fundamentales de la Reforma Agraria el gobierno se propuso profundizar sus postulados y la ampliación de la frontera agrícola, incrementando la producción y aumento de empleo en el sector agropecuario, además de racionalizar los asentamientos campesinos, la

propiedad a la tierra y su uso adecuado (DS 19523. Abril 26, 1983).

55 Se dispuso que las dotaciones en tierras revertidas se efectuarían a través de normas y mecanismos jurídicos del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el INC (Instituto Nacional de Colonización), dotaciones que tendrían carácter gratuito.

56 Esta disposición establecía: "*Se dota de tierras fiscales no trabajadas y/o revertidas al Estado, a favor de los beneméritos de la patria, sus familiares y beneficiarios para que las empleen en labores agrícolas en las diferentes zonas del país*"⁵⁶. Por ley de 21 de diciembre de 1956 ya se concedió a los beneméritos, que querían dedicarse a la agricultura, con preferencia en la dotación de tierras fiscales (DS 19946. Diciembre 22, 1983).

Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización

Este capítulo tiene como propósito analizar el período comprendido entre 1992, fecha de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), y el año de 1996, momento de la aprobación de la Ley 1715. En primer lugar se realiza un balance respecto a las iniciativas gubernamentales para dar continuidad a las disposiciones de la Reforma Agraria de 1953, esfuerzos que en general no asumen una dirección de continuidad. En segundo lugar se detallan las disposiciones relacionadas con las responsabilidades de la Comisión Nacional de Intervención y de la Interventora del CNRA e INC, en el marco del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT); y, en tercer lugar se hace un análisis de las principales acciones desarrolladas por la Intervención del CNRA e INC.

5.1 Antecedentes inmediatos de la Intervención del CNRA-INC

Uno de los primeros antecedentes relacionado con la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) se encuentra el año de 1986, momento en el cual el senado nacional -ante las continuas y permanentes denuncias hechas por trabajadores campesinos contra el CNRA- solicitó (octubre de 1986) el cambio de las autoridades del CNRA por profesionales idóneos y honestos¹. Un año más tarde (1987) se dispuso la creación de una comisión investigadora de las denuncias sobre malos manejos y arbitrariedades que habrían ocurrido en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), que cursaban en el senado nacional, en contra el Presidente del CNRA² (DS 21764. Noviembre 17, 1987).

En octubre de 1992 Miguel Urioste hace pública la denuncia de la dotación del latifundio denominado "Bolibras", lo que determinó la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) (DS 23331. Noviembre 24, 1992); posteriormente se dictó una resolución suprema que anula esa dotación latifundiaría³ (RS 212249. Marzo, 15, 1993).

4.2 Disposiciones posteriores a la Ley de Reforma Agraria de 1953

Desde principios de la década de 1960 y hasta fines de la década de 1980, se desarrollaron un conjunto de iniciativas destinadas a llenar los vacíos de la Ley de Reforma Agraria, reorganizar técnica y administrativamente el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), estudiar las propuestas de las organizaciones campesinas⁴, y adecuar la legislación agraria. Estas comisiones y los anteproyectos elaborados no tuvieron mucha incidencia en la revisión y modificación del proceso iniciado por la Reforma Agraria de 1953, pese a que algunas de estas iniciativas efectivamente intentaban proyectar una nueva perspectiva en la ejecución de la Reforma Agraria. Las iniciativas más importantes son detalladas a continuación.

(1964)

En el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se creó una comisión especial para estudiar los aspectos jurídicos, sociales y económicos de las comunidades campesinas de origen. Esta comisión elaboró el proyecto de la Ley General de Comunidades Indígenas, considerando que el decreto ley de Reforma Agraria de 1953 contenía disposiciones generales sobre las comunidades indígenas del país, y era necesario complementarlas y reglamentarlas, acorde con sus reales necesidades.

(1972)

En el gobierno de Hugo Banzer Suárez se aprobó la ley de Organización y Procedimientos del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) (Decreto 10399), creándose el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como el organismo investigador, planificador y coordinador del proceso social agrario, para el cumplimiento de los fines siguientes: a) la planificación integral y superior en materia agraria y campesina; b) la elaboración de disposiciones legales y reglamentarias mediante el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo; c) la programación de sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agrario; d) la planificación de sistemas de colonización de explotación racional y de mecanización y extensión agropecuaria; y, e) la coordinación de los planes de desarrollo económico social y promoción rural campesina. Asimismo, se creó la Corte Nacional Agraria compuesta por 7 vocales incluido su presidente. Bajo la dependencia del MACA se organiza la Inspección del Trabajo Agropecuario para conocer los problemas emergentes del trabajo agropecuario, garantizando además los derechos de propiedad y posesión de las tierras.

En agosto de 1972 (DL 10430) se creó una Comisión para reglamentar el Decreto Ley 10397, evitando que se apruebe el reglamento, se suspende el DL 10397 del 31 de julio de 1972.

(1973)

Se otorgó al Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) la facultad para proceder a la reorganización técnico-administrativa del SNRA, encomendándole al mismo tiempo la organización de una comisión para el estudio y revisión de las nuevas disposiciones agrarias (RS 167660. Abril 6, 1973). No se conocen los resultados de esta comisión.

(1974)

En 1974 se creó una tercera comisión integrada por representantes de la Presidencia de la República, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y organizaciones de los trabajadores campesinos, con el objeto de estudiar los anteproyectos existentes y la elaboración del proyecto final (RM MACA 482-74. Octubre 10, 1974). En 1976 se presentó el anteproyecto del Decreto Ley de Reforma Agraria, el mismo que no tiene ninguna novedad con relación a disposiciones legales anteriores.

(1981)

En el gobierno de Celso Torrelio Villa se creó una comisión encargada de proyectar la reglamentación para la transferencia de las propiedades rústicas, ganaderas y mixtas, conformada por representantes del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), Federación de Ganaderos del Beni, Confederación Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, la misma que debía presentar la correspondiente reglamentación en un plazo de 180 días (DS 18601. Septiembre 17, 1981). Esta comisión no se constituye y

no se elabora ningún reglamento.

(1984)

En el gobierno de Hernán Siles Suazo se organizó la Comisión Agraria Nacional (CAN) ⁵ encargada de actualizar y complementar las disposiciones legales dictadas a partir del 2 de agosto de 1953, en compatibilidad con el proyecto de «Ley Agraria Fundamental» presentado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) junto a otras organizaciones. El propósito era lograr un nuevo cuerpo de legislación agraria acorde con los requerimientos del avance social (DS 20374. Julio 31, 1984). La Comisión no se constituyó y no se elaboró ningún proyecto o disposición legal.

(1987)

En el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se encomendó al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) un estudio integral para la reestructuración del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), el Instituto Nacional de Colonización (INC), el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) y la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina (DGTJC), incluyendo las normas que regirían su funcionamiento y disponiéndose que el estudio finalice hasta fines de enero de 1988. (DS. Enero 12, 1987). Se definió la necesidad de reestructurar la administración pública incluyendo los aspectos legales e institucionales del sector agropecuario para situar a éste en un moderno esquema que posibilitara el sostenido desarrollo agropecuario y rural del país (DS 21811. Diciembre 21, 1987). En 1988, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) elaboró el Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Agropecuario, donde se diseña un marco institucional para el régimen agrario, tierra y desarrollo rural.

5.3 Los preámbulos de la Ley 1715

Como se ha mencionado anteriormente, en noviembre de 1992 fueron intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), por las siguientes razones:

- a) El CNRA y el INC no contaban con estadísticas ni con mosaicados o cartas geográficas que muestren el grado de distribución y redistribución de la tierra, lo cual provocaba la duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración de la propiedad y latifundio, comercio ilegal de la tierra y el loteamiento clandestino.
- b) Se habían incrementado las denuncias de abandono injustificado dando lugar a reversiones dolosas y fraudulentas.
- c) Las deficiencias presentadas entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), y la falta de coordinación con Justicia Campesina y el Instituto Geográfico Militar (IGM), hacían necesario un registro detallado de la propiedad rural para el reordenamiento territorial por departamentos respecto del uso de la tierra, a objeto de conocer las superficies dotadas o adjudicadas, baldías y/o revertidas, administrando idóneamente su distribución y redistribución.
- d) Era necesario clarificar la jurisdicción entre las diversas instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y conservación del medio ambiente, a fin de proponer criterios comunes para coordinar su acción y conciliar sus principios

operativos.

Operativamente la intervención de ambas instituciones se llevó a cabo a través de la instrucción al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) para constituir y presidir una Comisión Nacional⁶, designándole al mismo tiempo sus responsabilidades; asimismo se estableció que mientras esta Comisión Nacional desarrolle sus labores, se disponía la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC), debiendo nombrarse dos interventores, correspondiendo uno por institución.

Responsabilidades de la Comisión Nacional e Interventores (DS 2331. Noviembre 24, 1992)

Responsabilidades de la Comisión Nacional

- a) Realizar un estudio del ordenamiento territorial respecto del uso del suelo, determinando las superficies dotadas, consolidadas y revertidas al dominio originario de la Nación, identificando su superficie, ubicación geográfica y límites.
- b) Identificar las superposiciones agrarias, de colonización y forestales, los conflictos de límites, colindancias y linderos, la doble titulación y el acaparamiento de tierras.
- c) Establecer las irregularidades o ilegalidades que se hubiera cometido en materia agraria
- d) Proponer al Poder Ejecutivo los reglamentos que correspondan, de acuerdo con las conclusiones a que arribe la Comisión.

Responsabilidades de los Interventores

- a) Reorganizar las oficinas centrales y las del interior.
- b) Elaborar las estadísticas diferenciadas de las tierras afectadas, consolidadas, dotadas y adjudicadas desde los inicios de la reforma Agraria y del INC, especificando sus deficiencias en coordinación con la Comisión Nacional para el reordenamiento territorial sobre el uso del suelo.
- c) Coordinar con el MACA la continuidad de la titulación de los expedientes rezagados.
- d) Identificar las tierras fiscales con que cuenta el CNRA y el INC.

Disposiciones adicionales

- a) Dejar en suspenso todas las dotaciones, adjudicaciones y reversiones de tierras y todos los trámites agrarios y de colonización que no cuenten con Auto de Vista o Resolución de Adjudicación.
- b) Continuar el trámite de los expedientes de las comunidades originarias y/o campesinas, si la superficie no sobrepasa las 50 has por jefe de familia.
- c) Proseguir hasta su titulación los procesos con Auto de Vista o con Testimonio de Transferencia del Instituto Nacional de Colonización (INC) inscritos en Derechos Reales, previa revisión de oficio por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), y proseguir el trámite de los procesos en que se hubiere recurrido o se recurriere a la facultad del Presidente de la República.
- d) Seguir el trámite, conforme a lo dispuesto por el DS 22407, de los procesos en los que se hubiere recurrido o recurra en el futuro a la facultad revisora del Presidente de la República.

Fuente: DS 2331. Noviembre 24, 1992

Poco tiempo después (23 de diciembre de 1992), con el argumento de unificar el

sistema computarizado de estadísticas contables y jurídicas y la información sobre la tenencia de la tierra y el uso del suelo, se designó un solo Interventor para el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) (RS 211905. Diciembre 23, 1992). En esta misma fecha serían designados los miembros de la Comisión Nacional⁷ (RS 211906. Diciembre, 1992).

Cuadro 4.1
Miembros de la Comisión Nacional (lista parcial)
y cargos durante y después de la intervención

Nombre	Cargo durante la intervención	Cargo posterior a la Ley INRA
Osvaldo Antezana Agricultura,		Ministro del MACA Ganadería • Ministro de Desarrollo Rural
Roberto Tórrez	Representante del Ministerio de Defensa Nacional y del IGM	• Director técnico del KADASTER
Wigberto Rivero Viceministro de Asuntos Indigenista Boliviano		Director Ejecutivo del Instituto Indígenas y Pueblos Originarios • Ministro de Asuntos Campesinos Indígenas y Pueblos Originarios
Hugo Teodovich Director Nacional del INRA Agropecuarias		Representante de las Cámaras • Vocal del Tribunal Agrario Nacional
Paulino Guarachi Subsecretario de Desarrollo		Secretario Ejecutivo de la CSUTCB Rural •
Isabel Lavadenz Directora Nacional del INRA		Interventora del CNRA y del INC • Consultora del Banco Mundial

En enero de 1993 la Comisión Nacional creó las subcomisiones técnica⁸ y jurídica⁹, y posteriormente cambiaría su nombre por el de Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial sobre el uso y tenencia de la tierra. Meses más tarde (marzo de 1993) se amplió la intervención del CNRA y del INC hasta que se cumplan los objetivos de DS 23331, ya que el plazo inicial previsto se encontraba vencido; esta vez no se determinó un plazo para el desarrollo de las acciones de la intervención (DS 23418. Marzo 10, 1993). Los aspectos emergentes de este decreto deberían haber sido reglamentados mediante resolución suprema.

En esta oportunidad se facultó a la Interventora del CNRA e INC para realizar las acciones legales que correspondieran contra los servidores públicos y terceros implicados en actos ilegales, asumiendo y ejerciendo todas las atribuciones y facultades del Presidente del CNRA. A la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial sobre el uso y tenencia de la tierra se la facultó para proceder a la revisión de oficio de los

expedientes de dotación, consolidación y adjudicación de tierras¹⁰.

En los hechos sería la Interventora del CNRA e INC la que por un conjunto de factores asumiera además las responsabilidades de la Comisión Nacional, como ser: a) el cambio de gobierno que se suma a la delegación personal e institucional ante la Comisión Nacional; b) la modificación de la estructura del poder ejecutivo a nivel nacional; y, c) la ausencia de la reglamentación del DS 23418.

Paralelamente a este proceso, el año de 1993 se inició un trabajo de cooperación técnica y financiera entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial, que había observado con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC, para la preparación del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT).

Proyecto Nacional de Administración de Tierras

Primera Fase (sin la aprobación de algunas normas legales)

Esta fase está referida a la preparación del nuevo Sistema de Administración de Tierras y al inicio de su ejecución, con los siguientes componentes:

1. Asistencia Técnica para las Reformas Legales y la Definición de la Política de Tierras.
 - 1.1 Formulación de la Ley de Modificación al SNRA (Ley del INRA).
 - 1.2 Formulación de la Ley del Catastro Rural.
 - 1.3 Formulación de la Ley del Registro Integrado de la Propiedad (Derechos Reales).
 - 1.4 Adecuación y Modernización de la Ley de Reforma Agraria (Ley de Tierras).
 - 1.5 Normas Reglamentarias ((Decreto Reglamentario de la Ley de Modificación del SNRA y Reglamento a la Ley de Catastro).
 - 1.6 Creación y Establecimiento de la Unidad de Análisis de Políticas sobre Tierras (UDAPTI).
2. Clarificación de la Situación de Tenencia.
 - 2.1 Este componente busca la regulación de los derechos sobre la tierra en áreas conflictivas. Un resultado concreto deberá ser la identificación, reserva y evaluación de aproximadamente 500.000 has de tierras fiscales o revertidas, para su futura redistribución a más de 10.000 beneficiarios.
 - 2.2 Contempla la adquisición de equipos, la sistematización de la información sobre tenencia de tierra, catastro, fotografía aérea y levantamientos topográficos para identificar, demarcar y documentar la delimitación de propiedades en esas zonas. Se han priorizado 3 millones de has en cuatro departamentos: Santa Cruz, Chuquisaca, La Paz y Cochabamba. Este componente será licitado internacionalmente.
3. Fortalecimiento a la Intervención Nacional.
4. Modernización y Fortalecimiento del Registro Público de Derechos Reales.

Segunda fase (con la aprobación de leyes y otras normas reglamentarias)

1. Fortalecimiento del INRA.
2. Ejecución del Catastro Integrado al Saneamiento (CAT-SAN).
3. Programa de Asentamientos Humanos.
4. Establecimiento del Registro Legal Catastral.

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1995a

A mediados de 1994, en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación, la Intervención Nacional del CNRA-INC y el Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, se elaboró el Documento sobre Políticas de Tierras Rurales.

Se hace referencia a que el Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) recogió los objetivos de las políticas gubernamentales relacionadas directa e indirectamente con el tema agrario, y a partir de ellas definió las acciones estatales de corto, mediano y largo plazo a fin de reformar la aplicación del DL de Reforma Agraria de 1953, en el intento de corregir las distorsiones institucionales, económicas y sociales generadas por su deficiente y discrecional aplicación, con el propósito de: a) mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de administración de tierras; b) sanear la situación de la tenencia de la tierra; c) identificar tierras apropiadas para asentamientos humanos; y, d) promover un uso más sostenible del recurso tierra¹¹ (CNRA-INC. 1995b).

El PNAT configuró el marco de acción de la Intervención del CNRA e INC, responsable de su ejecución, e incluso las nuevas políticas de gobierno están basadas en el enfoque establecido en este proyecto, sentando las bases de la futura Ley 1715.

El propósito del PNAT fue reformar la deficiente aplicación de la Reforma Agraria de 1953 así como corregir las distorsiones ocasionadas en su aplicación, pese a ello, las acciones realizadas hacia delante no lograron satisfacer plenamente estas expectativas, y más bien, sin una evaluación precisa del proceso previo de Reforma Agraria, se encaró una acción que no lograría cumplir los objetivos definidos para la Intervención del CNRA e INC, siendo el único resultado visible la elaboración y promulgación de la ley 1715.

Los objetivos del PNAT contemplaron la aprobación separada de la modificación del marco institucional del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), así como la adecuación y modernización de la Ley de Reforma Agraria (Ley de Tierras). En este sentido, inicialmente se formuló la Ley del Instituto Nacional de Tierras (INTI) que tenía como propósito modificar el marco institucional del SNRA; esta ley fue puesta en consideración de las organizaciones sindicales que, en respuesta, plantearon su propuesta de ley denominada INKA (Instituto Nacional del Kollasuyo Andino Amazónico).

Luego, esta propuesta de ley sería revisada dando paso a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como Ley INRA), que no solamente contemplaría el marco institucional sino que incluiría otros aspectos. Sin embargo, la ley 1715 tampoco constituye una verdadera ley de tierras por cuanto no contempla elementos fundamentales de la distribución de la tierra, como ser: regulación de las transferencias y ventas, distribución de la tierra fiscal, regulación de los derechos de

terceros y pueblos indígenas en las áreas colectivas, y disposiciones relativas a tipos de propiedad en el radio urbano, entre los aspectos más importantes.

Cabe destacar que el DS 23331 (noviembre de 1992), mencionado anteriormente, intervino solamente el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) y no así la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina.

Tomando en cuenta la anterior consideración se constata que el Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería emitió el año de 1996, de forma irregular, dos circulares¹² que estaban dirigidas a los Inspectores de Trabajo y Justicia Campesina, disponiendo: “a) no ha lugar procesos de abandono y reversión de tierras; b) no ha lugar procesos de amparo de posesión por incitar el despojo; c) se garantiza y ampara solamente a los propietarios con título ejecutorial, resolución suprema o auto de vista; y, d) no deben realizarse inspecciones oculares, en caso de simple posesión”; y, que: “habiéndose detectado una serie de irregularidades en la tramitación de los procesos de amparo y garantías se dispone que no ha lugar ningún proceso sobre “amparo de posesión” por ser violatorios de la normatividad vigente y que denotan corrupción en sus ejecutores (...) prontamente se promulgará la ley INRA por lo que no procede ninguna autorización para innovar fundos y se ordena se deje sin efecto y sin solución cualquier proceso de amparo de posesión, debiendo remitirse ante la Dirección General todos los expedientes sobre estas causas. Únicamente es viable el amparo al propietario que exhibe títulos ejecutoriales, resolución suprema o auto de vista en ese orden, prevaleciendo la fecha de registro en Derechos Reales”.

El mismo año (1996) también se creó una Comisión Interinstitucional¹³ con el propósito de: “a) elaborar y proponer un procedimiento para la identificación, saneamiento, delimitación y titulación de las TCO; y, b) planificar e implementar el trabajo de identificación, saneamiento, delimitación y titulación de las TCO; estableciéndose un plazo de 30 días calendario, a partir de la promulgación de la ley INRA, para que la Comisión Técnica creada por la presente resolución suprema elabore el procedimiento especial de SAN-TCO, que deberá contener los pasos para la identificación, delimitación, saneamiento y titulación de TCO” (RS 216790. Septiembre 13, 1996).

Por lo tanto, además de las particularidades anotadas en cada caso, se puede concluir que en los meses previos a la aprobación de la Ley 1715 ya se daba por hecho su promulgación; sin embargo, queda la duda si el procedimiento especial del saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) incluido en el primer reglamento de la ley 1715, aprobado en noviembre de 1997, es el elaborado por esta comisión. También se evidencia que es en el PNAT -en las circulares y resoluciones de referencia- que la ley 1715 ya fue denominada equivocadamente como ley INRA (Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria).

4.4 Balance de la Intervención del CNRA e INC

Tomando en cuenta las principales atribuciones delegadas a la Comisión Nacional y a la Interventora del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), a continuación se realiza una evaluación de cada una de las responsabilidades así como de las omisiones en el cumplimiento de sus acciones.

Ampliando y reforzando los principales motivos que fundamentaron la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) se puede mencionar que la superposición en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación y el comercio ilegal y loteamiento clandestino de la tierra, fueron el resultado de: a) la falta de coordinación entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC); b) la ausencia de una delimitación en terreno de las áreas territoriales de jurisdicción de cada una de las instituciones mencionadas anteriormente; c) la intervención del Presidente de la República y del Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) en la revisión de los procesos agrarios; d) la falta de un registro de las reversiones de tierras; e) la falta de una ley de procedimientos especiales para la distribución de la tierra fiscal; f) la actuación de los topógrafos en terreno no determinó la ubicación real de los predios; y, g) la corrupción que se presentó en estas instituciones que no fue solamente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), sino del conjunto de la estructura, desde el Presidente del SNRA (presidentes de la república) hasta los jueces agrarios, incluido el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y topógrafos.

La intervención de ambas instituciones duró aproximadamente cuatro años (1992-1996), tiempo en el cual se avanzó en el proceso de saneamiento, y, si se incluyen los diez años que establece la ley 1715 para el cumplimiento de este proceso, se puede concluir que el país en la práctica ejecutará el saneamiento en un período mayor a los diez años establecidas.

Es de destacar que las acciones de saneamiento se iniciaron con anterioridad a la aprobación de la ley 1715, con los denominados “proyectos piloto”¹⁴. Este es el caso del saneamiento en las áreas de Pailón-Los Troncos (departamento de Santa Cruz) y una parte de Alto Beni (departamento de La Paz) (1994), las cuales ya tienen una duración de seis años sin resultados a la fecha, lo cual significó que se puso en aplicación un anteproyecto de ley para realizar acciones que fueron consideradas en el PNAT posteriores a la aprobación de leyes y otras normas reglamentarias, como corresponde (Petición de informe No. 6/94 IE 6 CE).

El conjunto de actividades delegadas a la Comisión Nacional y a la Interventora fueron en la práctica postergadas a la realización de los procesos de saneamiento, siendo necesario destacar que: a) si los procesos en trámite hubieran sido priorizados por la Intervención, la situación de los poseedores legales en el país se hubiera definido y en la actualidad no se considerarían a poseedores legales e ilegales; b) todavía el país no cuenta con estadísticas reales respecto a la distribución de la tierra dado que la información proporcionada por la Interventora es preliminar y básicamente repitieron y ampliaron las existentes en el CNRA e INC; c) durante la intervención deberían haberse revertido tierras y no sólo anulado procesos, tomando en cuenta además que era una coyuntura favorable para ese propósito, a partir de la revisión de las condiciones de dotación de tierras y de la doble titulación; y, d) la Comisión Nacional, que además contó con representación campesina paritaria, debía haber procedido a la revisión de oficio de los expedientes de dotación, consolidación y adjudicación a partir de la mediana propiedad, especialmente en las zonas de conflicto y de concentración de la tierra, actividad que no fue cumplida.

En este marco, la principal actividad que encaró la intervención estuvo relacionada con la formulación y consenso parcial de la Ley 1715, la misma que es puesta en aplicación meses antes de su formal aprobación.

1 Artículo de prensa. Presencia. Octubre 2 de 1986.

2 El Presidente del CNRA en ese entonces era Luis Antezana Ergueta, y la comisión investigadora estuvo constituida por representantes del MACA, de la Presidencia de la República y de la Contraloría General de la República.

3 La ley 1715 menciona que “mientras dure la investigación sobre todas las tierras que comprende el caso Bolibras y hasta la conclusión de todos los procesos queda terminantemente prohibida su dotación o adjudicación, no reconociendo ningún trámite de titulación vinculado a éste, encomendando al INRA tomar todas las acciones de ley contra cualquier tipo de asentamiento anterior o posterior a la investigación” (disposición transitoria décimo primera, Ley 1715)

4 En 1984 la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) aprueba en su congreso Nacional de Cochabamba (16 al 20 de enero de 1984) la Ley Agraria Fundamental que sería presentada para su discusión a los poderes ejecutivo y legislativo.

5 La Comisión estaba presidida por el Dr. Eduardo Arce Loreiro e integrada por especialistas designados por el Gobierno, CSUTCB y otras instituciones.

6 El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) tuvo un plazo de 15 días para constituir la Comisión Nacional de intervención y las subcomisiones que considerase necesarias, con el objeto de concluir en el plazo de 90 días el trabajo encomendado.

7 Los miembros de la Comisión Nacional fueron designados de la siguiente manera: a) Ing. Osvaldo Antezana Vaca Diez, Ministro del MACA, en calidad de Presidente; b) Dr. Mario Catacora Landivar, Subsecretario de Administración del Gobierno de la Presidencia de la República; c) Ing. Gerardo Aguirre, Secretario General de Medio Ambiente; d) Ing. Roberto Tórrez Valdez, Representante del Ministerio de Defensa Nacional y del Instituto Geográfico Militar; e) Lic. Wigberto Rivero, Director Ejecutivo del Instituto Indigenista Boliviano; f) Dr. Hugo Teodovich, Representante de las Cámaras Agropecuarias; g) Sr. Paulino Guarachi, Secretario Ejecutivo de la CSUTCB; h) Sr. Roberto Merlo, Secretario de la CSCB; i) Sr. Mateo Laura, representante de la COB; y, j) Dra. Isabel Lavadenz, Interventora del CNRA y del INC.

8 En fecha 7 de enero de 1993 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión Nacional, oportunidad en la que se creó la subcomisión técnica presidida por la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), el Instituto Indigenista Boliviano (IIB) y la intervención con los técnicos del CNRA y del INC.

9 El 25 de enero de 1993 se realizó la segunda reunión de la Comisión, en la que se dispuso la creación de la Subcomisión Jurídica, la misma que estuvo compuesta de abogados de la Presidencia de la República, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), de la Intervención, de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

10 Se determinó que esta revisión se realice a partir de la mediana propiedad, cuya superficie se establece en los artículos 16 y 21 de la Ley de reforma Agraria de 1953, especialmente en las zonas de conflicto, de concentración de tierras y/o denuncias

específicas y demandar su nulidad o modificación ante la Presidencia de la República, previo informe técnico jurídico de las Subcomisiones Regionales, sobre la veracidad de los asentamientos y ejecución de los planes de trabajo en observación.

11 El 26 de junio de 1995 fue suscrito el Convenio de Crédito de Desarrollo N° 2742-BO con la Asociación Internacional de Desarrollo (gobierno de Bolivia y Banco Mundial) para la implementación y ejecución del PNAT; este convenio fue ratificado mediante ley 1665 del 26 de junio de 1995. Se dispuso que los distintos componentes del PNAT se ejecutarían de acuerdo a los principios y lineamientos establecidos en el convenio mencionado anteriormente, en las políticas de gobierno relativas a esta temática, en el Documento de Política de Tierras Rurales, y en los procedimientos detallados en el Manual de Implementación del PNAT, aprobado mediante Resolución Administrativa emitido por la Interventora del CNRA e INC el 23 de marzo de 1996, como parte integral del Convenio de Crédito de Desarrollo 2742-BO (Intervención CNRA-INC, 1995b).

12 La primera circular fue emitida en fecha 16 de mayo de 1996 y la segunda circular en fecha 18 de junio del mismo año.

13 Esta comisión interinstitucional estuvo conformada por la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, y la Intervención del CNRA-INC, con apoyo técnico del IGM y la participación de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

14 El INRA mediante Resolución Administrativa del 1 de abril de 1998, considerando que previa la promulgación de la Ley 1715 el INRA fue ejecutando algunas acciones de saneamiento en relación a demandas de comunidades y pueblos indígenas, afirma que es menester asegurar la pronta conclusión de dichos trabajos, resolviendo homologar los procesos de saneamiento ejecutados en comunidades y tierras indígenas con anterioridad a la promulgación de la ley, previo análisis e informe técnico jurídico.

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.

6.1 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)	41.920.592827	27 de febrero, 1998	2
4. Movima	Beni (Yacuma)	27.219.22698	27 de febrero, 1992	27
5. Baure	Beni (Itenez)	505.775.654513	13 de abril, 1998	12
6. Cayubaba	Beni (Yacuma)	651.839.611910	10 de junio, 1998	30
7. Moré	Beni (Mamoré)	81.974.082213	13 de abril, 1998	5
8. Joaquiniano	Beni (Mamoré)	345.507.36708	8 de octubre, 1998	16
9. Itonama	Beni (Itenez)	1.227.362.951414	14 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 Eja-Tacana-Cavineño	Beni (Madre de Dios)			
(Multiétnico II) y Pando (Manuripi y Vaca Diez)		441.470.5998	21 de febrero, 1998	25
14. Masetén	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	22 de septiembre, 1998	4
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 6.4
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	Lípez
Potosí (Nor Lípez)		2.539.881.0000		

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 latifundario” (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 presenten 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.

6.4 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)

Este capítulo recoge las propuestas que son recuperadas del análisis realizado en el conjunto de este documento de discusión y de interpelación histórica de las disposiciones actuales sobre la distribución de la tierra en Bolivia, y tiene como propósito principal resumirlas y ordenarlas.

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

Saneamiento de la propiedad

1. Ejecutar el saneamiento en una sola modalidad y articulado a la finalidad del catastro rural legal.
2. Definir dos escenarios de saneamiento con relación a: a) las áreas de dotación de propiedades afectadas y consolidadas con la Reforma Agraria de 1953, y comunidades donde no llegó la Reforma Agraria pero que cuentan con títulos primordiales; y, b) las áreas de dotación y adjudicación de tierras fiscales, y poseedores de tierras fiscales. Para cada escenario deben establecerse criterios especiales con características propias para comunidades indígenas y originarias.
3. Realizar el saneamiento con la participación técnica directa del Instituto Geográfico Militar que será fortalecido técnicamente y contratará servicios adicionales para dicho propósito a requerimiento.
4. Ratificar el plazo de diez años establecido en la Ley 1715 para la ejecución del saneamiento en todo el país y agilizar su aplicación a través de una efectiva descentralización del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Este plazo no debe ser prorrogado.
5. Establecer la revisión de las dobles dotaciones y el cumplimiento de las condiciones en la asignación de las tierras fiscales con anterioridad a la ejecución del saneamiento. Verificada la doble dotación, los propietarios tendrán la posibilidad de seleccionar propiedades que sumadas no excedan las superficies fijadas para cada tipo de propiedad por zona geográfica. Una vez comprobado el incumplimiento de las condiciones de dotación, las tierras serán revertidas a dominio de la nación.
6. En áreas donde se lleve a cabo el proceso de saneamiento, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) realizará la planificación necesaria -en coordinación con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Corte Nacional Electoral, y la Policía

Nacional- destinada a facilitar a campesinos e indígenas, la obtención de la documentación sucesoria y de identificación personal.

7. Crear, en áreas de saneamiento, las Defensoría Móviles de Defensa de Indígenas a través del Ministerio de Justicia.
8. Establecer las tasas de saneamiento tomando en cuenta los costos diferenciados del servicio de acuerdo a las áreas en que se aplica.
9. Elaborar un nuevo reglamento para el procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria que contemple las anteriores propuestas, la integración del relevamiento de la información de gabinete en campo, pericias de campo y la evaluación técnica y jurídica en una sola etapa; el verificativo de la función social y función económico y social tiene que ser establecido en el terreno; y, simplificación y adecuación de la etapa de las pericias de campo.

Tierras Comunitarias de Origen

10. Reconocer el derecho propietario privado sobre las tierras individuales dentro de las áreas colectivas de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva), en la conversión y en nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen, sujetas a reglamentación.
11. Considerar con derecho al reconocimiento de Tierras Comunitarias de Origen, bajo la modalidad anterior, a las comunidades de ex hacienda y/o campesinas actualmente organizadas en sindicatos campesinos, cuando mantengan características culturales propias y así lo soliciten.
12. Garantizar a los pueblos indígenas, comunidades indígenas y originarias el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y otorgar el derecho preferente en la concesión de los recursos naturales no renovables existentes en las Tierras Comunitarias de Origen.
13. Consolidar las áreas de comunidades indígenas y originarias que cuenten con títulos Revisitarios y Cédulas de Composición, con formas de titulación única y/o titulación combinada (individual y colectiva).
14. Promover en comunidades indígenas y originarias, procesos de reconstitución de áreas de cultivo común, con carácter voluntario, durante la ejecución del proceso de saneamiento, asignando tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios de la reconstitución. Estos asentamientos se realizarán previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.
15. Titular de manera simultánea a las unidades segmentarias (cabildo, ayllu menor, parcialidad, ayllu mayor, comunidad, estancia, u otros denominativos propios del

lugar), de acuerdo a la modalidad de organización espacial existente en cada pueblo o comunidad indígena y originaria que lo solicite; cada título tiene efectos legales diferentes, estableciéndose los derechos y obligaciones particulares de acuerdo a reglamentación.

16. Reglamentar las transferencias de la propiedad de terceros y pueblos indígenas en Tierras Comunitarias de Origen y propiedades comunarias, y los derechos de aprovechamiento de recursos y servidumbres por parte de terceros.

Minifundio

17. Promover procesos de reagrupamiento de parcelas, con carácter voluntario, en todo el territorio nacional donde exista minifundio, tanto en áreas excesiva como no excesivamente pobladas.
18. Priorizar el proceso de saneamiento en áreas donde se solicite el reagrupamiento voluntario de parcelas.
19. Acompañar las políticas de reagrupamiento de parcelas con programas de inversión en infraestructura, servicios productivos y nucleamiento de comunidades, concertadas con los actores locales y municipios, en el marco del ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales.
20. Promover la permuta voluntaria entre propietarios y poseedores en áreas no excesivamente pobladas y cuando la superficie satisfaga las necesidades de la población, para la agrupación de parcelas dispersas.
21. Dotar o adjudicar, según el caso, con extensiones que satisfagan las necesidades de los productores, cuando existan tierras disponibles continuas o próximas a las áreas minifundiarias.
22. Asignar tierras de carácter colectivo en otras áreas a aquellos propietarios o poseedores que ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento en áreas excesivamente pobladas, previa evaluación de las condiciones y la selección del área del futuro asentamiento en función a la disponibilidad de tierras en las diferentes regiones del país, para cuyo efecto los interesados participan en la elaboración de la propuesta.
23. Otorgar estímulos financieros directos a minifundiaros, a través de un “fondo de tierras”, para la compra directa de propiedades con supervisión del Estado, y a los propietarios o poseedores que en el proceso de reagrupamiento ceden voluntariamente sus parcelas a favor de los beneficiarios del reagrupamiento.
24. Establecer mecanismos de cesión de parcelas (donación, venta o permuta, entre otros).

Reversión

25. Ratificar que el trabajo conserva el derecho de la propiedad agraria como prueba del cumplimiento de la función económico social de la tierra y no así el incumplimiento del pago del impuesto a la propiedad inmueble

26. Pagar el impuesto por el método del auto-avalúo hasta el funcionamiento del catastro rural legal; el no pago de impuestos estará sujeto a multas conforme a lo dispuesto en la Ley Tributaria. Desligar el tema tributario de la reversión.
27. Pasar a dominio de la comunidad las tierras de campesinos, indígenas y originarios sin descendencia.

Asentamientos humanos

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

Tipos de propiedad

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

Transferencia de la propiedad agraria

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

Adjudicación

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

Marco institucional

37. Reestructurar las atribuciones y las modalidades de funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y Comisiones Agrarias Departamentales.
38. Descentralizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a través de sus Direcciones Departamentales y Jefaturas Regionales.
39. Eliminar la disposición transitoria primera de carácter inconstitucional de la Ley 1715 referente a la composición del Tribunal Agrario Nacional.
40. Disponer que las resoluciones de poseedores emergentes del proceso de saneamiento sean dictadas por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).
41. Fortalecer la Superintendencia Agraria y el sistema de regulación sectorial con mecanismos de control ciudadano directo y audiencias públicas obligatorias periódicas.

Otros

42. Promulgar el régimen especial previsto en la Ley 1715 para la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de la Ley General del Trabajo y regular el seguro social campesino e indígena.

1. Durante los casi dos siglos de ejecución de procesos de Reformas Agrarias, es notable el vaivén en el que discurren las políticas y disposiciones legales en Bolivia, según de que período de trate se han intentado aplicar conjuntos de instrumentos legales de acuerdo a las correlaciones de fuerzas del momento. Tomando en cuenta las últimas disposiciones, podríamos denominarlas como: saneamiento de la propiedad agraria y titulación, catastro rural legal, identificación de tierras fiscales, reconocimiento legal de los poseedores y terceros, entre las más importantes. A la fecha, como se ha anotado, a partir de las nuevas disposiciones legales de la Ley 1715 se siguen desarrollando esfuerzos para completar esta tarea, sin el éxito esperado. Esto supone que el tratamiento de la cuestión agraria y de la tierra requiere de un nuevo impulso y priorización en la agenda pública, el involucramiento organizado de la sociedad civil, y un giro de timón de la cooperación internacional, con el objeto de dar solución real a este grave problema.
2. También debe destacarse, en este constante péndulo de disposiciones, que propósitos de disposiciones anteriores fueron retomados con algunos nuevos matices pero con contenidos casi similares en las nuevas normas. La Ley 1715 no es una excepción. Sin lugar a dudas, el proceso de dar continuidad a las políticas no solamente debe tener el ánimo de consolidar esfuerzos anteriores para así avanzar más rápidamente en el propósito básico de otorgar seguridad jurídica a todos los propietarios, sino también de reconocer realidades diferentes que se han constituido en las propias comunidades, en las familias rurales y en los productores. Desconocer estas nuevas realidad significa impulsar el movimiento del péndulo en direcciones desconocidas, como ocurre ahora por el afán de sustituir la Ley 1715, en lugar de ajustarla y perfeccionarla como corresponde.
3. Este escenario ha provocado reacciones también diversas: desde una concepción que supone que todo el articulado de la Ley 1715 es perfecto, hasta la situación mencionada de la sustitución completa demandada por un sector campesino. Lamentablemente la inoperancia del poder ejecutivo hace que este actúe a la defensiva y que no asuma un papel proactivo y de verdadera responsabilidad pública en el tema. En octubre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Banzer ha aceptado que la Ley 1715 debe reemplazarse por otra. Sin embargo su gobierno no tiene ninguna propuesta alternativa, como tampoco la tienen quienes la impugnan, pese a la presentación de un documento llamado ley sustitutiva INDIO, (Instituto de Desarrollo Indígena Originario). Peor aún, cuando el Poder Ejecutivo se compromete a realizar cambios en disposiciones legales suplantando las funciones del Congreso Nacional.
4. No queda lugar a dudas que la mayoría de las disposiciones agrarias de la historia republicana han estado influidas por fuertes presiones políticas y movilizaciones sociales durante su promulgación. La Reforma Agraria de 1953 no supo aprovechar esas movilizaciones para conducir un proceso mejor estructurado. Algunos artículos

de la Ley 1715 fueron incluidos y corregidos también entre movilizaciones sociales que obligaron a suplantar y distorsionar realidades, precisamente aquellas que hoy encuentran fuertes dificultades en su aplicación.

5. Como resultado de lo anterior y por ser Bolivia un país altamente heterogéneo - como ya se ha mencionado- es difícil que las disposiciones legales alcancen consensos plenos de carácter nacional. No cabe duda que el escenario macro debe tomar en cuenta una visión conjunta del país en una perspectiva estratégica de largo plazo, pero las especificidades también deben considerarse, necesaria y oportunamente, y en función a esos consensos locales, formularse la norma legal, que respete la diversidad.
6. Otro aspecto notablemente preocupante, una vez aprobada la norma, es la falta de capacidad técnica para realizar el seguimiento a su correcta y oportuna aplicación. Esta situación se ve agravada por la constante actitud de los sectores sociales afectados, de no dar cumplimiento al marco legal. Resulta así que los procesos sociales y económicos influyen en la problemática agraria más que el propio marco legal. Pese a que en Bolivia esta práctica de impugnación constante de la ley es aceptada socialmente, es necesario tomar urgentes acciones para que esta "costumbre nacional" no continúe. Si hay sectores sociales que no están de acuerdo con lo dispuesto por ley, pueden acudir a las instancias legales para apelar y demandar su cambio.
7. Los reglamentos dispuestos en las normas legales, debido posiblemente a las anteriores consideraciones, casi nunca se elaboran en el espíritu de la norma original y su aprobación distorsionada y tardía provoca graves conflictos en la aplicación de las políticas. En general ocurre que del conjunto de disposiciones complementarias previstas para determinada norma, su aplicación se hace de manera evidentemente parcial, sesgada a grupos de intereses, y nunca son consideradas como prioridad en las agendas políticas. Esto provoca que las distorsiones sean visibles al muy poco tiempo de promulgadas las normas, que no se realice la aplicación integral de las políticas y que no se cumplan muchos objetivos que dependen de la complementariedad del conjunto de instrumentos.
8. No se ha aprovechado en su totalidad los escenarios favorables que tuvo el país para avanzar en la corrección de los problemas agrarios. El momento más favorable en los últimos años fue la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1992. Sin embargo, la ausencia de una visión a largo plazo estrechamente articulada a la de corto plazo, provocó que se desaprovechara ese momento histórico para crear una atmósfera social favorable a la posterior aplicación de la Ley 1715. Se ha perdido el impulso y la dinámica que requiere la aplicación exitosa de una norma. La ley INRA se aplica ahora de manera parcial, distorsionada y a ritmo burocrático.
9. Como consecuencia, la distribución equitativa de la tierra, su uso sostenible, la otorgación de la seguridad jurídica a todos los propietarios, entre otros temas, aparecen como simples formulados vacíos de contenido real.
10. El país ha venido definiendo, en distintos momentos históricos, algunas alternativas

aisladas para dar solución a la problemática agraria. La Ley 1715 no es del todo novedosa, y posiblemente su mayor mérito es recoger aquellas disposiciones parciales y dispersas, muchas de ellas meramente propositivas que luego se aplicaron incluso en sentido contrario; esta recolección, sin embargo, no presenta una lectura completa de la realidad histórica del país, que es precisamente la que se ha intentado desarrollar en este documento.

11. Adicionalmente, en el texto se han incluido los procedimientos agrarios de las épocas históricas que consideramos más importantes, con el objeto de lograr una aproximación global a procedimientos dispersos y que además respaldan nuestras afirmaciones. Con este ánimo también se ha incluido un Anexo sobre el saneamiento de la propiedad agraria tal como está definido en el actual marco legal. Nuestra intención es presentar en un solo texto un procedimiento que parece poco comprensible para las personas que no están directamente involucrados en este tema, pero que constituye el mecanismo fundamental inscrito en la Ley 1715 para otorgar la seguridad jurídica al derecho propietario.
12. La lectura histórica que hemos pretendido realizar, la recopilación de procedimientos y principales disposiciones de políticas, nos han permitido detallar el conjunto de propuestas básicas que consideramos deberían estar obligatoriamente presentes en cualquier proceso de reflexión, concertación y negociación de una modificación o ajuste a la Ley 1715. Es imprescindible avanzar mas en el reconocimiento de la heterogeneidad del país, y por tanto la naturaleza específica que requieren algunas disposiciones. Articular estas especificidades en un marco normativo global de carácter nacional sigue siendo una tarea pendiente.

Este anexo tiene como propósito realizar una descripción detallada del proceso de saneamiento de la propiedad agraria -en sus tres modalidades- integrando las normas técnicas, jurídicas, y otras relacionadas, aprobadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), considerando que esta es la tarea prioritaria a ser realizada por esta institución, constituye la base sobre la cual se regularizará y perfeccionará el derecho propietario de la tierra y se identificarán tierras fiscales para su futura distribución.

La Ley 1715 define que el saneamiento es el “*procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria*” (art. 64 , Ley 1715). La superficie del territorio nacional que requiere ser saneada está referida a las áreas de vocación agrícola y ganadera, y comprende una superficie aproximada de 54 millones de has. La ley 1715 faculta al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a ejecutar y concluir el saneamiento en el plazo de 10 años.

Los autores no emitimos ningún juicio de valor respecto al procedimiento establecido en el reglamento, normas técnicas y jurídicas aprobadas por el INRA, pese a que no coincidimos con varias disposiciones, debido a que nuestro propósito es solamente el ofrecer -de manera resumida- una perspectiva de lo actualmente definido. En el documento se incluyen las disposiciones legales y los artículos que corresponden a cada tema descrito en fondo gris.

1. Finalidades del Saneamiento

- a) La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función social (FS)¹ o función económica social (FES)², por lo menos 2 años antes de la publicación de la Ley 1715, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso; y, la titulación de los procesos agrarios en trámite³.
- b) El catastro legal de la propiedad agraria identifica y ordena la propiedad sobre la tierra creando y manteniendo un sistema público de registro de información en el que se hace constar: i) datos relativos a la propiedad agraria; ii) derechos que recaen sobre la propiedad agraria; y, iii) superficie, ubicación, colindancias y límites.
- c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
- d) La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y/o la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la FES.
- e) La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

Ley 1715, art. 66.

2. Modalidades del Saneamiento

El proceso de saneamiento reconoce tres modalidades y puede ser ejecutado de dos formas: de oficio⁴ y a pedido de parte⁵.

- a) **Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN).** Esta modalidad de saneamiento se ejecuta solamente de oficio en las áreas catastrales que define el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) con el conocimiento y opinión de las Comisiones Agrarias Departamentales (CADs).
- b) **Saneamiento Simple (SAN-SIM).** Esta modalidad se ejecuta en dos formas: a pedido de parte⁶ y de oficio⁷.
- c) **Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).** Esta modalidad se ejecuta de oficio o a pedido de parte en las áreas comprendidas como tierras comunitarias de origen.

Para establecer la modalidad del saneamiento deben determinarse y constatarse con carácter previo los criterios técnicos y jurídicos a los cuales corresponde el área seleccionada. Para dicho efecto, se llevan a cabo visitas de campo realizando un reconocimiento del área a ser seleccionada y obteniendo información sobre su accesibilidad, características geográficas, posible estimación de propietarios y poseedores, y grupos poblacionales; además, con el objeto de programar el tiempo estimado para la realización de la campaña pública, pericias de campo, y otras acciones del saneamiento.

Ley 1715, arts. 69, 70, 71.I, y 72.I; DS 25763, art. 148.

2.1 Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN)

El CAT-SAN se determina en base a los siguientes criterios:

- a) Irregularidades técnicas y/o jurídicas en trámites agrarios;
- b) Conflictos de derechos en las propiedades agrarias;
- c) Indicios de incumplimiento de la función económico-social de la tierra;
- d) Posesiones de tierras sin título; y,
- e) Ejecución de proyectos de interés público.

En base a los informes técnicos y/o legales, que analizan los criterios mencionados anteriormente, el Director Departamental del INRA elabora un proyecto de Resolución Determinativa de área de CAT-SAN, proponiendo además el plazo estimado para su ejecución.

Este proyecto pasa a conocimiento de la Comisión Agraria Departamental (CAD) para que en el plazo de 30 días calendario emita su dictamen. A los 15 días calendario, computables desde la recepción del proyecto por parte de la CAD y emita o no su opinión, el Director Departamental del INRA queda habilitado para dictar la Resolución Determinativa de área de CAT-SAN, indicando: su ubicación y posición geográfica, superficie y límites, y plazo estimado para su ejecución. Esta Resolución pasa a conocimiento del Director Nacional del INRA para que en el plazo de 30 días calendario -siguientes a la recepción- se pronuncie sobre la misma; pronunciamiento que puede ser denegatorio, aprobatorio o modificatorio.

En la Resolución aprobatoria y modificatoria se fija el plazo máximo para la ejecución del saneamiento del área, tomando en consideración el propuesto por el Director Departamental del INRA. Las áreas de saneamiento aprobadas pueden dividirse en polígonos catastrales⁸, los que se consideran como áreas de saneamiento independiente.

Ley 1715, art. 75; DS 25763, arts. 150. I, 153, 154, 155, 156 y 157.

2.2 Saneamiento simple (SAN-SIM)

2.2.1 Saneamiento simple de oficio

Las áreas de saneamiento simple de oficio se determinan tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a) Conflictos de derechos en propiedades agrarias, áreas protegidas, reservas fiscales y otras áreas clasificadas por norma expresa;
- b) Existencia de procesos agrarios en trámite sobre tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o que correspondan a comunidades campesinas e indígenas; y,
- c) Ejecución de proyectos de interés nacional.

En base a los informes técnicos y legales, que analizan los criterios mencionados anteriormente, el Director Departamental del INRA dicta una Resolución Determinativa de área de SAN-SIM de oficio, indicando: su ubicación y posición geográfica, superficie, límites y el plazo estimado para su ejecución. Esta Resolución pasa a conocimiento del Director Nacional del INRA, para que dentro del plazo de 30 días calendario -siguientes a su recepción- se pronuncie sobre la misma; pronunciamiento que podrá ser denegatorio, aprobatorio o modificatorio.

En la Resolución aprobatoria y modificatoria se fija el plazo máximo para la ejecución del saneamiento del área, tomando en consideración el propuesto por el Director departamental del INRA. Las áreas de saneamiento determinadas o aprobadas pueden dividirse en polígonos catastrales, los que se consideran como áreas de saneamiento independiente.

Ley 1715, art. 75; DS 25763, arts. 150.I, 158, 159 y 160.

2.2.2 Saneamiento simple a pedido de parte

El saneamiento simple a pedido de parte regulariza, constituye y/o perfecciona el derecho sobre la propiedad agraria, y se determina de acuerdo a la solicitud de los interesados, considerando:

- a) Derecho de propiedad acreditado, mediante: título ejecutorial o documento público o privado reconocido; documento privado respaldado por la certificación de una autoridad local, social o tradicional; declaratoria de herederos o certificado de defunción o testimonio de sentencia ejecutoriada, con antecedente de dominio en título ejecutorial;
- b) Proceso agrario en trámite con especificación de datos que sirvan para

- individualizarlo⁹; documento publico o privado respaldado por la certificación de una autoridad local, social o tradicional; declaratoria de herederos o certificado de defunción o testimonio de sentencia ejecutoriada con antecedente de dominio en un proceso agrario en trámite; y,
- c) Posesión legal anterior a la vigencia de la Ley 1715.
 - d) La solicitud se presenta ante el Director Departamental o Jefaturas Regionales del INRA¹⁰, acompañando los documentos que acrediten la legitimación y, en su caso, la personería de su representante¹¹, señalando además el domicilio -en la ciudad sede de la Dirección Departamental- donde será notificado.

Recibida la solicitud, el Director Departamental del INRA requiere un informe legal¹² y técnico¹³. Elaborados los informes el Director Departamental del INRA en el plazo de 10 días calendario, computables a partir de la presentación de la solicitud -salvo que la fundamentación técnica justifique un tiempo mayor- realiza las siguientes acciones: a) solicita el cumplimiento de los requisitos de forma y contenido que no hubiesen sido considerados en las solicitudes fijando el plazo de su presentación; b) admite las solicitudes que cumplan con los requisitos; c) admite las solicitudes que cumplan con los requisitos observados y en el plazo establecido; d) rechaza las solicitudes presentadas por personas no legitimadas; e) rechaza las solicitudes sobre tierras sobrepuestas -total o parcialmente- con otras áreas de saneamiento ya determinadas¹⁴; y, f) también rechaza las solicitudes que no hubieran corregido las observaciones en el plazo establecido.

Admitida la solicitud, el Director Departamental del INRA -dentro del plazo de 15 días calendario-, dicta la Resolución Determinativa de área de SAN-SIM a pedido de parte, poniendo en conocimiento de la CAD e instruyendo a la Unidad de SAN-SIM del INRA la ejecución y supervisión del procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria. Asimismo dispone que el solicitante seleccione a una empresa de las habilitadas por el INRA para que realice la pericia de campo, adjuntando el documento de la planificación para la pericia de campo.

DS 25763, arts. 43. b). III, 161, 162, 163, 164, 165 y 166.

2.3 Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) y dotación de Tierras Comunitarias de Origen (tituladas, en trámite y nuevas solicitudes)

Mientras se ejecute el proceso de saneamiento únicamente se aceptan y tramitan solicitudes de dotación de Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas, y comunidades indígenas y originarias¹⁵.

Para la obtención de la dotación de TCOs tiene que realizarse con anterioridad el saneamiento en el área solicitada, el mismo que tendrá carácter gratuito, y se ejecuta a través de un procedimiento especial de dotación.

Ley 1715, art. 45.I; DS 25763, arts. 75, 249 y 250.

La solicitud de dotación es presentada por las comunidades indígenas y originarias -a través de sus representantes- ante el Director Nacional, Director Departamental o

Jefatura Regional del INRA¹⁶, acompañando los documentos que acrediten: su personalidad jurídica y la personería de su representante, relación de comunidades que integran la persona jurídica, individualización de la tierra objeto de solicitud, especificación de la ubicación geográfica, superficie y límites, y su domicilio en la ciudad sede de la Dirección Nacional del INRA (La Paz).

Recibida la solicitud de dotación el Director Nacional, en el plazo de 24 horas computables a partir de su recepción, requiere los informe legal¹⁷ y técnico¹⁸ a las unidades competentes, los mismos que son elevados en el término de 7 días hábiles. El Director Nacional del INRA en base a los Informes señalados: a) pide al interesado la complementación de requisitos de la solicitud estableciendo un plazo; b) rechaza las solicitudes presentadas por personas no legitimadas, y aquellas cuyas observaciones no hubiesen sido subsanadas dentro del plazo establecido; y c) admite las solicitudes que cumplan con los requisitos en el caso de las solicitudes observadas que hubieran sido rectificadas en el plazo establecido¹⁹; la solicitud es admitida incluso en áreas ya determinadas para el saneamiento bajo otras modalidades.

La resolución de admisión de la solicitud incluye un requerimiento a la autoridad competente en asuntos indígenas y originarios para que acredite la identidad étnica del solicitante y su asentamiento actual en la zona demandada²⁰, y al Departamento Técnico del INRA la georeferenciación en gabinete o campo de la superficie solicitada²¹, fijando el plazo para su presentación.

DS 25763, arts. 251, 252, 253, 254, 255 y 257.

El Director Nacional del INRA recibido el Informe de Georeferenciación -en el plazo de los 15 días-, emite la Resolución Determinativa de área de SAN-TCO, especificando: su ubicación y posición geográfica, superficie y límites, y priorizando -si fuera conveniente- los polígonos de saneamiento. En la misma resolución dispone: a) se informe a las Superintendencias Forestal y Agraria a objeto que adopten las medidas precautorias necesarias para proteger los recursos naturales existentes en el área una vez que ésta sea titulada; b) se informe a la CAD correspondiente; c) se solicite a la autoridad competente la Identificación de las Necesidades Espaciales del solicitante²²; d) se instruye al Director Departamental del INRA la ejecución del procedimiento de SAN-TCO; e) se acuerda con los interesados el plan de trabajo correspondiente; y, f) se dispone la inmovilización del área de solicitud cuando existan razones justificadas para su adopción²³.

La inmovilización del área, mientras dure el SAN-TCO, no permite nuevas admisiones de dotación o adjudicación dentro de la misma; evita toda expansión de la superficie titulada reconocida en proceso en trámite; impide nuevos asentamientos de terceros; precautela el derecho del solicitante sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales del área ante la ilegal extracción de fauna, flora y particularmente, especies maderables; prevé que las transferencias de las propiedades sean previamente comunicadas al INRA para su constancia y consideración en la ejecución del saneamiento; y, prohíbe que se de curso a solicitudes de conversión y protección de la biodiversidad en predios de terceros durante el saneamiento.

Recibido el Informe de Identificación de Necesidades Espaciales el Director Nacional del INRA, solicita en el plazo de 7 días su complementación, cuando establece que el mismo no contempla todos los contenidos previstos, o solicita la aclaración de algún concepto contradictorio en relación a las recomendaciones. El Informe Complementario es expedido en el término de 30 días calendario, computables a partir de la recepción de la solicitud. Si en el plazo establecido el Director Nacional no ha solicitado la complementación, el demandante puede observar el Informe de Necesidades Espaciales en el plazo de 30 días calendario, computables a partir de su notificación, siempre que sus observaciones estén fundadas técnicamente, identifiquen puntualmente el motivo de su observación, y señalen la forma en que sus necesidades han sido afectadas²⁴.

Ley 1715, art. 45.I, disposición transitoria tercera; DS 25763, arts. 258, 259, 260, 261, 262 y 263; DS 25858.

En las TCOs previstas en la disposición transitoria segunda de la Ley 1715 el Director Nacional del INRA determina como área de Saneamiento de TCO las superficies tituladas²⁵ e instruye al Director Departamental la sustanciación del procedimiento de saneamiento.

Ley 1715, disposición transitoria segunda; DS 25863, arts. 268 y 269.

3. Procedimiento común de saneamiento (CAT-SAN; SAN-SIM; SAN-TCO)

Pese a la definición de tres modalidades de saneamiento el procedimiento del saneamiento es común a las tres, salvo las excepciones previstas en el reglamento de la ley 1715. En cualquiera de las etapas del saneamiento el INRA promueve, de oficio o a solicitud de parte, la conciliación para la solución de conflictos de posesión y propiedad agraria.

El Decreto Supremo 25763 (aprobado el 5 de mayo de 2000) pone en vigencia un nuevo reglamento de la Ley 1715²⁶, aplicable a todos los procedimientos en curso, salvando resoluciones y actos cumplidos con la anterior reglamentación.

El procedimiento del saneamiento comprende cinco etapas:

- a) Relevamiento de la información en gabinete y campo;
- b) Evaluación técnico-jurídica que comprende simultáneamente los procedimientos de revisión de títulos ejecutoriales, revisión de procesos agrarios en trámite e identificación de posesiones legales;
- c) Exposición pública de resultados;
- d) Resolución definitiva emergente del procedimiento de saneamiento; y,
- e) Declaración de área saneada, con exclusión de superficies objeto de controversia judicial contencioso administrativa.

DS 25763, arts. 168 y 169.

3.1 Relevamiento de información en gabinete y campo

3.1.1 Relevamiento de la Información en gabinete

El relevamiento de la información en gabinete consiste en la recopilación y sistematización de la información que existe en el INRA, y se realiza desde el dictado de la Resolución Determinativa de área de Saneamiento, por el Director Departamental del INRA, hasta el inicio de las pericias de campo.

Previo al inicio del trabajo de campo el Director Departamental del INRA instruye: a) la búsqueda, identificación física y clasificación de los títulos ejecutoriales emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715, así como de los expedientes que constituyen sus antecedentes (procesos agrarios titulados); b) la identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite; y, c) la identificación de los beneficiarios consignados en los procesos agrarios en trámite por tipo de propiedad. Con este resultado, y luego que se ha depurado la información y clasificado los procesos, la Unidad Técnica del INRA elabora un mapa con la representación de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en el área de saneamiento.

Posteriormente, para la planificación del levantamiento catastral, se procede a la recopilación y depuración de la documentación técnica y legal disponible del área a ser saneada²⁷. La documentación necesaria para realizar esta planificación es la siguiente:

- a) Mapa base topográfico: mapas a escala 1:100.000, 1:50.000, 1:25.000, o mayores, dependiendo de las características de los predios y disponibilidad de la cartografía²⁸.
- b) Mosaico de distribución predial o parcelario: constituye la información transferida sobre la base de los planos parcelarios y expedientes existentes en el INRA.
- c) Fotografías aéreas e imágenes de satélite: en el caso que exista este material se constituyen en documentos de apoyo a la planificación, identificación, delimitación y mensura catastral. La escala a emplearse depende de las características de la zona de trabajo y del tamaño de los predios a catastrar. Las fotografías aéreas y las imágenes satelitales sirven para determinar la FES y los asentamientos humanos.
- d) Puntos de Control Geodésico: la referencia para la mensura catastral es la red geodésica GPS (SETMIN-INRA). Se considera obligatorio partir de estos puntos para la determinación de coordenadas de los vértices prediales o parcelarios; los puntos GPS son establecidos en la zona de trabajo durante la etapa de densificación, previa verificación e integración a la red por parte del Instituto Geográfico Militar (IGM).
- e) Informes: corresponden a los proyectos ejecutados anteriormente o en ejecución, como ser: colonización, planes de uso de suelo, y otros.
- f) Expedientes, planos y croquis: forman parte de la recopilación de la información necesaria incluida en los expedientes de las propiedades agrarias existentes en los archivos del INRA.

Las Direcciones Departamentales del INRA, y las empresas habilitadas por el INRA, deben presentar la planificación respectiva para la ejecución del levantamiento en el marco de las "Normas Técnicas Catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria". En el caso del SAN-SIM a pedido de parte, la presentación de la planificación es presentada a las Direcciones Departamentales; en el caso del SAN-TCO, CAT-SAN y SAN-SIM de oficio, la presentación de la planificación, por parte de las Direcciones

Departamentales del INRA y/o empresas ejecutoras, se realiza a la Dirección Nacional de INRA.

El documento de planificación debe estar detallado cronológicamente y contiene los siguientes elementos:

- a) Antecedentes;
- b) Zonificación del área a catastrar (CAT-SAN, SAN-TCO y SAN-SIM de oficio): a partir de los informes técnicos y jurídicos se definen los polígonos que conforman el área de trabajo. Los polígonos catastrales que se definen en esta etapa de zonificación son considerados provisionales en su nomenclatura y/o en su forma, ya que la conformación y la codificación final se realiza con posterioridad al trabajo de campo²⁹ ;
- c) Programa de Campaña Pública: constituye una parte importante del documento de planificación y contempla entre otros aspectos los antecedentes, modalidad de saneamiento, medios y formas de comunicación de la campaña pública, y cronograma de actividades;
- d) Identificación preliminar del predio y cantidad preliminar de vértices: constituye el mosaicado de los predios y la identificación preliminar de los vértices de cada predio;
- e) Estaciones de referencia de la Red Geodésica: identifica los puntos de control geodésico y/o los puntos a ser densificados;
- f) Metodología de trabajo;
- g) Identificación del personal responsable del INRA;
- h) Identificación del personal encargado en las diferentes etapas;
- i) Equipos y materiales a ser utilizados; y,
- j) Cronograma de trabajo: contiene entre los puntos principales la recopilación de la información, campaña pública, encuesta catastral, monumentación, mensura catastral, informe de las pericias de campo, fotocopia legalizada del contrato de trabajo, y presupuesto.

DS 25763, art. 171; Normas técnicas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria.

3.1.2 Resolución Instructoria

Aprobada la Resolución Determinativa de área de saneamiento (CAT-SAN, SAN-SIM de oficio, o SAN-TCO) los antecedentes son remitidos a conocimiento del Director Departamental del INRA, quién, a su vez, dicta la Resolución Instructoria disponiendo la iniciación del proceso de saneamiento, convocando a:

- a) Los propietarios de predios con título ejecutorial para que presenten los mismos acreditando su identidad o personalidad jurídica;
- b) Los subadquirientes de predios con antecedente de dominio en títulos ejecutoriales para que acrediten su derecho y presenten el título ejecutorial, antecedente originario de su dominio, acreditando su identidad o personalidad;
- c) Los beneficiarios de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas (anteriores al 24 de noviembre de 1992), para que se apersonen acreditando su identidad o personalidad jurídica indicando el número de expediente;

- d) Los subadquirientes de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas (anteriores al 24 de noviembre de 1992), para que se apersonen acreditando su derecho e identidad o personalidad jurídica indicando el número de expediente; y,
- e) Los poseedores para que acrediten su identidad o personalidad jurídica, y prueben la legalidad, fecha y origen de su posesión, con especificación de ubicación geográfica, límites aproximados y superficie traducidas en lo posible en un plano.

La Resolución Instructoria indica también qué servidores públicos están autorizados para la recepción, registro y revisión de los documentos legales y dispone el plazo en el cual se apersonarán y presentarán la documentación requerida. Asimismo, la resolución fija el plazo y fecha de inicio de realización de la campaña pública y pericias de campo. La Resolución Instructoria se publica en la prensa de circulación nacional y departamental, pudiendo emplearse otros medios de comunicación que aseguren su difusión.

Para la modalidad del SAN-SIM a pedido de parte, la Resolución Instructoria –en sustitución a la campaña pública- dispone la notificación a los colindantes y en su caso a los terceros afectados con el proceso de saneamiento, indicando la fecha de inicio de las pericias de campo.

DS 25763, arts. 170 y 171.

3.1.3 Campaña Pública

Esta actividad se realiza con anterioridad a las pericias de campo y tiene como finalidad el lograr el consenso, el apoyo y la participación de los interesados y actores sociales en la ejecución del saneamiento, haciendo especial énfasis en los objetivos del mismo. Es ejecutado por la Dirección Departamental del INRA o por la empresa adjudicada, quién o quiénes gestionarán -a través de las emisoras locales de radio difusión u otros medios (canales de televisión, murales, volantes, afiches, y otros)- su amplia difusión, indicando lo siguiente:

- a) La Dirección Departamental del INRA que está ejecutando el saneamiento;
- b) Area de saneamiento objeto del procedimiento, con especificación de su ubicación geográfica, límites y superficie;
- c) La Resolución Instructoria;
- d) Alcance, beneficios y plazos del proceso de saneamiento;
- e) Solicitud de colaboración en las pericias de campo para la mensura y verificación del cumplimiento de la FS o FES de la tierra a: propietarios, poseedores y terceros interesados, especificando la fecha de inicio de su realización;
- f) Convocatoria a las organizaciones sociales, autoridades e interesados en general para que participen en las reuniones informativas del proceso de saneamiento durante la campaña pública; asimismo, proporcionen información sobre la identificación de los títulos ejecutoriales y trámites que les sirvieron de antecedentes;
- g) Llamamiento a los propietarios y poseedores con la acreditación documental de su derecho propietario en los términos de la Resolución Instructoria hasta la conclusión de pericias de campo del área o polígono, especificando la fecha de inicio de las

- mismas; y,
- h) Relación de los servidores públicos autorizados para recibir la documentación y de los encargados de las audiencias conciliatorias.

Durante la campaña pública se garantiza la libre participación de las organizaciones sociales y sectores gremiales que existieran en el área de saneamiento, para cuyo efecto se llevan a cabo las reuniones que se consideren necesarias con el objeto de informar sobre el proceso y coordinar operativamente su ejecución³⁰.

Como parte de la Campaña Pública se realizan las Reuniones Informativas, las mismas que se llevan a cabo con el propósito de detallar y puntualizar los contenidos de la modalidad, objetivos y fases del saneamiento; en estas reuniones determina el cronograma inicial del trabajo con el fin que los interesados tengan conocimiento de las fechas en que se realizarán las actividades de mensura y encuesta en los diferentes predios³¹. Otro de los puntos importantes que se toma en cuenta es la petición a los interesados para que presenten los documentos necesarios al encuestador, así como la información sobre la metodología de trabajo para la realización de la mensura catastral³². En estas reuniones también se realizan las notificaciones respectivas a los interesados mediante: cartas de citación³³ y memorandums de notificación³⁴.

Los resultados de la ejecución de la Campaña Pública son emitidos en un informe general por área o polígonos según corresponda.

DS. 25763, art. 172; Normas técnicas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria.

3.1.4 Pericias de Campo

Concluida la Campaña Pública y realizadas las Reuniones Informativas los ejecutores del saneamiento desarrollan las siguientes actividades: a) Encuesta catastral; b) Verificación de la FES; y, c) Mensura Catastral³⁵.

Las pericias de campo tienen por finalidad:

- a) Determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de los predios comprendidos en los títulos ejecutoriales y en los procesos agrarios en trámite;
- b) Identificar a los poseedores y determinar su ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las superficies poseídas;
- c) Verificar el cumplimiento de la FS y FES ; y,
- d) Identificar las áreas fiscales especificando su ubicación geográfica, superficie y límites.

La encuesta catastral, la verificación del cumplimiento de la FS y FES, y la mensura catastral, son actividades que se desarrollan en terreno de manera simultánea.

3.1.4.1 Encuesta Catastral

La encuesta catastral tiene el propósito de obtener datos fidedignos “in situ” que posibiliten una mejor evaluación técnico jurídica del predio objeto de análisis. Una vez

constituido el encuestador –abogado o egresado de Derecho- en el predio, paralelamente al trabajo de la mensura y amojonamiento, recaba la información del propietario o poseedor a través de la ficha catastral.

Esta actividad tiene por objeto levantar una encuesta que registre de manera sistemática la información del predio en sus aspectos físicos, jurídicos, infraestructura y actividad productiva, documentación legal (testimonios, minutas, fotocopias y otros), planos, croquis, y algún otro elemento técnico que ayude en la definición del mismo, con el objeto de evaluar y comprobar el derecho propietario existente. Si esta información resulta insuficiente -a petición del interesado o cuando el encuestador considera necesario- se aclaran algunos aspectos en la sección de observaciones de la ficha catastral, anotándose datos que sean necesarios para reforzar la información contenida. Concluido el llenado de la encuesta la ficha catastral ésta es firmada tanto por el encuestador como por el encuestado.

La propiedad agraria se identifica con un código catastral basado en el Código Geográfico Nacional.

3.1.4.2 Verificativo de la FS y FES

El verificativo de la función social y función económico social se realiza en las tierras tituladas, en las que se encuentran en procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a: propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite, y poseedores; con el propósito de discriminar de manera aproximada las superficies que se encuentran o no cumpliendo la FS o FES, especificando en cada caso su ubicación geográfica, superficie y límites³⁶. El principal medio para verificar la FES es la verificación directa en el terreno en la pericia de campo.

3.1.4.3 Mensura catastral

La mensura tiene como finalidad establecer mediante operaciones técnicas la ubicación, extensión, forma geométrica y límites del predio, comprendido en los títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite, poseedores identificados, tierras fiscales y áreas clasificadas por norma legal (áreas protegidas y otros).

No procede la mensura de los predios en los casos de títulos ejecutoriales o procesos agrarios en trámite cuyos beneficiarios no demuestren posesión, procediendo únicamente la identificación del predio en el plano del respectivo polígono, sin perjuicio de ser considerado en la evaluación técnico jurídica. Los procedimientos de la mensura catastral son:

a) Delimitación y elaboración de croquis del polígono

a.1) La delimitación de los predios

La delimitación de los predios se realiza de manera conjunta con los propietarios o poseedores, y los respectivos colindantes que se encuentren dentro de cada polígono de trabajo. Esta actividad consiste en identificar, marcar y señalar cada uno de los vértices que delimitan las propiedades agrarias. El objetivo de la delimitación es dejar

señalizados los vértices de los predios y recabar los documentos de conformidad de linderos; para la realización de esta actividad se elaboran tres tipos de croquis: el predial, el preliminar del polígono y el general del polígono.

a.1.1) Elaboración del croquis predial

En la elaboración del croquis predial se desarrolla la descripción del predio con la participación del propietario tomando en cuenta las características físicas del terreno con su correspondiente orientación, asimismo se describen las colindancias de cada vértice³⁷.

a.1.2) Croquis preliminar del polígono

El croquis preliminar del polígono se desarrolla con la finalidad de programar las actividades que se realicen dentro de un polígono, a partir de la identificación de los predios y con el apoyo de la documentación que se disponga: mosaicados, mapa base, fotografías y/o fotogramétricos, y utilizando instrumentos auxiliares (brújulas y navegadores GPS).

Esta actividad la realizan los encuestadores y técnicos con la finalidad de elaborar el croquis preliminar y la de notificar a los interesados para que asistan a una “reunión de inicio de trabajos” en coordinación con el personal jurídico. Como resultado del recorrido y la elaboración del croquis preliminar se elabora también un listado preliminar de predios y beneficiarios.

a.1.3) Croquis general del polígono

El croquis general del polígono se elabora como resultado de la mensura representando los límites de cada uno de los predios que se encuentran dentro del polígono, para lo cual se realiza un croquis general por cada polígono catastrado³⁸. Si existen mapas base disponibles los límites de los predios se dibujan sobre la cartografía básica.

b) Identificación y señalización de los predios y vértices

b.1) Identificación de predios

La primera actividad de campo que se realiza durante el levantamiento catastral es la identificación de los predios y límites que se encuentren dentro de cada polígono³⁹, para lo cual se requiere contar con el croquis preliminar y el respectivo listado de los predios, con su numeración provisional, y listado de beneficiarios.

b.2) Identificación de vértices

Con la participación de los interesados y con el apoyo de los planos, croquis, fotografías, imágenes, cartografía, ortofotos, y otros, se identifican físicamente los vértices y límites prediales dentro de cada polígono.

b.2.1) Señalización de vértices sin conflicto

En caso que en el vértice no exista conflicto por cada predio que se delimite se recaba el “Acta de Conformidad de Linderos”⁴⁰, y por cada vértice que se establezca en campo se elabora el “Anexos del Acta de Conformidad de Linderos”⁴¹; una vez firmados los anteriores documentos se realiza la “monumentación” mediante el amojonamiento de cada uno de los vértices de los predios, que tiene como finalidad fijar los límites de la propiedad de manera permanente⁴².

b.2.2) Señalización de vértices en conflicto

En caso de existir dificultades se intenta conciliar entre las partes involucradas con el fin de buscar una solución técnica que aporte con los elementos necesarios para que queden definidos los linderos en cuestión. Si el conflicto persiste, durante esta etapa, se informa a los encuestadores para que éstos promuevan los actos de conciliación; si después de los intentos de conciliación -por ambos medios: técnico y jurídico- no se logra acordar los límites, se marcan los mismos de acuerdo a las diferencias que se tengan. Posteriormente se realiza la medición para determinar la superficie en conflicto mediante estacas de madera pintadas de color rojo, las mismas que se colocan en cada vértice⁴³.

Especificaciones para la ubicación de mojones y estacas.

- a) Al inicio en cada cambio de dirección y al final de la línea divisoria entre dos predios.
- b) Al inicio y al final del lindero con: carreteras, línea férrea, obra pública amparado con norma legal; en caso de no existir las normas respectivas, en la intersección del predio con la franja de derecho de vía, se toman los siguientes anchos a partir del eje de vía.
 - i) Caminos vecinales: 20 metros.
 - ii) Caminos interprovinciales: 30 metros.
 - iii) Caminos interdepartamentales o troncales: 50 metros.
 - iv) Líneas férreas en general: 50 metros.
- c) En la intersección de la propiedad con franja de seguridad del límite internacional (a 50 kilómetros de distancia), límite interdepartamental, interprovincial y municipal, de no existir la demarcación física, se hace constar su carácter provisional.
- d) Al inicio y final del lindero con los cuerpos de agua, en la intersección con la franja de seguridad, de acuerdo al ancho que establezca la norma legal; en caso de no existir la norma, se toman los siguientes anchos de franja a partir del borde o corte natural formado por el cuerpo de agua.
 - i) Arroyos intermitentes: 5 metros.
 - ii) Arroyo con flujo continuo: 10 metros.
 - iii) Ríos afluentes menores : 20 metros.
 - iv) Ríos afluentes mayores: 50 metros.
 - v) Ríos principales : 100 metros.
 - vi) Lagunas: 20 metros.
 - vii) Lagos: 50 metros.

El INRA comunica oficialmente a los ejecutores del saneamiento, al amparo de la ley correspondiente, el derecho de vía de las carreteras y los cursos de agua.

c) Medición con GPS

Se debe determinar la disponibilidad y geometría satelital, para lo cual se requiere contar con las coordenadas aproximadas de la zona a trabajar, además de tener definidos los vértices a ser observados. Los receptores GPS que se determine utilizar como móviles deben posesionarse en cada uno de los vértices de los predios estacados y/o amojonados, vértices que deben ser levantados con una precisión predial, mientras que la mensura de los vértices prediales debe levantarse con una precisión submétrica (menor a 1 metro), a partir de un punto GPS de la Red Geodésica Nacional (Estación Base). En caso de existir accidentes que no permitan la instalación de los equipos GPS la ubicación del vértice se realiza por métodos topográficos, empleando instrumentos electrónicos de Estación Total Topográfica⁴⁴.

DS 25763, arts. 173, 174, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 264 y 293.I.II; Normas técnicas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria.

3.1.5 Informe de Campo

Concluidas las pericias de campo se presenta un Informe de Campo que contempla el siguiente contenido:

- a) En la introducción se señalan los antecedentes, objetivos y resultados obtenidos en el trabajo;
- b) En la zona de trabajo se indica la ubicación geográfica del predio;
- c) En el desarrollo del trabajo se indica el personal que ejecutó y/o participó en las actividades, listado de los equipos utilizados, método empleado en la medición y el punto geodésico de partida, el proceso y ajuste realizado de la información obtenida en el campo, número y nombres de los predios identificados, conflictos técnicos encontrados y sus soluciones, y control de calidad (monitoreo y evaluación);
- d) El mosaicado realizado a partir de la documentación revisada;
- e) El croquis general del polígono que contemple el levantamiento preliminar de la ubicación de los predios al interior del polígono;
- f) El plano general del polígono en el que se represente gráficamente la ubicación de los predios en el polígono; y,
- g) Las carpetas prediales ⁴⁵.

Asimismo, se elabora un informe general de esta fase por área o polígonos de saneamiento, según corresponda. Todos los mapas y datos están sujetos a prueba por el INRA y/o terceros contratados por el INRA bajo su supervisión, para asegurar que los productos y datos cumplan con los estándares establecidos.

Una vez entregado el producto final el INRA verifica el cumplimiento de las Normas Técnicas Catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria. Cualquier metodología de levantamiento catastral propuesta al INRA y que no se encuentre en dicha norma debe estar técnicamente justificada. Efectuado el análisis del Informe de Campo se realizan las observaciones técnicas con la finalidad de alcanzar los objetivos

del saneamiento.

El incumplimiento a las normas es causal justificada para el rechazo del trabajo. En una primera oportunidad da lugar a una llamada de atención a los ejecutores del saneamiento, un segundo incumplimiento es causa de la suspensión temporal de la habilitación, y se ejecuta la suspensión definitiva de la habilitación en caso de un tercer incumplimiento.

DS 25763, art. 175; Normas técnicas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria.

3.2 Evaluación técnico jurídica

Comprende el análisis y valoración de la situación técnico jurídica de un predio, como resultado del relevamiento de la información de gabinete y/o campo. La verificación de la FS o FES se efectúa en esta etapa del saneamiento ⁴⁶ .

Recibido y aprobado el Informe de Campo el Director Departamental del INRA instruye la revisión de los títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite e identificación de poseedores⁴⁷ . La documentación recabada en la etapa del relevamiento de la información en gabinete y campo se adjunta a los antecedentes pertinentes, manteniendo la clasificación de: a) procesos titulados; b) procesos en trámite; y, c) tratándose de posesiones legales corresponde la apertura de un file individual. En caso de sobreposiciones de derechos se acumulan los antecedentes a fin de proceder a su análisis y resolución de forma simultánea, considerando el cumplimiento de la FS o FES.

La verificación de la FS o FES se realiza tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a) cuando la superficie se encuentra titulada y el título ejecutorial no adolece de vicios de nulidad absoluta o relativa, y no existe conflicto, la verificación del cumplimiento de la FES no afecta la validez de los mismos.
- b) en predios cuya superficie sea igual o menor a las 500 has se considera necesario - para la convalidación y titulación de la totalidad del predio- el cumplimiento de la FES en una superficie no menor al 50% de su extensión.

En la evaluación de la FS la posesión de las comunidades campesinas es apreciada incluyendo toda la superficie de uso y acceso tradicional, además de las distintas formas de aprovechamiento comunitario de los recursos naturales; y, en todos los casos se respetan los derechos legalmente adquiridos por terceros. Cuando la posesión legal tiene por objeto una superficie que se encuentra dentro del margen considerado para la pequeña propiedad, se otorga al poseedor la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad según la zona geográfica siempre que existan tierras disponibles.

En la evaluación de la FES se toma en cuenta la calificación de la propiedad a partir de la superficie obtenida en la pericia de campo, considerando la actividad mayor del predio, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Mediana propiedad: se verifica la existencia de trabajadores asalariados (eventuales

- o permanentes), medios técnico-mecánicos, y destino de la producción al mercado;
- b) Empresa agropecuaria: además de los requisitos señalados para la mediana propiedad se verifica el empleo de capital suplementario y medios técnicos modernos;
 - c) En las propiedades ganaderas, además de los parámetros establecidos para la mediana propiedad y empresa agropecuaria, se verifica la cantidad de ganado existente en el predio y su registro de marca⁴⁸. Para el caso de actividades forestales, de conservación, ecoturismo o investigación, se verifica el otorgamiento de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones; y,
 - d) En la ejecución del SAN-TCO no se considera como cumplimiento de la FES las actividades de desarrollo forestal, ecoturismo o conservación, cumplidas con posterioridad a la resolución de inmovilización del área.

En la apreciación de la FES -en predios calificados como mediana propiedad agrícola o ganadera y empresas agrícola- se toma en cuenta el ejercicio de la actividad productiva⁴⁹, el uso de la tierra⁵⁰, servidumbre ecológica y área de proyección o crecimiento, tratándose de titulares, beneficiarios, subadquirentes o poseedores; actividades que deben ser evidenciadas en el predio o constatadas a través de medios idóneos -sin que sea necesario determinar la magnitud de una u otras-, bajo parámetros específicos y medibles, como ser:

- a) Actividad productiva o uso de la tierra: se identifica la superficie aprovechada en actividades agrícolas y pecuarias, las ocupadas con mejoras introducidas, y las superficies en descanso que fueran destinadas a la actividad agropecuaria;
- b) Área de proyección o de crecimiento: que se halle destinada a la expansión de la actividad productiva promoviendo el desarrollo económico del beneficiario o su región;
- c) Servidumbres ecológicas: constituyen las limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos renovables⁵¹.

Para determinar el cumplimiento total o parcial de la FES se recurre a una estimación expresada en porcentajes y/ o superficie, formulada en base a los siguientes cálculos:

- a) Para efectos de estimar la superficie que cumple la FES se procede a la sumatoria de los siguientes parámetros: superficie con actividad productiva, superficie con uso distinto (conservación, ecoturismo, y otros), y servidumbre ecológica legal⁵²;
- b) Con el resultado de la sumatoria anterior se calcula la superficie de proyección de crecimiento⁵³ que se obtiene partiendo de la superficie obtenida en la mensura de la pericia de campo, y se resta la extensión ocupada por caminos, ríos y otras áreas de dominio público; del resultado obtenido se calcula el 30%, cifra que constituye el área reconocida para la proyección de crecimiento; y,
- c) Este último resultado se suma a la superficie final del primer resultado y la superficie obtenida corresponde a la superficie reconocida como cumplimiento de la FES.

DS 25763, arts. 236, 237 y 238; DS 25848; Guía para el verificativo de la FS y FES.

3.2.1 Revisión de títulos ejecutoriales

Se sujetan al régimen de revisión: a) los títulos ejecutoriales -cuando sus originales no hubieran sido presentados al INRA- pero existe constancia de su otorgación así como de los expedientes que les sirvieron de antecedente; y, b) los expedientes que sirvieron de antecedente para el otorgamiento de títulos ejecutoriales que no se presenten en originales al INRA y no exista constancia de su otorgación, salvando los casos en que los títulos ejecutoriales estén disponibles en el INRA.

Las unidades competentes de la Dirección Departamental del INRA proceden a la revisión de los títulos ejecutoriales que se encuentran en el INRA y correspondan a tierras cuya superficie es mayor a la pequeña propiedad agrícola, con el propósito de verificar la legalidad de su otorgamiento o la existencia de vicios de nulidad absoluta y relativa en los títulos y expedientes.

No procede la revisión de títulos ejecutoriales de propiedades cuya superficie es igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, o aquellos que corresponden a comunidades indígenas, campesinas u originarias, salvo la existencia de conflicto de derechos o a solicitud de parte; en éste caso procede la verificación sólo en relación a la regularidad en la emisión de títulos ejecutoriales y a la ocupación del predio por sus propietarios.

Concluida la revisión, las unidades de la Dirección Departamental del INRA elevan un Informe de Evaluación que constituye la fase de confrontación, análisis y valoración de los datos acumulados en la etapa de relevamiento de la información en gabinete y en campo, cuyo resultado se consigna en el respectivo informe, estableciéndose los parámetros definitorios del derecho de propiedad agraria. El informe contiene:

- a) Tierras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, si se encuentra afectada de vicios de nulidad absoluta o relativa;
- b) Tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad o que corresponda a comunidades indígenas y originarias, la regularidad del título ejecutorial y ocupación del predio por sus titulares, o si presenta sobreposición de derechos o cualquier irregularidad detectada en el informe de campo; y,
- c) Conclusiones y recomendaciones.

También se eleva un informe general sobre los títulos ejecutoriales revisados en el área o polígono de saneamiento, individualizando la situación jurídica de cada uno de ellos.

DS 25763, arts. 176, 177, 178, 179, 180, 181 y 182.

3.2.2 Revisión de procesos agrarios en trámite

Se revisan los procesos agrarios sobre tierras -adjuntando los expedientes preclasificados- cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola y que cuenten con minuta de compraventa protocolizada o con sentencia ejecutoriada⁵⁴, con el propósito de verificar su legalidad, o en su defecto, la existencia de vicios de nulidad absoluta y relativa que los afecten, y que hubieran sido evidenciados en los expedientes y/o en las pericias de campo y el cumplimiento de la FES.

Concluida la revisión las unidades competentes elevan al Director Departamental del INRA un Informe de Evaluación sobre la situación jurídica de cada proceso agrario en

trámite revisado. El informe precisa:

- a) Especificación de las superficies que estén comprendidas total o parcialmente en las superficies del título ejecutorial otorgado;
- b) Si el proceso agrario se encuentra exento o adolece de vicios de nulidad absoluta o relativa;
- c) Beneficiarios consignados en las sentencias ejecutoriadas cursantes en procesos o minutas de compraventa protocolizadas;
- d) Relación de beneficiarios consignados en sentencias ejecutoriadas cursantes en obrados o minutas de compraventa protocolizadas apersonados en término y que hubieran acreditado su identidad o personalidad jurídica;
- e) Relación de subadquirientes de predios con antecedentes de dominio en sentencia ejecutoriadas cursantes en obrados, y minutas de compraventa protocolizadas apersonados en término, y que hubieran acreditado su identidad o personalidad jurídica; y,
- f) Relación de beneficiarios en los que se hubiera comprobado su fallecimiento, superficie que se encuentra cumpliendo la FS o FES en relación a los beneficiarios o subadquirientes representada en un plano, con base en el informe de campo, dentro de la superficie consignada en la superficie de compraventa protocolizada o en las sentencias ejecutoriadas, recomendando la acción a seguir.

DS 25763 arts. 183,184,185,186 y 187.

3.2.3 Procedimiento especial de revisión de procesos agrarios para la titulación sin más trámite

Es el procedimiento especial en áreas de saneamiento simple, determinadas de oficio o a pedido de parte, o en otras áreas de saneamiento determinadas bajo otras modalidades, para la titulación de procesos agrarios en trámite de pequeñas propiedades y comunidades campesinas e indígenas, que cuenten con sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1992.

Determinada el área de saneamiento, el Director Departamental del INRA requiere a sus unidades competentes un informe que contemple la ubicación geográfica, superficie y límites de la tierra, verificación en gabinete de la inexistencia de títulos ejecutoriales, sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas -al 24 de noviembre de 1992- emitidas sobre la misma tierra con anterioridad, y la representación de los predios en los planos.

Elevado el informe a consideración del Director Departamental del INRA, éste ordena a sus unidades competentes la elaboración de un informe en conclusiones, el mismo que detalla:

- a) Relación nominal de beneficiarios que se hubieren apersonado en el plazo establecido, acreditando su personalidad jurídica o identidad;
- b) Relación de beneficiarios de los que se hubiere comprobado su fallecimiento;
- c) Relación de derechos de propiedad de terceros; y,
- d) Recomendaciones del curso a seguir.

Los Directores Departamentales del INRA, aprobado el Informe de Conclusiones, elevan los antecedentes al Director Nacional del INRA.

Recibidos los antecedentes el Director Nacional del INRA dicta Resolución, cuando sea competente⁵⁵, previo dictamen técnico y/o legal, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) De titulación a favor de los beneficiarios o subadquirientes apersonados o de su sucesión indivisa⁵⁶; esta Resolución confiere el derecho al otorgamiento de títulos ejecutoriales⁵⁷;
- b) De anulación de resoluciones ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas, cuando preexistan derechos de propiedad de terceros sobre la tierra objeto del procedimiento disponiendo la cancelación de las partidas de inscripción preventivas de la propiedad, y partidas de gravámenes e hipotecas; y,
- c) De caducidad cuando el beneficiario no se hubiere apersonado dentro del plazo establecido al efecto en el procedimiento para continuar el trámite, declarando la disponibilidad de la tierra y disponiendo la cancelación de las partidas de inscripción preventivas, y partidas de gravámenes e hipotecas.

El Director Nacional del INRA cuando no sea competente para dictar la resolución en el proceso de saneamiento, previo informe técnico y/o legal, por conducto del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, eleva los antecedentes al Presidente de la República recomendando el curso a seguir. El Presidente de la República, conjuntamente dicho Ministerio, recibidos los antecedentes dicta la Resolución Suprema de titulación, anulación o caducidad, empleando los criterios y alcances mencionados anteriormente.

Ley 1715, art. 75.I.II; DS 25763, arts. 88, 89, 136, 137, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 228 y 229.

3.2.4 Identificación de poseedores

El Director Departamental del INRA instruye a las unidades competentes la elaboración de un informe individual y general de las posesiones identificadas en campo, de acuerdo a la calidad de los poseedores: legales⁵⁸ o ilegales⁵⁹.

Para este efecto se realiza una depuración de los datos sobre las posesiones identificadas en las pericias de campo -categorizando a poseedores legales, ilegales y las ocupaciones de hecho- y se emite un informe individual y general del área de saneamiento, distinguiendo la modalidad de distribución que corresponda: dotación o adjudicación simple⁶⁰.

Determinada la adjudicación el Director Departamental remite los antecedentes al Director Nacional del INRA a objeto que se proceda a la determinación del valor de mercado o "valor concesional"⁶¹ de las superficies sin mejoras poseídas legalmente. El Director Nacional del INRA recibidos los antecedentes solicita al Superintendente Agrario la determinación del precio de adjudicación⁶².

El Director Nacional del INRA así como los interesados pueden impugnar la resolución de determinación del precio de adjudicación, empleando recursos administrativos o acción contenciosa administrativa.

DS 25763, arts. 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205 y 206.

3.2.5 Régimen de revisión de títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y poseedores

El Director Nacional del INRA declara inexistentes los siguientes títulos ejecutoriales: a) cuyos originales no hubieran sido presentados al INRA; éste no tenga constancia de su otorgación ni de los expedientes que les sirvieron de antecedentes; y el INRA no tuviera registro de los expedientes; y, b) habiendo sido presentados los originales al INRA éstos no cuenten con los antecedentes y registro de emisión. El régimen de nulidad es aplicable a todo tipo de propiedad bajo los vicios de nulidad absoluta, relativa y no manifiesta⁶³.

Se consideran vicios de nulidad absoluta:

- a) Falta de jurisdicción y competencia de las autoridades que hayan emitido el título o de las autoridades que hayan sustanciado el trámite, sin embargo, si cumple la FES vía posesión legal se reconocerá un derecho propietario previo el pago de la tierra;
- b) Incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales en trámites seguidos ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (demanda, audiencia de inspección ocular, sentencia, Auto de Vista o Resolución Suprema), o en trámites seguidos ante el ex Instituto Nacional de Colonización (solicitud, resolución de adjudicación, minutas protocolizadas y Resolución Suprema); este incumplimiento debe causar un evidente perjuicio a los intereses públicos o de terceros⁶⁴; y,
- c) Dotaciones o adjudicaciones realizadas en áreas de conservación o protección, contraviniendo disposiciones legales que establecen su declaratoria; en estos casos se respetan los títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite cuyas demandas o solicitudes fueron admitidas antes de la respectiva declaratoria.

Se consideran vicios de nulidad relativa todas las demás infracciones de norma terminante que no hubieran sido contempladas para los vicios de nulidad absoluta. Están afectados de nulidad relativa por falta de forma los títulos ejecutoriales otorgados, que fueron presentados o cursen en poder del INRA, cuando no existan los expedientes que les sirvieron de antecedentes pero cursen los registros de su tramitación ante el ex CNRA o ex INC. En este caso, si corresponde, se procede a la reposición de obrados.

Son vicios de nulidad no manifiestas los que no se puede establecer a partir de la simple revisión del expediente o de la pericia de campo en estos casos. Los Directores Departamentales del INRA demandarán ante el Tribunal Agrario Nacional la nulidad de títulos ejecutoriales cuando tomen conocimiento, de oficio o a denuncia, de vicios no manifiestos de nulidad que los afecten.

3.3 Exposición Pública de Resultados

La Exposición Pública de Resultados es la etapa mediante la cual se hace conocer a los interesados los resultados finales obtenidos en las etapas anteriores del proceso de saneamiento⁶⁵.

Aprobados los informes de evaluación técnico jurídica sobre la situación de cada título ejecutorial, de cada proceso agrario en trámite y sobre las posesiones identificadas en las pericias de campo, y determinado el precio de adjudicación, el Director Departamental del INRA dicta la Resolución Administrativa de Exposición Pública de

Resultados, disponiendo su ejecución en la zona donde se ejecuta el saneamiento⁶⁶ .

La exposición pública tiene por objeto presentar a los propietarios los planos generales e individuales y la documentación generada como resultado del saneamiento; obtener datos complementarios; actualizar la información recogida en el levantamiento catastral; dar oportunidad a los beneficiarios en conflicto para ampliar su documentación y a su vez conciliar diferencias; y, hacer conocer a los poseedores el precio de adjudicación⁶⁷ . En la Exposición Pública de Resultados también se puede hacer conocer a los propietarios de medianas propiedades y empresas agropecuarias el monto de las tasas de saneamiento que deben ser canceladas.

En la exposición pública se presentan los planos clasificados en tres grupos: a) planos poligonales⁶⁸; b) planos de colonias⁶⁹ ; y, c) planos individuales⁷⁰ ; así como el precio de la adjudicación, intimando a los poseedores para que manifiestan su aceptación o rechazo hasta la conclusión de la exposición pública.

Con la finalidad de realizar un control y seguimiento -de los interesados que se presenten para verificar los documentos elaborados- se realiza un registro o control de asistencia, complementado con otros informes que hagan constar las observaciones o comentarios que los interesados manifiesten, como ser: formulario de reclamos; formulario de aceptación de resultados de saneamiento (colonia y propiedad individual); libros de aperturas y cierre de la exposición pública; registro de reclamos; y, registro de documentación adicional presentada.

Para el SAN-SIM a pedido de parte los Directores Departamentales -en sustitución de la exposición pública de resultados- disponen la notificación personal al interesado, colindante y en su caso a terceros afectados con el proceso de saneamiento.

DS 25763, arts. 21, 79.II, 215, 216 y 217; Normas técnicas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria.

3.4 Resoluciones emergentes del proceso de saneamiento

Concluida la exposición pública y clausurada la misma el Director Departamental solicita el Informe de Conclusiones que contempla los aspectos principales de su desarrollo, y en particular los errores materiales u omisiones denunciadas durante la misma -las cuales si son confirmadas se incluyen en el respectivo informe con las sugerencias pertinentes-. Los Directores Departamentales del INRA, recibido el Informe en Conclusiones en caso de no presentarse errores u omisiones sugiere la continuación de los tramites y, en su caso, la subsanación de los errores materiales u omisiones, para luego elevar los antecedentes al Director Nacional acompañando los proyectos de Resolución. El Director Nacional del INRA, previo dictamen técnico y/o legal o a solicitud de parte, dicta la Resolución dentro del plazo de 20 días calendario computables a partir de su recepción.

Para los efectos de la Resolución, en todos los casos que existiera conflicto, se considera prioritariamente el siguiente orden: procesos titulados, procesos agrarios en trámite y posesiones legales⁷¹ .

Las nulidades de los títulos ejecutoriales y procesos agrarios en tramite conllevan la

nulidad de todos los actos de transmisión del derecho de propiedad que tengan como antecedentes de dominio el título y procesos agrarios anulados. En este caso ofrece al propietario la facultad de retirar -a su costo- las construcciones, plantaciones y mejoras existentes en su propiedad, además la nulidad conlleva la extinción de los gravámenes e hipotecas que recaen sobre la propiedad que hubiera sido objeto de la titulación o procesos agrarios en trámite anulados, subsistiendo sobre el nuevo derecho de propiedad que eventualmente se constituya a favor del deudor, conservando su área de preferencia.

3.4.1 Resoluciones en procesos agrarios con títulos ejecutoriales

El Director Nacional del INRA por cada título ejecutorial revisado, remite los antecedentes al Presidente de la República, recomendando el curso de acción a seguir. El Presidente de la República, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, recibidos los antecedentes, dicta la Resolución Suprema confirmando el título ejecutorial, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Confirmatoria: cuando el título ejecutorial está exento de vicios se declara la validez de los títulos ejecutoriales⁷², dispone la elaboración de planos de los predios y la emisión de certificados de saneamiento⁷³ que adjunten los planos que correspondan para su entrega a cada uno de los titulares.
- b) Convalidatoria: cuando el título ejecutorial está afectado de vicios de nulidad relativa y la tierra se encuentra cumpliendo la FS o FES en toda su extensión con relación a sus titulares, subsana los vicios de nulidad relativa y se dispone la elaboración de planos de los predios y la emisión de certificados de saneamiento que adjunten los planos que correspondan para su entrega a cada uno de los titulares.
- c) Modificatoria: cuando el título ejecutorial está afectado de vicios de nulidad relativa y la tierra se encuentra cumpliendo parcialmente la FES con relación a sus titulares, subsana los vicios de nulidad relativa y se dispone la elaboración de planos de los predios y la emisión de certificados de saneamiento que adjunten los planos que correspondan para su entrega a cada uno de los titulares.
- d) Anulatoria: cuando el título ejecutorial está afectado de vicios de nulidad absoluta o relativa y la tierra no se encuentre cumpliendo la FS o FES, dispone la nulidad de los títulos ejecutoriales, la cancelación de las partidas de propiedad, y los gravámenes e hipotecas comprendidos en los títulos ejecutoriales anulados.
- e) Anulatoria y de conversión: cuando el título ejecutorial está afectado de vicios de nulidad relativa y la tierra se encuentra cumpliendo la FS o parcialmente la FES con relación al subadquiriente, dispone la nulidad de los títulos ejecutoriales, la cancelación de las partidas de propiedad, gravámenes e hipotecas comprendidas en los títulos ejecutoriales anulados, y confiere el derecho al otorgamiento de nuevos títulos ejecutoriales a favor del subadquiriente sobre las superficies que se encuentran cumpliendo la FS o FES.

DS 25763, arts. 218, 219, 220, 221, 222 y 223.

3.4.2 Resoluciones en procesos agrario en trámite

En caso de ausencia de beneficiarios: a) caducan los procesos agrarios en trámite y la

tierra adquiere la calidad de disponible cuando su único beneficiario o representante no se apersona para continuar el trámite ante la Dirección Departamental del INRA, dentro del plazo fijado para el efecto; y, b) los derechos propietarios de los co-beneficiarios o sus representantes que no se apersonen para continuar el trámite ante la Dirección Departamental del INRA -dentro del plazo fijado al efecto-, aumentan en partes iguales la cuota de quienes se presentan.

En caso de fallecimiento de los beneficiarios el derecho de propiedad sobre la tierra se otorga a nombre de la sucesión de los beneficiarios fallecidos que se acredite a través del certificado de óbito o defunción.

El Director Nacional del INRA, dentro del plazo de 20 días de la recepción de antecedentes, dicta Resolución Administrativa por cada proceso agrario en trámite, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Confirmatoria de sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada exenta de vicios: declara su validez y confiere el derecho al otorgamiento de títulos ejecutoriales⁷⁴ sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la FS o FES⁷⁵.
- b) Convalidatoria de sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada afectada de vicios manifiestos de nulidad relativa: subsana los vicios manifiestos de nulidad relativa y confiere el derecho al otorgamiento de títulos ejecutoriales cuando la tierra se encuentre cumpliendo la FS o FES en toda su extensión.
- c) Modificatoria de sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada afectada de vicios manifiestos de nulidad relativa: subsana los vicios de nulidad relativa y confiere el derecho al otorgamiento de títulos ejecutoriales sobre las superficies que se encuentren cumpliendo la FS o FES y de titulación.
- d) Anulatoria de sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada afectada de vicios manifiestos de nulidad absoluta: dispone la nulidad de sentencias ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas, la cancelación de las partidas e inscripciones preventivas de propiedad, gravámenes e hipotecas comprendidas en las sentencias ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas.
- e) De improcedencia de titulación: cuando la tierra no cumple la FS o FES dispone la conclusión del procedimiento sin derecho a titulación y la cancelación de partidas e inscripciones preventivas de propiedad, gravámenes e hipotecas comprendidas en las sentencias ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas.
- f) De caducidad de procedimiento: declara la tierra disponible cuando el beneficiario o subadquiriente no se hubiera apersonado para continuar el trámite, y dispone la cancelación de partidas e inscripciones preventivas de propiedad, gravámenes e hipotecas comprendidas en las sentencias ejecutoriadas y minutas de compraventa protocolizadas.

DS 25763, arts. 224, 225, 226, 227, 228, 229 y 230.

3.4.3 Resoluciones de procesos agrarios en trámite con Resolución Suprema

El Director Nacional del INRA por cada título ejecutorial revisado, remite los

antecedentes al Presidente de la República, recomendando el curso de acción a seguir. El Presidente de la República, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, recibidos los antecedentes, dicta la Resolución Suprema confirmando la Resolución Suprema, pudiendo ser confirmatoria, convalidatoria, modificatoria, anulatoria, de improcedencia y de caducidad.

La declaración de nulidad de procesos agrarios en trámite determina el archivo definitivo de obrados si el vicio afecta la validez de la sentencia o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1992, caso contrario se mantiene la calidad de proceso en trámite.

DS 25763, arts. 224, 225, 226, 227 y 228.

3.4.4 Resoluciones de dotación y adjudicación simple para poseedores legales en saneamiento

El Director Nacional del INRA recibidos los antecedentes de poseedores sin procesos, beneficiarios de títulos ejecutoriales, o procesos agrarios en trámite anulados que se encuentren cumpliendo la FES, dicta una resolución de dotación o adjudicación simple según corresponda.

En relación a las resoluciones de dotación dispone: a) improcedencia de la dotación y titulación por ilegalidad de la posesión o incumplimiento de la FS; y, b) la dotación y titulación cuando se encuentren cumpliendo la FS y se establezca la legalidad de la posesión⁷⁶.

En relación a las resoluciones de adjudicación simple y titulación dispone: a) improcedencia de la adjudicación y titulación cuando se establezca ocupación de hecho o el incumplimiento de la FS o FES; y, b) adjudicación y titulación cuando se encuentren cumpliendo la FS o FES y se establezca la legalidad de la posesión⁷⁷; en caso de negativa con relación al precio, o vencido el término para la consideración del precio de adjudicación, se desiste el derecho a la adjudicación y las tierras se declaran disponibles quedando habilitadas para su distribución.

DS 2576,3 arts 232, 233, 234 y 293. III.IV.

3.4.5 Resolución de Dotación y Titulación en TCO

Cumplida la Exposición Pública de Resultados e identificadas las Necesidades Espaciales el Director Nacional del INRA dicta Resolución de: a) dotación y titulación sobre las superficies disponibles suficientes para satisfacer las necesidades espaciales del solicitante; y, b) compensación, cuando la tierra dotada sea insuficiente para satisfacer las necesidades espaciales del solicitante, disponiendo la dotación y titulación de tierras fiscales disponibles afectadas a la dotación como modalidad de distribución, hasta cubrir su necesidad espacial, previa determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites.

En este caso las tierras a compensarse son dotadas y tituladas como TCO y se efectúa con preferencia en tierras contiguas a la TCO. Durante el saneamiento son dotadas a

favor del solicitante las propiedades de terceros situadas al interior de la TCO que no cumplan la FES y sean objeto de nulidad y las identificadas como tierras fiscales. Después de la ejecución del saneamiento, los predios ubicados dentro de las TCO que quedan en condición de tierras fiscales disponibles sólo pueden ser distribuidas por dotación a favor del respectivo pueblo indígena solicitante, cuando sus necesidades espaciales no hayan sido satisfechas.

Satisfechas sus necesidades espaciales, y si existen al interior de la TCO tierras fiscales, la dotación se efectúa con preferencia a favor de otro pueblo o comunidad indígena u originaria, que además de tener pendiente en su favor una resolución de compensación, mantenga sistemas de organización social, ocupación espacial y aprovechamiento de recursos naturales compatibles con los del pueblo indígena titulado⁷⁸.

DS 25763, arts. 265, 266 y 267.

3.5 Declaración de Area Saneada

Dictadas las Resoluciones, estas pueden ser impugnadas únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional en proceso contencioso administrativo, en el plazo perentorio de 30 días computables a partir de la notificación y/o vencido el plazo de su impugnación⁷⁹, previo dictamen técnico y/o legal.

Con noticia a la Comisión Agraria Nacional (CAN), el Director Nacional del INRA dicta Resolución declarando el área saneada y fiscales las tierras ubicadas en su interior que no están comprendidas en títulos ejecutoriales, certificados otorgados en el curso del procedimiento -con exclusión de superficies objeto de controversia judicial contencioso administrativa-, especificando su ubicación geográfica, superficies y límites, y disponiendo su inscripción en el Registro de Derechos Reales a nombre del INRA, en representación del estado.

Dictada la Resolución se devuelven los antecedentes a la Dirección Departamental del INRA para su cumplimiento, ejecución y entrega de los títulos ejecutoriales o certificados de saneamiento⁸⁰.

Ley 1715, art. 68; DS 25763, art. 235.

4. Cobro de tasas de saneamiento

Las tasas de saneamiento y catastro de la propiedad agraria son fijadas por el INRA tomando en cuenta los costos de los servicios emergentes del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, y criterios de equidad y proporcionalidad.

Están obligados al pago de las tasas de saneamiento y catastro en áreas de CAT-SAN, y tasas de saneamiento en áreas de SAN-SIM y SAN-TCO, los beneficiarios de certificados de saneamiento y de títulos ejecutoriales, con excepción del solar campesino, pequeña propiedad, tierras comunitarias de origen y de comunidades.

Previo la entrega del título ejecutorial, o en su caso del certificado de saneamiento, se

procede al cobro de las tasas de saneamiento, salvo que el INRA conceda plazos para su pago, el que no excederá los 12 meses, mediante convenio con el deudor, garantizando con la propiedad saneada.

El INRA previo dictamen de la Comisión Agraria Departamental (CAD) puede aceptar en pago de las tasas de saneamiento y de saneamiento y catastro las tierras agrarias saneadas, transferidas a su nombre mediante escritura pública, a valor de mercado establecido en una pericia técnica dispuesta al efecto. El INRA hará efectivo el cobro de tasas de saneamiento y catastro, y tasas de saneamiento impagas, a través de un proceso administrativo interno y, en su caso, de proceso contencioso en aplicación de las disposiciones legales vigentes. Canceladas las tasas de saneamiento el Director Departamental del INRA, en representación del Director Nacional, entrega el título ejecutorial ⁸¹.

Ley 1715, disposición final quinta; DS 25763, art. 294, 295, 296 y 297.

5. Formación del Catastro Rural Legal

Declaradas saneadas las áreas de CAT-SAN, los Directores Departamentales del INRA disponen la elaboración de Mapas Bases con la identificación de las áreas clasificadas. Se registran en el Mapa Base los predios comprendidos en la superficie de títulos ejecutoriales y certificados otorgados, con base en los planos georeferenciados y cumpliendo las normas técnicas vigentes.

El registro de los predios comprende: a) la representación gráfica y digital de los predios, especificando su ubicación y posición geográfica, superficie y límites; b) la asignación de códigos catastrales a los predios; y, c) la identificación de propietarios y de antecedentes de su dominio.

Registrados los predios en el Mapa Base se transfiere la información al Registro de Derechos Reales y a los Municipios para la actualización y depuración de sus registros, y el ejercicio de sus atribuciones vinculadas al contenido de esta información.

La información obtenida, luego de declaradas saneadas las áreas de SAN-SIM y de SAN-TCO, pueden ser incorporadas en la formación del Catastro Rural Legal en el marco de las posibilidades presupuestarias del INRA.

DS 25763, arts. 285, 286, 287 y 289.

6. Conversión en Tierras Comunitarias de Origen

Procede la conversión de propiedades agrarias tituladas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) colectivamente o en lo pro indiviso, o individualmente, a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias en TCO, siempre y cuando sus titulares mantengan formas de organización, cultura e identidad propias y así lo soliciten.

La Dirección Nacional del INRA coordina y garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarias en los procedimientos a través de sus

representantes acreditados.

Ley 1715, disposición transitoria quinta; DS 25763, arts. 75, 249 y 276.

6.1 Presentación y revisión de la solicitud

Las solicitudes de conversión son presentadas por los pueblos y comunidades indígenas y originarias con personalidad jurídica, adquirida de conformidad a la ley de Participación Popular, o en su defecto por el Código Civil y otras disposiciones legales aplicables, a través de sus representantes orgánicos o convencionales, ante el Director Nacional, Director Departamental o Jefe Regional del INRA⁸², acompañando la siguiente documentación :

- a) Acreditación de la personalidad jurídica del peticionante y la personería de su representante;
- b) Relación de comunidades, asientos, puestos, lugares o equivalentes, según sus características;
- c) Relación de predios titulados colectivamente o en lo proindiviso, especificando ubicación geográfica, superficie, límites, distancias, accidentes y toda otra referencia geográfica que se considere importante, anexando el acta de asamblea del pueblo o comunidad en la que conste su decisión de convertir los predios en TCO;
- d) Títulos ejecutoriales o documento público o privado reconocido con antecedentes de dominio en un título ejecutorial de los predios objeto de solicitud, indicando si la superficie del predio ha sufrido variación con relación a la superficie titulada;
- e) Certificado expedido por la autoridad competente en pueblos indígenas y originarios que acredite que el solicitante mantiene formas de organización, cultura e identidad propia; y,
- f) Certificados alodiales sobre los predios objeto de la solicitud si los mismos estuvieran inscritos en el Registro de Derechos Reales.

En el caso de comunidades indígenas y originarias tituladas individualmente, la solicitud acompaña -además de los requisitos mencionados- el acta de asamblea del pueblo o comunidad en la que se hace constar la aceptación expresa de sus propietarios o causahabientes para integrar sus predios a los de su pueblo o comunidad para su conversión en TCO, salvando los derechos de quienes opten por mantener su derecho individual y de terceros ajenos a la comunidad. Dos o más comunidades pueden acogerse a éste trámite aunque sus títulos ejecutoriales hubieran sido obtenidos en procesos diferentes o adherirse a la solicitud principal antes de efectuarse la georeferenciación⁸³, previa aceptación de los que iniciaron el trámite de conversión.

Recibida la solicitud el Director Nacional del INRA requiere informe legal que verifica el cumplimiento de los requisitos de presentación; en base a este informe el Director Nacional del INRA: a) intima la subsanación de requisitos de forma y contenido de las solicitudes bajo apercibimiento de rechazo, fijando el plazo al efecto y sus prorrogas; b) admite las solicitudes que cumplen con los requisitos exigidos, admitiendo también las solicitudes observadas que hubieren sido subsanadas dentro del plazo fijado al efecto; y, c) rechaza las solicitudes presentadas por personas no legitimadas o que no se encuentren dentro del ámbito de aplicación del procedimiento, y también las solicitudes

cuyas observaciones no hubieran sido subsanadas dentro del plazo fijado al efecto.

A tiempo de admitir las solicitudes el Director Nacional del INRA requiere a sus unidades competentes un informe técnico sobre la ubicación geográfica, superficie y límites de los predios objeto de la solicitud, representados en un plano, y dispone posteriormente la georeferenciación de campo, con notificación de colindantes -a través de la difusión de avisos públicos en un medio radial local-; asimismo, requiere al Registro de Derechos Reales informe sobre la existencia de hipotecas y gravámenes que recaigan sobre los predios objeto del procedimiento. El estudio de necesidades espaciales no es necesario salvo solicitud expresa de la parte interesada.

Recibido el Informe Técnico, y no existiendo conflicto alguno, el Director Nacional del INRA dicta Resolución Determinativa de Conversión y Titulación disponiendo la conversión en TCOs de las propiedades objeto de la solicitud⁸⁴, y los títulos ejecutoriales son otorgados en sustitución de los convertidos.

En caso de propiedades comunarias, tituladas como efecto de la ejecución de saneamiento en cualquiera de sus modalidades, con la sola certificación de la autoridad competente en pueblos indígenas y originarios, en sentido de que mantienen formas de organización, cultura e identidad propias, las mismas podrán solicitar la conversión del título ejecutorial obtenido como propiedad comunaria, en título ejecutorial de TCO.

Ley 1715, disposición transitoria quinta; DS 25763, arts. 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283 y 284.

- 1 El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.
- 2 La función económico social en materia agraria es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el propietario.
- 3 Procesos agrarios en trámite son aquellos expedientes que se encuentran con Resolución dictada por el Juez Agrario y/o con Resolución dictada por el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), por una de las salas o en pleno, y/o Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República y el Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, los mismos que fueron tramitados en el Consejo Nacional de Reforma Agraria. Procesos agrarios en trámite también son aquellos expedientes que fueron tramitados en el Instituto Nacional de Colonización (INC) y que tienen minutas de compraventa protocolizadas en la Notaría de Gobierno. Ambos tramitados al 24 de Noviembre de 1992.
- 4 Es de oficio cuando lo ejecuta directamente el INRA.
- 5 Es a pedido de parte cuando lo solicita el propietario o poseedor.

6 En áreas que no han sido declaradas para la primera modalidad de saneamiento (CAT-SAN) ni para la tercera (SAN-TCO).

7 De oficio, cuando se detecte conflicto de derechos de propiedad agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.

8 Un polígono catastral es un conjunto de parcelas con una superficie delimitada, comprendida dentro de los límites de una jurisdicción municipal, con fines de codificación y administración catastral. Tomando en cuenta los informes técnicos y/o legales que se han realizado en la zona de trabajo se definen los polígonos que conforman el área de saneamiento.

9 La individualización hace referencia a la especificación de la tierra motivo de la solicitud, indicando: su ubicación aproximada, superficie y límites, distancia a los centros poblados, accidentes geográficos, y toda otra referencia que se considere de importancia. Si el interesado tuviera una copia del plano éste debe acompañar a la solicitud.

10 La solicitud presentada en la Jefatura Regional del INRA es elevada a conocimiento del Director Departamental del INRA al día siguiente de su presentación.

11 Las comunidades campesinas, colonias, pueblos y comunidades indígenas pueden presentar sus solicitudes por medio de sus organizaciones sociales o sindicales, acompañando copias simples de documentos que acrediten la existencia de la organización, la decisión adoptada para solicitar el saneamiento y la elección de representantes.

12 El informe legal verifica el cumplimiento de los requisitos de presentación y la legitimación del solicitante.

13 El Informe técnico indica: a) la ubicación y posición geográfica según la división política, superficie, límites y coordenadas UTM; b) si el predio objeto de la solicitud se encuentra ubicado fuera de las áreas de saneamiento (CAT-SAN; SAN-SIM; SAN-TCO) determinadas; y, c) superposición total o parcial con áreas clasificadas como: parques nacionales, reservas fiscales, áreas urbanas y otras áreas declaradas por ley. El informe técnico se elabora sobre la base cartográfica oficial de Bolivia a escala 1:50.000 o 1:100.000 y el trabajo puede ser elaborado en gabinete.

14 En este caso el solicitante se somete al saneamiento ya determinado con anterioridad a la solicitud.

15 Los pueblos y comunidades indígenas y originarias adquieren su personalidad jurídica de conformidad al régimen previsto para las OTBs en la Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994 o en su defecto de acuerdo a lo establecido por el Código Civil y otras disposiciones legales aplicables.

16 La solicitud presentada a la Dirección Departamental o Jefatura Regional del INRA, es remitida a conocimiento de la Dirección Nacional del INRA al día siguiente hábil a su recepción.

17 El Informe legal hace referencia al cumplimiento de los requisitos exigidos en la presentación de la solicitud y a la legitimación del solicitante, sugiriendo la admisión o rechazo de la solicitud, o en su caso el plazo para la complementación correspondiente.

18 El Informe técnico de gabinete indica si el predio objeto de la solicitud se encuentra fuera o sobrepuesto con áreas predeterminadas de SAN-SIM, SAN-TCO y

CAT-SAN.

- 19 En caso que la personería jurídica no pueda presentarse en el plazo previsto se acepta la solicitud con cargo a su presentación posterior.
- 20 La certificación requerida constituye el trabajo previo de identificación preliminar del área histórica de ocupación, límites, número de comunidades, población, actividades socioculturales, patrones de asentamientos y otros parámetros relevantes que serán posteriormente sistematizados a través de los estudios de necesidades espaciales, y será emitida en base a información etnohistórica de gabinete o campo, según el caso aconseje. Este Informe se elabora en el plazo de 60 días calendario, computables a partir de la notificación con el requerimiento, bajo responsabilidad de su máxima autoridad ejecutiva.
- 21 El Informe de georeferenciación contiene: a) la ubicación y posición geográfica, superficie y límites del área solicitada; y, b) si fuera conveniente la priorización de polígonos de saneamiento, especificando su ubicación y posición geográfica, superficie y límites, en coordinación con el solicitante y la participación de los terceros.
- 22 La autoridad competente en la elaboración del Informe de Necesidades Espaciales, recibida la solicitud del Director Nacional del INRA, requiere a la Superintendencia Agraria la certificación sobre la capacidad de uso mayor de la tierra, la misma que es emitida dentro de los 30 días calendario siguientes a la recepción. El Informe de Necesidades Espaciales contiene: a) población y número de comunidades, según sus características y formas de organización; b) proyección de crecimiento demográfico; c) usos, costumbres y patrones de asentamiento, incluyendo formas y calendarios migratorios; d) tradiciones culturales de la ocupación espacial, incluyendo la valoración de las áreas de uso y aprovechamiento en consideración a las condiciones de producción y reproducción social y étnica; e) sistemas de producción y de manejo de los recursos naturales; f) aspectos biofísicos, recursos naturales y potencial productivo del área; y, g) zonas de preservación. El Informe es elaborado en coordinación con el solicitante y la participación de equipos interdisciplinarios de profesionales especializados con experiencia y capacidad técnica en materia étnica, poblacional y/o agropecuaria, forestal y medioambiental, sobre la base de estudios de campo, pericias y/o informes técnicos y la capacidad de uso mayor de la tierra determinada, y es expedido en el plazo máximo de 150 días calendario computables a partir de la recepción de la solicitud. El Informe de Necesidades Espaciales es remitido a conocimiento de la Dirección Nacional del INRA.
- 23 La Resolución de Inmovilización implica que a partir de su pronunciamiento, y a los efectos de la apreciación de la FES en TCO, no se consideran las superficies destinadas al desarrollo forestal, conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, cuando las autorizaciones hubieran sido tramitadas simultánea o posteriormente a su dictación.
- 24 Estas observaciones son resueltas por el Director Nacional del INRA al final del saneamiento.
- 25 Estas superficies corresponden a los pueblos indígenas titulados cuyo territorio fue reconocido con anterioridad a la aprobación de la Ley; las superficies consignadas en los títulos están sujetas a modificación o confirmación de acuerdo a los resultados de SAN-TCO.
- 26 El primer reglamento de la ley 1715 fue aprobado el 31 de julio de 1997 con el DS

24784; una primera modificación parcial fue realizada en fecha 8 de marzo de 1999 con el DS 25323; una segunda modificación con el DS 25763 aprobado el 5 de mayo de 2000; y , una tercera modificación parcial el 20 de julio de 2000 con el DS 25848.

27 La planificación es el esquema o proceso que permite ordenar las acciones a tomar. El objetivo de la planificación es el de organizar y programar los trabajos correspondientes a las pericias de campo. Se detalla la organización, dirección, presupuesto, personal, equipo, material, tiempo y otros, además del control de todas las etapas, actividades y tareas que intervienen.

28 Una vez realizado el levantamiento catastral se ubica cada uno de los predios en los Mapas Base.

29 Las parcelas y/o predios rurales ubicados en dos o más departamentos, provincias, secciones municipales y cantones, se fraccionan en las partes que corresponden a cada jurisdicción político-administrativa.

30 El plazo para la realización de la campaña pública no puede ser menor a los 10 días ni mayor a los 30 días calendario por área. En caso que el área hubiera sido dividida en polígonos, éste plazo se considera de manera independiente para cada uno de ellos.

31 Estas reuniones son realizadas por el personal técnico y jurídico designado para la zona de trabajo.

32 Se afirma que: “de esta forma los propietarios conocerán las necesidades de los técnicos, y podrán disponer de los caminos o sendas con mejor accesibilidad”, e incluso se les solicitará el despeje de los vértices, en caso que la medición se realice mediante equipos GPS.

33 Las cartas de citación sirven para convocar tanto para la encuesta como para la mensura.

34 Los memorandums se utilizan para advertir a los interesados sobre la obligación que tienen de presentarse a la identificación y definición de los vértices que delimitan sus predios .

35 En la modalidad del SAN-TCO se efectiviza la participación indígena mediante: a) el concurso de sus autoridades en la elaboración de los planes de trabajo para la priorización de polígonos y la realización de las pericias de campo; b) el acceso a la información generada durante la ejecución del proceso de saneamiento; y, c) el asesoramiento legal que preste la autoridad competente en pueblos indígenas y originarios, sin perjuicio de la asistencia jurídica con la que cuenten los interesados. Las notificaciones de los actuados y las resoluciones emergentes del proceso se practican en el domicilio señalado por el solicitante.

36 El verificativo se efectúa al momento de la evaluación técnico jurídica. En el relevamiento de información de gabinete se contemplan algunos instrumentos que apoyan al verificativo de la FES, pero el verificativo tiene que realizarse en el terreno con el recorrido del predio.

37 En la modalidad del SAN-SIM a pedido de parte sólo se presenta este croquis.

38 Se contará con la siguiente información: zona de trabajo, polígono, departamento, provincia, cantón y sección; escala, límites de predios, ríos arroyos, lagunas, caminos vías de ferrocarril, y otros; numeración y nomenclatura de cada uno de los predios, numeración asignada a cada uno de los vértices (amojonados o estacados); identificación de la zona en conflicto; colindancias al exterior del polígono; otros elementos que coadyuven en la interpretación del croquis; y, firma del realizador.

39 Estas actividades se realizan en cada uno de los linderos de los predios.

- 40 En el acta se indica: ubicación geográfica, lugar, fecha, nombre del propietario, poseedor o representante, firma del mismo, así como los códigos de los mojones.
- 41 El Anexo indica el código del vértice, el lugar, fecha, nombres de los predios y de los interesados involucrados en el vértice, que es firmado por el propietario o poseedor del predio o en su defecto por su representante legal.
- 42 La placa o bulón de cada uno de los mojones llevarla siguiente inscripción: a) título: INRA; b) subtítulo: se prohíbe retirar; c) nombre de la modalidad de saneamiento ejecutado; d) código o numeración de vértice; e) fecha: se coloca la fecha al pie del bulón. Otro tipo de amojonamiento debe ser autorizado por el INRA previa justificación técnica.
- 43 La conciliación se sujetará a los principios y procedimientos establecido en la Ley 1770 del 10 de marzo de 1997.
- 44 La mejoras o edificaciones del predio son georeferenciadas y calculadas en modo absoluto con una tolerancia de más o menos 30 mts, especificando el tipo de edificación en la ficha FES.
- 45 La carpeta predial comprende: croquis del vértice, monografía de vértices, croquis predial, plano predial, cartas de representación, acta y anexos de conformidad de linderos, libreta GPS, información magnética, monografía del punto geodésico, y planilla de listado de coordenadas.
- 46 La verificación de la FS y FES se realiza con los datos obtenidos de manera directa en el terreno; complementariamente los funcionarios responsables pueden utilizar según su disponibilidad: a) los Planes de Ordenamiento Predial (POP) establecen qué tipo de actividades productivas puede realizar el propietario en su predio –para el verificativo de la FES se toman en cuenta los POP aprobados; el POP puede ser elaborado simultáneamente al relevamiento de la Información de campo durante la ejecución del proceso de saneamiento, sin perjuicio que el interesado pueda elaborarlo en forma independiente al mismo; el INRA puede solicitar a la Superintendencia Agraria, cualquier información relativa al cumplimiento de los POP a efectos de evaluar el cumplimiento de la FES-; b) ficha catastral; c) croquis de ubicación de la superficie ocupada con actividad productiva; d) declaración jurada de mejoras; e) documentación aportada por el interesado -el interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba para demostrar el cumplimiento de la FES- ; f) fotos satelitales, aerofotogrametría y otros; y, g) uso de otros instrumentos de alta precisión, así como otra información técnica y/o jurídica que resulte útil. El estado asume el costo de la elaboración de los POP en la pequeña propiedad de campesinos y colonizadores, comunidades campesinas e indígenas, garantizando su gratuidad a los interesados.
- 47 Esta revisión se realiza al día siguiente de recibido el Informe de Campo.
- 48 Para este efecto el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR), en coordinación con el INRA, en el plazo de 60 días hábiles a partir de la publicación del DS 25763 (Mayo 5, 2000) debería haber emitido una norma técnica que regule la carga animal por hectárea, con conocimiento de la Comisión Agraria Nacional (CAN).
- 49 Se comprende como actividades productivas las siguientes: agrícola, ganadera, forestal y otras de índole productivo.
- 50 En actividades de conservación y protección de la biodiversidad, reservas privadas del patrimonio natural, investigación y ecoturismo.
- 51 Son servidumbres ecológicas: tierras con pendientes superiores a 45 grados;

humedales, pantanos, curichis, bofedales; áreas de afloramiento natural de agua incluyendo 50 metros a la redonda; tierras o bolsones de origen eólico pedregosos o superficiales; cortinas rompevientos no inferiores a los 5 metros de ancho; riveras de ríos, quebradas, arroyos, lagunas o zonas erosionables entre 10 y 100 metros según la pendiente; otras servidumbres ecológicas legales; actividades forestales correspondientes a las distintas actividades relativas a forestación, explotación racional de áreas boscosas, reforestación, y otras, y cuyo desarrollo se halla regulado por la Superintendencia Forestal; actividades de ecoturismo, investigación y de conservación y protección de la biodiversidad, relativo al uso de la tierra para fines medio ambientales, orientados a la preservación y mantención del ecosistema.

52 Constituye el 30% deducido de la sumatoria de los dos anteriores o considerando el existente en el POP.

53 El “área de proyección de crecimiento” se establece tomando en cuenta la antigüedad de la emisión del título ejecutorial o del proceso agrario en trámite, en sentido de otorgar menor área de expansión a dotaciones de mayor antigüedad, además de la clasificación de la propiedad establecida en la ley 1715, de acuerdo al siguiente detalle: a) mediana propiedad hasta un área equivalente al 50% de la superficie que actualmente cumple la FES; b) empresa agropecuaria hasta un área equivalente al 30% de la superficie que actualmente cumple la FES; c) en ningún caso el área de expansión debe exceder la superficie establecida en el título ejecutorial o proceso agrario en trámite; y, d) el reconocimiento del área de expansión, procede solamente en caso que existan tierras disponibles contiguas. El “área de proyección de crecimiento” se obtiene de la sumatoria de la superficie con actividad productiva (trabajada) superficie de descanso, superficie de conservación y otras; el porcentaje se establece de acuerdo al tipo de propiedad.

54 Las sentencias deben estar ejecutoriadas al 24 de noviembre de 1999. Las sentencias que cursan en los procesos agrarios en trámite se tienen como ejecutoriadas, cuando: a) la sentencia no hubiera sido apelada en el plazo establecido; b) el Auto de Vista que resuelve la apelación no hubiere sido impugnado -mediante recurso extraordinario de reconsideración- en el plazo establecido; y, c) si se hubiera dictado resolución en el recurso extraordinario de reconsideración, interpuesto en el plazo establecido.

55 El Director Nacional del INRA es competente para dictar resoluciones cuando el proceso en trámite cuenta con sentencia ejecutoriada, y cuando cuenta con Resolución Suprema es competente el Presidente de la República.

56 En su caso subsana los vicios manifiestos de nulidad relativa que afecten las resoluciones ejecutoriadas y minutas de compraventa.

57 El título ejecutorial contendrá: nombre de la propiedad, clase de propiedad, nombre del beneficiario, ubicación y posición geográfica, superficie y límites de la tierra representada en el plano georeferenciado, y régimen jurídico especial aplicable a la clase de propiedad (dotación o adjudicación).

58 Se considera como superficies con posesión legal a aquellas que sin afectar derechos legalmente constituidos cumplen con la FS o FES -incluyendo las ejercidas en áreas protegidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas, originarias, pequeñas propiedades-, y por personas que amparadas en norma expresa cumplen las regulaciones de uso y conservación del área protegida antes de la promulgación de la ley 1715. Las áreas protegidas son territorios especiales, geográficamente definidos, jurídicamente declarados y sujetos a legislación, manejo y jurisdicción especial para la consecución de objetivos de conservación de la diversidad biológica

(DS 24781. Julio 31, 1997). El concepto de áreas protegidas comprende las siguientes categorías: Parques Nacionales, Reservas Forestales, Areas de Manejo Integrado, Areas de Inmovilización, Santuarios y Reservas de Producción Forestal.

59 Se considera como poseedores ilegales: a) las posesiones posteriores a la promulgación de la ley 1715; b) las posesiones anteriores a la ley 1715 que no cumplan con la FS o FES o por falta de aceptación del precio de adjudicación fijado al efecto; c) la posesión recaiga sobre áreas protegidas, con excepción de las ejercidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas y originarias, o por pequeñas propiedades siempre que cumplan la FS -de acuerdo a la vocación del uso del suelo-, y personas amparadas en norma expresa; y, d) posesiones que afecten derechos legalmente constituidos por terceros.

60 La dotación tiene por objeto constituir de manera gratuita derecho de propiedad sobre TCO y propiedad comunitaria. La dotación y titulación de propiedad comunitaria, en áreas del CAT-SAN y SAN-SIM, únicamente comprende las superficies poseídas por los beneficiarios. La adjudicación simple tiene por objeto constituir, a título oneroso, derecho de propiedad sobre el solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria a favor de personas individuales o colectivas.

61 El valor de mercado procede para medianas propiedades y empresas agropecuarias, y el “valor concesional” para las pequeñas propiedades, los cuales son fijados por la Superintendencia Agraria. El “valor concesional” en ningún caso es superior a los 0.10 centavos de bolivianos por hectárea. Se considera colonizador individual a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra que sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o ganadera, según la actividad que desarrolle, y cumpla con los requisitos para acceder a la adjudicación simple (DS 25763, Mayo 5, 2000).

62 La Superintendencia Agraria a solicitud del Director Nacional fija el precio de adjudicación dentro del plazo de 20 días calendario siguientes a la recepción de la solicitud; si no pudiese fijar el precio en este plazo la Superintendencia Agraria -antes del vencimiento del mismo- hace conocer al Director Nacional del INRA las causas de fuerza mayor que le impiden cumplir con esta tarea en el plazo previsto, estableciendo un nuevo plazo de cumplimiento. Sin embargo, si no se ha determinado el precio de adjudicación dentro del plazo establecido, el Director Nacional del INRA requiere su pronto despacho en el plazo improrrogable de 5 días hábiles siguientes al requerimiento. Incumplido el pronto despacho, el Director Nacional del INRA fija el mismo con base en una pericia técnica independiente dispuesta al efecto.

63 No se considera a los efectos de las nulidades absoluta y relativa el incumplimiento de plazos y términos procesales.

64 En los casos en que se establezca la ausencia de las “actuaciones procesales” los interesados pueden probar el cumplimiento de tales actuaciones a través de todos los medios de pruebas para comprobar que se realizaron estas actuaciones.

65 En la modalidad de SAN-TCO se omite esta etapa.

66 La publicación se realiza en una radiodifusora de alcance nacional o local, en la forma que asegure su mayor difusión, sin que sea necesaria la publicación en un medio de prensa escrita. Facultativamente, la publicación también se puede realizar en otros medios de difusión, como radiotelefonía, televisión, carteles, murales, volantes o afiches, que se juzgue útiles y contribuyan a facilitar la concurrencia de los

interesados.

67 La Exposición Pública de Resultados se realiza conjuntamente entre el INRA y la empresa contratista en el plazo perentorio e improrrogable fijado al efecto -no menor a los 15 días computables a partir de la primera publicación de los avisos-. Para este efecto se realiza una reunión de inauguración presidida por un abogado o encuestador que cuenta con la colaboración del personal técnico, en la que se exponen -de manera general- los productos generados a través de la mensura, encuesta catastral, y todos los trabajos de gabinete realizados.

68 En los planos poligonales se incluyen todos los datos contenidos dentro de un polígono, como ser: división político-administrativa, ríos, arroyos, caminos, carreteras, poblaciones, la distribución de parcelas en su interior, la toponimia de los lugares, y otros. En la tira marginal del plano se indican los códigos catastrales y su correspondencia con el beneficiario, así como la superficie de cada parcela.

69 En el plano de colonias se incluyen todas las parcelas que forman parte de ésta, sin importar que se encuentren en dos o más polígonos catastrales; estos planos se entregan a los representantes de las colonias con un sello que señala: "documento que no reconoce derechos". En la tira marginal del plano se relacionan todas las parcelas de las colonias con la asignación de los beneficiarios, superficie y código catastral, y coordenadas definitivas.

70 En el plano individual se distingue cada uno de los predios con sus colindancias, superficie, vértices, beneficiario, y codificación catastral definitiva. Se entrega a cada uno de los beneficiarios con sus datos específicos y un sello que señala: "documento que no reconoce derechos".

71 Las resoluciones de saneamiento pueden fundarse en acuerdos conciliatorios, siempre que los mismos sean compatibles con el régimen de saneamiento y no afecten derechos de terceros. Los acuerdos conciliatorios desarrollados en las comunidades campesinas, indígenas y originarias -en el ejercicio de la normatividad tradicional comunitaria y en base a sus usos y costumbres- son reconocidos y avalados por el INRA.

72 En las resoluciones confirmatoria, convalidatoria y modificatoria las disposiciones son aplicables a favor de los beneficiarios, o subadquirientes apersonados, o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido.

73 Previa a la entrega del título ejecutorial o certificado de saneamiento, en áreas de CAT-SAN, se dispone su registro en un Mapa Base para la formación del catastro legal

74 En las Resoluciones Administrativas confirmatoria, convalidatoria y modificatoria las disposiciones son aplicables a favor de los beneficiarios, o subadquirientes apersonados, o de la sucesión indivisa del beneficiario fallecido.

75 Los títulos ejecutoriales en áreas de CAT-SAN se entregarán previo registro de sus planos en un Mapa Base elaborado para la formación del Catastro Legal en los casos de Resoluciones Administrativas confirmatorias, convalidatorias, o modificatorias.

76 Los títulos ejecutoriales en áreas de CAT-SAN se entregan previo registro de sus planos en un Mapa Base elaborado para la formación del Catastro Rural Legal.

77 La Resolución especifica el precio de adjudicación de la tierra sujeta a la condición suspensiva de su pago en el lugar, tiempo y forma que se determine. Cumplida la condición suspensiva se otorgan los títulos ejecutoriales. En áreas de CAT-SAN los títulos se entregan previo registro de sus planos en un Mapa Base elaborado

para la formación del Catastro Rural Legal.

78 La valoración de afinidad es realizada por la autoridad competente en asuntos indígenas con la participación de la organización indígena titulada.

79 La demanda se interpone ante el Tribunal Agrario Nacional con todos los requisitos establecidos por el art. 327 del Código de Procedimiento Civil (CPC), indicando la Resolución que se impugna. La acción se dirige contra la autoridad que dictó la resolución y contra el Fiscal General de la República, y es presentada en Secretaría de Cámara de la Sala de turno cumpliendo con todos los requisitos establecidos. Se adjunta la Resolución impugnada y demás antecedentes inherentes a los recursos interpuestos en la vía administrativa (art. 779 del CPC). El proceso es tramitado en la vía de puro derecho (art. 781 CPC). La Sala del TAN, dicta Resolución en el término de 40 días.

80 Los títulos ejecutoriales otorgados durante el saneamiento producen todos los efectos legales sin necesidad de los certificados de saneamiento.

81 Mediante Resolución Administrativa 0033/99 del 23 de marzo de 1999 se aprobó las tasas de saneamiento del INRA.

82 La solicitud presentada en la Dirección Departamental o Jefatura Regional del INRA, es remitida a conocimiento de la Dirección Nacional, al día siguiente hábil de su recepción.

83 En caso de conflicto de derechos, el Director Nacional del INRA dispone la ejecución previa del proceso de saneamiento de TCO.

84 Sustanciado el procedimiento de SAN-TCO, si la Resolución es confirmatoria o modificatoria se añade la determinación de conversión. Si la Resolución es anulatoria y constitutiva, esta dispone la dotación y titulación en favor de la TCO.

Bibliografía

- Antezana, Alejandro. 1992. La estructura agraria en Bolivia (siglo XIX) La Paz: Ed. Plural.
- Antezana, Alejandro. 1996. Los liberales y el problema agrario de Bolivia (1899-1920). La Paz: Ed. Plural.
- Bonifaz, Miguel. 1960. Derecho indiano. Sucre: UMRPSFXCH.
- Bonilla, Heraclio. 1978. "Notas en torno a la historia económica y social de Bolivia (1821-1879)". Histórica. Vol II. No. 2. Diciembre de 1978.
- Crespo, Fernando. 1992. "Resumen de las inversiones públicas en el sector agropecuario, 1987-1992". En: inversión pública en el sector agropecuario. La Paz: Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.
- CEPAL. 1982. Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB. 1998. Demanda de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la Ley 1715 (Ley INRA) y de su Reglamento DS 24784. CSTUCB, FNMCB "BS" y CSCB (18 septiembre de 1997). La Paz: Centro Multidisciplinario de Investigación y Comunicación Social.
- CNRA. 1970. Reforma Agraria Boliviana. Año 1, No. 1. La Paz: CNRA.
- CNRA. 1974. Estadísticas sobre tenencia de la tierra en Bolivia: 1953-1970. La Paz: CNRA.
- CNRA. 1975. Informe CNRA. Mayo de 1975. La Paz: CNRA.
- Dandler, Jorge; Blanes, José; Prudencio, Julio; y Muñoz, Jorge. 1987. El sistema agroalimentario en Bolivia. La Paz: CERES.
- D'avis, Julio Alberto. 1959. Los errores administrativos de la Reforma Agraria de Bolivia. Cuadernos sobre Derecho y Ciencias Sociales No. 51. Cochabamba: Imprenta Universitaria.
- Demelas Bohy, Marie Danielle. 1999. "La desvinculación de las tierras comunales en Bolivia, s. XIX-XX". En: el proceso desvinculador y desamortizador de bienes eclesiásticos y comunales en la América Española. Siglos XVIII y XIX. Cuadernos de Historia Latinoamericana. No. 7.
- Grieshaber, Erwin. 1991. Resistencia indígena a la venta de tierras comunales en el departamento de La Paz, 1881-1920. Data No. 1. pp. 114-126.
- INRA, 1998. Objetivos y alcances de la Gerencia de Catastro Rural. Marzo, 1998. La Paz: INRA.
- INRA, 1999. Normas técnicas y catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria. La Paz: INRA.
- INRA, 2000. Gaceta Agraria de Bolivia. No. 2, Octubre de 2000. La Paz: INRA.
- Intervención CNRA-INC, 1995a. Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), Convenio de Crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto. La Paz.
- Intervención CNRA-INC, 1995b. Resolución Administrativa 95/030. Octubre 23, 1995. La Paz.
- Klein, Herbert. 1991. La estructura de las haciendas a fines del siglo XIX en Bolivia: las provincias del norte del lago Titicaca. Data No. 1.
- Langer, Erick. 1989 Economic change and rural resistance in southern Bolivia, 1880-1930. Stanford University Press.
- Langer, Erick y Jackson, Robert. 1990. El liberalismo y el problema de la tierra en Bolivia (1825-1990).

- Langer, Erick. 1991. "Persistencias y cambios en las comunidades indígenas del sur de Bolivia en el siglo XX". La Paz: Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos. No. 1. pp. 61-83.
- Lofstrom, William. 1972. The promise and problem of reform: attempted social and economic change in the first years of Bolivian Independence. Tesis doctoral. Cornell University.
- Maldonado, Abraham. 1974. Política Agraria: Derecho Agrario – Reforma Agraria. Editorial Don Bosco. La Paz, Bolivia.
- Martinez de Codes, Rosa María. 1999. "Luces y sombras de un proceso de larga duración". En: El proceso desvinculador y desamortizador de bienes eclesiásticos y comunales en la América española. Siglos XVIII y XIX. La Paz: Cuadernos de Historia Latinoamericana. No. 7.
- O'Phelan Godoy, Scarlett. 1983. Las reformas fiscales borbónicas y su impacto en la sociedad colonial del Bajo y el Alto Perú. Separata de la Revista Historia y Cultura No. 16. Lima, 1983.
- Pacheco, Pablo. 1997. "Políticas de tierras y desarrollo rural". La Paz: CEDLA.
- Pacheco, Pablo. 1998. Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. La Paz: CIFOR, CEDLA, y Fundación TIERRA.
- Pacheco, Diego. 1999. Bolivia: modelos de desarrollo y cambios en la sociedad rural y el sector agropecuario. La Paz: Fundación TIERRA.
- Patiño, María Jimena, 2000. Tesis de grado Licenciatura en Derecho: "base legal para el ordenamiento territorial como elemento fundamental para la planificación y la gestión del desarrollo sostenible". La Paz-Bolivia: UMSA.
- Peñalosa, Luis. 1953. Historia económica de Bolivia. La Paz.
- Pentland, J.B. 1975. Informe sobre Bolivia 1826 (trad. de Jacques Aithencoux). Potosí.
- Platt, Tristan. 1982. Estado boliviano y ayllu andino. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rivera, Silvia. 1978. La expansión del latifundio en el altiplano norte de Bolivia. Ponencia leída en el V Simposio de Historia Económica de América Latina. Lima.
- Sánchez Albornoz, Nicolás. 1978. Indios y tributos en el Alto Perú. Lima.
- Sanjinés, Alfredo, 1945. La Reforma Agraria en Bolivia. Segunda edición reformada. La Paz.
- Santivañez, José María. 1871. Reivindicación de terrenos de comunidad, Cochabamba. Superintendencia Agraria, 2000a. Folleto "hacia el uso sostenible de la tierra". La Paz: SI-A.
- Superintendencia Agraria, 2000b. Plan de Ordenamiento Predial "hacia el uso sostenible de la tierra". La Paz: SI-A y KAMPSAX.
- TAN, 2000. Guía de procedimientos agrarios. Tribunal Agrario Nacional. Sucre.
- Urquidí, Enrique. 1969. Bolivia y su Reforma Agraria. Editorial Universitaria UMSS. Cochabamba.
- Urioste, Miguel. 1992. Fortalecer las comunidades: una utopía subversiva, democrática y posible. La Paz: AIPE, PROCOM y CEDLA.

Constituciones Políticas del Estado

Constitución Política del Estado: 1938 a 1995.

Leyes

Ley del 20 de septiembre de 1826. Suspende del Decreto del 4 de julio de 1825 y el del 8 de abril de 1824.

Ley del 31 de julio de 1871. Tierras de comunidad y de indígenas. Revisitas. Propiedad de las tierras de origen y de comunidad.

Ley del 5 de octubre de 1874. Exvinculación de tierras de comunidad. Impuesto que deben pagar los propietarios. Mesas Revisitadoras.

Ley del 1 de octubre de 1880. Explicación y modificación de la ley del 5 de octubre de 1874 sobre la exvinculación de las tierras de comunidad. Impuesto que deben pagar los indígenas quedando eximidos del tributo.

Ley del 23 de noviembre de 1883. Las tierras consolidadas bajo el coloniaje están excluidas de las Revisitas.

Ley del 8 de enero de 1925. Formalidades para la venta de tierras de indígenas.

Ley del 29 de octubre de 1956. Eleva a categoría de ley los decretos de reforma agraria y vinculados.

Ley del 22 de diciembre de 1956. Creación de Juzgados Agrarios Móviles.

Ley del 6 de noviembre de 1958. Faculta al Servicio Nacional de Reforma Agraria la dotación de tierras fiscales.

Ley del 18 de noviembre de 1960. Crea la Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia Campesina.

Ley del 26 de octubre de 1967. Eleva a categoría de ley los DS 7189 y 7260 de 24 de mayo y 2 de Agosto de 1965 respectivamente.

Ley del 22 de diciembre de 1967. Eleva a rango de ley el DS 5702 del 10 de febrero de 1961.

Ley 843. Mayo 20, 1986. Régimen Tributario.

Ley 1257. Julio 11, 1991. Ratifica el Convenio 169 de la OIT.

Ley 1606. Diciembre 26, 1994. Modificaciones de la Ley Tributaria 843.

Ley 1665. Junio 26, 1995. Ratifica convenio de crédito de desarrollo 2742-BO suscrito entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial.

Ley 1715. Octubre 18, 1996. Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Ley 2064. Abril 3, 2000. Ley de Reactivación Económica.

Decretos Leyes

DL 3298. Enero 16, 1953. Mientras se practique la catastración se determina la declaración jurada del valor estimado de las propiedades.

DL 3464. Agosto 2, 1953. Reforma Agraria de Bolivia.

DL 3732. Marzo 19, 1954. Restituye a sus propietarios las tierras de comunidad convertidas en propiedad particular.

DL 3817. Agosto 26, 1954. Se declaran inafectables las tierras de los ganaderos que invierten fuertes capitales.

DL 3819. Agosto 27, 1954. Instituye la Reforma Urbana.

DL 7765. Julio 31, 1966. Régimen de Colonización.

- DL 10067. Enero 7, 1972. Exime del pago de indemnización a los campesinos beneficiarios con dotación de tierras a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria.
- DL 10397. Julio 31, 1972. Aprueba la Ley de Organización y Procedimiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- DL 10430. Agosto 25, 1972. Se crea la Comisión para proyectar el Decreto Reglamentario del Decreto Ley 10397.

Decretos Supremos

- DS del 2 de Octubre, 1920. Venta de terrenos poseídos por indígenas.
- DS del 20 de Julio, 1937. Se declara el 2 de agosto como el día del indio.
- DS del 22 de Mayo, 1952. Decreto Constitutivo de las funciones del Ministerio de Asuntos Campesinos.
- DS 3301. Enero 20, 1953. Se crea una Comisión para estudiar la Reforma Agraria de Bolivia.
- DS 3471. Agosto 27, 1953. Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- DS 3615. Enero 28, 1954. Modificación del DS 4179.
- DS 3801. Agosto 12, 1954. Normas para levantamientos topográficos por unidades militares.
- DS 3960. Febrero 17, 1955. Sobre reducciones de la mediana propiedad en los valles abiertos de Cochabamba.
- DS 4008. Marzo 30, 1955. Se establecen normas para la venta de terrenos sobrantes.
- DS 4179. Septiembre 16, 1955. Registro de la propiedad agraria.
- DS 4235. Noviembre 24, 1955. Se atribuye a los jueces agrarios la facultad de resolver conflictos sobre linderos.
- DS 4269. Diciembre 22, 1955. Mantiene la inscripción de títulos de la propiedad de Derechos Reales mientras se establezca la sección respectiva en el Consejo de Reforma Agraria.
- DS 5619. Octubre 29, 1960. Adjudicación de tierras de colonización.
- DS 5678. Diciembre 31, 1960. Reversión de tierras comunarias.
- DS 5702. Febrero 10, 1961. Elevado a Ley el 22 de diciembre de 1967. Organización de la Dirección General del Trabajo Agrario y Justicia Campesina.
- DS 5749. Marzo 24, 1961. Prohíbe los contratos de aparcería y arrendamiento.
- DS 5829. Junio 23, 1961. Descuentos de contratos de trabajo campesino a favor de su organización sindical.
- DS 7260. Agosto 2, 1965. Atribuye carácter definitivo a las dotaciones hechas por el SNRA.
- DS 7985. Mayo 3, 1967. Instituye las Brigadas Agrarias Móviles.
- DS 9589. Noviembre 17, 1971. Creación de la comisión de estudios.
- DS 11121. Octubre 11, 1973. Faculta a la Dirección General de la Renta Interna para extender certificados de solvencia tributaria.
- DS 12236. Febrero 12, 1975. Dotaciones de tierras y concesiones forestales en las provincias Franz Tamayo e Iturralde del Dpto. de La Paz quedan en suspenso hasta la conclusión de los estudios de CORDEPAZ y COFADENA.
- DS 12244. Febrero 12, 1975. Suspensión temporal de procesos agrarios.
- DS 16536. Junio 6, 1979. Reglamenta la transferencia de la propiedad rústica.
- DS 18601 Septiembre 17, 1981. Deroga el DL 15536 del 6 de junio de 1979 y crea comisión encargada de proyectar la reglamentación.

DS 19274. Noviembre 5, 1982. Revierte al estado tierras.
DS 19378. Enero 10, 1983. Reversión de tierras fiscales.
DS 19523. Abril 23, 1983. Dotación de tierras revertidas a productores campesinos agrupados en asociaciones comunitarias en propiedades colectivas indivisibles.
DS 19665, Julio 15, 1983. Reversión de tierras adjudicadas por el INC que sobrepasen las 50 has.
DS 19946. Diciembre 22, 1983. Dota tierras a beneméritos de la Patria para labores agrícolas.
DS 20374. Julio 20, 1984. Constitución de comisión.
DS 21764. Noviembre 17, 1987. Crea comisión investigadora de denuncias.
DS 21811. Diciembre 21, 1987. Encomienda al MACA la reestructuración del CNRA, INC, CDF y Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina.
DS 22407. Enero 11, 1990. Políticas de acción para promover el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo social y la modernización del Estado.
DS 22588. Agosto 30, 1990. Excluye del pago de impuesto a la propiedad rural a comunidades originarias, ex haciendas y otras formas de propiedad colectiva de la comunidades y pequeñas propiedad.
DS 22609. Septiembre 24, 1990. Reconocimiento de Territorio Indígena del pueblo Sirionó.
DS 22610. Septiembre 24, 1990. Reconocimiento de Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro-Sécure.
DS 22611. Septiembre 24, 1990. Reconocimiento del Territorio Indígena región Chimanes.
DS 22612. Septiembre 24, 1990. Comisión Proyecto de Ley de pueblos indígenas.
DS 23108. Abril 9, 1992. Reconocimiento de Territorio Indígena del pueblo Araona.
DS 23110. Abril 9, 1992. Reconocimiento de Territorio Indígena de Píllon-Lajas.
DS 23111. Abril 9, 1992. Reconocimiento de Territorio Indígena del pueblo Yuqui.
DS 23112. Abril 9, 1992. Reconocimiento del Territorio Chiquitano.
DS 23500. Abril 9, 1992. Reconocimiento de Territorio Indígena del pueblo Mataco.
DS 23331. Noviembre 24, 1992. Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización.
DS 23418. Marzo 10, 1993. Amplíase la intervención del CNRA y del INC.
DS 23582. Julio 30, 1993. Reconocimiento del Territorio Indígena Chiquitano y Weenhayek.
DS 23853. Septiembre 9, 1994. Reglamento de las OTBs.
DS 24124. Septiembre 21, 1995. Aprueba el PLUS para el departamento de Santa Cruz.
DS 24447. Diciembre 20, 1996. Reglamentación complementaria de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa.
DS 24781, Julio 31, 1997. Reglamento General de Areas protegidas.
DS 24784. Julio 31, 1997. Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria 1715.
DS 25763. Mayo 5, 2000. Abroga los DS 24784 de 31 de julio de 1997 y 25323 del 8 de marzo de 1999 y aprueba nuevo reglamento de la Ley del SNRA 1715.
DS 25848. Julio 18, 2000. Modificación del Reglamento de la Ley 1715.

Decretos

Decreto del 8 de Abril, 1824. Dado por el Libertador en Trujillo, relativo a la Legislación

Republicana de Bolivia sobre repartimiento de tierras de comunidad.
Decreto del 20 de Marzo, 1866. Se ordena la venta de terrenos de comunidad.
Decreto del 24 de Diciembre, 1874. Reglamento para ejecutar la exvinculación de tierras de comunidad conforme a la ley del 5 de octubre de 1874.
Decreto del 1 de Diciembre, 1880. Reglamentación de la ley del 1º de octubre de este año sobre exvinculación de tierras de comunidad, sobre revisitas y sobre el impuesto que deben pagar los indígenas.

Resoluciones Supremas

RS 135646. Septiembre 22, 1966. Reconoce y garantiza la existencia de la comunidades campesinas.
RS 151513. Enero, 1970. Modificación de la RS 135645.
RS 205862. Febrero 17, 1989. Declara de necesidad nacional y social el reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales a favor de grupos selvícolas y comunidades indígenas del oriente y la amazonía.
RS 211905. Diciembre 23, 1992. Designa a Isabel Lavadenz como Interventora del CNRA y del INC y a los miembros de la Comisión Nacional de intervención.
RS 211906. Diciembre 23, 1992. Designa miembros de la Comisión Nacional.
RS 216790. Septiembre 13, 1996. Crea comisión para elaboración de procedimientos de SAN-TCO.

Resoluciones Ministeriales

RM 244. Abril 1, 1966. Aprueba pliego de instrucciones para aceleración de trámites agrarios.

Resoluciones Administrativas

RA 3-99. Febrero 8, 1992. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Movima.
RA Intervención CNRA e INC. Marzo 23, 1996. Convenio de Crédito de Desarrollo 2742-BO.
RA INRA 03/97. Abril 11, 1997. Resolución de titulación del territorio indígena de Pílon-Lajas.
RA INRA 04/97. Abril 11, 1997. Resolución de titulación del territorio indígena Multiétnico.
RA INRA 05/97. Abril, 11 1997. Resolución de titulación del territorio indígena del pueblo Sirionó.
RA INRA 07/97. Abril 11, 1997. Resolución de titulación del territorio indígena del pueblo Araona.
RA INRA 02/97. Octubre 8, 1997. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Guarayo (COPNAG).
RA INRA 03/97. Octubre 10, 1997. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Guaraní-Tapiete de Samayhuate.
RA INRA 04/97. Noviembre 21, 1997. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria de la zona Ipaguazu.
RA INRA 05/97. Diciembre 8, 1997. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Chiquitano de Monteverde.

RA INRA 06/97. Diciembre 8, 1997. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Mosekene.

RA INRA 01/98. Febrero 25, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo Esse Ejja, Tacana, Cavineño (Multiétnico II).

RA INRA 02/98. Febrero 27, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Yaminawa-Machineri.

RA INRA 03/98. Marzo 2, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Chacobo-Pacahuara.

RA INRA 04/98. Marzo 2, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Chiquitano de Lomerío.

RA INRA 05/98. Marzo 27, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Iti-Kaaguasu.

RA INRA 06/98. Marzo 30, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Guaraní de Iti-Caraparirenda.

RA INRA 07/98. Marzo 30, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Cavineño.

RA INRA 08/98. Marzo 31, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria APG-Charagua Norte.

RA INRA 09/99. Marzo 31, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria zona Kaaguazu.

RA INRA 10/98. Marzo 31, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria zona Kaami.

RA INRA 12/98. Abril 13, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Moré.

RA INRA 13/98. Abril 13, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Baure.

RA INRA s/n. Abril 13, 1998. Resolución determinativa del área de saneamiento del pueblo indígena Yuracaré.

RA INRA 14/98. Abril 14, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Itonama.

RA INRA 15/98. Mayo 14, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del territorio indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure.

RA INRA 16/98. Junio 10, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Cayubaba.

RA INRA 18/98. Julio 20, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del territorio indígena del pueblo Chimane.

RA INRA 20/98. Agosto 27, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria indígena Iroso.

RA INRA 22/98. Septiembre 22, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Ayoreo.

RA INRA 23/98. Octubre 8, 1998. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Joaquiniano.

RA INRA 03/99. Febrero 8, 1999. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Movima.

RA INRA 03/99. Marzo, 23, 1999. Aprueba tasas de saneamiento.

RA INRA 04/99. Abril 29, 1999. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunaria indígena Guaraní de Avatiri (Ingre-Huacareta).

RA INRA 05/99. Mayo 5, 1999. Resolución determinativa de área de saneamiento de las comunidades indígenas Guaraníes de Macharetí, Ñancaroinza y Carandaití.

RA INRA 07/99. Agosto 2, 1999. Resolución determinativa de área de saneamiento de la asociación comunitaria APG-Charagua Sur.

RA INRA 18/99. Octubre 11, 1999. Resolución determinativa de área de saneamiento del pueblo indígena Yuqui.

RA INRA 184/99. Diciembre 2, 1999. Aprueba el documento guía para la verificación de la FS y FES.

Circulares

Circular CNRA. Julio 8, 1955. Normas para gestiones de inafectabilidad.

Circular CNRA. Julio 11, 1955. Explicación al DS 4008 del 30 de marzo de 1955.

Circular SG009/87. Agosto 21, 1987. Prohíbe momentáneamente trámites agrarios de comunidades originarias.

Peticiones de informe

Petición de informe No. 6/94 IE 6 CE