

Las condiciones para el acceso a la propiedad de la tierra y el territorio: entre lo formal y lo legítimo

Esteban Sanjines Delgadillo¹

En Bolivia, los derechos de propiedad agraria están regulados por la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), esta norma establece los términos sobre los cuales la propiedad de la tierra y los recursos naturales son otorgados a personas individuales y/o colectivas. La Ley INRA fue publicada el 18 de octubre de 1996 y fue modificada en dos oportunidades, en abril de 2000 por la Ley 2064 de Reactivación Económica y en noviembre de 2006 por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Estas modificaciones respondían a coyunturas políticas que promovieron la inserción de artículos que buscaron, ante todo, transformar los criterios sobre los cuales se regulaba la tenencia de la tierra. El año 2000 se modificó la Ley con el argumento de *“incentivar la inversión económica”* en el sector agroindustrial a través de la práctica abolición de los impuestos por la tierra a los grandes propietarios; el 2006 con la intención de darle un marcado carácter *“comunitario”* al proceso de redistribución de tierras a partir de la reforma de los requisitos y condiciones para el cumplimiento de la Función Económica Social de la tierra. El resultado de las modificaciones es la vigente Ley INRA que regula los derechos, obligaciones, requisitos y condiciones de la propiedad.

Nuestra normativa reconoce la existencia de propiedades individuales y colectivas pero en ámbitos diferenciados en función a los derechos y obligaciones que generan. La propiedad individual comprende la pequeña propiedad, la mediana propiedad, y la empresa agropecuaria. La propiedad colectiva está formada por la propiedad comunitaria y los territorios indígena originario campesinos (*Artículo 394. CPE*). En este modelo, los criterios que separan lo individual de lo colectivo fundamentalmente son dos: *a)* los requisitos para conservar el derecho de propiedad sobre la tierra, y *b)* el acceso a los recursos naturales.

Para conservar el derecho sobre la tierra el propietario individual debe cumplir con ciertos requisitos plasmados en la ley; por su parte, la propiedad colectiva conserva su derecho propietario con su sola existencia (*Artículo 2 Ley INRA*). En lo que se refiere al acceso a los recursos naturales, la ley dispone que los propietarios individuales únicamente puedan acceder a la capa arable, la cosa cambia cuando se trata de propietarios de territorios indígenas ya que ellos tienen derechos de uso de los recursos naturales aunque bajo ciertas reservas (*Artículo 3.III Ley INRA*).

En ambos casos la *“Función Social”* de la tierra es el concepto jurídico que sirve para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones para la tenencia privada de la propiedad agraria. La

¹ Abogado agrarista e investigador de la Fundación TIERRA.

Función Social es la fuente del derecho de propiedad de la tierra, es por ello que detrás del concepto está el imaginario social sobre cómo las personas deben usar la tierra.

La Función Social y Función Económica Social de la propiedad agraria en la legislación boliviana.

Siguiendo el criterio de León Duguit², la Función Social (FS) “*es el control social de la libertad individual*”, es el concepto que universalmente se utiliza para asignar límites a la tenencia de la propiedad con el fin de precautelar el beneficio general, así la FS tiene un contenido obligatorio que afecta las potestades jurídicas privadas reconocidas en favor del dueño. En nuestra legislación agraria la FS tiene ciertas especificaciones que derivan de la naturaleza del dominio y que dan lugar a una subdivisión denominada Función Económica Social (FES); Luego, la FES es una modalidad de la FS que tiene por objetivo poner de manifiesto que la propiedad rural debe tener un carácter productivo (*Andaluz y Andaluz 2007:26*).

En Bolivia, la FS y la FES son conceptos que se aplican de forma diferenciada, así la pequeña propiedad y la propiedad colectiva deben cumplir con la FS por lo que el uso de este tipo de propiedades debe estar destinado a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios (*Artículo 2. I. Ley INRA*). Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria deben cumplir con la FES para conservar su derecho propietario, lo que implica el uso sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras, así como la conservación medioambiental y el ecoturismo, en beneficio de la sociedad (*Artículo 2. II. Ley INRA*).

Fuera de estas regulaciones, la Ley INRA ha implementado obligaciones “de hacer” y de “no hacer”³. Precisamente, el solar campesino, la pequeña propiedad y las propiedades colectivas no pueden ser divididas ni embargadas pues su uso está dirigido a garantizar la subsistencia del campesino y su familia (*Artículo 41. I. 1 y 2*), en estos casos existen obligaciones de hacer y de no hacer que dan contenido a la FS de la tierra.

Por otro lado, la mediana propiedad debe explotar la tierra con el concurso del propietario, trabajadores asalariados y empleando medios técnicos que garanticen una producción destinada al mercado, para el caso de la empresa agropecuaria la explotación de la tierra debe realizarse con capital suplementario, bajo un régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos (*Artículo 41. I. 3 y 4. Ley INRA*), en estos casos las obligaciones de hacer son las que justifican el cumplimiento de la FES.

² Pierre Marie Nicolas Léon Duguit (1859 - 1928) fue un jurista francés especializado en Derecho público. El pensamiento jurídico de Duguit se incluye en la corriente de la sociología política, ya que trata de elaborar una doctrina del Derecho y del Estado a partir de la naturaleza social del fenómeno jurídico. La piedra angular de su teoría es la afirmación de que tanto el derecho como el Estado deben estar sujetos a la realidad objetiva, frente al derecho subjetivo que admitiría la existencia del derecho individual por encima del derecho colectivo

³ Las obligaciones de “hacer” y de “no hacer” son institutos jurídicos propios del derecho civil pero que son útiles para explicar los límites sobre la tenencia de la propiedad agraria.

A continuación, se presenta una lámina el modelo de tenencia de la propiedad agraria en Bolivia:

Tabla 1. Características de la propiedad agraria

Tipo de propiedad	Atributo	Función	Nivel de acceso a los RRNN	Protecciones y/o limitaciones	Mecanismos de afectación
Empresa agropecuaria	Individual	Económica	Capa arable		Expropiación y reversión
Mediana propiedad	Individual	Económica	Capa arable		Expropiación y reversión
Pequeña propiedad	Individual	Social	Capa arable	Indivisible, inembargable y no está sujeta al pago de impuestos	Expropiación
Comunidad	Colectiva	Social	Acceso exclusivo a los RRNN renovables y preferente a los no renovables	Indivisible, inembargable, inalienable, irreversible y no está sujeta al pago de impuestos	Expropiación
Territorio indígena	Colectiva	Social	Acceso exclusivo a los RRNN renovables y preferente a los no renovables	Indivisible, inembargable, inalienable, irreversible y no está sujeta al pago de impuestos	Expropiación

Fuente: Elaboración propia

La función de la tierra determina el tipo de propiedad. La pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y el territorio indígena originario campesino persiguen un fin social por lo que están reservadas para pequeños campesinos, indígenas y originarios⁴. Por otro lado, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria que tienen un fin económico deben beneficiar a la sociedad y a su propietarios individuales (*Art. 397.II CPE*).

Formalmente, quienes adecúan el uso de la tierra a las reglas establecidas en la Ley son reconocidos como propietarios legales. Pero, qué pasa con los propietarios de la tierra que no cumplen con la FS o FES. En estos casos, la Ley ha establecido dos mecanismos: la reversión y la expropiación. Desde la publicación de la Ley INRA en 1996 el ámbito de aplicación de estos dos instrumentos siempre fue motivo de profunda polémica y debate político al punto que su discusión definió el enfoque de la propia norma agraria.

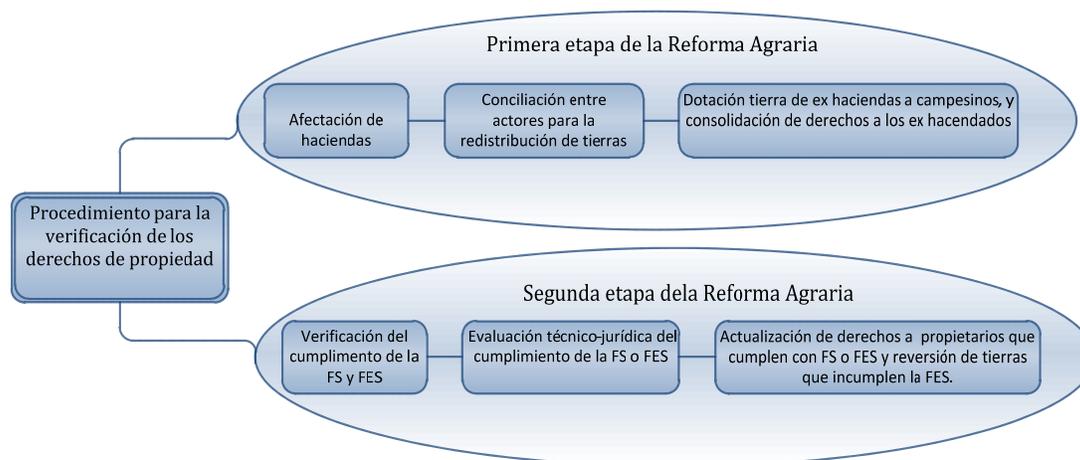
La reversión de la tierra.

La reversión es la herramienta jurídica que le permite al Estado recuperar el dominio originario de la tierra. Su acción está establecida por la Constitución y la Ley INRA. En cuanto a su regulación, la reversión fue inserta en la normativa agraria boliviana en 1996, con la idea de darle un nuevo sentido a la Reforma Agraria. Antes de esta inserción normativa, el mecanismo utilizado para

⁴ El término “campesino indígena originario” es utilizado de manera transversal en la Constitución con el fin de generalizar en un sólo concepto a los tres actores rurales que históricamente fueron sujetos de exclusión por razones de origen y/o condición social.

interrumpir el derecho de propiedad era la *afectación de tierras* diseñada en la Ley 1953 que se accionaba en el caso de que el dueño de una propiedad no logre conciliar con los campesinos que allí trabajaban la forma en que se redistribuiría la tierra. Por su parte, el procedimiento diseñado en la Ley INRA se inicia indagando si existen razones legales que justifiquen la afectación del derecho de propiedad a través de la verificación del cumplimiento de la FES en los términos que establece la ley, de no verificarse incumplimiento, la propiedad es consolidada. Esta variación en la forma de revisar los derechos de propiedad, marca dos momentos en la aplicación de la Reforma Agraria boliviana.

Ilustración 1. El enfoque redistributivo



Fuente: Elaboración propia

En su versión inicial la Ley INRA establecía que la causal de reversión era el abandono de la propiedad que se demostraba con el incumplimiento de las obligaciones tributarias por dos o más gestiones consecutivas. En consecuencia, el pago de impuestos justificaba el cumplimiento de la FES, lo que tenía cierta coherencia si aceptamos que la Constitución vigente en ese momento mantenía una tradición jurídica que consideraba la propiedad individual como un derecho fundamental de la persona, por lo que el único justificativo para impedir la propiedad privada era el abandono del bien por parte de su dueño, cualquier otra acción era susceptible de ser considerada una medida confiscatoria⁵. La necesidad de hacer prevalecer la propiedad privada

⁵ Antonio y Horacio Andaluz (2007: 9) explican la tradición jurídica nacional en torno a los derechos de propiedad con los siguientes argumentos: “La Constitución de 1826 abolió toda confiscación de bienes (artículo 131), cuya redacción fue recogida como artículo 133 al introducirse las reformas constitucionales de 1834, conservándose la proscricción con algunas variaciones de redacción en la Constitución de 1839 y las reformas de 1851 y 1871. En 1839 la república desconoce toda confiscación de bienes (artículo 115), en 1851 se declara que la confiscación de bienes jamás podrá ser restablecida (artículo 19) y a partir de 1871 (artículo 8) la prescripción constitucional adoptó el texto con que perduraría hasta las reformas constitucionales de 2004: “Jamás se aplicará la confiscación de bienes como castigo político”. La Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución de 2002 reiteró este texto para, siguiendo la lógica de modificar la Constitución sin provocar corridas en su articulado, introducir el habeas data en el espacio que dejaba libre. Tal retiro no fue casual ni desaprensivo. En efecto, en su anteproyecto de reformas a la Constitución de 1992, la Fundación Milenio había propuesto abrir en dos párrafos el artículo 23, con el fin de mantener la prohibición de confiscación e introducir el habeas data. Para el 2000 la misma institución, el Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) coincidieron en que el artículo 23 debía cobijar solamente el habeas data, pues resultaba por demás claro que lo que en 1826 fue concebido como una garantía de la

llegaba a tal punto que la figura de la reversión ni siquiera estaba contemplada en el texto constitucional. Formalmente la figura de la reversión recién se implementó dentro de la estructura jurídica boliviana a partir de la promulgación de la Ley INRA en 1996.

El razonamiento constitucional que precautelaba la propiedad privada de alguna manera iba en contrasentido con el proceso de Reforma Agraria que Bolivia había iniciado en 1953, lo que produjo que en los hechos la Ley INRA no sea una herramienta eficaz que permita eliminar la tenencia improductiva de la tierra (latifundio), pues si bien la Ley conceptualizó lo que debía entenderse por FS y FES, ligando su contenido al trabajo y al uso sostenible de la tierra, no enlazó el incumplimiento de estas obligaciones con la reversión, dando como resultado que el uso indebido de la tierra y la ausencia de trabajo no eran sancionados si se cumplía con el pago de los impuestos por la tierra⁶. A la debilidad normativa se sumó la falta de voluntad política de priorizar el tema de la redistribución que tenía su correlato en la cuestionable capacidad administrativa de la institución responsable del proceso, lo que hizo que la Reforma Agraria se convierta en un proceso estancado (Urioste y Kay 2005: 34).

Este enfoque normativo extremadamente proteccionista de la propiedad individual se mantuvo intacto hasta los primeros años de este nuevo siglo. La necesidad de reencaminar la Reforma Agraria y la premura de devolverle a la ley de tierras su sentido redistributivo, fueron recogidas e incluidas como puntos fundamentales en la propuesta de gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS); así, el mismo año en que se posesionó en el gobierno (2006), el Presidente Evo Morales promulgó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Esta norma estableció que la causal para la reversión de la tierra es el incumplimiento de la FES por ser perjudicial al interés público (Artículo 51. Ley INRA modificada). Con ese objetivo se determinó que la FES deberá verificarse en el campo (Artículo 2.IV. Ley INRA modificada). *“Es decir que ahora ya no importaría si la empresa mediana o grande paga el impuesto a la tierra, este impuesto ya no sería suficiente para reclamar el derecho propietario cuando la tierra no es trabajada. La modificación propone también que el incumplimiento de la FES sea total o parcial, es decir que se revierta aquella parte de la propiedad que no está siendo trabajada. Se otorga al Director del INRA la capacidad administrativa -mediante el saneamiento y durante el saneamiento- de determinar cuál tierra es susceptible de reversión y cuál no” (Urioste 2006).*

Como era de esperarse, las modificaciones a la Ley INRA generaron una serie de reacciones de organizaciones como FEGASACRUZ, CONFREAGRO, ANAPO y otras que representan a los

propiedad, ya para 1871 era una pauta de normalidad vulnerada tan sólo por la venganza política. Para 2004, mantener el texto introducido en 1871 resultaba tan ocioso como aberrante. Ocioso, porque al estar constitucionalmente consagrada la propiedad como un derecho fundamental y gozar de la garantía fundamental de no poder ser expropiada sino por causa de utilidad pública o incumplimiento de la función social calificadas por ley y previa justa indemnización, carecería de sentido cualquier referencia a la confiscación; y aberrante porque el solo prohibir constitucionalmente confiscación por venganza política sugeriría que un Estado que conserva tal norma a estas alturas de la historia deba todavía precaver como una posibilidad cierta la ocurrencia de semejante actos de barbarie(...)”

⁶ La fórmula que proponía regular la tenencia ociosa de la tierra a través del pago de impuestos fue distorsionada a partir de la promulgación de la Ley de Reactivación Económica de abril de 2000, pues rebajó el valor de los impuestos por la tierra a cifras simbólicas.

ganaderos del oriente del país, que calificaron a la norma de confiscatoria y atentatoria a la seguridad alimentaria de país. Los argumentos para establecer la ilegalidad planteaban que la Ley atentaba contra la CPE y contra la tradición jurídica boliviana. El argumento que mostraba la inconstitucionalidad de la norma era el más sólido pues cuestionaba la aplicabilidad jurídica en base a lo establecido en la CPE vigente en ese momento que –como se dijo- protegía la propiedad privada dejando como la única fórmula válida para interferir la tenencia privada la verificación del abandono. En ese marco, la reversión en los términos planteados en la Ley INRA era un instrumento jurídicamente inaplicable.

El 25 de enero de 2009 se promulgó una nueva CPE, su contenido modificó las bases sobre las cuales se rigen los derechos de propiedad a la tierra. El derecho propietario individual ya no está consignado dentro del listado de derechos fundamentales de la persona, lo que –sin duda- constituye una modificación de fondo; en la nueva estructura constitucional la propiedad se regula en una sección apartada, estableciendo que se trata de un derecho individual pero también colectivo que está reconocido en tanto cumpla con una función social y su uso no sea perjudicial al interés colectivo (*Artículo 56. I y II. CPE*). Sobre la posibilidad de admitir la reversión, el Artículo 57 excluye a la propiedad urbana dejando abierta la posibilidad de que en el caso de predios rurales la reversión sea un procedimiento aplicable. El contenido de este renglón es desarrollado con mayor precisión en el Capítulo titulado “*Tierra y Territorio*”, en ese apartado se establece que el incumplimiento de la FES, o la tenencia latifundista de la tierra serán causales de reversión (*Artículo 401.CPE*). Con estas previsiones de orden constitucional, la Ley INRA, en el tema de la reversión, encontró el sostén jurídico para su limpia aplicación. Pero, la firmeza de una norma no sólo depende de sus previsiones y coherencia jurídica, ya que su realización es ante todo el efecto de la voluntad política de los llamados a ejercerla, más aún en un tema tan complejo como el de la redistribución de tierras en el marco de una Reforma Agraria.

Según los datos presentados por el INRA al 2012 la reversión de tierras presenta los siguientes resultados:

Tabla 2. Estado del proceso de reversión por año

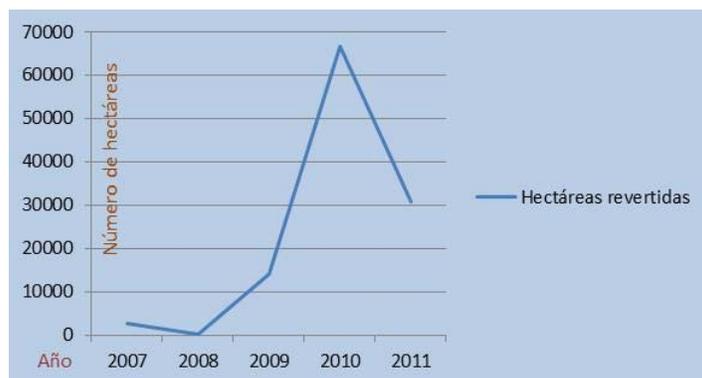
Año	Departamento	Superficie en hectáreas
2007	Chuquisaca	2.687
2008	La Paz	193
2009	Santa Cruz; Beni	14.102
2010	Santa Cruz; Beni; Chuquisaca	66.657
2011	Santa Cruz	30.746
TOTAL		114.385

Fuente: Elaboración propia en base a los datos presentados en la “Rendición de Cuentas 2012” INRA-2012

El año 2007 la reversión de tierras únicamente se aplicó en el departamento de Chuquisaca, lo propio ocurrió en 2008 donde sólo se empleó el procedimiento en el departamento de La Paz pero

en una superficie que ni siquiera alcanza para dotar una pequeña propiedad ganadera. El año 2009 se encaró el proceso en el oriente del país que es la zona donde existe mayor inequidad en la tenencia de la tierra pero con resultados que son muy cambiantes entre los años 2010 y 2011 tal como se muestra en la siguiente progresión:

Ilustración 2. Línea de avance de la reversión en el oriente del país



Fuente: Elaboración propia en base a los datos presentados en la “Rendición de Cuentas 2012” INRA-2012

El pico más alto está entre los años 2009 y 2010 que coinciden con la promulgación de la CPE, lo que nos hace suponer que en ese momento se realizaron acciones concretas que permitieron alcanzar esos logros mostrando un indiscutible despegue del proceso redistributivo sin precedentes en los últimos 10 años. La ruta ascendente se corta el 2011 y coincide con las pugnas internas en el gobierno que promovieron la afrentosa salida del Viceministro de Tierras y del Director del INRA⁷. Poco se sabe de las causas reales que originaron la remoción de las personas que ocupaban estos cargos, pero queda claro que los cambios afectaron el trayecto ascendente que iba mostrando la reversión de tierras.

La información sobre el tema es poco clara y sobre todo restringida al público, por lo que las consideraciones en torno a la reversión siempre son motivo de discusión. Al respecto, el gobierno ha declarado el año 2011 que el proceso redistributivo es un éxito al punto de establecer que el latifundio se ha extinguido. No existen evidencias contundentes que permitan atestiguar tal extremo, al contrario existen una serie de pruebas relacionadas al uso indebido, a la venta ilegal, a la destrucción del medio ambiente, a la concentración y extranjerización de la tierra especialmente en manos de brasileros y a la tenencia improductiva que son suficientes para establecer que el latifundio sigue vigente⁸.

⁷ Alejandro Almaraz fue Viceministro de Tierras durante los primeros 4 años de la gestión del Presidente Morales. Es considerado el principal ideólogo de la política de Estado en torno al tema tierra del gobierno del MAS entre los años 2006 y 2010

⁸ Para más detalles de la concentración y extranjerización ver: “Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia”. Urioste (2011).

La expropiación como herramienta para el control de la tierra y los recursos naturales.

La expropiación también es una forma de recuperar tierras a favor del Estado pero por causas relacionadas al interés público. La Ley INRA modificada establece que esta acción procede por causal de utilidad pública o por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad. El nexo entre expropiación y utilidad pública es algo que siempre estuvo presente en la norma agraria, lo “nuevo” es que ahora se dispone que esta acción se realice después de indemnizar al propietario tomando en cuenta el valor de mercado de la tierra, las mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren una supuesta “justa indemnización”. *“Esto significaría que, en la práctica, la anunciada Revolución Agraria podría quedar reducida a la compra de tierras de los latifundistas para ser distribuidas gratuitamente a los campesinos e indígenas sin tierra. La pregunta obvia es, ¿por qué no indemnizar esas tierras expropiadas al valor catastral que obviamente es mucho menor que el de mercado? ¿Con qué dinero va el Estado a indemnizar por estas tierras expropiadas? ¿Será con créditos de los organismos internacionales que apoyan las reformas agrarias asistidas por el mercado?” (Urioste. 2006).* No existen evidencias contundentes que muestren el inicio de un proceso de compra de tierras dirigida desde el Estado; pero, la posibilidad está trazada en la Ley.

Otro aspecto que llama la atención es el relacionado a la posibilidad de afectar el derecho a la tierra de pequeños propietarios que forman parte de una comunidad, esta previsión rompe el esquema proteccionista del pequeño campesino que mantuvo el Estado por más de 50 años. La Constitución, la Ley de Reforma Agraria de 1953 y la Ley INRA de 1996 siempre consideraron a la propiedad familiar la unidad mínima vital y fuente de recursos de subsistencia de la familia campesina. La idea de abrir la posibilidad de expropiar pequeñas propiedades puede ser concebida como un intento de regular la tenencia ociosa de tierra al interior de comunidades y de esa forma combatir el minifundio, lo que tiene sentido si asumimos que existe una importante cantidad de tierras en manos de residentes⁹ que se mantienen subutilizadas. El problema de este plan es que los llamados residentes han adquirido *“un rol fundamental en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder de las comunidades: mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y principalmente a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos como rurales, les permite cumplir un renovado pero también impugnado rol de modernización y liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades de las cuales provienen” (Urioste y otros 2007:214).* Este privilegiado rol no siempre es bien recibido en la comunidad, sobre todo entre los que habitualmente viven en el lugar, lo que genera una serie de conflictos que muy difícilmente podrán ser solucionados a través de la acción directa del Estado. Entonces, la expropiación de pequeñas propiedades en posesión de residentes corre el riesgo de convertirse en política inaplicable, de hecho no existe ni un sólo antecedente que haga referencia a este tipo de expropiaciones.

⁹ El término residente es utilizado en las comunidades andinas para identificar a la persona que por distintas razones migró a la ciudad, pero que mantiene el derecho de propiedad de la tierra que recibió en calidad de herencia.

Un último aspecto que es importante tomar en cuenta en este tema, es el relacionado a la expropiación por causa de “realización de obras de interés público” (*Artículo 59.I.3. Ley INRA*) y es que esta disposición tiene la fuerza jurídica para afectar no sólo a propiedades privadas individuales, sino además a propiedades colectivas bajo el argumento de privilegiar el interés general. Este suceso parecería discordante con la política del actual gobierno que –al menos en lo discursivo- se presenta como patrocinador de los derechos indígena originario campesinos, pero existen evidencias¹⁰ que demuestran que esta acción es posible, por lo que vale la pena incidir en este punto ya que involucra a un actor muy significativo de nuestro Estado Plurinacional: los indígenas.

Los derechos colectivos sobre tierra.

Las características actuales de los derechos colectivos tienen su origen en la Reforma Agraria de 1953. Esta norma por primera vez reconoció prerrogativas especiales y ató lo colectivo al concepto de comunidad permitiendo la consolidación de tierras a favor de indígenas como una manera de favorecer a los “indios” que hasta entonces habían sufrido una serie de afrentas vinculadas a su origen y condición. La principal característica de estas comunidades es que fueron consideradas inalienables (*Artículo 58 Ley de Reforma Agraria*), fuera de esa protección, la comunidad indígena estaba a merced de las disposiciones del Estado. La Constitución de 1967 se limitó a reconocer su existencia sin establecer mayores resguardos (*Artículo 167*), este enfoque constitucional sobre las protecciones a las comunidades indígenas tuvo “una vigencia sostenida de 45 años sin modificaciones, pues fue instituida en 1961, por el Congreso Constituyente reunido durante la segunda presidencia de Víctor Paz Estensoro” (*Cordero 2007:429*).

La Ley INRA de 1996 amplió las protecciones sobre los territorios indígenas, pero su vigencia constitucional se dio a partir de la promulgación de la CPE vigente, desde ese momento la propiedad colectiva fue declarada indivisible, imprescriptible, inembargable, irreversible y exenta del pago de impuestos por la tierra (*Artículo 394.III. CPE*). De las cinco previsiones destacan por su carácter altamente proteccionista la imprescriptibilidad y la irreversibilidad pues constituyen verdaderos “candados” que se supone deberían asegurar su permanencia en el tiempo¹¹. Estas previsiones no tienen comparación en el contexto internacional pues se trata de una visión única de los derechos colectivos a la tierra que van más allá del sólo reconocimiento de su existencia, lo que les otorga verdadera certeza jurídica sobre su subsistencia; sin embargo, estos candados tienen una llave. El Estado al reconocerse como gestor del desarrollo de la sociedad en su conjunto ha limitado la protección de los derechos especiales de los pueblos indígenas al interés colectivo. De esa forma, figuras como la expropiación pueden considerarse jurídicamente legales y

¹⁰ El caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure es el significativo y será abordado más adelante.

¹¹ La imprescriptibilidad prevé que el territorio indígena no puede perderse por el transcurso del tiempo; es decir, que ninguna persona puede atribuirse derechos de propiedad sobre estas tierras bajo el argumento de haber ejercido una posesión pacífica y continua. Por su parte, la irreversibilidad garantiza que el Estado no puede suspender la vigencia de este tipo de propiedad a partir de un proceso de reversión.

perfectamente aplicables a este tipo de propiedades. Así lo establece el Artículo 298, inc. II, a.26 de la CPE y el Artículo 58 y siguientes de la Ley INRA que determinan que las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente pueden ser expropiadas cuando se declare el interés público. De esa forma lo público y lo indígena pueden confrontarse.

La estructura jurídica de nuestra CPE propicia que, en determinadas circunstancias, el interés colectivo sencillamente se contraponga a los derechos indígenas, este contraste se debe a que lo público y lo indígena están diferenciados de manera casi excluyente. Los derechos indígenas son considerados excepcionales, en algunos casos preferentes y con la posibilidad de transformarse en la base jurídica para la construcción de entidades políticas autónomas, pero sin puntos de contacto con lo público. En esas condiciones, la intervención del Estado dentro de los territorios indígenas podría considerarse como algo extraño o cuando menos excepcional y en el peor de los casos corre el riesgo de convertirse en un acto de imposición.

El problema se suscita cuando los intereses de ambos actores (indígenas y Estado) se contraponen. La mayoría de los territorios indígenas guardan importantes recursos naturales (agua, minerales, forestales, gas, petróleo, entre otros) que son necesarios para la existencia de un país como el nuestro que tiene una alta dependencia de los recursos que genera la venta de materias primas. Para evitar la discrecionalidad estatal, la CPE ha establecido el derecho a la “consulta previa”¹² como una medida que permita la participación de los pueblos indígenas en la definición y realización de actos que afecten su territorios (*Artículo 30.II.15. CPE*). Teóricamente, esta oportunidad de participación en la toma de decisiones, permite equilibrar la acción Estatal con la voluntad de los afectados, por lo que la observancia al derecho a la consulta previa es una variable muy importante para establecer en nivel de respeto que tiene un Estado sobre los derechos indígenas.

En Bolivia, lo ocurrido en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS) permite analizar la posición que tiene nuestro gobierno en relación a la aplicación de la “consulta previa” entendida como una medida que promueve la participación política directa de los pueblos indígenas.

El TIPNIS como espacio de interpretación post constituyente de los derechos colectivos.

El TIPNIS es una zona sobre la cual se ha reconocido una doble condición. Además de ser un territorio indígena tiene la categoría de área protegida lo que convierte al TIPNIS en un espacio de “interés social” y por tanto inviolable en mérito a lo establecido en el Artículo 33 de la Constitución. Asimismo, el hecho de haber sido reconocido como territorio indígena otorga a sus

¹² La “consulta previa” es un instituto jurídico que tiene todo un bloque normativo de orden internacional y una amplia bibliografía que defienden su aplicación, para mayores detalles ver el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana Sobre los Derechos Humanos.

habitantes el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada, a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables y la facultad de aplicar sus normas propias en convivencia armónica con la naturaleza (*Artículo 403. CPE*).

El origen de estos derechos data de los años noventa pero fueron planteados como un tema fundamental durante la campaña electoral del actual gobierno. Una vez en el gobierno, los postulados proteccionistas de lo indígena fueron presentados por el MAS como bandera de lucha al momento de promover la realización de la Asamblea Constituyente. Se decía que el Estado debía subordinarse al pueblo, en especial a los indígenas que históricamente habían sido excluidos y marginados, por lo que la proyección de consideraciones, salvaguardas y derechos preferentes, tenía coherencia. En esas condiciones, el debate constituyente tuvo como uno de los puntos más álgidos el tema indígena, la estrategia política de incluir derechos y más derechos se llevó al extremo, sin detenerse en el análisis de las consecuencias que podía tener la exacerbación del tema en la funcionalidad del Estado, lo que -en todo caso- terminó siendo perjudicial para los mismo indígenas. El resultado fue todo un bloque constitucional que reconoce a los territorios indígenas como entidades legales que forman parte de la estructura político administrativa del Estado, pero con la características de ser indivisibles, imprescriptibles, inembargables, inalienables e irreversibles (*Artículo 394. CPE*), con derechos preferentes y en algunos casos exclusivos sobre los recursos naturales. La Constitución aprobada el año 2009 fue elaborada desde la sociedad civil por lo que su legitimidad es indudable pero guarda una carga anti-estatal muy marcada.

Sólo transcurrieron dos años desde la promulgación de la CPE para que el gobierno se vea obligado a enfrentar el verdadero significado de lo que había constitucionalizado. Los territorios indígenas se convirtieron en sujetos políticos con la suficiente fuerza jurídica para reclamar el uso exclusivo de los recursos naturales renovables, con capacidad de cuestionar la disponibilidad de los recursos naturales no renovables y con la posibilidad descubierta para convertirse en unidades político administrativas autónomas, lo que en suma dificultaba la gestión expedita del Estado y de un gobierno en la práctica marcadamente centralista. Para el año 2011, la euforia indígena que envolvía el alegato del gobierno empezó a decaer bajo la evidencia de que ningún Estado puede vivir sólo de discursos y que la gestión gubernamental es ante todo un tema económico, por lo que desde la perspectiva del gobierno, el uso de los recursos naturales generadores de excedentes se transformó en algo prioritario. Ante la contingencia, el gobierno acudió a las excepciones para interrumpir los derechos de propiedad indígena pero con la convicción de que agrandando la grieta era posible socavar la muralla, sólo así es posible entender la secuencia de actos y hechos que configuraron el asedio gubernamental al TIPNIS.

El TIPNIS entró a la escena a partir de un aviso que realizó el Presidente Morales en un acto político en el trópico de Cochabamba ante sus más leales seguidores, los productores de coca. En esa oportunidad el Presidente anunció que la carretera que vincule los departamentos de

Cochabamba y el Beni debía realizarse *“quieran o no quieran”*¹³ y que para ello existía un presupuesto garantizado que estaba listo para ser ejecutado. Este anuncio desencadenó una serie de acontecimientos que para los fines de este texto serán aludidos en la medida que permitan un análisis eminentemente jurídico¹⁴.

El inesperado aviso suscitó una serie de debates relacionados a la solvencia jurídica del proyecto y es que esta medida debía ser el resultado de una cadena de actos legales previos, los principales: la *“consulta previa”* y la posterior declaratoria de *“necesidad y utilidad pública”* que permita la expropiación del territorio indígena (*Artículo 30.15. CPE*). La respuesta que mejor grafica la percepción que mantuvo el gobierno en ese momento fue la planteada por el entonces presidente de la Cámara Diputados, Héctor Arce quién aseguró que *“no existe la obligación de llevar adelante una consulta previa para construcción de una carretera interdepartamental. Si se va a hacer el procedimiento de consulta, es un gesto más de la vocación democrática del gobierno nacional”*¹⁵. Esta visión, lejos de disipar las dudas, acrecentó el descontento social ya que en este caso era incuestionable que la construcción de una carretera que parte en dos un territorio indígena es una acción que ineludiblemente debe ser presidida por la *“consulta previa”*.

Pero, el gobierno estaba lejos de aceptar la vía correcta y planteó el argumento de que al ser una carretera que afectaba a dos departamentos y a un territorio indígena, la decisión debía salir del consenso de todos los involucrados a través de un referéndum. Este intento tampoco pudo consumarse y es que normativamente el referéndum no puede considerarse una medida sustitutiva de la consulta previa, pues se trata de un acto jurídico aplicable al ámbito público ya sea en la esfera nacional, departamental y municipal, (*Artículo 269. CPE*), pero en ningún caso aplicable a un Territorio Indígena debido a que se trata de estamentos especiales donde se emplean normas diferenciadas previstas en el capítulo cuarto de la CPE, artículos 30 y 31. En ese marco de derechos especiales, el mecanismo constitucional de democracia directa y participativa no puede ser otra que la consulta previa que debe desarrollarse de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales (*Artículo 39. Ley Electoral*).

Con esos antecedentes sucedieron dos marchas indígenas¹⁶ que en suma marcan un hito en el tema indígena, pues -más allá de los hechos- el desenlace descubre el lugar que el gobierno preparó para los indígenas después de haber consolidado su hegemonía política marginal. Como era de esperarse, y siguiendo nuestra tradición legalista, ambas marchas se resolvieron con la promulgación de normas cuyo trasfondo devela una secuencia de actos que terminaron por

¹³ Esta afirmación la realizó el presidente Evo Morales en su discurso emitido con motivo de la entrega de la Terminal Interprovincial de Sacaba departamento de Cochabamba, el día 30 de junio de 2011.

¹⁴ Para mayores datos sobre los hechos ver el texto *“Marcha Indígena por el TIPNIS”*. Fundación TIERRA. 2012.

¹⁵ Esta declaración fue vertida por Héctor Arce el día domingo 02 de octubre en el programa *“El pueblo es noticia”* del canal estatal.

¹⁶ Estas marchas se denominaron *“octava y novena”* tomando como referencia el número de movilizaciones organizadas por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

encaminar el tema a favor de un Estado que se negaba a respetar el derecho de los indígenas a la consulta.

La Ley 180 puso fin a la denominada “octava marcha”, declarando al TIPNIS una zona “intangible” lo que implica que el área debía sujetarse a una preservación estricta. Unas semanas después, se promulgó el Decreto Supremo 1146 reglamentario de la Ley 180 que desarrolló el concepto estableciendo que *“la intangibilidad se aplica a los actores internos y externos”* lo que significa que la restricción es para los indígenas, los no indígenas y el Estado, recalando que el fin era *“garantizar la protección y conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas dentro del TIPNIS”*. Para los indígenas la publicación de estas normas significó un “triunfo” en la idea de paralizar la construcción de la mentada carretera. Para el gobierno, el supuesto pacto fue útil para difundir la negativa explicación de que ahora en la zona ya no sería posible hacer inversión alguna lo que inevitablemente desembocaría en paralización del desarrollo de los pueblos que habitan esa región. Esta interpretación quebró al movimiento indígena y promovió la movilización de un grupo disconforme que buscaba eliminar el concepto de intangibilidad, como resultado de esta movilización el 10 de febrero de 2012 se promulgó la Ley 222 que en esencia es una “contra ley” pues relativiza la Ley 180 ya que sujetaba la vigencia de la intangibilidad a la consulta que de ninguna manera podía calificarse como “previa”, de esa forma el gobierno dejó la decisión sobre la intangibilidad del TIPNIS a los indígenas. Esta maniobra gubernamental fue definitiva para revertir a su favor el descontento indígena, sellando el fracaso de la denominada “novena marcha”.

En busca de revertir la situación, algunos diputados de la “oposición” presentaron una Acción de Inconstitucionalidad¹⁷ arguyendo que *“la intangibilidad introducida en la Ley 180, es una negación conceptual al cumplimiento pleno y efectivo de las obligaciones del Estado para con la sociedad y en especial con las comunidades del TIPNIS, al impedir por la vía normativa que el Estado cumpla sus obligaciones como las de construir unidades educativas y hospitales, al interior del territorio lo que constituye una flagrante violación de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente”*. Asimismo, se observó la Ley 222 argumentando que siendo *“un derecho fundamental de los pueblos indígenas el derecho a la consulta previa, libre e informada sobre toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles, debió consultarse previamente a los pueblos indígenas habitantes del territorio antes de la aprobación de la Ley 180; pues, lo contrario supone una violación por omisión legislativa de la CPE”*.

En respuesta a la acción planteada, la Sentencia Constitucional 0300/2012 estableció que si bien las medidas legislativas tienen que ser obligatoriamente consultadas, esta tarea *“no necesariamente debe ser previa”*, ya que la aprobación de la ley *“no supone un obstáculo para ejercer el derecho a la consulta libre, concertada e informada”* en la que *“se dará una respuesta positiva o negativa al respecto de la aplicación de la citada norma”*. Asimismo, la sentencia determinó que, en todo caso, los efectos de la Ley 180 no pueden ser materializados de manera inmediata ya que se encuentran supeditados -por efecto de la Ley 222- a la consulta y que *“su*

¹⁷ Esta acción fue presentada el mes febrero de 2012 por los diputados Fabián Yaksic y Marcela Revollo.

naturaleza, objeto y alcance serán definidos conjuntamente entre el Estado y los pueblos indígena originario campesinos, en los términos de buena fe". El razonamiento principal fue que la intangibilidad estaba supeditada a los resultados de la consulta por lo que la acción de inconstitucionalidad carecía de fundamento legal ya que los argumentos planteados *"se basan en la posible inconstitucionalidad de la intangibilidad que será resuelta en la consulta"*¹⁸.

Con esas explicaciones el Tribunal Constitucional Plurinacional, como máxima instancia de control constitucional, resolvió de manera definitiva el tema de la consulta previa en el TIPNIS en virtud de que sus decisiones y sentencias son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra las cuales no cabe recurso ulterior alguno. Para los indígenas el fallo supuso aceptar que: a) para ejercer su derecho a la consulta deben aceptar la ilegalidad de una norma (Ley 180) que les afecta directamente, pero que fue promulgada sin previo aviso; y b) que el gobierno cumplirá con su deber constitucional de atención a los pueblos indígenas si ellos reconocen que la intangibilidad es un freno a su desarrollo, lo que en sí mismo puede entenderse como un chantaje para construir la carretera por medio del TIPNIS.

El problema del TIPNIS debe ser visto como una fuente primaria para entender el marco jurídico sobre el cual se rige la vigencia de los derechos de propiedad indígena a la tierra. Este fallo ha creado jurisprudencia que permite establecer que de aquí en adelante la promulgación de leyes que afectan a los pueblos indígenas no necesariamente deben cumplir con la noción de "previa", pues se trataría de una omisión reparable en el tiempo que no afecta la esencia de la consulta.

Pero lo sucedido en el TIPNIS no es el último capítulo de esta historia que narra la interpretación post constituyente de los derechos indígenas desde las esferas gubernamentales ya que unos meses después de conocida la Sentencia Constitucional 0300, el gobierno presentó la Ley de la Madre Tierra que tiene directa relación con este tema.

La "Madre Tierra" como el elemento rector de los derechos de propiedad.

El 15 de octubre de 2012, el presidente Morales, promulgó una norma que bautizó con el nombre de *"Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien"* (LMT). Según dijo el Vicepresidente Álvaro García esta ley nació *"de las organizaciones sociales y recoge el modo de pensar, producir y de vivir de las naciones indígenas originarias"*¹⁹, lo que podría conducirnos a suponer que se trata de una norma que desarrolla positivamente las conquistas indígenas plasmadas en la CPE; no obstante, el análisis minucioso de su contenido brinda elementos que permiten intuir un propósito inverso.

¹⁸ Las frases escritas entre comillas en este párrafo corresponden a extractos textuales de la Sentencia Constitucional 0300.

¹⁹ Esta cita es un extracto del discurso del Vicepresidente Álvaro García emitido el día 14 de octubre de 2012, con motivo de la promulgación de la Ley de la Madre Tierra.

La LMT fue presentada como la norma que nos guiará al *“vivir bien”* y nos permitirá alcanzar el *“desarrollo integral del país”*, en esa ecuación la denominada *“Madre Tierra”* fue colocada como el concepto clave ya que se transforma en una especie de protectora del *“interés del pueblo boliviano”*. Con esa misión, la LMT se convierte en la *“Ley Marco y de preferente aplicación para el desarrollo de leyes específicas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas”*. (Artículo 2. LMT). Luego, es posible asumir que esa norma será la escuadra para la elaboración de futuras leyes y será aplicada predominantemente sobre la Ley INRA, La Ley del Medio Ambiente, la Ley Forestal, la Ley Marco de Autonomías y otras cuando se trate de estrategias, planes, programas y proyectos del nivel central del Estado.

Se dice que la *“Madre Tierra”* debe generar desarrollo para el pueblo boliviano de manera integral (Artículo 2 y 7. LMT); por tanto, los derechos colectivos de indígenas, originarios y campesinos, los derechos individuales y los derechos de la *“Madre Tierra”* son considerados *“interdependientes y complementarios”* (Artículo 9. LMT). De esa forma, la aplicación de los derechos preferentes y exclusivos de los indígenas estaría, cuando menos, en duda pues la interdependencia coloca los derechos civiles y los derechos indígenas en una misma línea y la complementariedad les obliga a permanecer conexos.

El Artículo 5 establece que la Madre Tierra está formada por *“seres, elementos y procesos (...) que pueden ser usados o aprovechados por los seres humanos, en tanto recursos naturales...”*. Esta inusitada posibilidad rompe el esquema que otorgaba derechos preferentes a los indígenas ya que se reconoce la posibilidad de que sean los *“seres humanos”* quienes aprovechen los recursos naturales. Esta situación se agrava cuando se trata del poder central, pues tal como dicta la Ley, el Estado tiene la *“obligación”* de utilizar esos recursos con el fin de *“promover la industrialización de los RRNN y crear las condiciones para el sostenimiento del mismo Estado”*. (Artículo 10. LMT). Estas normas se complementan en el Artículo siguiente que establece que la sociedad y las demás personas tienen el deber de *“asumir conductas individuales y colectivas para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y principios de la ley”*. (Artículo 11. LMT). De esa forma se prevé que el Estado se transformará en el *“actor económico productivo estratégico, regulador, dinamizador de las relaciones económicas y redistribuidor del excedente”* resultante de la explotación de la Madre Tierra (Artículo 18. LMT). Esta secuencia de medidas parece allanar el camino para que el Estado pueda proyectar el uso de los recursos naturales de una manera simplificada obviando incluso las protecciones colectivas plasmadas en la CPE en favor de los pueblos indígenas.

Algunos medios destacaron el hecho de que la LMT promueve la eliminación del latifundio, lo que puede ser evidente pero con algunos detalles. El Artículo 19 dispone que es deber del Estado facilitar la supresión de las diferencias de acceso del pueblo boliviano a la tierra, bosques, biodiversidad y otros componentes de la madre tierra, y para ello propone la *“eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y otros componentes de la madre tierra en manos de propietarios agrarios y empresas para que se logre una mayor equidad en el acceso a los beneficios de la madre tierra con énfasis en el soberanía y seguridad alimentaria”*. La liquidación del latifundio es una propuesta muy ponderable; pero, la ley además de establecer la eliminación

de la concentración de tierra en manos de latifundistas también dispone –entre líneas- eliminar la concentración de la tierra y los otros “*componentes de la madre*” (bosques, flora, fauna, etc.) en manos de “*propietarios agrarios*”, que según la Ley INRA son pequeños, medianos, tierras comunitarias de origen y comunidades. Esta precisión, que está escrita, puede cambiar radicalmente el sentido redistributivo que se supone busca la eliminación del latifundio ya que abre la posibilidad de eliminar cualquier forma de concentración de los recursos naturales. La pregunta es si en esta clase de concentración pueden entrar los territorios indígenas y de ser así qué sucederá si las instancias encargadas de verificar este aspecto concluyen que un territorio indígena no está siendo adecuadamente utilizado.

Hasta ahora no existen evidencias reales que muestren que la LMT será utilizada como una herramienta para priorizar despóticamente los intereses del Estado sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas, pero la redacción de algunos de sus artículos y la falta de precisión de otros es una peligrosa alerta.

Consideraciones finales.

1. En Bolivia la Función Social y su variante denominada Función Económica Social son los institutos jurídicos que regulan la tenencia y uso de la tierra, teóricamente el control de su cumplimiento debería permitir alcanzar la equidad en la tenencia de la tierra, eso fue lo que proyectó la Ley de Reforma Agraria en 1953 estableciendo que la tierra debía cumplir una función útil para la colectividad, lo propio ocurrió con la Ley INRA que determinó que la tierra debe cumplir una Función Social en procura de alcanzar el bienestar y desarrollo de los propietarios, pero ninguna de estas leyes tuvo la virtud de ligar inequívocamente el incumplimiento de la FES a la reversión de la tierra. Como resultado de esta indecisión conceptual, la Reforma Agraria fue un proceso imperfecto y manipulable.
2. La Ley de Reconducción Comunitaria (modificatoria de la Ley INRA) es un mecanismo que redefine efectivamente el nexo entre incumplimiento de la FS y reversión apoyada en la renovada CPE; no obstante, el avance normativo quedó enterrado por la inserción del concepto de irretroactividad de la ley que impiden su limpia aplicación, por lo que la única vía para eliminar el latifundio es el control de la FES. Este control siempre fue sutilmente esquivado por los latifundistas que encontraron modos para evadir la ley, primero haciendo que los impuestos por la tierra se transformen en una falacia a través de la figura del auto avalúo, luego disfrazando el acaparamiento valiéndose de subdivisiones mañosas camufladas en el mercado ilegal y ahora arrendando sus tierras, sobre todo a extranjeros, como una forma de mostrar el uso práctico de la tierra. Como consecuencia el latifundio continúa siendo un problema estructural.
3. La expropiación también es un mecanismo que regula la tenencia de la tierra pero con el objetivo de priorizar el interés colectivo, este propósito estuvo presente desde la misma creación de la República. Hoy la expropiación amplió su ámbito de aplicación ya que no sólo tiene el objetivo de recuperar tierras con el fin de precautelar el interés colectivo sino además ayudar a combatir el problema del minifundio, pero la ausencia de políticas claras para enfrentar la situación de nueva ruralidad, multi actividad, doble residencia, agricultura a tiempo parcial, envejecimiento de la población rural, son aspectos que frenan la acción del Estado y devela las limitaciones institucionales para la gestión del problema.
4. Los derechos agrarios indígenas establecidos en la CPE son conquistas que no tienen comparación en la historia nacional ni en el ámbito internacional. Se reconoce, protege y garantiza su existencia declarando sus territorios indivisibles, imprescriptibles, inembargables, inalienables e irreversibles, pero muchos de estos preceptos no se cumplen. Existen leyes (Ley INRA, la Ley del Medio Ambiente, entre otras) que desarrollan eficientemente la Constitución pero falta voluntad política. Lo ocurrido en el TIPNIS es una demostración de que ahora los derechos de propiedad sobre los territorios indígenas se asientan sobre apariencias legales que fácilmente pueden ignorarse. No cabe duda que la visión del gobierno en torno al tema indígena ha cambiado ante la necesidad de obtener

recursos por la explotación de materias primas, de esa forma la visión desarrollista dirigida por el gobierno tiende a atentar contra los derechos adquiridos por los pueblos indígenas. La Ley de la Madre Tierra parece afirmar este propósito pues crea mecanismos y condiciones para que el Estado retome el control de los recursos naturales existentes dentro y fuera de las territorios indígenas y allana el camino para que el poder central intervenga con proyectos, programas planes y leyes sin más argumentos que la necesidad de promover el desarrollo integral del pueblo boliviano.

5. En Bolivia se evidencia que el viejo postulado marxista tiene plena vigencia: *“El derecho es la expresión de la clase dominante erigida en ley”*. Históricamente nuestras leyes mantuvieron los derechos de propiedad entre lo formal y lo legítimo, en esta ambivalencia la ley siempre se presentó como la herramienta de cambio; pero, terminó instrumentalizando los intereses de los gobernantes de turno quienes interpretaron lo formal olvidando lo legítimo. Los derechos indígenas conquistados en la Constitución de 2009 han sido recortados por la Ley de la Madre TIERRA apenas un par de años después de ser promulgados. Lo paradójico es que esta doble acción fue ejecutada por el mismo gobierno.

Bibliografía

- Andaluz Westreicher, Antonio y Andaluz Vegacenteno, Horacio (2007) **“El caso de la ley de reconducción de la reforma agraria”**. Santa Cruz, Editorial El País.
- Colque Gonzalo (2009). **“Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina”**. La Paz, Fundación TIERRA.
- Cordero Carrafa. Carlos (2007). **“La Constitución Política del Estado. Comentarios Artículo por Artículo”**. La Paz, Fundación Konrad Adenauer Stiftung – KAS.
- Urioste Miguel y otros (2007). **“Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia”**. La Paz, Fundación TIERRA.
- Urioste, Miguel y Kay, Cristóbal. (2005). **“Latifundios, avasallamientos y autonomías. La Reforma Agraria inconclusa en el Oriente”**. La Paz, Fundación TIERRA.
- Urioste, Miguel (2006). **“La Revolución Agraria de Evo Morales”**. La Paz, Fundación TIERRA
- Fundación TIERRA (2011) **“Informe 2010. Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama”**. La Paz, Fundación TIERRA.

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).
- Constitución del Estado de Bolivia (1967).
- Ley 3464. (1953). Ley de Reforma Agraria.
- Ley 1333. (1992). Ley del Medio Ambiente.
- Ley 1715. (1996). Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria.
- Ley 3545. (2007). Ley de Reconducción Comunitaria de Reforma Agraria.
- Ley 1700. (1996). Ley Forestal.
- Ley 1777. (1997). Código de Minería.
- Ley 031. (2010). Ley Marco de Autonomías y Descentralización – Andrés Ibáñez.
- Ley 180. (2011). Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure – TIPNIS.
- Ley 222. (2011). Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del TIPNIS.
- Sentencia Constitucional Plurinacional 0300/2012. Tribunal Constitucional Plurinacional.