

## 5. La aplicación y cumplimiento de la Ley INRA, el Decreto Reglamentario y las disposiciones administrativas conexas en el proceso de saneamiento de tierras

---

Como se ha podido apreciar, el proceso de investigación que ha incluido el seguimiento a la III Marcha y las diversas reuniones realizadas para revisar el cumplimiento a los acuerdos firmados el 15 de julio en Montero, han contribuido a contar con una visión más completa y amplia de la problemática relacionada con la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la Ley INRA, su Reglamento y las disposiciones administrativas conexas.

Por otra parte, el caso presentado por la CIRABO ha permitido obtener una visión más precisa de la problemática que afecta a pueblos indígenas del norte amazónico; pero además ampliarla hacia el conjunto de pasos procedimentales, de aplicación y cumplimiento de las normas que están afectando y vulnerando los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, relacionadas con el saneamiento, la Ley INRA y sus normas conexas.

Ahora, luego de haber visualizado el panorama general de la problemática y haber establecido un diagnóstico completo de los asuntos que afectan los derechos de dichos sectores (que están obstaculizando el cumplimiento efectivo de las normas agrarias y la Ley INRA); se desarrollará un punteo de aquellos aspectos y factores que entorpecen el cumplimiento, aplicación y ejecución del proceso de saneamiento, vulneran los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas y no responden al marco normativo vigente en materia agraria.

Este punteo está orientado a señalar aquellas anomalías, irregularidades y problemas que ha sido posible identificar a lo largo de la

investigación, y que están impidiendo y afectando el cumplimiento de la ley y el saneamiento que se ejecuta en las tierras bajas del Oriente. Aunque la identificación de los problemas no es completa, puesto que se trata de un proceso muy dinámico y cambiante; sin embargo, este aporte ha sido orientado a coadyuvar en la resolución y corrección de aquellos factores que entorpecen y retrasan el proceso, afectan los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, e incumplen y distorsionan el marco normativo vigente en materia agraria del país.

### **5.1 El Territorio Indígena Multiétnico II (TIM II): irregularidades y anomalías en la aprobación, aplicación y cumplimiento de normas y procedimientos agrarios**

El acápite ha sido ordenado de la siguiente manera: en principio se expone de manera sintética la irregularidad o anomalía identificada en el proceso de saneamiento de la TCO TIM II; luego se desarrolla la argumentación que fundamenta y explica el asunto (incluyendo mención sobre documentación de respaldo disponible), para finalmente incluir un comentario específico sobre el descargo oficial obtenido de los organismos estatales a los que se realizó requerimiento de información. De esta forma se espera facilitar una mejor visualización de las irregularidades y anomalías identificadas en el saneamiento de la mencionada TCO.

- *Emisión y aplicación de procedimientos y Resoluciones Administrativas del INRA nacional y departamentales, que no se adecuan al ordenamiento legal vigente.*

En términos generales, esta irregularidad ha provocado las siguientes contravenciones que se contraponen a las disposiciones normativas y procedimentales vigentes en materia agraria, que han afectado el saneamiento de tierras:

- a) Incumplimiento y distorsión de los pasos procedimentales de saneamiento que están expresamente establecidos en la Ley INRA y su Reglamento;
- b) No respeta la jerarquía jurídica e introduce irregularmente disposiciones que están al margen de lo establecido en la Ley INRA;

- c) No se da cumplimiento ni se aplica el derecho de consulta y participación a pueblos indígenas y comunidades campesinas que está estipulado en el Convenio 169 de la OIT (Art. 6), ratificado por Ley 1257 de 1991; ni tampoco el de protección de derechos de propiedad establecido en el Art. 14 numeral 2 del mismo Convenio de la OIT.

Dichas irregularidades han sido establecidas en las siguientes Resoluciones Administrativas del INRA:

- a) *Resolución Administrativa INRA - Beni 006/98*, de 28 de agosto de 1998, por la cual se autoriza la recepción de documentación agraria de terceros hasta la fase de pericias de campo. La documentación recibida sirve de prueba y respaldo para la determinación de derechos de propiedad.

Con este instrumento administrativo se validaba irregularmente la recepción de documentos hasta la fase de pericias de campo, siendo que el reglamento fija un término perentorio de 30 días a partir de la emisión de la Resolución Instructoria. Por tanto, se contraviene lo dispuesto en el Art. 190, parágrafo I, inciso d) del Reglamento de la Ley INRA (D.S. 24784), que se encontraba en vigencia. Es importante anotar que la Resolución Administrativa ampliaba plazos sin asidero legal y facilitó el apersonamiento fuera de término de 32 nuevos predios, cuya superficie alcanza a 70.849 has. Es decir, facilita la “aparición” de varios y nuevos propietarios, que sobrepasan ampliamente los originales 20 identificados en archivos del INRA. Por otra parte, al fijarse la fase de pericias de campo como plazo para la presentación de documentación, sabiendo que ésta puede extenderse por varios meses, la arbitrariedad de la medida se une con el favorecimiento a intereses de terceros. Dicha Resolución sólo fue conocida por la CIRABO y las comunidades de la TCO Multiétnico II, en julio de 1999, habiéndose emitido sin la notificación debida en concordancia a los Arts. 51-52 del Reglamento de la Ley INRA.

Como respaldo de estas irregularidades se ha recopilado la siguiente documentación:

- La Resolución Administrativa 006/98 de INRA Beni;
  - Edicto de citación y apersonamiento para la presentación de documentos de acreditación de derechos agrarios (sólo figuran 52 beneficiarios el 22 de junio de 1998).
  - Las Actas de apertura de libros para apersonamiento y presentación de documentos entre julio del 98 y julio del 99 (en los que ya es posible contabilizar más de 120 apersonamientos);
  - Listado de predios de terceros con superficies muy superiores a las establecidas en documentación presentada al momento de apersonarse.
- b) *Resolución Administrativa INRA - Beni 002/99*, de 24 de febrero de 1999, que establece retorno excepcional a las áreas 1 y 2 de TCO TIM II para realizar pericias de campo de predios que antes ya fueron declarados como abandonados. Es decir, determina el retorno excepcional a predios de terceros para pericias de campo y facilita la medición de dichos predios, con superficies superiores a lo establecido en documentación agraria curante.
- El instrumento administrativo favorece la medición, delimitación y establecimiento de superficies en predios y tierras, cuyas extensiones o tipo de uso, no concuerdan con lo declarado y establecido en las fichas catastrales y documentos presentados.
- La Resolución Administrativa 002/99 del INRA - Beni, permite la realización de un procedimiento excepcional para retornar al TCO Multiétnico II, con el objeto de realizar nuevas pericias de campo en predios que ya fueron objeto de esa actuación. Ello supone volver a considerar predios para el saneamiento de tierras, siendo que anteriormente fueron declarados como abandonados.
- Junto a ello, la realización extraordinaria de pericias de campo implicó un trato excepcional y preferente para predios de particulares (al margen de lo contemplado en el Reglamento de la Ley), y también (al realizar una medición por encima de lo establecido en la documentación presentada) se avaló una ampliación extraordinaria de la extensión territorial de los mis-

mos, que no corresponde a las superficies consignadas en los documentos de titulación. Este procedimiento administrativo excepcional, vulnera lo establecido en el Art. 192, parágrafo I en sus incisos a) y d) del D.S. 24784 que reglamentaba la Ley INRA.

En base a dicho instrumento se realizó la medición de predios que previamente fueron declarados como abandonados. Cinco grandes propiedades (incluida la del senador Peter Hecker), sumaron un total de 29.874 has. de exceso en relación a las superficies establecidas en títulos y otros documentos agrarios presentados. Además, la medición fue realizada fuera de los plazos establecidos por ley.

*Como base y fundamento de las afirmaciones realizadas, se ha recopilado la siguiente documentación:*

- Resolución Administrativa INRA-Beni 002/99;
  - Los sucesivos edictos para apersonamiento y cronogramas que el INRA Beni emite desde el mes de junio de 1998, hasta marzo del año 2000, para la realización de pericias de campo.
  - Listado de predios de terceros favorecidos con mediciones de superficies superiores a las establecidas en documentación presentada al momento de apersonarse.
- c) *Resolución Administrativa INRA-Nacional 184/99* de 2 de diciembre de 1999, que aprueba criterios y parámetros para la verificación de la FES en el proceso de saneamiento de tierras. La aprobación de esta Resolución Administrativa está en contraposición a lo establecido en la Ley 1715, en lo referido a:
- a) Plazos para alegar derechos de terceros.
  - b) La forma de establecer la Función Económico Social de los predios (que es modificada con la sola presentación de un plan de manejo de bosques) y
  - c) La distorsión de parámetros para los casos de la mediana y gran propiedad en el proceso de saneamiento.

Este instrumento administrativo no es armónico con el Art. 41, parágrafo I y numerales 3 y 4 de la Ley INRA, distorsionando y

modificando parámetros referidos a la mediana y gran empresa. Introduce la presentación del Plan de Manejo (por terceros), como criterio de cumplimiento de la FES, siendo que éste es un instrumento de carácter forestal (no agrario), que no puede justificar titularidad agraria. También amplía arbitrariamente plazos y oportunidad para alegar derechos de terceros. (Ejemplo: presentación de planes de manejo hasta la exposición pública de resultados, siendo que debía efectuarse en periodo de campaña pública. Ello vulnera lo dispuesto por la Resolución de Inmovilización de las TCOs). Finalmente, tampoco es congruente con el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Ley 1257, que en su artículo 6 establece el derecho de consulta y participación de pueblos indígenas y comunidades campesinas, toda vez que se prevean medidas legislativas y administrativas que puedan afectarles.

*La documentación que respalda a las irregularidades señaladas es:*

- Resolución Administrativa del INRA Nacional No. RES. ADM. 184/99 de 2 de diciembre;
- Carta de la CIRABO de 13 de diciembre, rechazando y desconociendo el mencionado instrumento;
- Documento de Propuesta Complementaria para Verificación de la FES, presentada por la CIRABO en el marco del trabajo técnico conjunto para consensuación de criterios que se realizaba con el INRA, pero que finalmente fue ignorado y desechado en forma unilateral (noviembre 1999).

## Comentario

Como descargo al Requerimiento de Informe Escrito<sup>44</sup> que se hizo llegar al INRA Nacional, el Director Nacional afirma que: “hasta la fecha, en el INRA no se presentaron impugnaciones con relación al cumplimiento de normas y regulaciones en el proceso de saneamiento de

---

44 Se trata de un recurso utilizado por el Defensor del Pueblo (establecido en la Ley 1818), para requerir y demandar información a los organismos e instituciones del Estado, cuyo valor radica en el carácter oficial del requerimiento y su respuesta.

Tierras Comunitarias de Origen, por parte de los pueblos indígenas y originarios de la región amazónica del país”.

Estas afirmaciones contradicen los diferentes planteamientos que las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas presentaron a consideración del gobierno y el INRA. Inclusive ignora el tratamiento, discusión y consenso alcanzados con el INRA y que fueron relegados y/o sustituidos con otros que no guardaban relación con lo concertado. Es el caso por ejemplo del Reglamento de la Ley INRA, los criterios para la verificación de la FES, los parámetros para la realización de estudios de necesidades espaciales, etc. Ello explica la impugnación a la aplicación de los procedimientos y las normas que se plantea a través de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.

- *Incumplimiento de plazos establecidos por Ley, Decretos Supremos, disposiciones administrativas y compromisos gubernamentales establecidos en Actas y Convenios firmados, para realizar el saneamiento de tierras en sus modalidades de SAN-TCO y SAN-SIM.*

Esta irregularidad está reflejada en varios instrumentos normativos y administrativos cuyas fechas y plazos son absolutamente dispares y entre los que se puede mencionar (como ejemplo) a los siguientes:

- Las cláusulas segunda y tercera de las Disposiciones Transitorias de la Ley INRA, que fue promulgada en octubre de 1996, donde se establecía la titulación inmediata de las 4 TCOs reconocidas mediante Decretos Supremos de 1992; la titulación a un plazo de 60 días de las TCO Yuqui, Araona y TIPNIS; la emisión a 90 días de las Resoluciones de Inmovilización para las 16 demandas presentadas y su titulación “en el término improrrogable de 10 meses, computables a partir de la publicación de la Ley”. (Este plazo se cumplió el 18 de agosto del año 1997).
- La Resolución Determinativa de área de saneamiento de TCO No. R-ADM-TCO-001-98, de 25 de febrero de 1998 del INRA, por la que se instruye el saneamiento de la TCO TIM II, cuando a esa fecha ya debía haberse cumplido su titulación.
- El Convenio de financiamiento no reembolsable entre FONAMA/ PRODESIB y el INRA, por el cual (al margen de proveer un

financiamiento total de \$us. 954.000 para realizar el saneamiento de las TCO TIM II, Chimanes y TIPNIS), establece un plazo de 18 meses para efectivizar el saneamiento de las 3 TCOs.

- El Decreto Supremo 25848 de 18 de julio de 2000, modificatorio del Reglamento de la Ley INRA, en cuya Disposición Transitoria Primera, fija como área de SAN-SIM de oficio al norte Amazónico del país y la Provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, estableciendo plazos de 1 y 3 años para concluir el proceso de saneamiento en las provincias y departamentos especificados. A más de 4 años de establecido el plazo improrrogable de saneamiento, éste no ha sido cumplido.
- El Cronograma y Plan de Saneamiento de Tierras para la gestión 2000 del INRA que ha sido publicado en el Atlas de los territorios Indígenas de Bolivia, en su edición de junio de 2000 (y que evidentemente muestra un calendario de saneamiento de TCOs que no coincide con los anteriores instrumentos).
- El Acta de Resoluciones adoptadas en fecha 12 de septiembre de 2000 en reunión realizada en Palacio de Gobierno para evaluar el cumplimiento del Convenio de Montero, por el cual el INRA se comprometía (a pesar de que ya habían transcurrido 4 años de los plazos originales establecidos) a emitir las Resoluciones de Dotación y Titulación de las TCOs de Monteverde y Lomerío, en un plazo que no excedía el 16 de Octubre del año 2000.

## Comentario

Como respuesta al Requerimiento de Informe Escrito que el Defensor del Pueblo hizo llegar al INRA, su Director Nacional envió un cronograma de avance del proceso de saneamiento de TCO de todo el país, incluidas las Resoluciones Administrativas (determinativas, aprobatorias y modificatorias) emitidas en atención al D.S. 25848 que surge como consecuencia de los acuerdos firmados por el Gobierno en la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.

La información facilitada por el INRA como descargo, no altera los desfases, cambios y retraso que se ha podido comprobar con los anteriores ejemplos. Tampoco hace ningún comentario respecto de los cronogramas observados, los compromisos firmados, los plazos esta-

blecidos por ley que no han sido cumplidos; y menos sobre el grado de avance alcanzado en este proceso.

- *Realización y facilitación de trámites y procedimientos irregulares, que están al margen de las normas en vigencia y fuera de la competencia de autoridades que los ejecutan.*

En el proceso de saneamiento de tierras que se realiza en la región amazónica del país, se han presentado una diversidad de casos que ejemplifican las irregularidades mencionadas. Por ejemplo, se puede mencionar:

- a) El entorpecimiento y retardación de trámites, cambio de razón social y cobro arbitrario de dineros en la tramitación y obtención de Personalidad Jurídica de organizaciones campesinas y de pueblos indígenas. En este campo, el entorpecimiento y retardación de los trámites de Personería Jurídica de OTBs, como medio para impedir el acceso a la tierra y el saneamiento de las TCOs, ha dado lugar a que las autoridades asignen arbitrariamente una razón social que no corresponde a la solicitada, ni al status organizativo de los solicitantes. De esa forma, no solo se ha provocado la interposición de amparos constitucionales en contra de prefecturas buscando restituir la razón social correspondiente; sino que se ha dilatado la oportunidad para que las comunidades campesinas y pueblos indígenas puedan tramitar sus demandas de saneamiento.
- b) La aceptación y declaración de procedencia de amparos administrativos relacionados con trámites agrarios que se presentan en fiscalías, que no tienen competencia ni jurisdicción en la materia. Este recurso que no cuenta con asidero legal alguno, ha sido frecuentemente utilizado por personas que generalmente han hecho prevalecer sus influencias políticas o económicas.
- c) La ejecución y aplicación de procedimientos administrativos y de saneamiento en forma irregular o arbitraria, no sujetándose a normas y regulaciones establecidas, o que se imponen al margen del conocimiento y consenso de los afectados (en este caso de los pueblos indígenas), es otra de las formas de trans-

gresión en el proceso de saneamiento de tierras. En este caso, el incumplimiento y/o distorsión de reglamentos y procedimientos establecidos para las diversas fases del proceso de saneamiento, se puede establecer con los siguientes ejemplos: determinaciones de superficie para establecer la Función Económico Social (FES), que mezcla funciones con derechos de vía, servidumbres ecológicas, etc.; distorsiones en la determinación de periodos de cumplimiento de una determinada función en los predios (desarrollo forestal, ecoturismo, conservación), que afecta la definición de la FES; alteración de superficies para el establecimiento de la FES; la homologación de procedimientos (por ejemplo para concesión forestal o determinación de la Función Económico Social de un predio), que están en contra de lo estipulado en las leyes y reglamentos vigentes.

*Ejemplo de las irregularidades señaladas, dando curso a trámites de personalidad jurídica viciados, es el caso de la Comunidad Palestina en Cobija, Pando.*

El caso está relacionado a la emisión de una doble Personalidad Jurídica otorgada por autoridades de diferentes gestiones de la Prefectura de Pando y que están fechadas en el mismo mes y año, favoreciendo intereses de terceros, en desmedro de trámites realizados con anterioridad por la comunidad indígena de Palestina. Sucede que los representantes indígenas de esta comunidad, reclaman y denuncian la tramitación dolosa y la entrega de Personalidad Jurídica (a pesar de los reclamos y representaciones realizadas) a personas particulares (supuestos propietarios de un predio que tuvo permanentes conflictos en el proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II) y que podían utilizar dicho instrumento con fines personales, causando daño a los derechos de la comunidad indígena Palestina.

## Comentario

Resultado de las denuncias y demandas presentadas al gobierno en el curso de la III Marcha y como consecuencia del seguimiento al cumplimiento del Convenio de Montero, firmado el 15 de julio de 2000, el Ministerio de la Presidencia emitió disposiciones relacionadas con

las irregularidades mencionadas en el acápite, buscando evitar que se sucedan y se repitan en el futuro. Específicamente emitió Instructivo Ministerial de 14 de julio de 2000, por el que se “ordena el apoyo inmediato de los agentes de la fuerza pública, para el efectivo cumplimiento de dichos fallos administrativos” (relacionados al desalojo con apercibimiento de lanzamiento en predios agrarios que cuenten con Resolución emitida por el INRA). También se emite la Resolución Ministerial No. 035/2000 del Ministerio de la Presidencia en fecha 14 de Julio, por la que se instruye el reconocimiento y entrega de Personalidad Jurídica a Ayllus, Capitanías, Cabildos, Pueblos y comunidades indígenas y campesinas, de acuerdo a las formas, requisitos y procedimientos señalados en la mencionada Resolución Ministerial.

A pesar de ello, en algunos casos y durante el mismo proceso de seguimiento realizado en reuniones sostenidas en Palacio de Gobierno, se ha insistido que a pesar de las medidas tomadas, continuaban produciéndose las anomalías denunciadas (específicamente relacionadas con la Personalidad Jurídica y la admisión en fiscalías de recursos administrativos relacionados con temas agrarios).

- *Parcialización y favorecimiento a grupos de interés y poder (económico o político), al margen del ordenamiento legal y distorsionando disposiciones regulatorias vigentes.*

La necesidad de reordenar el caos generado por el antiguo Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), así como de generar un proceso ágil, transparente y equitativo en la redistribución de tierras, ha sido una de las razones fundamentales que originaron la reforma de la Ley de 1953, para dar lugar a la llamada Ley INRA de 1996.

A pesar de los avances legales (que muchos especialistas señalan como la ley agraria más avanzada a nivel latinoamericano), su aplicación en el proceso de saneamiento, está contrayendo diverso tipo de vicios e irregularidades como el que se señala en este acápite.

Vicios en la ejecución de pericias de campo; agilización y atención preferente de trámites de saneamiento a pedido de parte (en la que se incluye la contratación de empresas cuyos dueños están relacionados o son parte de los demandantes); ampliación de superficies de predios de terceros al margen de lo establecido en

documentación agraria y que reduce la superficie demandada para TCOs; emisión de disposiciones administrativas contrarias a las normas vigentes; admisión de amparos administrativos presentados en fiscalías a favor de grandes propietarios, que son tramitados al margen de la jurisdicción y competencia agraria de estas instancias judiciales, etc., son algunas de las formas cómo se manifiestan dichas anomalías.

*Una muestra de estos extremos se refleja en la siguiente documentación:*

- Resolución Administrativa INRA - Beni TCO/BN/001/98 de 17 de agosto de 1998;
- Informe técnico-jurídico presentado por el Dr. Germán Rivero Talamas, abogado de SAN-TCO del INRA - Beni, de 13 de noviembre de 1998;
- Resolución Administrativa de INRA - Beni SAN-TCO No. 001/2000 de enero del 2000;
- Resolución Administrativa de INRA - Beni No. R-ADM-TCO 003/2000, de 3 de marzo de 2000.

Esta documentación muestra cómo a pesar de haberse determinado irregularmente el retorno excepcional para pericias de campo en predios de terceros; haberse realizado una extraordinaria campaña pública de citación efectuada para favorecer otros intereses en el proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II; pero además yendo en contra de un informe técnico-jurídico que sugería no retornar a la propiedad La Exaltación (perteneciente a un Senador de la República), puesto que se había abundado en reiteradas citaciones para realizar las pericias de campo; el INRA Beni decide emitir una Resolución Administrativa expresa para ejecutar las pericias de campo en dicha propiedad particular. La documentación también incluye otra Resolución Administrativa que rechaza el recurso de revocatoria presentado por la CIRABO y ratifica los términos de aquella que favorece intereses de una persona particular.

## **Comentario**

La información y los descargos proporcionados por la Dirección Nacional del INRA ha omitido la presentación de todas las resolucio-

nes e información solicitada que, como se puede apreciar en el desarrollo del acápite, ha sido aprobada por la Dirección Departamental de Beni. A pesar de que la información y documentación presentada haya sido incompleta y parcial; la investigación realizada ha permitido obtener la documentación que da cuenta de las irregularidades señaladas en el acápite.

- *Aprobación y emisión de disposiciones que responden a la presión y los conflictos de orden social.*

El proceso de aplicación y cumplimiento de las normas tiene un carácter dinámico, puesto que es precisamente en este ejercicio donde se establecen sus limitaciones y la real adecuación y correspondencia entre el espíritu de la ley y la realidad.

Por ello se conviene en que toda ley es perfectible y sujeta a modificaciones y cambios.

En el caso de las normas agrarias en vigencia (específicamente de su Reglamento y las Disposiciones Administrativas del INRA), las organizaciones campesinas e indígenas de las tierras bajas del país, fueron planteando y haciendo conocer sus críticas, observaciones y propuestas, orientadas a mejorar dichos instrumentos y su aplicación (principalmente relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras).

Dichos planteamientos fueron elevados a conocimiento de las autoridades gubernamentales y del INRA, pero no fueron atendidos en su oportunidad, o se dilató su tratamiento en forma indefinida. Esta situación explica el surgimiento de protestas y movilizaciones.

Al margen de las irregularidades identificadas más arriba; el INRA, junto a otras instancias gubernamentales, también procedió a emitir instrumentos administrativos resultantes de la presión ejercida por las movilizaciones campesinas e indígenas, pero que pudieron ser consideradas y resueltas con la anticipación necesaria, evitando los conflictos que se presentaron.

Dicha actuación, que no condice con un desempeño responsable y serio; es una muestra de la aprobación de disposiciones que responden a la presión social ejercida sobre el Poder Ejecutivo, antes que a políticas públicas definidas. Ello permite formular las siguientes preguntas:

- ¿Por qué el INRA y el gobierno decidieron esperar el surgimiento de conflictos nacionales para dar curso a las demandas cuyos planteamientos pudieron haber sido resueltos con anticipación?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno reconocen la justeza y propiedad de las observaciones planteadas por las organizaciones indígenas y campesinas, sólo cuando se presenta una situación de crisis y presión social?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno retrasan la resolución de los planteamientos y demandas de pueblos indígenas y comunidades campesinas, afectando el proceso de saneamiento, sabiendo que existen plazos perentorios fijados por ley?;
- ¿Por qué el INRA y el gobierno deciden aprobar y emitir normas e instrumentos regulatorios que están en contra de los consensos previamente establecidos y que posteriormente deben corregir frente a las presiones y conflictos que se generan precisamente por esas incongruencias?. (Cfr.: Decreto Supremo Reglamentario de la Ley INRA No. 25763; Resolución Administrativa del INRA 098/99 para la identificación de tierras fiscales; Resolución Administrativa del INRA 184/99 que fija parámetros para la verificación de la FES).

Para poder apreciar el desenvolvimiento sujeto a presiones que tuvo el gobierno y el INRA, observemos los siguientes aspectos:<sup>45</sup>

- a) Antes de la firma del Convenio de Montero el 15 de julio de 2000 y anunciada ya la realización de la III Marcha; el INRA emitió Resoluciones Administrativas que buscaban responder a las demandas de campesinos, indígenas y colonizadores del

---

45 Se sugiere revisar el Convenio de Montero de 15 de julio de 2000 y la documentación oficial emitida que atendía las demandas de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. El contenido de estos documentos es muy elocuente respecto del tema que se discute en este acápite. Hay que tomar en cuenta que junto a la presión social ejercida en ese momento, también se produjo un intercambio de comunicaciones que antecedieron a los acuerdos finales y en las que se ofrece cumplir con algunos planteamientos realizados (firmada por el Director Nacional del INRA) y de rechazo a dichos ofrecimientos (firmada por los dirigentes de la III Marcha).

Oriente<sup>46</sup>. Estos instrumentos luego son recogidos en el Decreto Supremo modificatorio del Reglamento de la Ley INRA; sin embargo, muestran cómo el INRA actuó de manera discrecional, respondiendo a presiones sociales.

- b) Entrega de Informe de Necesidades Espaciales (VAIPO), de TIM II (que corrigiendo anterior informe, recomendaba la titulación de las originales 441.000 has. inmovilizadas) y Lomerío (cuya superficie recomendada para titulación llegó a 380.000 has. que supera la superficie originalmente demandada), cuyos documentos fueron entregados en la fecha misma de la suscripción del Convenio.

Debe puntualizarse sin embargo, que en el caso de la TCO TIM II, el Informe de Identificación de Necesidades Espaciales debió haber sido presentado en el mes de septiembre de 1998 (y no en julio de 2000), si efectivamente se hubiese cumplido con el plazo de 180 días establecido en el Reglamento de la Ley INRA, cuyo término debía correr desde que el Director del INRA emitió la Resolución Determinativa de área de saneamiento en el mes de marzo de 1998.

## Comentario

Bajo los términos anteriormente analizados, este tipo de anulaciones y cambios de normas y procedimientos de saneamiento ejercidos por presión, provocan confusión, uso arbitrario y atentan contra la transparencia y celeridad de los procesos en marcha, haciendo que el tratamiento de los diversos casos sean manejados discrecionalmente. Con ello, la seguridad jurídica, los pasos procedimentales y normativos con reglas claras de juego, también son afectados.<sup>47</sup>

- *Falta de funcionamiento de la CAN y las CAD, incumpliendo lo establecido en las normas agrarias.*

46 Ver: inciso g) de las páginas 41 y 42 de este mismo documento donde se detallan las disposiciones administrativas aprobadas.

47 Referencias adicionales para el año 2000 sobre disposiciones atentatorias al marco legal y conflictos de tierras en la región Oriental de Bolivia, pueden ser encontradas por ejemplo en: Periódico La Razón de fechas 16, 19, 23 y 27 de marzo y los boletines 18 y 19 del FOBOMADE.

Tomando en consideración que la aplicación de Ley INRA y el proceso de saneamiento de tierras han dado lugar al surgimiento de conflictos y movilizaciones de la magnitud de la III Marcha o los bloqueos de septiembre de 2000, parece claro que el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Nacional y Departamentales, podrían ser una invalorable contribución para:

- a) Crear los espacios de discusión y participación de todos los sectores relacionados con la problemática agraria, que harían posible el logro de consensos y concertación;
- b) Otorgar la transparencia necesaria a la aplicación y cumplimiento de la ley agraria y sus disposiciones colaterales;
- c) Evitar la discrecionalidad y el manejo arbitrario del proceso de saneamiento y la aplicación de las normas;
- d) Respetar y cumplir con la responsabilidad y las atribuciones que las normas asignan a dichas comisiones nacionales y departamentales.

A pesar de existir limitaciones en la normativa que las regula (como por ejemplo sobre su capacidad de decisión o la representatividad que algunas organizaciones e instituciones participantes que se encuentran sujetas a cambios periódicos que no le garantizan continuidad, y que evidentemente debería buscarse que sean corregidas y mejoradas a través de los instrumentos legales que correspondan), la CAN y las CAD's son instancias cuyo funcionamiento es clave para un cumplimiento adecuado de la legislación agraria.

Al respecto, la creación y funcionamiento de organizaciones ad-hoc (como las comisiones interinstitucionales de saneamiento) que se han establecido principalmente en las regiones orientales de las tierras bajas, si bien son un instrumento invalorable para colaborar y apoyar el proceso de saneamiento de tierras (e inclusive para proveer los medios, el apoyo técnico y financiero a ese propósito), no debería sustituir a las Comisiones Agrarias que están instituidas por norma, precisamente para atender estos aspectos.

## Comentario

El informe presentado por el Director Nacional del INRA señala que: “la información con el detalle solicitado, respecto al funcionamiento

de las Comisiones Agrarias Departamentales del Beni y Pando, corresponde ser evacuada por los responsables de dichas instancias, sin embargo de la información obtenida por las Direcciones Departamentales señaladas se conoce que ambas CADs se encuentran conformadas de acuerdo a ley, con una participación paritaria de representantes del gobierno y la sociedad civil”.

Esta respuesta no menciona a la CAN (que está directamente relacionada con el INRA Nacional) y tampoco hace referencia al funcionamiento efectivo de las comisiones departamentales. Es claro que las CAD's pueden estar conformadas; sin embargo ello no responde ni resuelve el asunto relacionado con el funcionamiento de estas instancias establecidas por ley, que es precisamente lo que efectivizará un cumplimiento cabal de las disposiciones. No basta que las Comisiones Agrarias Departamentales hayan sido conformadas, si ellas no funcionan para cumplir con sus atribuciones.

- El asunto de *los costos y la disponibilidad de financiamiento para la realización del saneamiento*.

El proceso de saneamiento de tierras del país es una tarea que trasciende lo estrictamente económico. Se conviene por tanto, que su realización debería estar medida no tanto por los costos y la necesidad de financiamiento que se requiere para cumplirlo, sino mas bien por la significación y aporte que representará para la seguridad jurídica, el ordenamiento agrario del país, la redistribución equitativa de las tierras y el conocimiento cabal y apropiado de cuál es la situación real del mapa de tierras y el uso que se está dando a los recursos naturales y el suelo. Es tan importante este proceso para el país, que la cooperación internacional ha decidido apoyar esta iniciativa con gran parte de los recursos que se necesitan.

A pesar de ello, se han planteado observaciones y denuncias que empañan la ejecución del proceso de saneamiento. Por ejemplo, es importante hacer mención a los siguientes reclamos:

- La contratación (avalada por el INRA) de empresas consultoras privadas (con conflicto de intereses por pertenecer y/o estar relacionadas con el saneamiento de tierras), que encarecen el proceso y realizan un trabajo inequitativo, dirigido a beneficiar intereses determinados.

- Los procesos relacionados con saneamiento simple a pedido de parte, son agilizados y concluidos rápidamente.
- Arguyendo vicios u otro tipo de observaciones, el INRA ha procedido a anular etapas de saneamiento que ya se habían cumplido, obligando a repetir procedimientos, duplicar esfuerzos y desperdiciar recursos y tiempo.
- El saneamiento simple de oficio y el saneamiento de TCOs no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con el cronograma, los acuerdos establecidos y los plazos fijados por ley. Esto afecta los calendarios establecidos, así como la credibilidad, oportunidad y celeridad necesarios.
- Los recursos destinados al saneamiento simple de oficio y de las TCOs es utilizado a favor de terceros y/o se encarece innecesariamente cuando:
  - a) Se realizan pericias y mediciones fuera del plazo establecido y de las superficies de los territorios determinados en las demandas;
  - b) Se retrasa o altera el cumplimiento de procedimientos para favorecer a terceros;
  - c) Se incumplen y alargan los calendarios y cronogramas en sus diferentes fases de ejecución;
  - d) Se emiten y aprueban procedimientos que burocratizan y retardan el proceso; etc.
- Los recursos siempre serán insuficientes y reducidos, al retrasarse el proceso, alargarse los procedimientos e incumplir los calendarios y cronogramas. En realidad lo que sucede es que el financiamiento disponible es gastado en el proceso de alargamiento de las tareas, antes que en el costo mismo de su ejecución efectiva.
- Se encarece y duplica esfuerzos en el proceso de saneamiento de tierras, debido al incumplimiento de calendarios y una mala programación de tareas.

*Para ejemplificar los retrasos y el incumplimiento de calendarios que afectan al uso de los recursos financieros disponibles y promueven el*

*encarecimiento de las fases previstas; se han obtenido en el curso de la investigación los siguientes documentos:*

- a) Carta del Director Nacional del INRA, dirigida al Vicario Apostólico de Pando, comunicando la disponibilidad de fondos (FONABOSQUE), y la necesidad de tramitar nuevos;
  - b) Carta del Director Departamental de INRA Beni al Presidente de la CIRABO, en la que anuncia financiamiento de DANIDA, para ejecutar saneamiento de la TCO Chacobo-Pacahuara en el curso del año 2000.
  - c) Carta de la Coordinadora Jurídica de SAN-TCO del INRA Beni dirigida al presidente de la CIRABO, anunciando la realización de campaña pública en el saneamiento de la TCO Chacobo-Pacahuara, recién a partir de junio de 2000.
  - d) Recorte de periódico de 20 de julio de 2000, en el que se inserta un rol de titulación de TCOs del INRA y el VAIPO, en el que se consigna que la TCO Chacobo-Pacahuara, sería concluida recién en julio de 2001.
  - e) Carta de la Coordinadora Jurídica SAN-TCO del INRA Beni, dirigida al Presidente de la CIRABO, en el que se anuncia que la fase de pericias de campo de la TCO Chacobo-Pacahuara, se iniciaría recién en el mes de junio de 2001. Es decir, retrasando todos los instrumentos anteriormente señalados.
  - f) Convenio de financiamiento no reembolsable entre FONAMA / PRODESIB con el INRA, para realizar saneamiento de 3 TCOs y cuyo calendario también ha quedado incumplido.
- *La falta de transparencia en la institucionalización del INRA, la discontinuidad en el ejercicio de funciones y la existencia de equipos técnicos insuficientes para las tareas y compromisos asumidos en las oficinas regionales del INRA.*

Son problemas que afectan el cumplimiento y aplicación de la Ley INRA, sus normas regulatorias y el proceso de saneamiento de tierras.

Existen casos donde los cambios y/o ausencias de personal dan lugar a arbitrariedades y repetición de procedimientos en el proceso de saneamiento; lo cual afecta los planes de ejecución previstos, encarecen y provocan la duplicación de esfuerzos e influ-

yen en el cumplimiento de los procedimientos, que en ocasiones son alterados.

Al respecto y para subsanar estos problemas, persiste la demanda de las organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas, en sentido de reinstitucionalizar el INRA para proceder a una selección y nombramiento transparentes del personal técnico y profesional de esta institución a nivel nacional, que cuente con los méritos, la capacidad y solvencia morales necesarias.

## Comentario

La información proporcionada por el INRA sobre el tema (respetando los errores de concordancia y sintáxis) señala textualmente que: “Todas las direcciones departamentales del INRA exceptuando la de Oruro, cuentan con directores titulares nombrados conforme a procedimiento respecto a la estabilidad funcionaria, de acuerdo a los convenios firmados con entidades financieras del proceso de saneamiento y con una normativa legal en vigencia respecto al funcionario público, ésta se encuentra garantizada. Por otro lado, la capacitación que la institución otorga en el tema agrario a los funcionarios, nos hace valorar más los recursos con los que contamos.

Las direcciones departamentales del INRA en Beni y Pando, a la fecha cuentan con el personal necesario para su funcionamiento, sin embargo para el cumplimiento efectivo de las metas propuestas dentro del proceso de saneamiento, se requiere mayor personal capacitado en el tema”.

Como se puede apreciar y a pesar de la ambigüedad y contradicción existente en el texto al afirmar que: “cuentan con el personal necesario... sin embargo ... se requiere mayor personal capacitado”, puede afirmarse que el contenido del acápite refleja la situación técnico profesional del INRA y no responde sobre el asunto de la institucionalización.

- *Superposición de derechos.*  
Es uno de los aspectos fundamentales que vulnera los derechos de todos los sectores relacionados con el régimen agrario y específicamente, a los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Son varias las denuncias sobre la interposición de demandas que buscan restituir derechos afectados por la superposición que ha

resultado de la antigua Reforma Agraria del 53 y el proceso de distribución de tierras que le siguió. Actualmente, el sistema normativo vigente aún no logra compatibilizar todas las leyes relacionadas con la problemática agraria y el uso de los recursos naturales (Cfr. Leyes de Biodiversidad, Aguas, Medio Ambiente, Forestal, Minera, Hidrocarburífera, etc.). Aunado a un lento proceso de saneamiento, ello alienta el surgimiento de conflictos en los que diversos sectores sociales y productivos del país entran en pugna por acceder y legitimar derechos que consideran avasallados.

Un ejemplo es lo que sucede con el proceso de saneamiento de la TCO Monteverde. Allí se ha denunciado la superposición de concesiones forestales a pesar de estar establecida la subordinación del derecho forestal al agrario; existir la cláusula de derecho preferente (en el que al existir superposición o conflictos en el proceso de saneamiento, se haga prevalecer el derecho de propiedad agrícola de las comunidades y pueblos indígenas sobre las concesiones forestales) y; finalmente, desconocer que las TCOs tienen prioridad y preferencia para acceder a dotaciones forestales dentro de su territorio. Como este caso, hay otras situaciones similares que deberán resolverse en el curso del proceso de saneamiento. Un adecuado tratamiento y corrección de los aspectos señalados, así como del establecimiento de las sanciones correspondientes podrán ayudar para que el saneamiento de tierras y la aplicación de la normativa agraria sea acorde a lo establecido.

## Comentario

La información proporcionada por el Director Nacional del INRA al respecto señala: “adjunto mapas de distribución de Tierras Comunitarias de Origen existentes en todo el territorio nacional y las áreas de saneamiento simple de oficio de la región amazónica del país, más los polígonos determinados”. (Es pertinente señalar que esta información no da cuenta de las superposiciones solicitadas, evadiendo el requerimiento que se le hizo llegar).

“Respecto a los casos de sobreposición de derechos de propiedad en el trabajo de gabinete y campo para la región amazónica del país, debo manifestar lo siguiente: las demandas planteadas por los pueblos

indígenas de la región amazónica del país en la mayor parte se encuentran sobrepuestas con propiedades de terceros: con procesos agrarios titulados, en trámite y poseedores legales”.

La generalización de la respuesta, la evasión a proporcionar específicamente la información solicitada y la reticencia a aclarar puntualmente los aspectos requeridos; no contribuyen a contar con los elementos de juicio necesarios y dificultan un balance ponderado. La información proporcionada por el INRA es parcial, evasiva e insuficiente.

También es importante señalar que el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), no proporcionó ninguna respuesta al Requerimiento de Informe Escrito solicitado, inclusive a pesar de haberse enviado dos comunicaciones reclamando esta situación y recordando la obligación de los funcionarios públicos (de acuerdo a Ley 1818) que tienen para informar al Defensor del Pueblo.

## 5.2 Algunos vacíos legales

El presente acápite resalta aquellos aspectos no contemplados en el marco normativo agrario, pero que su inclusión podría ayudar a mejorar el saneamiento de tierras.

En el punteo de los aspectos no existe un orden de prioridad y se ha optado por una presentación resumida para facilitar su lectura.

- A pesar de los avances realizados con las últimas modificaciones al Reglamento de la Ley INRA, aún es fundamental establecer y precisar *los Criterios y parámetros para determinar el cumplimiento de la Función Económico Social (FES)* en los diversos predios y formas de manejo de la tierra.
- La ausencia de un *Reglamento de consulta y participación*, concordante con el Convenio 169 de la OIT y ratificado por Ley 1257 de 1991, es un instrumento de fundamental importancia para operativizar la norma. Si bien existe una propuesta consensuada, no se ha logrado a pesar de los años transcurridos, agendar su tratamiento y aprobación en el Parlamento.
- *Saneamiento interno*, como medio para incorporar usos y costumbres tradicionales, agilizar el proceso, hacerlo participativo y promover el control social que evite trámites arbitrarios o irregulares

en el saneamiento. A pesar de que en la ley no está contemplada esta figura, el INRA ha reconocido en la práctica su operatividad y la necesidad de incluirla en el proceso de saneamiento (principalmente en el SAN SIM y CAT SAN). La aprobación de un Decreto Supremo que aprueba su aplicación ha sido insuficiente, puesto que no contempla la reglamentación de los procedimientos necesarios para su ejecución y aplicación.

- *Funcionamiento de la CAN y las CAD's en base al perfeccionamiento de sus atribuciones y responsabilidades normadas (principalmente relacionadas con su capacidad de decisión e institucionalidad).* Aunque estrictamente no se puede decir que exista un vacío legal cuando se habla de la falta de funcionamiento y ejercicio de las atribuciones consignadas en la ley para la CAN y las CAD's; lo cierto es que en la práctica, evidentemente se está produciendo un vacío en el cumplimiento y aplicación adecuadas de la ley, al no efectivizarse su operación y funcionamiento.
- *La compatibilización de normas y reglamentos relacionados con la normatividad agraria.* Específicamente (aunque no exclusivamente) del Código Minero, el reglamento de operaciones hidrocarbúricas y las competencias entre el INRA y la Judicatura Agraria.
- *Aprobar y poner en funcionamiento instrumentos, reglamentos y metodologías consensuadas para el saneamiento.* Es el caso por ejemplo de:
  - a) Los criterios y parámetros de verificación del cumplimiento de la FES;
  - b) Los estudios de necesidades espaciales del VAIPO;
  - c) El reglamento de consulta y participación a pueblos indígenas y comunidades campesinas.

