

La Ley de Reforma Agraria de 1953

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

3.1 Comunidades indígenas, hacendados y colonos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

regiones donde esta forma de organización hubiese existido.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente : Sanjinés, 1945

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Objetivos y principios de la Reforma Agraria

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

Objetivos de la Reforma Agraria de 1953

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

técnica u abriendo posibilidades de crédito.

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: CNRA, 1970

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

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

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

Políticas de tierras rurales (1994)

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

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

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1995b

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

3.2.1 El derecho originario de la nación

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

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

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

En esa dirección aclaratoria y dirigida a aclarar precisamente dicha diferencia, la vigente Constitución Política del Estado (1995) manifiesta lo siguiente: *“Las tierras son de dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural” (art. 165, CPE).* Por tanto, se deduce que la concepción de este principio está relacionada con el hecho de que el Estado es el órgano representativo de la nación (en el sentido clásico tanto del Estado-central como del Estado-federal) en el orden jurídico y político.

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

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

3.2.2 La función social y económica social de la propiedad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Demanda de inconstitucionalidad de la ley 1715

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

El art. 171 de la CPE, dispone: *“Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

3.2.3 Propiedad privada

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

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

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

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

3.2.4 La tierra es de quien la trabaja

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

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

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

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

través del cumplimiento de la función económico-social.

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

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

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

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

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

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

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

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

Demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1715

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

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

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

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

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

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

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

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

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

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

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

Atribuciones del CNRA

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

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

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

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

Composición de las Juntas Rurales

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

Miembros permanentes

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

Miembro accidental

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

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

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

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

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

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

Atribuciones de los Jueces Agrarios

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

Fuente: DL 3471. Agosto 27, 1953

Estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)

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

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

d) **El Instituto Nacional de Reforma Agraria.**

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

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

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

La Judicatura Agraria

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

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

Juzgados Agrarios

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

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996.

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

La Superintendencia Agraria

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

Fuente: Ley 1715. Octubre 18, 1996

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 La Reforma Agraria y sus procedimientos

3.4.1 La inafectabilidad

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

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

Cuadro 3.1
Documentación requerida para la inafectabilidad

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

Fuente: Circular CNRA. Julio 9, 1955.

PP = Pequeña propiedad

MP = Mediana propiedad

EA = Empresa Agrícola

CI = Comunidad Indígena

Notas:

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

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

Fundamentos de la declaratoria de inafectabilidad

Pequeña propiedad

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

Propiedad mediana

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

Comunidades Indígenas

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

Empresas Agrícolas

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

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

Fuente: Circular. Julio 9, 1955

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

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

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

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

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

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

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

3.4.2 Afectación y dotación de tierras expropiadas

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

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

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

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

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

Definición del latifundio (Reforma Agraria de 1953)

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953.

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

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

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

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

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

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

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

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

Categorías de tierras afectadas

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

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

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

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

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

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

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

encontraban con anterioridad a la Reforma Agraria.

3.4.3 Procedimiento para la afectación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.4 Indemnización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Demanda de inconstitucionalidad de la ley 1715

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB, 1998

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

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

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

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

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

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

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

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

a) El solar campesino

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

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

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

b) La pequeña propiedad

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

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

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

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

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

c) La mediana propiedad

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

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

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

d) La empresa agrícola

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

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

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

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

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

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

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

e) La propiedad de comunidad indígena

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

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

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

Disposiciones relativas a comunidades indígenas (Reforma Agraria de 1953)

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

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

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

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

Acciones de restitución (Reforma Agraria de 1953)

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

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

Fuente: DL 3732. Marzo 19, 1954

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

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

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

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

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

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

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

“Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.; y propiedades comunarias aquella tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios: Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles” (art. 41.I.5 y 6, Ley 1715).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) Propiedad agraria cooperativa

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

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

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

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

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

g) Propiedades ganaderas

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

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

Cuadro 4.3 Extensiones de la propiedad ganadera

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

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

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

(DS 3471. Agosto 27, 1953).

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

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

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

h) Propiedad agrícola-ganadera

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

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

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

3.4.6 Ventas de tierras en las zonas tropical y subtropical

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

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

Fines de las autorizaciones de venta de tierras

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

Áreas con derecho al beneficio de transferencia de sobrantes

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

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

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

Fuente: Circular. Julio 11, 1955

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

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

Circular del CNRA (Abril 1 de 1966)

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

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

Transferencia de la propiedad agraria obtenida por dotación

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

Fuente: DS 16536 junio 7, 1979

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

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

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

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

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

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

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

3.4.7 Tierras baldías

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

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

3.4.8 Zona gomeras y castañales

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

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

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

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

3.4.9 Colonización

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

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

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

Zonas de colonización de primera clase

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

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

Procedimiento para la solicitud de tierras en áreas de colonización

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

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

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

Fuente: DS 5619. Octubre 29, 1960

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

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

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

Objetivos de colonización

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

Fuente: DL 7765. Julio 31, 1966.

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

Definición de colonizador

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

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

Fuente: DL 07765. Julio 31, 1966

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

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

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

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

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

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

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

Sistemas de colonización Colonización orientada

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

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

Colonización espontánea

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

Fuente: DL 7765. Julio 31, 1966.

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

“El derecho propietario sobre Propiedades Comunarias se constituirá través de procedimientos de dotación: Ordinaria, Extraordinaria y Simple. Es extraordinaria, cuando la distribución se realice a través de programas de asentamientos humanos para satisfacer intereses públicos especiales, además del cumplimiento de la función

social de la tierra” (art. 76.V , DS 25763. Mayo 5, 2000).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.10 Arrendamiento, aparcería y compañía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.11 Organización y funcionamiento de Justicia Campesina

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

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

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

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

Estructura

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

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

Atribuciones

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

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

Procedimientos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la Ley de Reforma Agraria.

Fuente: DS 5702. Febrero 10, 1961

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: arts. 39 al 40. TAN, 2000

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

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

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

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

3.4.12 Registro de la propiedad rural

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

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

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

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

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

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

3.4.13 Propiedades agrarias comprendidas en el radio urbano

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

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

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

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

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

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

Popular.

3.5 Efectos principales de la distribución de la tierra

3.5.1 El minifundio

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

Categorías para las compensaciones de tierras

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

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.2 El latifundio

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

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

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

Criterios para la determinación de extensiones adjudicables

Si existía tierra suficiente

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

Si existía tierra insuficiente

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

Fuente: DL 3464. Agosto 2, 1953.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otras disposiciones legales del período están relacionadas con el propósito de dar continuidad a los programas de asentamientos humanos, impulsados básicamente por la sequía del período que básicamente afectó a los pequeños productores⁵⁴ (DS 19523. Abril 26, 1983). En esta dirección se determinó la dotación de tierras fiscales a las comunidades campesinas que tenían amenazada su supervivencia en sus áreas originarias de asentamiento. Se dispuso que estas tierras se otorgarían a los pequeños productores campesinos organizados en asociaciones comunitarias de tal manera que usufructúen la dotación como propiedad indivisible y en forma colectiva, a fin de garantizar una eficiente asistencia técnica y crediticia⁵⁵. También se reconoció el derecho preferente en la dotación de tierras a los beneméritos de la patria, siempre que su propósito fuera dedicarse a las labores agrícolas⁵⁶ (DS 19946. Diciembre 22, 1983). *“La dotación será a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. La dotación de tierras para asentamientos humanos se efectuará exclusivamente a favor de dichas organizaciones representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos al efecto de ellas”* (art. 42.II, Ley 1715).

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

3.6 Resultados de la distribución de tierras en el país

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia en base a CNRA, 1974.

Fuente: Elaboración propia en base a CNRA, 1974.

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

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

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

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

Cuadro 3.6

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

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

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

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

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

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1994

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 A través del programa de titulación de USAID.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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