

Inseguridad en el agro: Desinstitucionalización y desprotección al productor

Luis Fernando Asturizaga Mendoza



Inseguridad en el agro: Desinstitucionalización y desprotección al productor

Abstract

El 18 de octubre de 1996, se promulgó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual se instituyó el saneamiento de tierras como el procedimiento técnico jurídico, de carácter transitorio, destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad y posesión agrarias.

Este proceso, que en esencia debió culminar en diez años, sigue en curso y sin fecha prevista para su conclusión.

El objetivo de este proceso es verificar si los productores cumplen la función económico social (FES) y si las comunidades y pueblos indígenas, originarios y pequeños propietarios, cumplen con la función social (FS). Los primeros deben obligatoriamente ejercer una actividad productiva y los segundos con residir en la tierra ya pueden perfeccionar su derecho de propiedad.

Pero además de la verificación de la FES, el proceso de saneamiento involucra la revisión documental de aquellos actos que dieron lugar a un expediente agrario agrario sustanciado entre los años 1953-1992; de ahí que en el presente artículo hagamos una relación de aquellos trámites que permitían a productores individuales y comunitarios, contar con título ejecutorial o una sentencia agraria ejecutoriada, puesto que a partir de esta revisión, el INRA clasifica la tierra del productor en: titulada, con proceso agrario en trámite, o simple posesión.

Esta clasificación, mas el cumplimiento o incumplimiento de la FES dará lugar a un pronunciamiento del INRA o del Presidente del Estado, que podrán reconocer el derecho a la titulación del productor, o si por el contrario será castigado con el desalojo de las tierras.

Para completar el panorama, haré una revisión del aparato institucional creado para la administración de las tierras en 1953, para luego examinar sus cambios en las leyes de 1996 (Ley No. 1715) y de 2006 (Ley No. 3545).

Estos elementos serán la base para establecer la existencia o no, de una institucionalidad agraria sólida o, si por el contrario, lo que se tiene es una estructura débil y probablemente cooptada por grupos corporativos.

También daré mi opinión sobre la incertidumbre en la tenencia de la tierra, que genera este probable ambiente de desinstitucionalización en las autoridades del actual Servicio Boliviano de Reforma Agraria.

Téngase en cuenta que el devenir del proceso de reforma agraria, es un tema que no atinge solo a los productores o grupos sociales con presencia en el área rural de Bolivia, sino a todos los estamentos de la sociedad, que se alimentan de lo generado en el campo.

Introducción

Según la Real Academia Española, la “institucionalización” es la acción o efecto de institucionalizar, o de legalizar.

Pues justamente los diferentes gobiernos a partir del año 1992, pretendieron institucionalizar un desordenado y corrupto proceso de reforma agraria que de a poco se fue desvirtuando y alejando de los nobles objetivos planteados por los ideólogos de la Revolución Nacional de 1952.

La lucha contra el latifundio improductivo, la abolición del sistema servidumbral o pongueaje, consolidar la tierra para quien la trabajaba, lograr equidad en la distribución de dicho recurso y crear polos de desarrollo agropecuario, fueron los elementos centrales de las normas aprobadas para dar vida a la Reforma Agraria de 1953.

Para el logro de estos objetivos, el Gobierno del MNR planteó una estructura estatal y normativa que permitiera alcanzar dichos objetivos y, como la finalidad del presente artículo es evaluar la institucionalización de la Reforma Agraria de los siglos XX-XXI, cuya primera parte se inicia el año 1953, la segunda en 1996 y la tercera en el año 2006, necesariamente debemos referirnos a los antecedentes históricos del proceso agrario.

Para ello, permítame el amable lector realizar un viaje en el tiempo hasta 1953 y explicar la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que era el conjunto de instituciones encargadas de materializar los objetivos de la Reforma.

Tomemos como punto de referencia el 2 de agosto de 1953, fecha en la cual se dictó el Decreto Ley N° 3464, que creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), compuesto por los siguientes órganos:

- a) Presidente de la República.
- b) Consejo Nacional de Reforma Agraria, bajo la dependencia del Ministro de Asuntos Campesinos.
- c) Jueces Agrarios.
- d) Juntas Rurales de Reforma Agraria.
- e) Inspectores rurales.

Las principales atribuciones de dichos órganos de acuerdo a dicho Decreto Ley, fueron:

Presidente de la República

Ejercer la Autoridad Suprema y Fiscalizadora del SNRA.

Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)

- i. Planificación integral y superior, en materias agraria y campesina.
- ii. Conocimiento en grado de apelación de las acciones sobre denuncias de tierras.
- iii. Concesión de títulos de propiedad, a favor de los nuevos beneficiados.

- iv. Organización de sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario.
- v. Organización de sistemas de colonización de explotación racional y de mecanización agropecuaria.

Como podrá observarse, el CNRA tenía pocas, pero a la vez amplias atribuciones que iban desde ser un tribunal de segunda instancia, hasta ser un órgano planificador de políticas agrarias.

Jueces Agrarios

- i. Recibir denuncias de tierras en la vía contenciosa y conocer en revisión, los actos de las Juntas Rurales que no hubiesen sido reclamados
- ii. Conocer esas denuncias y resolverlas en primera instancia

Juntas Rurales

Aplicar en su jurisdicción las prescripciones del Decreto Ley N° 3464 y los Decretos Reglamentarios en procedimiento conciliatorio, a petición de parte o de los inspectores rurales, ministrando posesión a los nuevos propietarios.

Hay que mencionar que esa estructura tenía falencias de fondo que perjudicaron su adecuado funcionamiento, a saber:

- a) El Decreto Supremo N° 3471 estableció que para ser vocal del CNRA, cuya constitución contemplaba a miembros del Poder Ejecutivo así como de las federaciones campesinas, no era requisito ser abogado; sin embargo, para ejercer el cargo de Juez Agrario, sí era requisito tener título de jurista. Entonces surgió el cuestionamiento en el sentido de si los miembros del Consejo tenían los suficientes conocimientos jurídicos para revisar o resolver una apelación planteada en contra de la sentencia de un Juez Agrario, que sí era profesional abogado. Esta situación se mantuvo hasta el 2 de octubre de 1990, fecha en la que se dictó la Ley N° 1189, que determinó que los vocales del CNRA también debían ser abogados.

- b) Otro punto que debemos resaltar es que la denominada “Jurisdicción Agraria” no dependía del Poder Judicial, sino que formaba parte del Poder Ejecutivo y que además, no estaba sometida al control de legalidad o constitucionalidad de sus actos de parte de ninguna autoridad jurisdiccional.
- c) No existía un control externo a las entidades que componían el SNRA, lo que permitió arbitrio y discrecionalidad en su administración.

Dicho esto, pasemos a mencionar los principales procedimientos agrarios, sin ingresar a la minuciosidad del trámite mismo, pero sí en qué casos se aplicaban.

El Decreto Ley N° 3464, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, junto con otras normas de igual o menor jerarquía como el Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto de 1953, el Decreto Supremo N° 4057 de 12 de mayo de 1955, la Ley de 19 de octubre de 1956 y la Ley de 29 de diciembre de 1956 que creó los juzgados agrarios, regularon estos procedimientos, entre los que principalmente nombramos los siguientes:

a) Dotación

Trámite sustanciado ante el Juez Agrario, a través del cual se reconocía el derecho propietario a trabajadores del agro, o a quienes deseaban trabajar en el rubro, bajo la condicionante de implementar trabajo efectivo en un plazo máximo de dos años, computables a partir de dotada la tierra.

Este último aspecto se daba principalmente en tierras del oriente boliviano, departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz.

También hay que mencionar que la dotación podía ser consecuencia de la declaratoria de afectación de una hacienda, que era calificada como latifundio improductivo, dando lugar a que los trabajadores de la misma sean beneficiados con dicha tierra.

Los principales pasos procesales de este procedimiento eran: denuncia, solicitud o demanda, admisión, audiencia de inspección,

sentencia, auto de vista y Resolución Suprema. Este flujo procesal es básicamente el mismo en los siguientes procedimientos.

b) Afectación

Se refería a la denuncia planteada por los trabajadores campesinos de una hacienda ante las Juntas Rurales y, posteriormente, ante el Juez Agrario, en vista de la existencia de trabajo bajo sistemas de servidumbre y la no implementación de capital suplementario y medios técnicos mecánicos o modernos de parte de los patronos.

Este proceso concluía con la declaratoria de afectación total o parcial de la propiedad y la consiguiente dotación a favor de los campesinos, o por el contrario en la declaratoria de inafectabilidad.

c) Inafectabilidad

Proceso a través del cual los propietarios de las haciendas demostraban que su tierra era inafectable, por ser pequeña propiedad o por contar con las características exigidas para la mediana propiedad y la empresa agropecuaria.

Para que un propietario fuera titular de una mediana propiedad o de una empresa agropecuaria debía contar con la inversión de capital suplementario, la incorporación de medios mecánicos o modernos de producción, trabajadores asalariados y destino de la producción al mercado.

d) Consolidación

Trámite a través del cual personas individuales o comunidades campesinas se les consolidaba el derecho propietario en virtud a tener demostrado un derecho propietario sobre la tierra, con documentación idónea (títulos de revisitas, etc.), como el nombre del procedimiento dice.

e) Restitución

Proceso por el cual las comunidades solicitaban la reivindicación de su derecho propietario, cuando lo habían perdido por efecto de haberse convertido en propiedades rústicas particulares.

La mención de estos procedimientos agrarios es importante, puesto que dentro de la revisión documental que se realiza en el saneamiento de tierras, se verifica el cumplimiento de los principales pasos procesales, que de no cumplirse, incurre en nulidad de los expedientes agrarios de dotación, consolidación, etc., conforme prevé el artículo 321 del Decreto Supremo N° 29215.

Es importante aclarar que el proceso de Reforma Agraria no tuvo una aplicación plana o simétrica en todo el país y sí tuvo dos facetas: en el altiplano y valles, fue un instrumento de liberación de los expeones o pongos de las exhaciendas y contribuyó a disminuir la tensión social por la propiedad de la tierra, pero en las tierras bajas fue una herramienta de dotación gratuita de grandes extensiones de tierra a grupos cercanos a los poderes políticos y económicos de la época, que en varios casos, ni conocían las tierras que el Estado les regaló, creándose un latifundio improductivo.

A pesar de ello, también hay que reconocer que las dotaciones y adjudicaciones de tierra abrieron la frontera agrícola, permitiendo el inicio de un proceso de diversificación productiva y de cercanía a la seguridad alimentaria en beneficio de todo el país.

Por otra parte, las instituciones estatales creadas para la administración del recurso tierra, Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), además no contaban con un registro confiable de la superficie de tierra distribuida, la cantidad de poseedores y, mucho menos, sobre la ubicación y extensión de las tierras fiscales, que permitieran planificar programas de distribución.

En cuanto a la distribución de tierras, se conoció de varias dotaciones otorgadas sobre un mismo espacio, lo que causó conflictos entre personas que contaban con títulos de propiedad, otros con procesos agrarios inconclusos y otros que solicitaban el reconocimiento de su posesión efectiva.

Si bien los procedimientos para adquirir la tierra estaban claramente definidos y establecidos, hubo casos que no se hicieron inspecciones de campo, o los levantamientos topográficos fueron realizados en gabinete, lo que ocasionó que la misma tierra, en pla-

nos y títulos estuviese otorgada en derecho propietario a más de un beneficiario, ocasionando graves conflictos por su tenencia.

Así mismo hay que mencionar que un trámite agrario tardaba desde su inicio hasta la extensión del título ejecutorial, entre siete y quince años; sin embargo, ciertos procesos fueron tramitados en el tiempo récord de un año o menos.

El proceso de Reforma Agraria no llegó a todo el país, muchos trámites agrarios no alcanzaron la titulación, o simplemente muchos trabajadores del agro quedaron únicamente en la calidad de poseedores de la tierra, sin dejar de mencionar a quiénes habían logrado la titulación de grandes extensiones pero que no las trabajaron un milímetro, dando lugar a las denominadas tierras de engorde.

Sumemos a esas circunstancias, las dotaciones agrarias efectuadas incluso en áreas urbanas, pues evidentemente resultaba mucho más sencillo realizar un trámite de dotación que un proceso judicial de usucapión.

Estos extremos, sumados a la falta de concreción de los objetivos para los cuales fueron creados el Consejo Nacional de Reforma Agraria y posteriormente el Instituto Nacional de Colonización, determinaron que el 24 de noviembre de 1992 se dispusiera la intervención de ambos órganos, quedando suspendas de sus funciones las autoridades y funcionarios que las componían.

Dicha Intervención se amplió hasta el 18 de octubre de 1996, fecha en la cual se promulgó la Ley N° 1715, mal denominada Ley INRA, ya que en realidad es la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Los cambios fundamentales que trajo consigo la promulgación de la Ley N° 1715 son varios, pero consideramos que los principales, son los siguientes:

Hasta el 18 de octubre de 1996 se estableció, con base en lo establecido en el artículo 166 de la Constitución Política del Estado vigente en aquel momento, que el trabajo era la fuente fundamental para la adquisición y conservación del derecho propietario agrario; es decir: cualquier actividad productiva y fundamentalmente la

agrícola y la ganadera, eran requisito para adquirir y conservar el derecho propietario.

Desde el año 1996 a la fecha, el trabajo para el solar campesino y la pequeña propiedad es el cumplimiento de la **función social (FS)** y para la mediana propiedad y empresa agropecuaria significa el cumplimiento de la **función económico social (FES)**, con una diferencia marcada a partir de la aprobación de la Ley N° 1715, de tal manera que la **función social** es la **actividad, residencia o uso tradicional y sostenible sobre la tierra** que cumplen los beneficiarios en función al bienestar familiar o desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades campesinas, indígenas y originarias, conforme lo previsto por el artículo 164 del Decreto Supremo N° 29215.

Por su parte, la **función económico social (FES)** es el empleo sostenible de la tierra ya no solo en el empleo de actividades agropecuarias, sino que además se contemplan actividades forestales, las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, conforme a la capacidad de uso mayor de la tierra (CUMAT).

Nótese que cualquier actividad en la que se vaya a emplear la tierra debe estar adecuada a la vocación de uso del suelo, es decir, que si la tierra es apta sólo para la conservación, no puede ser utilizada en ganadería, por ejemplo.

Este fue un cambio fundamental en el concepto **trabajo**, porque se añadieron nuevos requisitos para que el mediano productor o el empresario agropecuario conservaran su tierra, en el sentido de que ya no era suficiente implementar actividades agropecuarias, sino que las mismas debían ser compatibles con la vocación de la tierra y las limitantes de aprovechamiento.

Eso sí, deben mantener la actividad de manera permanente, porque si no corren el riesgo de perder el derecho propietario; *a contrario sensu*, los segmentos de productores pequeños o comunitarios, con el solo hecho de residir en la tierra ya cumplen la función social, pues no existe hasta el presente un mandato firme de que las deban usar en actividades productivas agropecuarias.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la CUMAT se estableció como una especie de prevención para los productores agropecuarios, en el sentido de “deber” compatibilizar su actividad productiva o de conservación al uso mayor de la tierra.

Posteriormente la prevención se convirtió en imperativo con la modificación de la Ley N° 1715, pero esto será valorado más adelante cuando hablemos sobre la Ley N° 3545.

Aparte de la inclusión del CUMAT en los conceptos de función social y FES, la Ley N° 1715 estableció una nueva estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria y creó la Superintendencia Agraria como ente regulador del uso y gestión del recurso tierra.

Otro aspecto importante fue el referido a la Judicatura Agraria, que se desprendió del Poder Ejecutivo y pasó a formar parte del Poder Judicial, delimitándose de esta manera la actividad administrativa de la típicamente jurisdiccional.

La Ley N° 1715 reguló dos modos de adquirir la propiedad agraria sobre tierras fiscales: la **dotación** y la **adjudicación**, y se creó el proceso de saneamiento como medio para regularizar el derecho propietario.

Adicionalmente se estableció el procedimiento de **reversión**, aplicable luego de saneada la tierra, el que buscaba castigar la falta de continuidad en el cumplimiento de la función económico social.

Tenemos también la expropiación de tierras con tres finalidades: preservación de los ecosistemas, construcción de obras de interés público y redistribución de la tierra para otorgar derechos de propiedad colectiva.

Otro aspecto fundamental y relevante en las aspiraciones de los pueblos indígenas fue su reconocimiento en esta ley, como una clase de propiedad totalmente diferenciada de las comunidades campesinas y de las formas individuales creadas en la Ley de 1953.

Este reconocimiento implicó no solo el derecho propietario sobre el suelo, sino la facultad de utilizar en exclusividad los recursos naturales renovables al interior de sus tierras comunitarias de origen (TCO).

Como habíamos manifestado anteriormente, con la promulgación de la Ley N° 1715, la estructura del SNRA varió en funciones y órganos componentes del mismo, precisamente en atención a los cambios de la nueva normativa agraria.

En ese sentido, el nuevo Servicio Nacional de Reforma Agraria estaba conformado de la siguiente manera:

1. Presidente de la República.
2. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
3. Comisión Agraria Nacional.
4. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

El Presidente de la República continuaba siendo la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, por mandato de lo establecido en el artículo 96, atribución 24 de la Constitución Política del Estado vigente hasta el año 2009, pero también consideraba, aprobaba y supervisaba la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras.

Además, era quién designaba a las autoridades agrarias y dictaba resoluciones supremas como emergencia del proceso de saneamiento en los casos de predios, cuyos trámites con la Reforma Agraria vigente entre 1953 y 1996, alcanzaron la titulación o la dictación de Resolución Suprema.

Estas atribuciones se mantienen vigentes a pesar de los cambios que posteriormente introdujo la Ley No. 3545 a la Ley No. 1715.

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, tenía como principales atribuciones:

- a) Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor.
- b) Aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo
- c) Conocer y resolver los recursos que le corresponden en sede administrativa.

En tanto que la Comisión Agraria Nacional (CAN) era y continúa siendo el órgano de fiscalización del proceso de Reforma Agraria, a la vez que responsable de proyectar y proponer al Presidente de

la República políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de la tierra.

Actualmente está compuesto por:

- a) Ministro de Desarrollo Rural y Tierras (Presidente), que reemplaza al Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- b) Viceministro de Desarrollo Rural.
- c) Viceministro de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal.
- d) Viceministro de Tierras.
- e) Viceministro de Riego.
- f) Viceministro de Justicia Indígena Originaria Campesina.
- g) Viceministro de Planificación y Coordinación.
- h) Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- i) Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa.
- j) Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO).
- k) Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL).
- l) Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia (CFB).
- m) Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CUTSCB).
- n) Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (antes denominados *colonizadores*) (CSCIB).
- o) Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).
- p) Apumallku de la Confederación de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ).
- q) Director Nacional del INRA (Secretario Permanente).

Como se puede apreciar, la Comisión Agraria Nacional (CAN), cuya estructura se replica en los departamentos a través de las comisiones agrarias departamentales (CADs), es el órgano institucionalizado del control estatal y social del proceso agrario y es donde el Director Nacional o Departamental del INRA tienen la obligación de informar los avances y resultados del saneamiento, titulación y distribución de tierras.

Veamos las atribuciones de la Comisión Agraria Nacional a la luz de lo previsto por el artículo 13 de la Ley N° 1715.

La primera atribución señalada por dicha previsión legal señala: *«Evaluar la evolución del proceso de Reforma Agraria, proponiendo a la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria las medidas aconsejables para mejorarlo en el marco de la ley».*

La segunda atribución dice: *«Controlar y Supervisar la ejecución de políticas agrarias sobre distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualesquiera sea su condición o uso».*

La atribución 4 del artículo 13, prevé: *«Representar ante la Máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria los actos y resoluciones del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, contrarios a la legislación vigente».*

Finalmente debo resaltar la décimo tercera atribución conferida a la CAN, misma que textualmente señala: *«Solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones».*

En cuanto a las atribuciones de las CADs, podemos señalar como fundamentales las siguientes:

- Supervisar la ejecución de las políticas de tierras, cualesquiera sea su condición o uso, en su departamento.
- Dictaminar sobre las áreas y superficies que proponga distribuir el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por dotación o adjudicación de tierras, de acuerdo con la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socio económicas del departamento.

- Efectuar en su departamento, el seguimiento al proceso de saneamiento técnico jurídico de la propiedad descrito en el Título V de esta Ley.

Dichas atribuciones, son parte de lo prescrito por el artículo 16 de la Ley N° 1715 y considero nos brindan un panorama del por qué las actuales autoridades del INRA se resisten a viabilizar las reuniones de la CAN y las CADs, con lo que han inhabilitado y borrado el control social institucionalizado.

Repasemos ahora las características y atribuciones de la principal entidad del proceso de Reforma Agraria, el INRA.

Es la entidad descentralizada del actual Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, que se encarga de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el SNRA.

Sus principales atribuciones son:

- a) Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal.
- b) Emitir y distribuir títulos en nombre del Presidente.
- c) Determinar la ubicación de tierras fiscales.
- d) Expropiar y revertir tierras.
- e) Determinar y aprobar áreas para dotación o adjudicación.
- f) Promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y el derecho de propiedad agraria.
- g) Ejecutar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

El saneamiento es precisamente el procedimiento administrativo de carácter transitorio, destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, previa valoración de la existencia de vicios de nulidad absoluta o relativa en los títulos ejecutoriales y trámites agrarios sustanciados entre 1953 y 1992 y de la verificación de la función social o función económica social, según corresponda.

Las finalidades del saneamiento, de acuerdo a lo previsto por el artículo 66 de la Ley N° 1715, son:

- a) Titulación de posesiones legales (poseedores legales son quiénes están asentados y cumpliendo la función social o

económico social en tierras con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715).

- b) Catastro legal de la propiedad agraria que determina la asignación de un código único e irrepetible que incluye la superficie de la propiedad, las actividades que se cumplen en ella, su propietario y la posición determinada a través de coordenadas geográficas.
- c) Conciliación de conflictos.
- d) Titulación de procesos agrarios en trámite.
- e) Anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.
- f) Convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre que cumplan la FES.
- g) Certificación de saneamiento de la propiedad agraria cuando corresponda. (Corresponde cuando el título no tiene vicios de nulidad absoluta o relativa y no hay conflictos, o éstos han sido resueltos).

Como se podrá apreciar, la Ley N° 1715 pretende con la ejecución del saneamiento de tierras, solucionar los problemas identificados en el “viejo” proceso de Reforma Agraria, vale decir: falta de información sobre la propiedad de la tierra, reconocer derechos a los que la trabajan y no especulan, castigar las tramitaciones irregulares, contar con información sobre tierras fiscales y solucionar los conflictos.

Para dichos objetivos, la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria regula el concepto de la función económico social, que estuvo previsto en el Art. 169 de la Constitución Política del Estado vigente entre 1967 y 2009 y que actualmente se encuentra en los artículos 393 y 397 de la nueva Carta Magna.

Pero ¿cómo se mide o se cuantifica el cumplimiento de la función económico social en un predio agrario, o es que con mostrar papeles, o residir en el fundo rústico, el productor mediano o grande ya tienen derecho a la titulación?

En realidad, el procedimiento es mucho más complejo que residir o darle un uso tradicional a la tierra, como en el caso de la

pequeña propiedad o de las comunidades indígenas, campesinas o de interculturales.

Los diferentes reglamentos agrarios sentaron las bases de cuantificación de la actividad productiva agrícola y ganadera, principalmente. De tal suerte que la función económico social en predios dedicados a la agricultura, contempla la superficie efectivamente trabajada, la superficie en descanso, la superficie cubierta por inversiones y mejoras (casas, galpones, sistemas de riego, silos, campamentos de trabajadores, etc.), las servidumbres ecológicas, más un área de proyección de crecimiento de 30% o 50% del área que cumpla la función económica social, según se trate de una mediana propiedad o una empresa agrícola, respectivamente.

Para el caso de las propiedades ganaderas se debe hacer un conteo del ganado, con la finalidad de realizar un cálculo de 5 hectáreas por cabeza y así obtener el resultado de cumplimiento de la función económico social en superficie.

Estos elementos están previstos en los artículos 166 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215, debiendo quedar absolutamente claro que la función económico social se aplica a predios mayores en extensión a la pequeña propiedad, cincuenta (50) hectáreas, si cuentan con actividad agrícola; y a parcelas mayores a quinientas (500) hectáreas, si están dedicadas a la ganadería, en el Trópico de Bolivia.

Las superficies de la pequeña propiedad varían según la zona o piso ecológico donde se encuentren. En zonas de valle o altiplano las superficies para aplicar el cumplimiento de la FES varían a las del Trópico (Santa Cruz, Beni y Pando); por ejemplo, en valles con riego un predio que tiene más de 4 hectáreas se considera mediana propiedad y, por tanto, debe cumplir con las condicionantes de la FES.

Con relación a los vicios de nulidad absoluta, éstos tienen que ver con el análisis del adecuado cumplimiento de las normas vigentes entre 1953 y 1996, de tal suerte que la norma reglamentaria de la Ley N° 1715 estableció dos vicios insalvables para cualquier trámite agrario o título ejecutorial sustanciado entre esos años: la falta de jurisdicción y competencia y el incumplimiento de los principales actos procesales en un trámite.

La falta de jurisdicción y competencia tiene tres variables: la primera referida a autoridades sin competencia que, por motivo de territorio, suspensión o cese de funciones, hayan tramitado y dictado resoluciones en un proceso agrario; la segunda referida a que autoridades del CNRA hayan dotado tierras reservadas al Instituto Nacional de Colonización, o viceversa, es decir que las autoridades del INC hayan otorgado derechos de propiedad en zonas de competencia del Consejo Nacional de Reforma Agraria. Finalmente, la tercera se refiere a las autoridades de Reforma Agraria o Colonización que hubiesen dotado o adjudicado tierras en áreas de reserva o protegidas.

Otro tipo de vulneración a la normativa vigente entre 1953 y 1996, tiene únicamente el carácter de relativo y, por tanto, subsanable con el cumplimiento de la función social o la función económico social.

Finalmente es importante anotar que, como un procedimiento de control posterior al saneamiento, la Ley N° 1715 introdujo la reversión de tierras para castigar el abandono de las mismas, procedimiento que hay que reconocer iba a ser de muy difícil aplicación debido a que la prueba de no abandono de la tierra era el pago de impuestos a la propiedad inmueble agraria.

Pasemos ahora a revisar la modificación parcial de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 con la denominada Reconducción de la Reforma Agraria o Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

La Ley N° 3545 y el Decreto Supremo N° 29215, han introducido algunos cambios sustanciales a los procedimientos agrarios que permiten la regularización o el mantenimiento del derecho propietario agrario, lo que ocasiona cierto clima de incertidumbre en los propietarios y poseedores agrarios medianos y empresarios, debido a dos razones fundamentales.

La primera de ellas tiene que ver con los nuevos requisitos introducidos para el cumplimiento de la Función Económico Social (FES); y la segunda en la causal de reversión de predios agrarios,

que ya no se refiere al abandono de la tierra, sino al incumplimiento parcial o total de la Función Económico Social.

La mera actividad productiva en agricultura, ganadería, más las superficies bajo el régimen de Servidumbres Ecológico Legales (SEL), dejan de ser los únicos elementos para la valoración del cumplimiento o incumplimiento de la FES.

El Art. 2 de la Ley N° 3545,¹ prevé que la FES no incluye los desmontes ilegales, los que en la norma reglamentaria aprobada el 2 de agosto de 2007 son conceptualizados como aquellos no autorizados previamente por la Superintendencia Forestal.

Adicionalmente, los artículos 3 y 157 del Reglamento de la Ley N° 3545² establecen que en los predios agrarios con extensión superior a la pequeña propiedad que no acrediten el cumplimiento de obligaciones laborales, con los trabajadores eventuales o permanentes, se consideran latifundio y, por tanto, serán revertidos al Estado, por más que exista actividad productiva.

A estos dos nuevos elementos debemos añadir el referido a la compatibilidad de la actividad con la aptitud de uso mayor de la tierra.

Este aspecto determina el incumplimiento de la función social y económico social cuando la labor agropecuaria no es concordante con las diferentes normas regulatorias del uso del suelo.

Estos nuevos elementos, deben ser tomados a partir de ahora y hacia futuro para precautelar el derecho propietario.

Otras modificaciones importantes son las referidas a la reversión y expropiación de tierras.

Comencemos por la reversión indicando que es un procedimiento que, al igual que el saneamiento, castiga el incumplimiento total

1 Art. 2 parr. XI de la Ley No. 3545: Los desmontes ilegales son contrarios al uso de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico social.

2 Art. 3 inciso m) del Decreto Supremo N° 29215: El no reconocimiento de ningún derecho y la pérdida del mismo, además de la obligatoria denuncia ante autoridades competentes, cuando se establezca la existencia de relaciones servidumbrales como efecto de cualquier actividad dentro de un predio agrario.

o parcial de la función económico social, anulando el derecho de propiedad sin indemnización alguna al afectado.

Este procedimiento puede aplicarse en cualquier momento, a partir de los dos años de emitido el título ejecutorial o el certificado de saneamiento, conforme establece el artículo 32, parágrafo II de la Ley N° 3545.

Esto significa que una propiedad saneada tiene dos años de “respiro”, antes de poder ser evaluada nuevamente su función económico social.

Esta disposición contiene dos errores de concepción: el primero que los dos años, como hemos visto anteriormente, fue un plazo establecido por la normativa de la Reforma Agraria de 1953 **para implementar trabajos** por quienes se les dotaba de tierra, no para revisar de manera permanente e infinita los fundos productivos.

El otro elemento omitido en esta disposición es que no condice con los ciclos de producción agrícola o ganadera, en el sentido de que una propiedad puede ser revisada por el INRA luego de saneada y titulada y, si la nueva verificación se hace por ejemplo en época de venta del ganado de engorde, pues no se encontrarán vacas en el predio, lo que no significa que la propiedad haya dejado de producir, pero ante el desconocimiento de esta actividad los funcionarios del INRA podrán revertirla, afectar o quitarla a su propietario.

El otro elemento es que los precios de los granos son de alta volatilidad, mucho más ahora por efecto del conflicto entre Rusia y Ucrania, entonces si el INRA verifica un predio agrícola después de dos años de titulado, en momentos en que un productor ha sufrido pérdidas en su cosecha por plagas o por bajos precios del cultivo, pues seguro que no tendrá la misma capacidad económica para sembrar toda la superficie de la propiedad.

Sin embargo, como esta situación de fuerza mayor no está prevista en la Ley N° 3545, el INRA podrá revertir al agricultor parte de su propiedad, es decir que además de que pudo sufrir por plagas, contingencias climáticas o la baja de precios en los mercados, el INRA le quitará una parte o toda su tierra. ¿Eso es justo?

Por otro lado, la expropiación de tierras por causal de distribución ya no es aplicable para redistribuir la tierra a través de su venta o adjudicación individual, sino que ahora tiene como causal la insuficiencia de tierras para los pueblos indígenas.

En ese sentido y de conformidad al Artículo 34 de la Ley N° 3545, cualquiera de los treinta y seis pueblos indígenas de Bolivia puede solicitar se expropien tierras de propietarios privados, para satisfacer sus necesidades de espacio, de ahí que particulares que se encuentran dentro, o en áreas circundantes a tierras demandadas por pueblos indígenas, son potenciales sujetos de expropiación de tierras.

Con relación a los vicios de nulidad absoluta, el Decreto Supremo N° 29215 ha incorporado dos nuevos: primero, la dotación en extensiones superiores a las permitidas por la Ley de Reforma Agraria de 1953 en el ámbito agrícola y las dobles dotaciones a una misma persona en circunscripciones territoriales diferentes (departamento, provincia, municipio, cantón).

En síntesis: a partir del ingreso al MAS en el poder, los requisitos y condiciones para conservar el derecho propietario agrario para medianos productores y empresas agropecuarias se han incrementado y endurecido, lo que hace pensar en una reducción drástica de estas categorías de predios para convertirlos en comunidades.

Hecha esa relación histórico-normativa, pasemos a analizar la historia del Instituto Nacional de Reforma Agraria, como estructura encargada de la administración de la tierra en Bolivia.

Comencemos indicando que por razones metodológicas conviene dividir la historia del INRA en tres periodos bien marcados:

- a) Periodo de 1996 a 1998: Estructuración y Conformación.
- b) Periodo 1998 a 2003: Institucionalización de la Dirección Nacional del INRA y de sus direcciones departamentales.
- c) Periodo de 2004 a 2022: Periodo de interinatos.

El periodo 1996-1998 estuvo marcado por estructurar la nueva institucionalidad agraria a partir de fortalecer al naciente INRA, dotarlo de capacidades con funcionarios nombrados a partir de convocatorias públicas y exámenes de competencia, atraer experiencia de

otros países en conformación de catastro y regularización de derechos de propiedad y, por supuesto, brindarle un marco normativo sustantivo y adjetivo que le permitan desenvolverse con soltura, pero con fiscalización de otros entes del Estado y de actores de la sociedad civil agraria.

En este primer periodo se realizaron experiencias piloto de saneamiento de tierras, sin contar con una norma procedimental que regulara el saneamiento de tierras.

Recién el 31 de julio de 1997, se aprobó la primera reglamentación agraria a través del Decreto Supremo N° 24784, que desde un inicio fue cuestionado por la nula participación de los actores agrarios.

Esto motivó que la Comisión Agraria Nacional se reuniera y dispusiera la conformación de una comisión técnica conformada por los asesores legales de cada entidad y organización que la componía.

Dicha comisión técnica, de la cual fui parte, trabajó entre 1998 y el año 2000 para presentar a consideración de la CAN un proyecto de reglamentación agraria, acordado en el 98 % de sus artículos, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000, que reguló los nuevos procedimientos agrarios para ejecutar el saneamiento, la reversión, la expropiación y la distribución de tierras por dotación o adjudicación.

Este reglamento mostró que la institucionalidad agraria comenzaba a funcionar y que era posible llegar a acuerdos entre sectores con intereses diferentes y encontrados.

Además de ello, esta reglamentación era la que verdaderamente ponía en marcha el saneamiento de tierras, pues recién se tenía un procedimiento claro y concertado.

Debo anotar también que casi de manera paralela a la construcción de la norma reglamentaria se institucionalizó por primera y única vez la Dirección Nacional del INRA, en la persona del Lic. René Salomón Vargas, quien fuera elegido por el Presidente, de una terna emanada de la Cámara de Diputados, conforme lo establecido en el artículo 20 de la Ley N° 1715. Con él comenzó y terminó el INRA institucionalizado.

Pero volvamos al Reglamento Agrario aprobado el 5 de mayo de 2000, que si bien tuvo un porcentaje de aprobación muy grande por todos los miembros de la CAN, sectores sociales incluidos, luego fue unilateralmente cuestionado por la CSUTCB, CSCB, la CIDOB y el naciente Movimiento Sin Tierra.

Todas estas organizaciones, asesoradas por los colegas Hugo Salvatierra, Alejandro Almaraz, Carlos Romero, Cliver Rocha y Leonardo Tamburini, fueron las que, a fuerza de movilizaciones sociales y la conocida “Marcha de Montero”, obligaron al Gobierno de aquel entonces a modificar la reglamentación agraria sin la participación del sector agropecuario aglutinado en CONFEAGRO.

El resultado fue la aprobación del Decreto Supremo N° 25848, de 18 de julio del año 2000, que se suponía tenía como objeto agilizar el proceso de saneamiento.

La importancia de este Decreto, a objeto del presente análisis, es que da inicio al quiebre de la institucionalidad agraria en dos sentidos: primero que no se respetan los acuerdos al interior de la CAN, donde las organizaciones que representan a los campesinos, colonizadores (hoy interculturales) e indígenas de tierras bajas, otorgaron su conformidad a los artículos que después cuestionaron, y, segundo, que promovieron la aprobación de dispositivos inconstitucionales.

Así es como parte de las ideas de sanear más rápido las tierras, se aprobó la supresión de la exposición pública de resultados en el saneamiento de las áreas demandadas por pueblos indígenas; dicho acto se refiere al momento en el cual los funcionarios del INRA informaban los resultados técnicos y legales sobre la situación de un predio, mencionando si los documentos de propiedad tenían algún vicio de nulidad, si existía un cumplimiento parcial o total de la función económico social, así como la forma en que se resolvió un conflicto de sobre posición de derechos, etc.

Este importante acto, clave para que el productor pudiera preparar su defensa ante alguna arbitrariedad del INRA, fue dejado sin efecto en la norma impuesta por los sectores sociales, pero de manera posterior fue declarada inconstitucional porque obviamen-

te la supresión de la exposición pública de resultados vulneraba el derecho a la defensa y al debido proceso.

La otra medida para brindarle agilidad al proceso de saneamiento consistía en que el Presidente de la República delegue su facultad de dictar resoluciones finales de saneamiento al Director Nacional del INRA, cuando el predio tenía antecedentes en títulos ejecutoriales y resoluciones supremas, firmados por anteriores presidentes.

El Tribunal Constitucional consideró que una autoridad jerárquicamente inferior al Presidente, no podía anular con una resolución meramente administrativa las resoluciones supremas que en su tiempo fueron dictadas por otros presidentes, en trámites y títulos agrarios antiguos, por una cuestión de competencia y rango jerárquico.

El asunto es que hasta que no se emitieron los fallos constitucionales, el INRA operó en el saneamiento sobre la base de esas disposiciones del Decreto Supremo N° 25848, lo que ocasionó que muchos trámites de saneamiento fueran anulados por el Tribunal Agrario Nacional y se retrotrayeran los procedimientos, por lo que el efecto buscado no fue tal y, por el contrario, se atrasó el saneamiento y se vulneraron derechos de productores medianos y empresas.

Un apunte al margen, es que más allá de la tan sonada muletila del poder económico de los empresarios agropecuarios y el supuesto control sobre los denominados gobiernos neoliberales, el poder social mostró que era más sólido y fuerte que el otro y que de manera unilateral se podían cambiar las normas sin la consulta y opinión del actor de enfrente.

Pero sigamos analizando cómo se devalúa la institucionalidad agraria.

Otro de las demandas de los sectores sociales, durante la “Marcha de Montero”, fue obligar a cambiar de un “plumazo” la superficie de la Reserva Forestal Choré; en otras palabras, quiénes se llenaron siempre la boca hablando de proteger las áreas de conservación, fueron los que obligaron a cercenar nada menos que 211.632 hectáreas de una reserva, para que sea destinada a la dotación de pequeñas

propiedades y comunidades campesinas con fines esencialmente agrícolas.

Veamos ahora el estado de situación desde el ingreso del MAS al Poder el año 2006. En principio debo decir que hubo un atisbo que me hizo creer que la institucionalidad agraria no solo se recuperaría, sino que se fortalecería, porque había un hombre fuerte en el Gobierno que reconocía la importancia de ejecutar y concluir el proceso de saneamiento de tierras.

Esta persona es el Dr. Alejandro Almaraz, con quien puedo desavenir en ciertos aspectos de política agraria, pero respeto el impulso que le quiso dar al proceso, sumado a sus intentos de dialogo franco en el marco de la institucionalidad agraria.

Debo reconocer que el Dr. Almaraz, fue quien mayor apertura tuvo a las peticiones del sector agropecuario para evitar mayor sensación de inseguridad en la tenencia de la tierra, pero a la vez su intención de revisar todo lo que se había hecho en el “periodo neoliberal” dio lugar a que se cometieran varios atropellos a la certidumbre en la tenencia de la tierra.

Uno de ellos, la aprobación de una disposición reglamentaria que le permitía al Viceministro de Tierras impugnar resoluciones finales de saneamiento emitidas por el INRA o el Presidente del Estado, porque se creía que habían irregularidades.

Esta disposición pudo tener vigencia en tanto se observaban resoluciones emitidas por los gobiernos anteriores al año 2006, sin embargo la misma pervivió en el tiempo, ocasionando absoluta inseguridad en el productor, que no sentía su derecho propietario consolidado, incluso con una resolución firmada por el ex Presidente Evo Morales.

No tengo pruebas de que tal disposición sirvió para el chantaje de varios productores, pero si hay muchas dudas respecto de su utilización selectiva luego de la gestión de Alejandro Almaraz como Viceministro de Tierras.

Pero volviendo al inicio del Gobierno del MAS, la Comisión Agraria Nacional volvió a ser convocada para realizar modificaciones a la

Ley N° 1715 y sustituirla por la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 primero y luego para aprobar su reglamentación con la dictación del Decreto Supremo N° 29215 de 7 de agosto de 2007.

EL MAS, junto con las organizaciones sociales, actuaron como “aplanadora” en la CAN aprobando ambas normativas con un claro direccionamiento a afectar la propiedad mediana y empresarial.

Los cambios normativos ya los hemos mencionado líneas atrás y abundaremos en ellos más adelante, pero quiero resaltar un aspecto y es el referido a los requisitos instituidos por la Ley N° 3545 para la designación del Director Nacional del INRA.

La Ley N° 1715 del año 1996, colocó como requisito de postulación al cargo de Director, haber ejercido la profesión con idoneidad durante **cinco años** y tener experiencia en materia agraria.

Pues bien, la Ley N° 3545 determinó que de manera específica el ejercicio profesional tenía que ser en materia agraria y por un lapso de, por lo menos, **siete años**.

Reitero, las convocatorias a la CAN, más elevar la categoría profesional del Director Nacional del INRA, me hicieron pensar en una mejora institucional; sin embargo, jamás se convocó al cargo a través del mecanismo parlamentario y, por lo tanto, se nombraron a once (11) directores interinos, incluido el actual, con la observación de que varios no cumplían los requisitos instituidos en la Ley N° 3545; de hecho, uno de los nombrados ni siquiera tenía título de licenciatura y fue detenido por tal motivo.

Este es uno de los orígenes de la incertidumbre jurídica para el mediano productor y el empresario agropecuario, porque cada director interino venía precedido del aval de organizaciones sociales y con un cuestionable conocimiento de la materia agraria, que con el argumento de justicia social en el acceso a la tierra, comenzaron a tergiversar la Ley N° 1715 y las normas posteriores.

Esta situación se agudizó con la aprobación de la Constitución Política del Estado del año 2009, que empezó a ser aplicada retroactivamente a fin de dar cumplimiento al mandato contenido en la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley N° 3545 de 28 de

noviembre de 2006, que modificaba la Ley N° 1715, estableciendo que: «**Todas las tierras fiscales disponibles hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente**».

Dicha disposición legal consagró la base doctrinal e ideológica de la nueva política de tierras, que desde el año 2006 marca la ruta de navegación del INRA.

El mandato es claro: identificar tierras fiscales, para distribuir a las comunidades, históricamente abandonadas en sus derechos y aspiraciones de tierra y territorio, por lo tanto, el saneamiento debe cumplir una función de redistribución de tierras, más que de regularización de la tenencia, a través del incremento o endurecimiento de requisitos que contempla la función económica social (FES) para medianas propiedades y empresas agropecuarias.

Es la etapa de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, donde la visión y misión del INRA se identificaron textualmente de la siguiente manera: «**El INRA es la institución pública descentralizada estratégica para la revolución agraria, que tiene el mandato de disminuir la desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra y garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad para sentar las bases de un verdadero desarrollo agrario y la reconstitución de los territorios originarios e indígenas, a través del saneamiento del derecho propietario, la recuperación de tierras fiscales, la distribución de tierras y la promoción de asentamientos humanos, fundamentalmente para los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas**». Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 (PENSAT).

Queda claro entonces que la finalidad del saneamiento no era precisamente regularizar el derecho de los propietarios individuales, sino “recuperar” tierras para las comunidades y pueblos indígenas. Además borraron el derecho de los demás bolivianos de acceder a tierras del Estado, pasando por encima lo previsto en el

artículo 349 de la CPE en el sentido de que los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano. ¿Pueblos somos todos o no?

Amén de aquello, ya existe un direccionamiento en la política de tierras y bajo ese parámetro podemos encontrar las razones para ciertos cambios aprobados con la Ley N° 3545, Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Por ejemplo la modificación del artículo 2 de la Ley N° 1715, trajo en el artículo 2 de la Ley N° 3545 el mandato expreso de no reconocer como parte del área que cumple con la función social (FS) o la función económico social (FES), el retiro de cobertura boscosa sin la previa autorización de la Superintendencia Forestal, actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT).

Esta disposición encontró una fuerte oposición en los sectores productivos aglutinados en la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO) y la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL), debido a que se dejaba en peligro de reversión más de un millón de hectáreas en producción y no consideraba que su aplicación contradecía las sugerencias que hicieron funcionarios del INRA a los productores en el sentido de que la FES se comprobaba con el área desmontada en producción y no con árboles en pie.

Podemos dar fe de esta situación, por lo ocurrido a un productor de ANAPO que tenía un área de reserva privada de patrimonio natural consignada en su Plan de Ordenamiento Predial y, a pesar de ello, le revirtieron esa superficie porque supuestamente no cumplía con la FES.³

Entonces con ese antecedente, que seguramente no es el único, muchos productores optaron por el desmonte sin autorización a fin de cumplir la FES y precautelar su patrimonio.

Téngase en cuenta que para desmontar con autorización, había que tener previamente saneada la tierra.

3 Nos referimos a un predio en el municipio de Cuatro Cañadas, denominado Melissa.

Lo equivocado de la disposición que no reconocía la FES en la superficie desmontada sin autorización, fue aplicar de manera retroactiva su alcance y poner en peligro el sistema productivo nacional, pues analizadas las superficies de desmonte sin autorización de acuerdo con datos el Instituto Nacional de Estadística de las gestiones 2004 al 2007, éstas serían:

**Desmontes
a nivel departamental**

| Años | | 2004 (ha) | 2005 (ha) | 2006 (ha) | 2007 (ha) |
|--------------|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Departamento | Tipo | | | | |
| Chuquisaca | Autorizada | 1.267 | 1.511 | 340 | 677 |
| | Ilegal | 121 | 193 | 923 | 6.709 |
| Pando | Autorizada | 775 | 425 | 120 | 0 |
| | Ilegal | 22.173 | 22.749 | 9.553 | 5.674 |
| La Paz | Autorizada | 1.103 | 1.216 | 470 | 1.627 |
| | Ilegal | 944 | 1.311 | 2.765 | 8.871 |
| Tarija | Autorizada | 568 | 1.617 | 686 | 5.333 |
| | Ilegal | 6.657 | 3.453 | 463 | 9.138 |
| Potosí | Autorizada | 0 | 20 | 1 | 5 |
| | Ilegal | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Beni | Autorizada | 1.583 | 869 | 314 | 736 |
| | Ilegal | 23.073 | 21.234 | 8.917 | 31.402 |
| Cochabamba | Autorizada | 1.140 | 1.276 | 943 | 1.346 |
| | Ilegal | 3.188 | 4.137 | 786 | 4.389 |
| Santa Cruz | Autorizada | 45.247 | 29.015 | 34.530 | 40.259 |
| | Ilegal | 148.420 | 170.119 | 132.546 | 206.623 |
| TOTAL | | 256.259 | 259.145 | 193.357 | 322.789 |

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra e Instituto Nacional de Estadística.

Elaboración: Ing. Marcos Durán Cordero y Luis Fernando Asturizaga.

En otras palabras, más de 1 millón de hectáreas destinadas a actividades agrícolas y ganaderas podían ser revertidas o expropiadas con la sola aplicación del artículo 2-XI de la Ley N° 3545 de 2006, que establece que el desmonte no autorizado no es FES ni función social.

Revertir con el proceso de saneamiento toda esa superficie de tierra, podía colocar al sistema alimentario nacional en una situación muy vulnerable; pero a pesar de lo impactante de la medida, no fue hasta el año 2011 que el Gobierno se abrió a reconsiderarla.

Pero hasta que llegó ese momento, uno de los motivos de avasallamiento de tierras fue el tráfico de información proveniente desde el mismo INRA que hacía conocer “extraoficialmente” qué predios tenían más de cinco mil hectáreas, pertenecían a productores de origen extranjero, o tenían desmontes no autorizados.

Acá hago un paréntesis para recordar la inconclusa investigación del “INRA paralelo” denunciado por un exDirector Nacional del INRA, las extorsiones a productores para no tomarles sus tierras o “darles protección”, la posibilidad de que grupos irregulares conformen grupos armados al margen de la ley (caso Las Londras), además de los cobros a campesinos pobres, a quienes se les promete tierra trabajada y lista para la siembra.

No puedo mencionar públicamente los nombres de las personas extorsionadas, por el temor que tienen de volver a ser objeto de amenazas y violencia en todas sus formas.

El tema está en que el avasallamiento de tierras parece haberse convertido en un instrumento “de facto” de la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, establecida en la Ley N° 3545.

De hecho, un elemento clave a considerar para entender los avasallamientos de tierras es la Disposición Transitoria Primera de la Ley N° 3545. Dicha disposición despoja a la justicia agroambiental de la competencia de conocer las acciones que precautelen los derechos de posesión y propiedad agrarias, y establece que el INRA es quién debe precautarlos.

Sin embargo, la falta de voluntad y recursos humanos/logísticos de dicha entidad impiden un cumplimiento efectivo de dicha dis-

posición en desmedro de la seguridad jurídica sobre la producción agropecuaria en Santa Cruz.

No olvidemos, además, que en la práctica los casos de avasallamiento para el INRA son considerados como conflicto entre personas con derechos iguales, dándole “de facto” al avasallador (victimario) el derecho de “conciliar” con el propietario (víctima) o, por último, de darle el derecho al “tomador” de tierras, de poder impugnar una resolución que pueda ser favorable al productor/víctima/avasallado.

El otro elemento es que a partir de la presión de ONGs vinculadas a organizaciones sociales, el INRA, el Viceministerio de Tierras y el Ministerio de Desarrollo Rural, tienen el criterio de aplicar de forma retroactiva los Arts. 396 y 398 de la Constitución vigente, a fin de desconocer el derecho de posesión de productores de origen extranjero y el derecho propietario de productores que trabajan la tierra en más de cinco mil hectáreas y que, en ambos casos, cumplen con la FES no sólo antes de la vigencia de la nueva Constitución del año 2009, sino antes de la promulgación de la Ley N° 1715 de 1996.

A ello debemos sumar los trámites de saneamiento concluidos, o por concluir, que son “observados” por el INRA y que son remitidos al Viceministerio de Tierras, para su impugnación ante el Tribunal Agroambiental, acción que se realiza a espaldas de los propietarios de las tierras, pero cuya información manejan de manera abierta los líderes de los avasalladores.

En este momento, por ejemplo, hay temor en productores que tuvieron la mala fortuna de concluir su proceso de saneamiento durante la gestión de Jeanine Añez, pues sienten que su derecho está en vilo debido que el Gobierno actual aprobó el Decreto Supremo N° 4494 de 21 de abril de 2021, con la expresa finalidad de que el Viceministro de Tierras impugne las resoluciones de la gestión Añez, sin considerar que gran parte de estos trámites vienen de la gestión del exPresidente Morales.

Sobre el particular, ya circularon listas en el departamento de Santa Cruz con el detalle de los posibles afectados, o porque se vaya a impugnar su caso, o porque ya han sido amenazados con tomarles

sus tierras, al haberse beneficiado de una resolución de parte de un gobierno “de facto”.

Otro aspecto que debe llamar la atención es que el Plan Estratégico Institucional 2010-2012 del INRA, afirmaba que la entidad contaba con **imágenes satelitales** de casi todo el país, pero de **baja resolución** que no apoyan ni el proceso de saneamiento ni la conformación del mapa catastral, por su baja resolución.

De hecho, sólo el 10 % del territorio boliviano estaría cubierto por imágenes de mediana resolución y el 4 % tiene ortofotos o imágenes de alta resolución. El comentario en relación a esta deficiencia sería: ¿A cuánta gente se le revirtió tierra sobre la base de imágenes satelitales?

No tengo una respuesta, pero puedo asegurar que muchos productores fueron afectados con la utilización de una herramienta deficiente en identificar mejoras o inversiones en los predios.

Para muestra el caso de un fundo denominado “San Francisco” de los esposos “R.S”, quienes ejercen la actividad de cría de ganado para la producción de carne en dicho predio. Los mismos esposos tienen otro predio pequeño destinado a la producción de leche en otra provincia del departamento de Santa Cruz.

Cuando los funcionarios dependientes de la Dirección Nacional del INRA, en La Paz, recibieron la carpeta con el informe de los servidores públicos de la oficina departamental de Santa Cruz, dijeron en el reporte de control de calidad que no existían mejoras antes del año 1996, en base a las cuestionadas imágenes satelitales, y que al estar los animales de ambos predios con igual marca de ganado, eran los mismos y que por lo tanto lo que habían hecho los esposos “R.S”. fue trasladar vacas de Montero a Guarayos para justificar la FES en el predio “San Francisco”.

Situación alejada de la realidad, que podía determinarse en campo visitando los dos predios para constatar la antigüedad de las mejoras y que los animales, a pesar de contar con la misma marca, son diferentes porque no son de la misma raza porque unos están destinados a la producción de leche y los otros a la producción de carne.

A 18 años de la primera verificación de campo donde se comprobó el cumplimiento total de la FES, este predio sigue sin definición de derecho propietario y bajo el peligro de ser avasallado.

En otro caso de control de calidad, funcionarios del INRA Nacional dijeron que no existía actividad productiva en un predio de Tarija, antes de la promulgación de la Ley N° 1715 de 1996, basando su conclusión en un análisis multitemporal sobre la base de imágenes de satélite que, como hemos anotado anteriormente, no son precisamente de la mejor resolución.

El interesado presentó imágenes de mejor resolución, donde se notaba la antigüedad de las mejoras y pidió se las verifique en campo, solicitud que fue continuamente rechazada, habiéndose declarado fiscal la tierra.

El Tribunal Constitucional Plurinacional intervino a demanda de los afectados para instruir que, si existen observaciones al cumplimiento de la FES, se debe hacer un estudio de gabinete, pero también de campo. En ese marco se dictó la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0230/2017.

Se corrigió una injusticia, pero queda la duda sobre cuántos casos similares a los mencionados existen pues, como se dice en la jerga popular, “una de cal y otra de arena”.

Digo esto porque si bien en el caso de Tarija, el Tribunal Constitucional Plurinacional actuó en el marco de la Carta Magna, pero en el caso de la Sentencia Constitucional N° 930/2019, el “guardián” del cumplimiento de la CPE le da el tiro de gracia al frágil derecho de propiedad agrario.

Esta sentencia, primero que consolida la aplicación retroactiva de la Constitución del año 2009, a pesar de que el Art. 123 de la Carta Magna lo prohíbe expresamente, pero además declara que los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras, son “meras expectativas” mientras estén sujetos al proceso de saneamiento.

Me podrán decir que el saneamiento está pronto a concluir, sin embargo debo dejar claro que no es así.

El saneamiento de tierras debió finalizar en 10 años, computables a partir de la fecha de promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; sin embargo, todos sabemos que no fue así y que su vigencia se alargó comenzando por la aprobación de la Ley N° 3501 de 19 de octubre de 2006, que dispuso su ampliación por 7 años, es decir hasta el 19 de octubre de 2013.

Luego, mediante Ley N° 429 de 31 de octubre de 2013, se amplió el plazo de vigencia del proceso de saneamiento por cuatro años, tomando como fecha de referencia la vigencia de la Ley N° 3501. En esencia, aquello significaba que el saneamiento de tierras en Bolivia debió concluir el 19 de octubre de 2017; sin embargo, esto no ha acontecido porque la Disposición Adicional de la Ley N° 429, determina que los procesos de saneamiento en curso, o que fueron objeto de nulidad, deberán procesarse hasta su conclusión, lo que implica que ya no hay un plazo para la terminación del saneamiento de tierras.

El segundo elemento es que el productor mediano y el empresarial están sujetos a un saneamiento infinito o eterno, porque luego de recibir su título, a los dos años podrán nuevamente verificarle el cumplimiento de la FES. Además, como a ningún otro propietario o productor, le irán incrementando paulatinamente nuevas medidas de presión sobre su débil derecho, porque las normas aparentemente se modifican para que sean incumplibles.

Ya está en etapa de socialización, por ejemplo, el proyecto de Código Procesal Agroambiental, que cambia la Función Económica Social por la Función Económica Social Ambiental, con lo que queda claro que será otra norma de la cual se descolgarán otras, para incluir nuevos requisitos para conservar la tierra, pero que no será aplicable a productores comunitarios o pequeños, sino a medianos y grandes.

Sumemos a este escenario de desinstitucionalización agraria, la falta de control social por la falta de funcionamiento de la CAN y las CADs, más el hecho de que el cultivo de la soya se ha convertido en una actividad prácticamente ilícita por ser transgénica, con lo que el producto básico para asegurar la rotación de cultivos con maíz, tri-

go, girasol, sorgo o chíá ha quedado en entredicho por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Marco de la Madre Tierra N° 300.

Finalizo mencionando que el productor agropecuario puede perder la tierra si le debe un par de salarios a uno de los varios trabajadores contratados, si tiene relación de padrinazgo, o si le presta dinero a sus dependientes laborales. De presentarse éstas u otras situaciones de carácter laboral, el INRA puede revertir la tierra a pesar de que exista actividad productiva.

En conclusión, desde diferentes ámbitos administrativos o judiciales, el productor mediano o grande no tendrá nunca certidumbre sobre la tenencia de la tierra, a pesar de su importancia en el sostenimiento de la seguridad alimentaria.

La desinstitucionalización de las entidades del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, junto al desconocimiento, los sesgos y la falta de valoración que existe en gran parte del país por la actividad agropecuaria que se desarrolla en el oriente, coadyuvan a este escenario de inseguridad.

Considero que antes de pensar cómo se le afecta la tierra al productor mediano o empresario, hay que avizorar incentivos para su constante mejora y sostenibilidad, porque de esa actividad comemos todos.

Bibliografía

- AUTORIDAD DE BOSQUES Y TIERRAS [ABT]: *Plan Estratégico Institucional ABT 2016-2020*. SANTA CRUZ, 2016.
- : *Memoria 1996-2000*. Unidad de Comunicación, La Paz, 2000.
- : *Memoria 2000-2001*. La Paz, 2002.
- : *Informe Final de Gestión 1998-2003*. La Paz, 2003.
- : *Ley No. 1715 y su reglamento*. La Paz, tercera edición, marzo de 2003.
- : *Memoria Anual 2005*. Unidad de Comunicación y Género, La Paz, 2005.
- : *Normativa agraria en la era de la Reconducción Comunitaria Reforma Agraria 2006-2010*. Editorial Presencia, La Paz.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE [MDRAMA]: *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013*. La Paz, 2007.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS [MDRT]: *Plan Estratégico Institucional 2016 – 2020*. La Paz, 2016.
- s/a: “El tráfico de tierra se intensificó a partir del 2011”. *El Espectador*, 16 de abril de 2021. <https://www.elspectador.com.bo/el-trafico-de-tierra-se-intensifico-a-partir-del-2011/>.
- SERRANO TORRICO, Servando (ed.): *Ley de Reforma Agraria: D.L. N° 3464 de 2 agosto de 1953: reforma urbana: D.L. N° 3819 de 27 de agosto de 1954*. Editorial Serrano Ltda., Cochabamba, 1990.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL: *Sentencia Constitucional Plurinacional 0930/2019-S-4*. Sucre, 22 de octubre de 2019.
- VARIOS: *Constitución Política del Estado*. Librería Editorial Jurídica Multilibro, La Paz.
- VARIOS: *Decreto Supremo No. 4494*. Lexivox.org, 21 de abril de 2021.
- VARIOS: *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien*. Lexivox.org, 15 de octubre de 2012.