

EL DERECHO AGRARIO BOLIVIANO

Autor: Dr. Hugo Bejarano Torrejón

Abogado, Magíster en Derecho Agrario, Profesor de Derecho Agrario en las Universidades de Franz Tamayo y Americana de la ciudad de La Paz, profesor de Legislación Agraria y Sociología Rural en la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija y actualmente Profesor de Derecho Agrario de la Universidad Privada del Valle "UNIVALLE" de la ciudad de Sucre-Bolivia; Profesor invitado de Diplomado en Derecho agrario de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, ex Vocal Magistrado y ex Presidente del Tribunal Agrario Nacional de Bolivia, Pdte. Honorario del Instituto Boliviano de Derecho Agrario; Miembro del Comité Americano de Derecho Agrario y Miembro de la Unión Mundial de Abogados Agraristas Universitarios UMAU. Con participación en conferencias en Cuba, Polonia, Finlandia, México, Guatemala, Costa Rica, Italia y Brasil.

1. INTRODUCCION.

La Tenencia de la tierra en Bolivia, se constituye en la base fundamental para el desarrollo de los pueblos, no solo por el contenido socioeconómico y político que conlleva, sino sobre todo por el significado cultural en sus habitantes, por ello el Derecho Agrario Boliviano esta limitado a la regulación del derecho de la propiedad agraria con fines agropecuarias.

No obstante que los vestigios del Derecho Agrario Boliviano se encuentran en los albores de la humanidad misma, primero como norma consuetudinaria, ya en la cultura Incaica, expresada en la posesión de la tierra, si bien es cierto era comunitaria no es menos cierto de que esa posesión era exclusiva de una comunidad respecto de otra, resaltando una trabajo colectivo y haciendo que la agricultura se convirtiera en el sustento de la economía y un referente para la administración política de los pueblos originarios.

En la época de la Colonia, la economía de Bolivia, se sustenta en la explotación minera, a pesar de ello, la actividad agraria, no ha dejado de tener su importancia por los aspectos sociales y culturales. Sin embargo, éste periodo marca la génesis de la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de los fundos agrarios, expresados en los constantes despojos que sufrían los originarios bajo el sistema semifeudal impuesto por los repartimientos y las encomiendas que quedaron como herencia de las leyes de la corona española. Los originarios, por su parte, mostraron su descontento del sistema mediante las sublevaciones indígenas, como las de Tupac Amaru, Julián Apaza y los hermanos Katari.

El problema agrario en los países andinos a estado siempre ligado a las vicisitudes en la tenencia de la tierra por los originarios o indígenas, en ese sentido, encontramos distintas normas jurídicas que ya en la época de la colonia y los albores de la vida republicana de estos países pretenden restituir o en su caso consolidar los derechos sobre la tierra a favor de los originarios, entre estos podemos citar El Decreto de la Junta Revolucionaria de Santa Fe de Bogota del 24 de Septiembre de 1810 que establece la distribución de tierras de los resguardos de indios entre sus familias prohibiendo que las enajenase, donasen o se desprendiesen de ellas por cualquier causa hasta pasados veinte años, posteriormente tenemos la Resolución de las Cortes de Cádiz que tiene la misma línea filosófica liberal.

Asimismo, con los Decretos de Bolívar en Cúcuta (Colombia) el 20 de mayo de 1820, se crea normas agrarias que ordenaba la devolución a los naturales u originarios, como propietarios legítimos de todas las tierras que formaban los resguardos, según sus títulos cualquiera que fuesen el que alegaren para poseerlas sus actuales tenedores; el Decreto de Trujillo de 8 de abril de 1824, que ordena la venta de las tierras de propiedad nacional, adjudicándolas mediante contrato de compra-venta, dando preferencia a los que actualmente la poseen o tuvieran en arrendamiento y las tierras llamadas de comunidad debían distribuirse en propiedad entre los indios que no gozaban de alguna, constituyéndose el presente decreto una suerte de Reforma Agraria por la distribución de las tierras. Posteriormente Bolívar dictó los llamados Decretos del Cuzco el día 4 de julio de 1825, en un número de tres sobre los derechos de los indios: el primero estaba referido a la inmediata ejecución del Decreto de Trujillo sobre la distribución de las tierras y a la vez establecía las limitaciones a la facultad de enajenación por los indios, el segundo referido al reconocimiento de las autoridades locales para que puedan ejercer sus funciones y el tercer decreto que proclamaba el derecho de igualdad de los indios.

Con la consolidación de la vida republicana de nuestro país el 6 de agosto de 1825, los diferentes gobiernos, asumieron políticas dispares y hasta contradictorias sobre la tenencia de la tierra, como ejemplo podemos citar los siguientes:

- Gobierno de Mariscal Andrés de Santa Cruz, por Decreto de 2 de julio de 1830, se legaliza el pongueaje y la mita, de donde todo propietario de una hacienda tenía derecho a tener pongos, mitani y muleros dentro de su hacienda.

- El Gobierno de José Ballivián, mediante Decreto de 1842 declara la propiedad del Estado sobre las tierras en poder de las comunidades indígenas, introduce la figura de la enfiteusis, concediéndoles la tierra en calidad de usufructo a los indígenas.
- El Gobierno de José María Linares, mediante decreto de 1858, prohíbe el trabajo forzado de los indígenas en las haciendas.
- El Gobierno de Mariano Melgarejo, culminando en el Gobierno de Tomás Frías, la famosa Ley de exvinculación de 1874, despoja de sus tierras a los indígenas, constituyéndose en una verdadera usurpación y obligándoles a vender sus tierras de las comunidades a favor de los hacendados y al mismo tiempo de crear mayores tributos en favor del Estado.
- El Gobierno de Hilarión Daza, mediante Decreto de 1876 autoriza la restitución de las tierras a favor de los Indígenas.
- El Gobierno de Germán Buch, en el año 1938 aprueba la nueva Constitución Política del Estado y por primera vez, se menciona la existencia jurídica de los pueblos indígenas e introduce el concepto de la función social a la propiedad agraria.

Todos estos hitos históricos vienen a constituir en la ante sala para la Reforma Agraria Boliviana. Reformas que por su parte, se gestan en América Latina a partir de la Revolución Mexicana de 1910 y es más en este país se introduce por primera vez en la Constitución Política del Estado de 1917, el concepto de la función social de la propiedad agraria.

Antes de entrar al análisis propiamente de la Reforma Agraria Boliviana, es necesario analizar de manera conceptual las Reformas Agrarias producidas en América Latina. Estos acontecimientos históricos constituyen un proceso político y depende de la lucha de clases y de la correlación de fuerzas que exista en una sociedad determinada. Es por lo tanto fruto de las contradicciones en donde lo principal impone la conducta a lo secundario, vale decir las contradicciones antagónicas son lo fundamental; de ahí que se sostenga que las reformas agrarias sobre todo en América Latina son en primera instancia resultado de la presión de los sectores populares y no consecuencia de las contradicciones inter burguesas, que como

resultado de ello, en la mayoría de los países las reformas agrarias fueron producto de una revolución armada.

Esta concepción nos lleva a tipolizar las reformas agrarias en función de su relación con el Estado. Así se establece que existen tres tipos básicos:

- Las reformas agrarias, denominadas farmer-ejidal, aquellas surgidas en las primeras épocas del Estado burgués y conllevan una doble orientación: desarrollar el capitalismo (farmer) y retardar la modernización de la agricultura (ejidal, campesinista). México, Guatemala y Bolivia son sus casos típicos.
- Las reformas agrarias reformistas. Aquellas promovidas por la burguesía interior y el imperialismo, con el objeto de desarrollar el capitalismo e incrementar la base social de la burguesía- En ellas hay una marcada influencia de los principios sociales del cristianismo y se originaron, la gran mayoría, bajo la influencia de la Alianza para el Progreso. Expresión de ellas son Venezuela, Ecuador, Colombia entre otros países.
- Las reformas agrarias revolucionarias. Aquellas desarrolladas en épocas de crisis del Estado burgués, en donde la burguesía está debilitada, transitoria o definitivamente. Están insertas en procesos generales de cambio y determinadas por las características globales del cambio. Son antioligárquicas y anti gran burguesía y apuntan a desarrollar procesos de revolución democrática popular. sus ejemplos más relevantes son, entre los fallidos, Perú y Chile, y entre las exitosas Cuba y Nicaragua.

Por otra parte, se discute en América Latina acerca de lo que es y lo que debe ser una reforma agraria. Así por ejemplo para don Roberto Gabaldon, que dirigió la reforma agraria venezolana, sostiene que la reforma agraria persigue como objetivo final y único, el fraccionamiento de latifundios y la entrega masiva de pequeñas propiedades familiares a favor de los campesinos.

Fidel Castro sostiene, que la reforma agraria, es un medio para aumentar la riqueza del país y solo entonces aumentaran las industrias agrícolas, a más es el único medio de

combatir el desempleo, siendo contrario a parcelar y entregar las tierras en pedazos o parcelas individuales a campesinos.

Algunos organismos internacionales de Naciones Unidas, como la CEPAL, tomó en su momento a la reforma agraria como uno de los fundamentos básicos de su programa de acción y consideró que las grandes concentraciones de tierras que origina el latifundio, constituye la estratificación social de la población rural en verdaderas castas cerradas.

En síntesis y respetando las opiniones anteriores podemos decir que una reforma agraria resulta ser un instrumento de desarrollo que pone en ejecución una política económica, social, política y cultural sobre la producción agraria, es decir el concepto de reforma agraria, debe entenderse como un proceso integral, de donde la política agraria no solo debe estar orientada a corregir los desajustes estructurales sobre la redistribución de la tierra, sino ese aspecto debe ser el comienzo de una reforma que además deberá comprender soluciones a los problemas complementarios a la actividad agraria en su conjunto, como ser crédito, mercado, apoyo tecnológico, infraestructura caminera y de servicios básicos, entre otros. Aunque debemos dejar claramente establecido que la mayoría de las reformas agrarias en América Latina y concretamente nuestra reforma agraria Boliviana se limitó a una reforma fundiaria.

Ahora bien, en los países andinos las Reformas Agrarias se fueron sucediendo, que incluso algunos autores lo dividen en tres etapas, sin embargo a los fines del presente trabajo no hace falta entrar al análisis de ellas y solo mencionaremos, que tuvieron una fuerte influencia del liberalismo, gestado con la revolución francesa y entre sus objetivos comunes se encuentran como la de abolir los latifundios feudales, la distribución de la tierra en propiedades individuales, incentivar la producción agraria empresarial, y el desarrollo industrial como el caso del Perú.

2. REFORMA AGRARIA BOLIVIANA

La Reforma Agraria Boliviana, fue promulgada, como consecuencia de una revolución campesina, el 2 de agosto de 1953 mediante D.L.3464 y el D.S. 3471 ambos elevados a ley de la República el 29 de Octubre 1956. Fecha, considerada como un hito histórico en la vida política, social y jurídica en mi país, no solo por las transformaciones políticas- sociales para

el habitante rural, sino que considero, que este hecho marca la fecha del nacimiento del Derecho Agrario Boliviano, como una rama autónoma del Derecho, gestando a su vez la primera norma sistematizada sobre la materia y las cátedras sobre el derecho agrario en las Universidades. Sin embargo, El Derecho Agrario Boliviano focalizada en las necesidades coyunturales nace con la concepción de un **derecho fundiario**; es decir, que únicamente regula cuestiones relativas a distribución, reagrupamiento y redistribución del recurso tierra con fines agropecuarios.

Su concreción, fue fruto de un largo proceso reivindicativo que se inició con la llegada de la colonización española, el consiguiente despojo de tierras y el cruel sometimiento de los habitantes originarios.

El contexto socio económico previo a la reforma de 1953 se caracterizaba por la configuración de una polaridad existente en el país entre pequeños propietarios y latifundios, Bolivia en el periodo previo a 1953, se caracterizó por ser una sociedad eminentemente rural, aunque la agricultura desempeñaba un rol secundario en la economía con relación a la dinámica del sector minero.

Producto de la usurpación de tierras indígenas de los periodos anteriores la estructura agraria en el área andina se caracterizó por la coexistencia de un sistema hacendal con comunidades originarias tradicionales, 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 del mecanismo de intermediación de productos agrícolas.

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

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 periodo, por lo que adquiere una importancia

fundamental para el establecimiento de los criterios de distribución de las tierras, articulándose además con el concepto de función social, ambos criterios constituyen base fundamental para la aplicación de la reforma agraria.

Los objetivos de la Reforma Agraria se encuentran resumidos en el Decreto Ley 3464 de 02 de agosto de 1953 y son los siguientes:

- 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 disfrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo.
- 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.
- Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas.
- Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.
- Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas científicas indispensables.
- Promover corrientes de migración internas 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 boliviano.

Esta Reforma Agraria esta sustentada en los principios o lineamientos siguientes:

- Derecho Originario de la Nación.- Principio que permite al Estado Boliviano recuperar el derecho originario de las tierras, a los fines de lograr la distribución y redistribución a favor de los campesinos e indígenas. Despojando de la titularidad a los hacendados y latifundistas, que concentraban en sus manos la gran parte de la tierra labrantía.
- Función Social de la Propiedad.- Se introduce por primera vez este principio, por el que se garantiza la producción agraria por ser de interés colectivo. Donde la prioridad es garantizar la alimentación de la sociedad por encima del interés particular.
- Reconocimiento de la Propiedad Privada.- La Reforma Agraria, bajo la doctrina liberal capitalista, reconoce y garantiza la propiedad privada, siempre y cuando cumpla con la Función Social. Es decir, que la propiedad privada ha dejado el marco absolutista para pasar al cumplimiento de la función social en interés de la colectividad.
- La tierra es para quien la trabaja.- Este principio establece que el trabajo de la tierra o la producción de la misma, es el requisito esencial para adquirir y conservar el derecho de propiedad agraria. Principio que va a tutelar la producción agraria.

Estos principios de la Reforma Agraria son la base fundamental para cumplir los objetivos de la misma. La pregunta salta a la vista cuanto se cumplió y en que medida se logro el desarrollo agrario?

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 del campo con la efervescencia social de los primeros años, la reforma agraria procedió a la afectación de la mayoría de los latifundios y distribuyó

la tierra a favor de los campesinos, aunque en el intento, finiquitó la sabia política agraria precolombina del control vertical de pisos ecológicos.

El desacierto de estas medidas hizo que en el altiplano y valles, los beneficiarios sólo obtuvieran pequeñas parcelas que no llegaban a la extensión de la pequeña propiedad. Las superficies dotadas y adjudicadas en favor de los campesinos, fueron en consecuencia, insuficientes para lograr una producción que permita satisfacer racionalmente sus necesidades, mucho menos, promover una producción sostenida a gran escala.

La reforma Agraria de 1953, 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 de 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 los productores campesinos con un tipo de propiedad, “la pequeña propiedad”, que se perpetúa en disposiciones agraria posteriores. En efecto, con el transcurso de los años, las parcelas pequeñas sufrieron nuevas divisiones y fue, prioritariamente, la sucesión hereditaria, la causa inmediata del minifundio que hoy se presenta en muchas regiones del país.

Por otra parte, los organismos encargados de la ejecución de la Ley de Reforma Agraria burocratizaron los procedimientos de distribución de tierras, determinando que los beneficiarios sufran hasta el presente, el peregrinaje de trámites inconclusos y el cohecho de funcionarios venales.

La restitución de tierras usurpadas a las comunidades, no se produjo en los hechos, debido principalmente a que la Ley de Reforma Agraria, con visión restrictiva, estableció que sólo serían restituidas a las comunidades las tierras usurpadas desde el primero de enero de 1900, olvidando que la mayoría de ellas fueron despojadas en años anteriores.

Así 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 las tierras hasta nuestros días.

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 periodo 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 de antiguas tierras de comunidad; b) los mecanismos prácticos para obtener la tierra de manera individual; 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 que 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 ha constituido en uno de los puntos más controvertidos de la Reforma Agraria, en el caso del occidente del país.

En esta inacabable secuencia de errores cabe también mencionar que los títulos ejecutoriales, fueron emitidos a favor de personas individuales y no en favor de las organizaciones originarias, ocasionando la desarticulación de las comunidades originarias, cuyos sistemas de organización social, cultural, y productiva constituyen hoy motivo de estudio y admiración para etnohistoriadores, sociólogos y antropólogos nacionales y extranjeros.

Los indígenas, convertidos en colonos, fueron 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 ni de producción, como comunidades

indígenas, más aún si a través del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953, los campesinos accedieron al derecho de propiedad individual mediante la dotación de las ex haciendas.

Por otra parte, liberados de su condición de siervos, los campesinos fueron abandonados sin que se hubieran adoptado políticas coherentes referentes a los rubros de salud, educación, asistencia técnica, estructura vial, etc. No se produjeron inversiones en el campo debido principalmente a la inseguridad en el derecho de propiedad sobre los fundos rústicos.

Los títulos ejecutoriales, expedidos por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria, teóricamente decantados por su carácter definitivo no constituyeron una garantía para los beneficiarios y, pese a lo previsto por el art. 175 de la Constitución Política del Estado, los procesos agrarios que fueron revisados una y otra vez, en virtud a la mala interpretación de la “facultad potestativa” del Presidente de la República contenida en el art. 164 de la Ley de Reforma Agraria, atentaron así contra la cosa juzgada en la materia.

Finalmente, podemos manifestar que el propósito central de la Reforma Agraria de 1953, fue la liquidación del latifundio y las formas de explotación servidumbral, por lo que el art. 78 del D.L. N° 3464, se tradujo directamente en la ruptura del vínculo servidumbral entre campesinos y hacendados, otro aspecto positivo de la Reforma Agraria, está constituido en el hecho de no otorgarse 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 del tal derecho. Este principio constitucional no se aplica sino desde 1953.

3. INTERVENCIÓN AL CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA E INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN.

Si bien es cierto, que la Reforma Agraria mejoró de alguna manera la distribución de tierras, disminuyendo considerablemente los latifundios, sin embargo, no se avanzó en la seguridad jurídica sobre el derecho de la propiedad agraria, situación que a mi criterio se debe a una serie de factores que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- a) **Aspecto técnico**, Falta de un registro gráfico que permite llevar el control de las propiedades distribuidas y tierras fiscales, que tiene su base en una Inadecuada georeferenciación de los predios en el proceso de distribución, hechos que llevaron a errores sustanciales en la ubicación geográfica del predio y por ende a una sobreposesión de derechos.
- b) **Aspecto político**, Los diferentes gobiernos con fines de adherencia política o de intereses de grupo distribuyeron indiscriminadamente los Títulos Ejecutoriales (documento que acredita el derecho de propiedad en materia agraria), en su gran mayoría sin cumplir los requisitos legales y sin la correcta identificación geográfica del predio, de tal manera, que sus propietarios en muchos casos, ni conocen donde esta ubicada su propiedad.
- c) **Aspecto jurídico e institucional**, al crear el Servicio Nacional de Reforma Agraria establece en lo institucional al Presidente de la República como a la máxima autoridad y al Consejo Nacional de Reforma Agraria y Jueces Agrarios como los órganos operativos, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo (Art. 2 del D.S. 4371, elevado a rango de Ley de octubre de 1956). El error de esta estructura de la Judicatura Agraria se presenta, en la fusión de las Atribuciones *Administrativas y Jurisdiccionales*, así tenemos, entre las primeras la de distribuir la tierra otorgando el derecho propietario y entre las segundas garantizar el ejercicio del derecho propietario, ambas de competencia de un mismo órgano.

Los aspectos mencionados, constituyen las causas para la falta de la seguridad jurídica en la propiedad agraria. A manera de ilustración, podemos afirmar que en muchos casos los Vocales del C.N.R.A. o los Jueces al ejercer las atribuciones jurisdiccionales se convertían en jueces y partes a la vez, es más, el Presidente de la República, gracias a la facultad postestativa que le otorgaba el Art. 109 del D.S. 4371, elevado a rango de Ley de octubre de 1956) constituyéndose en juez y a pedido de parte, tenía la facultad de volver a revisar cualquier tramite concluido, atentando contra el principio de la cosa juzgada y generando la inseguridad jurídica.

La falta de garantías para el ejercicio del derecho de propiedad agraria, creada por la Inseguridad jurídica, ha provocado el poco interés en la inversión de capital en la actividad agropecuaria, de tal manera postergando el progreso del área rural y del país entero, debido a que la agropecuaria boliviana se mantiene todavía en la etapa de subsistencia sin alcanzar una productividad empresarial con la implementación de medios tecnológicos.

La inseguridad jurídica también tuvo consecuencias negativas en las garantías de dominio y del derecho propietario de comunidades y pueblos indígenas u originarios del país, que en muchos casos se vieron despojados de sus tierras que venían poseyendo desde tiempos milenarios. Produciéndose las migraciones masivas a las ciudades u otros espacios territoriales ajenos a su habitad.

Los factores negativos de la ejecución de la Reforma Agraria analizados, determinaron la intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria "C.N.R.A" y el Instituto Nacional de Colonización "I.N.C." (Órganos encargados de la administración del recurso tierra) el 24 de noviembre de 1992 a través de los Decretos Supremos 23331 y 23418, Instituyendo la Comisión Nacional de Intervención y las Subcomisiones que se consideren necesarias.

El Decreto Supremo 23331 del 24 de noviembre 1992, que establece la intervención, se sustenta en que, el Gobierno Nacional ha observado que el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización no cuentan con estadísticas ni con mosaicos o cartas geográficas que muestren a ciencia cierta el grado de distribución y redistribución de las tierras, lo que ha provocado duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración de la propiedad y latifundio, comercio ilegal de la tierra y loteamientos clandestinos. Las deficiencias presentadas entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de colonización y la falta de coordinación con Justicia Campesina y el Instituto Geográfico Militar, hace imperioso tener un registro pormenorizado de la propiedad rural para el reordenamiento territorial por departamentos, respecto del uso de la tierra a objeto de conocer las superficies dotadas o adjudicadas, baldías y/o revertidas, administrando idóneamente su distribución y redistribución. Asimismo, vieron la necesidad de clarificar la jurisdicción entre las diversas instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y

conservación del Medio Ambiente, a fin de evitar el actual conflicto, proponiendo criterios comunes para coordinar su acción y conciliar sus principios operativos.

En tal razón, se encomienda al Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, de ese entonces, para que en el plazo de quince días, en coordinación con los Ministros de la Presidencia, de Planeamiento y Coordinación, del Interior, Migración y Justicia, de Defensa Nacional y la Secretaria Nacional del Medio Ambiente y con la cooperación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto nacional de Colonización, el Instituto Indigenista Boliviano, los Centros de Desarrollo Forestal, el Instituto Geográfico Militar y las oficinas departamentales del Medio Ambiente, constituya y presida un Comisión Nacional y las sub-Comisiones que considere necesarias, con objeto de proceder, en el plazo de 90 días, a:

- a) Realizar un estudio pormenorizado del ordenamiento territorial respecto del uso del suelo, determinando las superficies dotadas, consolidadas y adjudicadas, de tierras baldías o vacantes y las revertidas al dominio originario de la Nación, identificando su superficie, ubicación geográfica y límites.
- b) Identificar las superposiciones agrarias, de colonización y forestales, los conflictos de límites, colindancias y linderos, la doble titulación y el acaparamiento de tierras.
- c) Establecer las irregularidades o ilegalidades que se hubiera cometido en materia agraria en general.
- d) Proponer al Poder Ejecutivo los Reglamentos que correspondan, de acuerdo con las conclusiones a que arribe la Comisión Nacional.
- e) Reorganizar las oficinas centrales y las del interior.
- f) Elaborar las estadísticas diferenciadas de las tierras afectadas, consolidadas, dotadas y adjudicadas desde los inicios de la Reforma Agraria y del Instituto de Colonización, especificando sus deficiencias, Identificando las tierras fiscales con que cuenta cada una de dichas instituciones para su distribución.

Finalmente establece una pausa a todas las dotaciones, adjudicaciones y reversiones de tierras y todos los trámites agrarios de colonización que cuenten a la fecha con auto de vista o resolución de adjudicación. Los expedientes de las comunidades originarias y/o campesinas, continuarán su trámite si la superficie no sobrepase a cincuenta hectáreas (50.0000 Has.) por jefe de familia.

Por su parte mediante el Decreto Supremo 23418 de 10 de marzo de 1993, en el marco de la Ley Fundamental de Reforma Agraria, se amplía la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, hasta que se cumpla los objetivos referidos en el Decreto 23331.

4. LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA N° 1715.

4.1 .ANTECEDENTES.

El año 1985 marcó el tiempo de los cambios profundos en el país, momento en el que se inicia el periodo del “ajuste estructural”. Las medidas macro-económicas, identificadas como reformas de primera generación (1985-1990), luego se vincularían a las denominadas reformas de segunda generación (1992-1996), llamadas así no solamente porque éstas les sucedían cronológicamente, sino porque se hacía visible a la necesidad de superar la perspectiva lineal y poco articulada entre las reformas primero económicas y luego sociales y medio ambientales, para integrarlas en un nuevo modelo de país, propósito que por la misma naturaleza de implementación el ajuste estructural no fue eficientemente logrado. Por lo mismo, recién a partir de 1996 se elaborarían y promulgarían las leyes sobre los recursos naturales.

Este periodo también se caracterizó por la presencia de los actores indígenas del oriente en el escenario nacional, quienes en 1990 realizarían su “primera marcha indígena”, en un contexto global e resurgimiento de los pueblos indígenas, el mismo que se fortaleció –en el ámbito nacional- con la elevación a rango de ley del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el año 1991, acción que definiría la nueva fisonomía de los

pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias: en el pasado por tierra en el presente por territorios, y en otras palabras ha significado una nueva “reindigenización” del país, que de alguna manera ya fue constatada en algunos periodos de principios del siglo pasado. En este periodo los pueblos indígenas alcanzaron un nivel en el escenario político como nunca había sucedido antes, y que sólo es reeditado por las recientes movilizaciones aymaras.

El periodo de 1993 a 1997 se caracterizó por la aprobación, como se ha mencionado, de un grupo de nuevas reformas destinadas a complementar las iniciales, dentro de las cuales se inscribe la Ley N° 1715. En lo que se refiere al ámbito rural, la incidencia de estas reformas tuvo, en mayor o menor proporción, relación con: a) el cambio del marco institucional del sector público; b) la formulación y el diseño de nuevas políticas agropecuarias; y c) el ajuste de la visión para el diseño de políticas y programas multisectoriales para el desarrollo rural.

4.2.LEY 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

En este contexto el 18 de octubre de 1996, se promulga la L. N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, como una ley mixta, por ser una ley orgánica, sustantiva y adjetiva o procedimental, que tiene por objeto: a) Establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria y el régimen de distribución de tierras; b) garantizar el derecho propietario sobre la tierra; c) crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento; d) regular el saneamiento de la propiedad agraria; y, e) definir el Servicio Nacional de Reforma Agraria como el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

1. EL “NUEVO” SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

A partir de la vigencia de la “nueva” Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, se evidencia un cambio en la estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria como organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país. Actualmente se encuentra constituido de la siguiente forma:

a) EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. (Art. 8 L.1715) Es la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria y tiene jurisdicción nacional, teniendo como

atribuciones principales: Considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras; Otorgar títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras agrarias y tierras comunitarias de origen; Designar y destituir a las autoridades agrarias, conforme a lo establecido en las leyes agrarias, con excepción de las que integran la judicatura agraria.

b) MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. (Art. 9 de L. 1715)

Es la instancia que ejerce tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y sobre el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Entre sus principales atribuciones se tienen: Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor; Aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, en tierras privadas, previa solicitud expresa formulada por su propietario.

c) LA COMISIÓN AGRARIA NACIONAL “CAN” (Art. 10 L.1715)

Establecida en la ley 1715 como 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 del presidente de la república en su condición de máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

La Comisión Agraria Nacional esta constituida de manera paritaria entre representantes de Órganos agrarios de la sociedad civil y de órganos estatales del sector agrario. Es una innovación en la ley 1715 como órgano colegiado que crea un espacio de participación y debate en la definición de políticas agrarias a los sectores agrarios de la sociedad civil.

d) EL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA “INRA” (Art. 17 L.1715)

El INRA es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación con jurisdicción nacional, encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria. Es el órgano Administrativo que reemplazo al ex. Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización y la Dirección General de Trabajo Agrario y Justicia Campesina y tiene como principal atribución la de distribuir y redistribuir la tierra, vía dotación y adjudicación y como atribución transitoria el proceso de saneamiento, que es un proceso creado por la Ley 1715 a fin de regularizar el derecho de la propiedad agraria.

e) LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA “SI-A” (Art. 24 L.1715)

La Superintendencia Agraria es una entidad autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y que no forma parte del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Orgánicamente está constituida por el Superintendente Agrario, que es la máxima autoridad y los Intendentes regionales. Teniendo como principal misión, regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible y Fijar el precio a pagar por concepto de adjudicaciones.

5. LA JUDICATURA AGRARIA BOLIVIANA Y SU COMPETENCIA.

Si bien es cierto, que desde la Reforma Agraria de 1953 ya existía una “Judicatura Agraria” en Bolivia; sin embargo, esta judicatura se encontraba dentro del Poder Ejecutivo. Con la Ley 1715, marcando un hito en la historia republicana del País, se crea la Judicatura Agraria dentro del Poder Judicial como un órgano jurisdiccional autónomo, sustentada en el Art. 176 de la Constitución Política del Estado, donde se establece, que los fallos de la Judicatura Agraria son definitivos y no corresponde a la justicia ordinaria, revisar, modificar y menos anular los mismos.

La Judicatura Agraria por mandato de la Ley, es el Poder Judicial en materia agraria, encargado de la administración de Justicia agraria en el País. (Art. 31 parágrafo II de la Ley 1715).

La Judicatura Agraria Boliviana por mandato del Artículo 32 de la Ley 1715 tiene la siguiente composición:

- El Tribunal Agrario Nacional (TAN)
- Los Juzgados Agrarios

El Tribunal Agrario Nacional (TAN) es el más alto tribunal de justicia agraria, tiene jurisdicción y competencia nacional, se encuentra compuesto por siete vocales magistrados incluido su presidente y dividido en dos salas, cada una de ellas con tres vocales.

Entre las principales competencias de una Sala del Tribunal tenemos:(Art. 36 de L.1715)

- Actuar como tribunal de casación en las causas elevadas por los jueces agrarios.
- Conocer y resolver, en única instancia, las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales y de procesos agrarios que hubieran servido de base para la emisión de los mismos, tramitados ante el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria, ex-Instituto Nacional de Colonización y el actual Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Conocer los procesos contencioso- administrativos.
- Conocer en única instancia las reacusaciones interpuestas contra los jueces agrarios.

Los Juzgados Agrarios son órganos de administración de justicia de primera instancia, tienen jurisdicción y competencia en una o varias provincias de su distrito judicial.

Los Jueces Agrarios conforme al Art. 39 de la L1715 tienen competencia para:

- Conocer las acciones de afectación de fundos rústicos que no hubieran sido sometidos a proceso agrario ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- Conocer las acciones que denuncien la sobreposición de derechos en fundos rústicos.
- Conocer las acciones de mensura y deslinde de fundos rústicos.
- Conocer las acciones para el establecimiento y extinción de servidumbres que puedan surgir de la actividad agropecuaria, forestal o ecológica.
- Conocer las acciones para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad agraria.
- Conocer acciones sobre el uso y aprovechamiento de aguas.
- Conocer interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios.
- Conocer otras acciones reales sobre la propiedad agraria.

En conclusión, con la nueva estructura de la Judicatura Agraria en el marco del Poder Judicial, constituye un avance fundamental en el logro de la seguridad jurídica de la propiedad agraria y se debe contemplar como un pilar importante dentro de las reformas judiciales que encara nuestro país, al igual que el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura entre otros.

6. CONCLUSIONES.

Como se tiene conocimiento en el mundo entero que los vestigios del Derecho Agrario, aunque no como una rama científica del derecho, sino con normas aisladas, se encuentran en los albores de la humanidad, en nuestro país podemos situarlo este aspecto en el imperio incaico, cuando se dio la primera gran división del trabajo; estamos hablando de la división entre la ganadería y la agricultura; entonces, los agricultores tenían que disponer de tierras para su actividad, esa misma concepción acerca del valor de la tierra fue, entre otras, que con la Reforma Agraria Boliviana de 1953 la que dio origen al Derecho Agrario Boliviano, cuyo objeto era en sus inicios únicamente fundiario, conservando el mismo alcance en nuestros días; es decir, que únicamente se limita a cuestiones relativas a distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras.

En tal razón, nuestra primera conclusión en el presente trabajo será que se tiene demostrado que aún nuestro Derecho Agrario Boliviano sigue en la génesis como derecho fundiario.

El Derecho Agrario Boliviano tiene 2 grandes vertientes por resolver, concluir con la distribución de tierras o la transferencia del derecho propietario originario del Estado a los particulares por un lado y por el otro crear los mecanismos legales y los órganos jurisdiccionales necesarios para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la actividad productiva, como fuente del desarrollo agrario y la paz social en Bolivia.

En ese contexto, para cualquier distribución o redistribución de la tierra, las nuevas Reformas Agrarias deben tener en cuenta que además de resolver la desigualdad de la distribución de la tierra y en ese sentido la lucha contra los latifundios y las nuevas

concentraciones de la tierra, que siguen vigentes, deberá tomar en consideración que en el actual mundo globalizado, la tenencia de la tierra y sobre todo la actividad agraria que es el objeto mismo del Derecho Agrario, ha adquirido nuevas dimensiones o enfoques, que es necesario destacar. En tal razón las futuras reformas agrarias si es que lo hubiera o en su caso las políticas agrarias a definirse deben considerar lo siguiente:

- La tierra al ser ubicada como fuente y sostén de la vida debe ser cada vez mas ubicada como bien común y como una parte del patrimonio de la humanidad
- Las políticas de tierra tienen que incorporar la diversidad y multiplicidad de los sistemas de gestión de la tierra, ligados a historias y culturas diferentes. La tierra no solo es un recurso productivo sino que tiene relación directa con el espacio territorial y con las formas de organización social que los hombres y mujeres desarrollan en dichos espacios. Tierra Territorio - Cultura es un aspecto medular en este nuevo enfoque, no solo para los pueblos indígenas, sino para todo espacio rural.
- La reforma agraria nos debe llevar también a una gestión integrada de los recursos naturales, preservando los ecosistemas y la biodiversidad con adecuadas políticas ambientales. Desde esta perspectiva los campesinos, los pueblos indígenas y los productores deben convertirse en los guardianes de la tierra y la naturaleza garantizando el desarrollo sostenible.
- El acceso a la tierra es también para ejercer derecho a producir que debe estar estrechamente vinculado a dotar de seguridad alimentaria a nuestro pueblo, soberanía a nuestros países.
- Políticas agrícolas que permitan el acceso al crédito, a la asistencia técnica, precios justos y adecuados sistemas de comercialización, regulando los mercados de tierras que llevan a menudo a procesos rápidos de reconcentración de la tierra, como vemos por ejemplo en varios países de Europa del Este; plataformas de servicios que pongan como centro la salud, educación y vivienda

de las poblaciones rurales así como para el desarrollo de infraestructuras productivas y vial para contribuir al acceso al mercado.

Por otra parte, como otro punto en conclusiones se tiene que con la Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, el Derecho Agrario Boliviano dio un paso importante, estableciendo la nueva estructura orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria, el nuevo régimen de distribución de tierras, la creación de la Superintendencia Agraria, la creación de la Judicatura Agraria, y el establecimiento y regulación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria constituyen un gran avance en el derecho agrario, administrativo y jurisdiccional; el mismo que tiene por objeto el que las normas a ser aplicadas en casos concretos estén íntimamente relacionadas y sean co-evolucionadas con el desarrollo social, captando el dinamismo y la realidad socio económica y otorgando seguridad jurídica a los pobladores del área rural y productores agrarios del país, con la finalidad de que esos organismos apoyados por los procedimientos establecidos, conjuntamente campesinos y sectores interesados sean los artífices del cambio en cuanto a tenencia, explotación y desarrollo del área rural en Bolivia.

La expectativa mayor de estas reformas y de interés nacional, es la de garantizar el ejercicio del derecho de propiedad agraria, devolviendo la seguridad jurídica del mismo. Situación, que tendrá un impacto favorable en la captación e incentivo de las inversiones de capital en el área rural, logrando no solo el desarrollo económico de este sector y del país, sino también asegurando un desarrollo social y cultural de la población campesina.

Asimismo, la separación y la determinación nítida de las competencias entre la Judicatura Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria "INRA", en el marco del equilibrio de poderes, GARANTIZA LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL DERECHO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, de tal forma que el INRA, con las atribuciones administrativas es la encargada de la distribución y redistribución de la tierra, mediante la dotación y adjudicación, en favor de los particulares. Por su parte, la Judicatura Agraria, tiene la competencia para la resolución de conflictos emergentes del ejercicio del derecho de propiedad y la posesión. (Art. 30 de la L.1715)

La Judicatura Agraria Boliviana, es un órgano jurisdiccional de vital importancia en la administración de justicia de nuestro país, que ha permitido consolidar el Derecho Procesal Agrario Boliviano, al crear mediante la Ley 1715 un proceso oral agrario, al mismo tiempo que por vez primera en nuestro país se cuenta con la administración de justicia agraria dentro del Poder Judicial. Sin embargo, se tiene demostrado que el Derecho Agrario tiene un contenido más amplio que el fundo agrario, teniendo como elemento central a la actividad agraria, sobre el cual se construyen los demás institutos del Derecho Agrario, por ello es necesario, con carácter de urgencia, ampliar las competencias de la Judicatura Agraria Boliviana, en los alcances del objeto del Derecho Agrario y el principio de integralidad que conlleva el recurso tierra.

Fuente Informativa:

1. Gaceta Oficial de Bolivia“Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715”
2. Gaceta Oficial de Bolivia
“Decreto Reglamentario N° 24784”
3. Gaceta Oficial de Bolivia
“Decreto Modificatorio al Reglamentario N° 25323”
4. Editorial Serrano Ltda.
“Ley de Reforma Agraria Ley de Reforma Urbana”
5. Miguel Ángel Avila Ibarra
“Compilación de Leyes de Colonización”
6. Luis Gareca Oporto
“Derecho Agrario”