

# CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO Y CONVENIO 169 DE LA O.I.T.

## CARTILLA DE CAPACITACION MODULO

1



Calle Ayacucho N° 191 piso 3 Of. 301 - 302  
Toll.: (591-4) 6445092 - Fax: (591-4) 6913525  
E-mail: [iberrach@entelnet.bo](mailto:iberrach@entelnet.bo)  
[www.iferra.org](http://www.iferra.org)  
Sucre - Bolivia



## LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y EL CONVENIO 169 DE LA O.I.T.

### I. INTRODUCCIÓN

Antiguamente el Kollasuyu, la actual Bolivia, era gobernado de acuerdo a las normas del Imperio Incaico. La conquista española, impuso las leyes de la Corona de España sobre la normatividad incaica manteniendo sólo aquellas que favorecían a sus intereses. Las leyes españolas estuvieron vigentes hasta la Guerra de la Independencia, siendo reemplazadas en nuestra patria en el año de 1826 por la primera Constitución Política conocida como la "Constitución Bolivariana", cuya redacción original corresponde al Libertador Simón Bolívar.

Desde entonces a la fecha, la Constitución Política del Estado ha sido reformada en 17 ocasiones. La última reforma fue realizada en 1994 y actualmente se cuenta con la Ley N° 2410 de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado promulgada el 4 de agosto de 2002.

La Constitución Política del Estado es la Ley más importante con la que cuenta el país, conocerla es tanto un derecho como una obligación de todo boliviano.

Sin duda alguna, el Régimen Agrario y Campesino es la parte que más le interesa conocer al trabajador de la tierra. Este sector junto a algunos conceptos y artículos relacionados más el Convenio 169 de la OIT serán desarrollados en la presente cartilla, esperando encontrar la claridad y sencillez para la comprensión de los compañeros del agro.

Producción: FUNDACION TIERRA - CHUQUISACA  
AGRO ACCION ALEMANA "AAA"

Diseño Gráfico: MIGUEL A. CARTAGENA

Fotografías: GENTILEZA "CORREO DEL SUR"

Impresión: IND. GRAFICAS "QORI LLAMA"

Primera Edición  
Sucre - Bolivia, 2003

## II. NACIÓN, ESTADO Y GOBIERNO

Antes de ingresar a analizar el Régimen Agrario en la actual Constitución Política del Estado y el Convenio 169 de la OIT, es importante y necesario recordar algunos conceptos básicos que nos ayudarán a comprender mejor su contenido.

Entre las palabras que utilizaremos bastante y además que los dirigentes sindicales, líderes comunales, promotores jurídicos y bases en general ya las utilizan están la de **NACIÓN, ESTADO Y GOBIERNO**. Pero, como nos daremos cuenta al estudiarlas y diferenciarlas, las empleamos muchas veces confusamente creyendo que son iguales. Veamos que significa cada una de ellas.

### 2.1 Qué es Nación?



**NACIÓN** es "un grupo humano asentado en un territorio determinado". Es por ello, que todos los nacidos en el territorio de la República de Bolivia tenemos por **nacionalidad la boliviana** (Art.36 CPE). La nacionalidad es el vínculo jurídico que une una persona con una Nación, a través de derechos y obligaciones claramente estipulados en la Constitución Política del Estado.

Si bien la nación boliviana es una sola, sin embargo está conformada por diferentes grupos étnicos (Art. 1 de la CPE) denominada en la actualidad "naciones" por las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas originarios (quechuas, aymaras, guaraníes y otros del oriente y del chaco del país) cuyos miembros están unidos por su historia, creencias, tradiciones, idioma y fin común.

### 2.2 Qué es Estado?

De manera muy sencilla, podemos decir que el **ESTADO** es "**la nación política y jurídicamente organizada**" cuyas funciones están determinadas por la Constitución Política del Estado.

### 2.3 Cómo se forma un Estado?

Para la conformación de un Estado, deben participar tres elementos principales: la población, el territorio y el poder. Cada una de ellas significa:

- **LA POBLACIÓN:** que es el "**conjunto de personas que viven dentro de un territorio**" geográfica y políticamente determinado.



- **EL TERRITORIO:** es la "**superficie del planeta en la cual vive y desarrolla su actividad la población**". Sobre este territorio ejerce el Estado su poder a través del ordenamiento jurídico nacional mediante el cual manda y ordena.

Es importante aclarar que para las organizaciones campesinas **TERRITORIO** es *"la porción natural o base física de sustentación de la población constituida por una determinada extensión y profundidad geográfica"*. La denominación Territorio comprende el concepto de suelo, subsuelo, sobresuelo y aguas que es la totalidad del lugar donde habitan, ocupan y utilizan los Pueblos Indígenas y Originarios desde los tiempos milenarios.

- **EL PODER:** es la *"capacidad para imponer decisiones de carácter general que afectan al bien común de la sociedad"*. Es la facultad de mandar y ordenar.

#### 2.4 Qué funciones cumple el Estado?

Las principales funciones que debe cumplir el Estado son las siguientes:



- **Legislativa:** mediante la cual crea, aprueba y modifica las normas legales que se denominan leyes. Esta función es importante ya que de las leyes depende el funcionamiento de la sociedad. En nuestro país la función legislativa corresponde al Congreso Nacional (diputados y senadores)



- **Ejecutiva:** a través de la cual administra el Estado. Se encarga de las instituciones públicas y la ejecutan los funcionarios de gobierno: Presidente y Ministros de Estado (servidores públicos), quienes deben ser fiscalizados por el Congreso.

- **Judicial:** mediante la cual administra justicia y aplica la ley. Está integrada por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Distrito en cada Capital de Departamento y Juzgados en materia civil, penal, familiar, menores, laboral, administrativo, agrario y otros.



#### 2.5 Qué es Gobierno?

**EL GOBIERNO** es *"un grupo de personas a quienes se les confía la responsabilidad de administrar el Estado, con la autoridad necesaria"*.

El gobierno está conformado por autoridades públicas que ejercen el Poder del Estado. Comúnmente se entiende por Gobierno al Poder Ejecutivo, en el sentido de que éste decide y ejecuta en asuntos de sus competencias política y administrativa, ya que gobernar es conducir, dirigir.

Hay que aclarar que el gobierno comprende a las tres ramas mediante las cuales el Estado desarrolla su actividad: ejecutiva, legislativa y judicial, cuya independencia y coordinación son "la base del gobierno", según la expresión consagrada en el Art. 2 de la C.P.E.

### III. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

#### 3.1 Qué es la Constitución Política del Estado?

La **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO** es el *"documento jurídico más importante que tiene Bolivia"* en el cual se encuentra la organización básica del Estado.



### 3.2 Cuál es el objetivo de la Constitución?

La Constitución Política del Estado busca que todos los bolivianos vivamos en paz y armonía, para lo cual fija límites y controles al poder de los gobernantes, derechos y obligaciones para los gobernados.



### 3.3 Qué contiene la Constitución Política del Estado boliviano?

La Constitución Política del Estado, contiene las normas fundamentales sobre las cuales mantiene su existencia el Estado, es por ello que también se la llama "**Ley de Leyes**", "**Ley Fundamental**", y, en las comunidades campesinas la conocen como "**Mama Ley**".



Señala cómo está distribuido el Estado, qué forma de gobierno tenemos, los poderes que la componen (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En ella se señalan los principios que dan origen a las diferentes leyes, las mismas que deben ajustarse siempre a estos principios constitucionales. A ello se llama primacía de la Constitución sobre las leyes y demás normas secundarias.



### 3.4 Cómo explicamos la primacía de la Constitución Política del Estado sobre las leyes y demás normas que gobiernan nuestra sociedad?

Primacía quiere decir que todos los artículos que contiene la Constitución Política, siempre serán superiores y más importantes que los artículos de las leyes y demás normas secundarias. Para este fin, la legislación boliviana tiene establecido un orden jerárquico el cual se debe observar y respetar:

- **Constitución Política del Estado:** es la madre de todas las leyes. En ella se establecen los principios que darán nacimiento a las leyes, decretos, resoluciones y otros instrumentos jurídicos menores.
- **Ley de la República:** es una norma con carácter general y obligatorio, que manda, prohíbe o permite algo, impuesta por autoridad pública competente. Son sancionadas por el Legislativo y promulgadas por el Ejecutivo. Cada Ley trata de un tema específico.
- **Decreto Supremo:** es un instrumento legal que se emite para reglamentar una Ley promoviendo su realización o aplicación. Es emitido por el Presidente de la República, y rubricado por los Ministros de Estado. En resumen, sirve para facilitar la aplicación de las leyes. Jamás un Decreto Supremo podrá modificar una ley a título de reglamentaria, cuando lo hace, pasa a ser inconstitucional.
- **Resolución Suprema:** es una norma que tiene su origen en el Poder Ejecutivo y son firmadas por el Presidente de la República y el Ministro del despacho respectivo a la que corresponde la ley en razón de la materia que regula.
- **Resolución Ministerial:** son normas dictadas por los Ministerios sobre determinadas actividades de su competencia enmarcadas en leyes y decretos.
- **Resolución Administrativa:** es una norma dictada por autoridad administrativa (Instituciones públicas) sobre un determinado asunto que requiere normas y procedimientos técnicos para su ejecución. Son las Secretarías Nacionales, las Prefecturas Departamentales, el INRA entre otros los encargados de emitirlos.

### ORDEN JERARQUICO DE LA LEGISLACION BOLIVIANA



La institución creada para ejercer el control de la constitucionalidad y garantizar la **primacía** de la Constitución es el **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, cuya sede se encuentra en la ciudad de Sucre, Capital de la República.

### 3.5 Cuál es la estructura de la Constitución Política del Estado de Bolivia?

La Constitución Política del Estado, se encuentra dividida en partes, títulos, capítulos y artículos. Cada parte contiene:

- **Parte Primera:** La persona como miembro del Estado: comprende la estructura del Estado, las libertades y garantías constitucionales otorgadas a los ciudadanos bolivianos.
- **Parte Segunda:** El Estado boliviano: se refiere a la organización de los Poderes del Estado y las Instituciones Internas principales.
- **Parte Tercera:** Regímenes especiales: contiene los derechos de la sociedad. El Régimen Agrario y Campesino se encuentra en esta parte desde el artículo 165 al 176.
- **Parte Cuarta:** Primacía y Reforma de la Constitución: contiene el procedimiento que se debe seguir para modificar parcialmente normas constitucionales.



### 3.5 Será fácil reformar la Constitución Política del Estado?

Si las normas de la Constitución Política sostienen la existencia del Estado, es importante que éstas tengan estabilidad en el tiempo. Es por ello que, el camino señalado (artículo 230 CPE) para modificar o reformar parcialmente la Constitución Política del Estado es difícil, en especial porque se necesita en el Parlamento Nacional que la mayoría de los partidos políticos estén de acuerdo en qué y cómo debe reformarse.

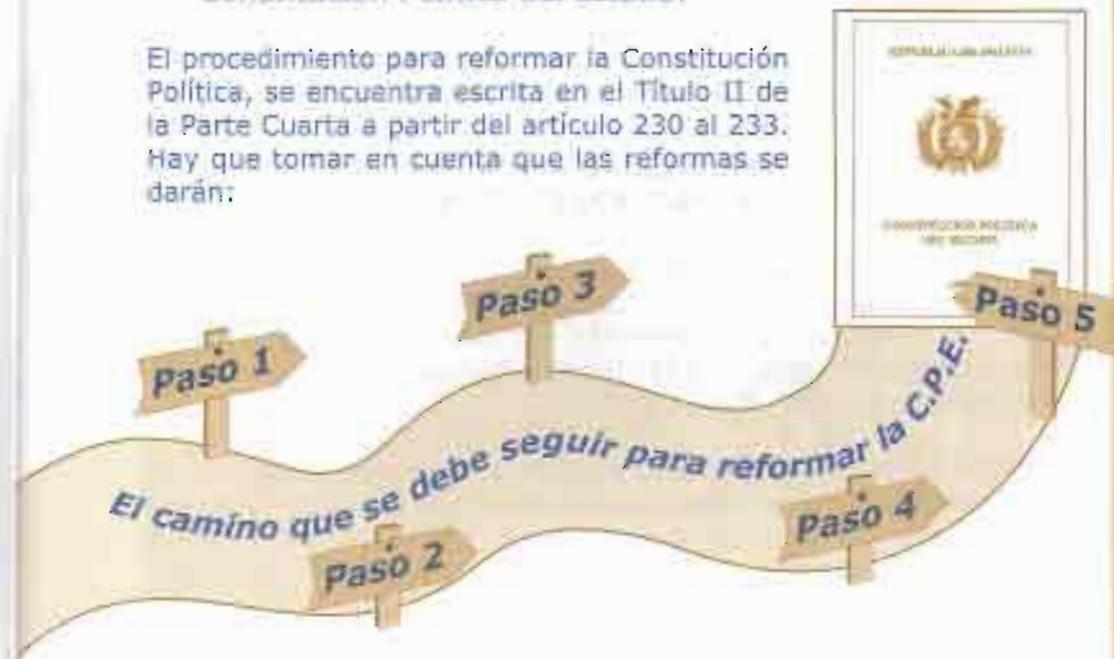
Mientras las leyes secundarias y los reglamentos pueden modificarse periódicamente, la Constitución Política del Estado debe asegurar la unidad y



permanencia de las instituciones durante largos períodos que hagan posible el progreso ordenado de la sociedad.

### 3.7 Cuál es el camino que se debe seguir para reformar la Constitución Política del Estado?

El procedimiento para reformar la Constitución Política, se encuentra escrita en el Título II de la Parte Cuarta a partir del artículo 230 al 233. Hay que tomar en cuenta que las reformas se darán:



1. Previa declaración de la necesidad de las reformas a la CPE en una ley ordinaria, aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes en cada una de las cámaras.
2. Esta ley, así sancionada, será promulgada por el Presidente de la República, quien no podrá observarla ni modificarla.
3. Una vez promulgada la ley sobre la necesidad de la reforma, ésta será considerada en las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo período constitucional, en la Cámara donde se originó el proyecto.

4. Si la reforma fuere aprobada por dos tercios de votos, pasará a la otra para su revisión, que también requerirá dos tercios de votos (Art. 231).
5. La ley que sanciona la reforma será promulgada asimismo por el Presidente sin observaciones ni modificaciones (Art. 232).

#### IV. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y DOMINIO ORIGINARIO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES (TIERRA Y TERRITORIO)

Toda persona de acuerdo a la Constitución Política del Estado, tiene derechos fundamentales como también deberes fundamentales. Si bien se tiene derechos también se asumen obligaciones y responsabilidades (Arts. 7 y 8 CPE), siendo garantizados su observancia y cumplimiento (Arts. 9 al 35 CPE).

Por otra parte, en estos últimos años las organizaciones sociales de campesinos y pueblos indígenas originarios, han incorporado dentro de sus demandas principales el derecho a la tierra y territorio. Este tema lo tocaremos de manera breve pero sustanciosa:

##### 4.1 El derecho a la propiedad privada.

El derecho de 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.**

El texto constitucional (Art. 7-i CPE), establece que toda persona tiene **derecho a la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social**.

De acuerdo a este derecho fundamental, todos y todas tenemos derecho a tener una propiedad privada porque es necesario para nuestra subsistencia. Si no tendríamos propiedad, en especial en el campo, en dónde construiríamos una casa para nuestra familia?,

dónde produciríamos para brindar alimentación a los miembros de nuestra familia y a la sociedad?. Es por ello que, el Estado de acuerdo a este artículo constitucional está en la obligación de velar por el cumplimiento y protección de este derecho.

Este derecho propietario puede ser individual o colectivo, vale decir, que una persona o una Comunidad tiene acceso a este derecho condicionando su ejercicio al cumplimiento de una función social.

#### PROPIEDAD INDIVIDUAL

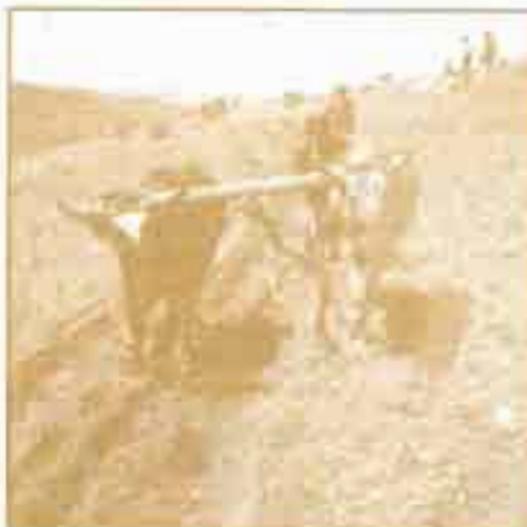


#### PROPIEDAD COLECTIVA



##### 4.2 Si uno tiene el derecho propietario privado consolidado, qué obligación fundamental deberá cumplir?

No basta con tener papeles de la propiedad privada registrado en Derechos Reales a nuestro nombre o en el de la Comunidad, sino que es necesario que la propiedad cumpla una función social. En materia agraria, la propiedad agraria cumple la función social cuando sus propietarios o poseedores, demuestren residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos sociales o culturales (Art. 2-I Ley INRA y Art. 237 del reglamento).



En otras palabras, si uno tiene tierras en el campo hay que vivir en ella, trabajarla y hacerla producir para la subsistencia de la familia y la sociedad; caso contrario el Estado no garantiza el ejercicio de este derecho.

En conclusión, si uno tiene una propiedad agraria privada, tiene el deber fundamental de trabajar, según su capacidad y posibilidades. A ello se refiere el artículo 8 Inc. b) y el Art. 166 de la CPE.

#### *4.3 La Constitución Política del Estado garantiza el ejercicio del derecho a la propiedad privada?*

Si, a través del Art. 22 la Constitución Política del Estado señala dicha garantía de la siguiente manera:

- I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.
- II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a la ley y previa indemnización justa.

Se trata de la garantía constitucional de protección del derecho a la propiedad privada, a la vez que establece la limitación legal al ejercicio del referido derecho.

Para hacer que el ejercicio del derecho de propiedad privada no sea perjudicial al interés colectivo la CPE establece la expropiación, que en materia agraria de acuerdo al Art. 59 de la Ley INRA se produce

a causa de:

- Utilidad pública, cuando existe un interés colectivo que es más importante que un interés particular.
- Por no cumplir la función económico social, para frenar la especulación y concentración de tierras.

#### *4.4 Para despejar dudas, ¿qué son las garantías constitucionales y cuál su finalidad?*

Son las seguridades que se encuentran consagrados en la Constitución, que tienen por finalidad proteger y amparar a las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales contra cualquier exceso, abuso o arbitrariedad provenientes de personas particulares, de autoridades públicas o judiciales.

#### *4.5 A qué instituciones podemos acudir para hacer cumplir las garantías constitucionales?*

Las Instituciones encargadas de velar por su cumplimiento y acatamiento de las garantías constitucionales y a las cuales podemos acudir son:

- **El Poder Judicial** que, a través de sus tribunales y jueces, está obligado a velar por el cumplimiento y respeto de estas garantías. De acuerdo al Art. 31-II de la Ley INRA, el Poder Judicial en materia agraria ejerce la Judicatura Agraria, de conformidad con el principio constitucional de unidad jurisdiccional. Consiguientemente, podemos acudir a los juzgados agrarios y al Tribunal Agrario Nacional en Sucre para pedir el cumplimiento de las garantías constitucionales.





- **El Tribunal Constitucional**, que tiene como una de sus finalidades principales el velar por el respeto y vigencia de los derechos y garantías fundamentales de las personas (Art. 1-II Ley del Tribunal Constitucional).



- **El Ministerio Público**, encargado de velar por el respeto de las garantías constitucionales, como representante del Estado y la sociedad (Art. 27 LMP). Podemos acercarnos a la Fiscalía del Distrito en cada departamento o a la Fiscalía General de la República en Sucre para pedir que las garantías constitucionales sean respetadas.



- **Defensor del Pueblo**, es una Institución establecida por la CPE para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público, tiene por misión la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos. (artículos 127-I CPE y 1º de la Ley del Defensor del Pueblo). La oficina

nacional del Defensor del Pueblo se encuentra en La Paz, existiendo oficinas regionales en capitales de departamento.

#### 4.6 El derecho de propiedad sobre la tierra y territorio.

Es importante dejar en claro que, cuando se hace referencia a la tierra se menciona que ésta otorga derechos sobre los recursos del suelo y cuando se define territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y vuelo, constituyendo una realidad multidimensional de un conjunto de elementos más amplios de sistemas.



Esta realidad multidimensional de la tierra y territorio, expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales.

A raíz de las afirmaciones anteriores podemos concluir que, **el TERRITORIO "comprende la totalidad del lugar donde habitan, ocupan y utilizan comunidades campesinas originarias y pueblos indígenas desde tiempos milenarios, comprendiéndose el dominio y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables a través de una gestión territorial y de jurisdicción político administrativa con autonomía local"**.

#### 4.7 De acuerdo a la actual Constitución Política, incluye el derecho sobre el territorio?

Para explicar este delicado tema, citemos el artículo 136 de la Constitución Política del Estado que en sus dos incisos 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.**

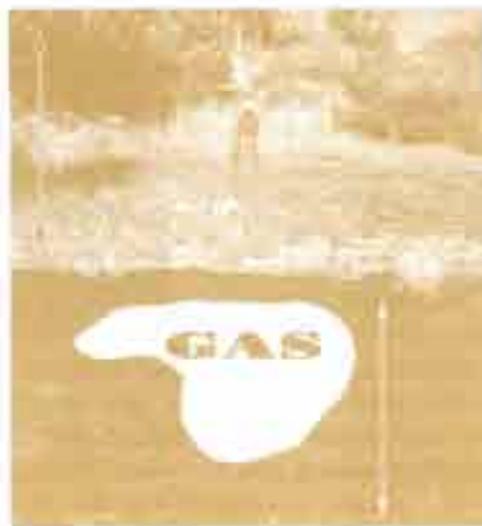
**II.** La ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares. Conc. C.P.E. : Art. 25 inc. 7); Ref.: C.C.: arts. 85,86, 11, 127, 153; L.O.M. art. 58.

Complementa a esta afirmación los artículos 138 y 139 de la CPE, en las que se menciona que los grupos mineros nacionalizados y los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio de la Nación y son de dominio directo del Estado.

Analizados estos artículos constitucionales, es conveniente precisar que los bienes que pertenecen al patrimonio nacional son de dominio originario del Estado y que ellos son transferidos a los ciudadanos del país a través de las leyes especiales que las rigen.

La tierra o suelo más el pastoreo, el Estado transfiere su dominio originario a los compañeros campesinos, colonizadores, indígenas y productores agropecuarios a través de la Ley INRA mediante la TITULACIÓN bajo las modalidades de la dotación colectiva o la adjudicación.

### SUELO DEL PROPIETARIO



### SUBSUELO DEL ESTADO

En conclusión, nuestro derecho propietario sobre la propiedad agraria, sea esta individual o colectiva, llega únicamente a la tierra y al pastoreo. **No tenemos ningún derecho** sobre el agua, bosques (árboles), petróleo, gas, minerales, agregados (ripió, piedras) y otras riquezas naturales. **Tenemos derecho a la tierra pero no al territorio**, constituyéndose un derecho que debe recuperarse por parte de los campesinos, indígenas y originarios.

### 4.8 Qué leyes regulan el uso y aprovechamiento del suelo, subsuelo y demás recursos naturales?

Los bienes y riquezas naturales con las que cuenta el Estado, son reguladas por las siguientes leyes especiales:

- **El suelo** es regulado por la Ley N° 3464 de Reforma Agraria, la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA).
- **Las riquezas minerales** del subsuelo (sustancias minerales) son reguladas por la Ley N° 1777 que es el Código de Minería.
- **Los yacimientos de hidrocarburos** (petróleo y gas) son regulados por la Ley N° 1689 de Hidrocarburos.
- **La protección y el uso sostenible de los bosques** y tierras fiscales del país son reguladas por la Ley N° 1700 Forestal.
- **Las actividades que se relacionan con los recursos naturales** (suelo, agua, bosques, flora, fauna y actividades agropecuarias) las regula la Ley N° 1333 del Medio Ambiente.
- **El agua** todavía está regulado por la Ley de Aguas de 1906, la Ley de Reforma Agraria, el reglamento de 1998 y la Ley N° 2066 del 11 de abril del 2000 que regula los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario urbano.

Todas las leyes mencionadas cuentan con su respectivo Decreto Supremo que reglamenta su aplicación.



## V. RÉGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Los derechos básicos determinados por la Ley de Reforma Agraria de 1953 han sido elevados al rango constitucional. Estos derechos, se encuentran contemplados en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, llamada Regímenes Especiales, en el Título Tercero con el nombre de Régimen Agrario y Campesino.

De manera general, el Régimen Agrario y Campesino da al Estado un fuerte papel interventor en el desarrollo del agro, que va desde su capacidad distributiva y redistributiva de la tierra, pasando por ser el que fomente la nueva ocupación del área rural a través de los programas de colonización o asentamientos humanos, hasta atribuirse la función crediticia para apoyar la producción agropecuaria y el impulso de la alfabetización y educación del campesino. De manera específica, cada artículo del Régimen Agrario y Campesino señala:

**ARTÍCULO 165:** *"Las tierras son del 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".*

Si bien la tierra es de dominio originario de la Nación, es el Estado el responsable directo para administrarla. En base a este artículo, el Estado a través de la Institución pública administradora de tierras como lo es el INRA debe distribuir, reagrupar y redistribuir la tierra de acuerdo a las necesidades económico-sociales, planes y programas de desarrollo rural sostenible.

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

Para poder adquirir una propiedad agraria y poder conservarla, es necesario trabajar la tierra. Este artículo constitucional es el que

garantiza el acceso del campesino a la propiedad de la tierra que trabaja, como lo afirma el lema de que "la tierra es de quien la trabaja". Pero también es el que permite diferenciar entre un latifundio que es improductivo y la empresa agropecuaria que es productiva, y por tanto, es el que garantiza también la propiedad empresarial de la tierra.

**ARTÍCULO 167:** *"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."*

La existencia de grandes extensiones de tierras improductivas concentradas en pocas manos no está reconocido por la Constitución Política.

El Estado como lo hemos visto ya antes, reconoce y garantiza la propiedad privada sea esta individual o colectiva; constituyéndose en propiedades privadas individuales el Solar Campesino, la Pequeña Propiedad y la Propiedad Mediana como máxima extensión a la que una familia puede acceder sin convertirse en empresa; y la Empresa Agropecuaria, que se caracteriza por la inversión de capitales y la ocupación de asalariados.

Propiedad privada colectiva según la Ley INRA son la Propiedad Comunitaria y las Tierras Comunitarias de Origen. En los hechos, el concepto individualista de la propiedad se ha impuesto sobre el criterio comunitario, ya que la mayoría de los campesinos según estudios realizados por fundación TIERRA prefieren al menos en los valles de Bolivia mantener la titulación individual. Pero, ambas formas se hallan garantizadas y protegidas constitucionalmente.

**ARTÍCULO 168:** *"El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias".*

Este es uno de los artículos que expresa la voluntad interventora del

Estado para el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y cooperativas agropecuarias.

La distribución de la tierra sobre todo en los llanos tropicales y la dotación de créditos, no armonizaron con esta norma, y más bien sentaron junto a otros factores las bases de la crisis de la política agraria del Estado, que provocaron la intervención de los organismos de distribución de la tierra y en la posterior implementación de la ley INRA.

A la vez, las prácticas del último tiempo ponen en tensión la voluntad de retirar al Estado de la actividad económica y la necesidad de planificar la acción de todos los agentes sociales y productivos sobre el medio ambiente, para favorecer la aplicación de un modelo de desarrollo sostenible.

**ARTÍCULO 169:** *"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. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo".*

Tanto el solar campesino como la pequeña propiedad constituyen el patrimonio familiar y gozan de tal condición a pesar de su imprescindible condición de factor de producción; en cambio, la mediana propiedad y la empresa son sujetas a un régimen de protección estatal, condicionada por cumplir funciones económico-sociales y, por tanto, permanecer productivas. Esta condición es la que garantiza el derecho del Estado de expropiar fundos improductivos y disponer su redistribución.

Es aquí donde se expresa con mayor claridad la limitación constitucional al uso de la pequeña propiedad como garantía para acceder al crédito. Si no se impulsan programas financieros apoyados en otros mecanismos de seguridad, este artículo puede tornarse en un elemento que, en vez de proteger la calidad de vida de los campesinos pequeños

propietarios, limite su desarrollo productivo o el abandono real de las pequeñas parcelas como poco a poco está sucediendo en las zonas asecanas.

**ARTÍCULO 170:** *"El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento".*

Este artículo sienta las bases para la aplicación de políticas estatales y públicas de protección del medio ambiente, su conservación y su sostenibilidad.

**ARTÍCULO 171:** **I.** *"Se reconoce, 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".*

El primer párrafo fija las bases para que la Constitución reconozca los derechos colectivos de los pueblos; el segundo abre la posibilidad de que las autoridades originarias asuman poder público, aunque sea en el marco de las municipalidades, y el tercero abre la posibilidad de una institucionalización positiva de los valores y organización de los diversos grupos originarios.

La Ley N° 1770 de Arbitraje y Conciliación como el Art. 28 del Nuevo

Código de Procedimiento Penal, legitima el trabajo que se está haciendo para incorporar el derecho consuetudinario (usos y costumbres) y a las autoridades locales al sistema jurídico nacional.

**ARTÍCULO 172:** *"El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas".*

Este artículo hace referencia al programa estratégico de fomentar el desplazamiento de población andina hacia las zonas tropicales, para ampliar la frontera agrícola. Actualmente, a través de las políticas de asentamiento humano de los gobiernos de turno, se plantean nuevos planes de colonización aunque la lentitud del proceso ha originado el surgimiento del Movimiento Sin Tierra que pretende acceder a la tierra a través de la toma de las mismas que no están cumpliendo la función económica social.

**ARTÍCULO 173:** *"El Estado tiene la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria. Su concesión se regulará mediante ley.*

Este artículo se cumplía a través de la existencia del Banco Agrícola, el retiro del Estado de la acción económica limita en mucho el valor de esta norma.

De todos modos, puede asumirse como espíritu del artículo la necesidad de garantizar un acceso democrático al crédito por parte de pequeños propietarios, por lo que, a nivel de programas gubernamentales, se debiera establecer un pleno reconocimiento de este derecho; aceptando, en ese marco, que la Constitución busca proteger con mayor énfasis a los sectores menos desfavorecidos.

**ARTÍCULO 174:** *"Es función del Estado la supervigilancia e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones".*

Este artículo reitera lo señalado en el Régimen Cultural, poniendo énfasis en la educación campesina. Lo que realmente hace falta en las comunidades campesinas es educación, no sólo a nivel primario (escuela) sino también secundario (colegios) y superior (universidades), teniendo el Estado la función de impulsar el que este artículo constitucional sea una realidad.

**ARTÍCULO 175:** *"El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales".*

Este artículo constitucional define los mecanismos de institucionalización y protección legal de la propiedad agraria, buscando con ellos consolidar los resultados emergentes de la Reforma. Reconoce la jurisdicción del Servicio Nacional de Reforma Agraria, el valor de los Títulos Ejecutoriales y la importancia de su inscripción en las oficinas de Derechos Reales para la seguridad jurídica.

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

Este último artículo del Régimen Agrario y Campesino, establece la Judicatura Agraria diferenciada del sistema judicial ordinario. Esta rama especializada del Poder Judicial está compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los juzgados agrarios.

## **VI. CONVENIO INTERNACIONAL 169 DE LA OIT.**

### **6.1 Qué es un Convenio Internacional?**

Son acuerdos, tratados o pactos de carácter internacional sobre temas específicos que los gobiernos intervinientes de acuerdo a los fines establecidos se comprometen a su fiel y estricto cumplimiento.

### **6.2 Cuándo fue aprobado el Convenio 169 de la OIT?**

Fue discutido y aprobado en 1989 por los representantes de todos los países integrantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas y ratificado por el gobierno de Bolivia mediante Ley de la República N° 1257 del 11 de julio de 1991.

### **6.3 Qué efectos tiene el Convenio 169 de la OIT en los países participantes?**

Estos acuerdos internacionales comprometen a los gobiernos a promover las relaciones equitativas, de no discriminación y de respecto a los derechos de los campesinos y pueblos indígenas.

La OIT, como organización internacional especializada en la defensa de los condiciones de trabajo y la mejora del nivel de vida de los trabajadores, asumió también en 1989 la defensa de los pueblos indígenas, por que consideró que no podía olvidar y dejar de lado a los sectores mayoritarios de la población, que son los trabajadores del campo en el mundo.

Esa defensa se concretó en la aprobación de una convención internacional conocida como el "Convenio 169 de la OIT", que toca temas fundamentales como son: la contratación y condiciones de empleo; formación profesional y artesanía en áreas rurales; seguridad social y salud; educación y medios de comunicación y contactos y cooperación en medio de las fronteras.

Sin embargo, el tema central del Convenio 169 está relacionado con la reivindicación al derecho a la tierra y el territorio para los pueblos indígenas, que vale también para los campesinos, por que es esencial para su vida y su desarrollo. Por tanto, las dificultades que les impiden acceder a la tierra y a sus beneficios, constituye la forma más seria de discriminación contra ellos y daña sus Derechos Humanos.

### **6.4 Cuándo fue legalmente ratificado el Convenio 169 de la OIT por el Estado boliviano?**

En Bolivia la vigencia del Convenio 169 de la OIT se constituyó rápidamente en una bandera de lucha de los pueblos indígenas y formó parte de la gran movilización de 1990. Finalmente se logró que fuera ratificada mediante la ley 1257 del 11 de julio de 1991, y sus principios fueran incorporados posteriormente en el artículo 171 de la Política del Estado, aprobado en 1996.

La mencionada ley, en su artículo único señala: "De conformidad con el Art. 59º, atribución 12ª de la Constitución Política del Estado, se aprueba y ratifica el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en la 76ª Conferencia a la organización Internacional del Trabajo, realizada el 27 de julio de 1989".



### **6.5 En los hechos, se aplica el convenio 169 de la OIT en cuanto a la problemática tierra y territorio?**

El Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley N° 1257, señala en su Art. 15 que los derechos de los pueblos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras deben protegerse especialmente. Estos derechos comprenden a la participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Señala también que, en el caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga 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 serían perjudicados.

Además, 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.

Si bien se cuenta con todos estos derechos mencionados (líneas arriba), es lamentable afirmar que en la práctica no se cumplen. Hace falta que las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas originarios hagan cumplir estos derechos, en especial el derecho de consulta.

### **6.6 El convenio 169 de la OIT, toma en cuenta la temática tierra y territorio?**

El Convenio 169 de la OIT, está dividida de diez partes que comprenden un total de 44 artículos. La Parte II está dedicada exclusivamente a las TIERRAS e incluye el concepto de territorio. Es a partir de este Convenio que las organizaciones de campesinos y pueblos indígenas originarios asumen el discurso de tierra y territorio como una de las principales demandas de estos sectores.

Por la importancia estos artículos sobre TIERRAS que contiene el Convenio 169 de la OIT, es que las transcribimos en su integridad a continuación:

## **PARTE II - TIERRAS**

### **Artículo 13.**

1. 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 territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de la regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

### **Artículo 14:**

1. 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.
2. 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.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

### **Artículo 15:**

1. 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.

2. **En caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga 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 serían 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:**

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. 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, en que los pueblos interesados tengan posibilidad de estar efectivamente representados.
3. 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.
4. 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 cuyo 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.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

#### **Artículo 17:**

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. 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.
3. 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 los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o 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.

### BIBLIOGRAFÍA -

1. BARRENECHEA Z., Ramiro  
Derecho Agrario, La Paz. 2002
2. DERMIZAKY P., Pablo  
Derecho Constitucional. Cochabamba. 2002.
3. JOST, Stefan; RIVERA, José Antonio; MOLINA, Gonzalo;  
CAJIAS, Huáscar  
La Constitución Política del Estado. La Paz. 1998.
4. PIUCA, Mariano  
Diccionario de Jurisprudencia Nacional. Potosí. 2001.
5. GUZMAN S., Jorge  
Derecho Civil, Cochabamba. 2003.
6. URIOSTE F.de C., Miguel  
La Reforma Agraria abandonada: Valles y Altiplano. La Paz. 2003.
7. VARGAS V., Jhon D.  
50 años de Reforma Agraria en Bolivia. La Paz. 2003.
8. DEFENSOR DEL PUEBLO  
Convenio 169 de la O.I.T. La Paz. 2000.