RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TENENCIA DE TIERRA EN BOLIVIA

LEGAL REGIME OF LAND TENURE IN BOLIVIA

Bernardo HUARACHI TOLA*

RESUMEN: El régimen jurídico de la tenencia de la tierra en el Estado Plurinacional de Bolivia se constituye por el conjunto de valores, principios, costumbres y normas jurídicas tendientes a regular la propiedad individual y comunitaria de la tierra de sus comunidades indígenas y campesinas, a fin de que dicha propiedad cumpla con una función económico-social para el desarrollo integral de sus comunidades.

PALABRAS CLAVE: Propiedad de la tierra; Decretos de Simón Bolívar; Tierras Comunitarias de Origen; Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria; Proyecto de Ley de la Jurisdicción Agroambiental.

ABSTRACT: The juridical regime of land tenure in the Plurinational State of Bolivia is constituted by the set of values, principles, customs and juridical norms tending to regulate the individual and community ownership of the land of its indigenous and peasant communities, in order to that said property fulfills an economic-social function for the integral development of their communities.

KEYWORDS: Land ownership; Decrees of Simón Bolívar; Community Lands of Origin; Law of Community Rehabilitation of Agrarian Reform; Draft Law on Agro-Environmental Jurisdiction.

* Universidad Técnica de Oruro. Contacto: <bhuarachi@organojudicial.gob.bo>. Fecha de recepción: 25 de abril de 2017. Fecha de aprobación: 4 de agosto de 2017..

I. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico de la tenencia de la tierra en el Estado Plurinacional de Bolivia se constituye por el conjunto de valores, principios, costumbres y normas jurídicas tendientes a regular la propiedad individual y comunitaria de la tierra de sus comunidades indígenas y campesinas, a fin de que dicha propiedad cumpla con una función económico-social para el desarrollo integral de sus comunidades.

II. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA COLONIA

Por Cédulas Reales de 1 de noviembre de 1591, el rey español Felipe II reconoció el derecho de las *comunidades indígenas* a disfrutar sus tierras, mas dicha “*concesión*” no era absoluta, contrariamente se acompañaba de restricciones importantes, como:

- a) Derecho eminente de la corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas meros usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado; y,
- b) Las Cédulas sostenían la preeminencia de los pueblos españoles cuyas necesidades tenían que ser satisfechas con anterioridad a las de las comunidades indígenas.¹

¹ Cfr. MENEGUS BORNEMANN, Margarita, *Los títulos primordiales de los pueblos de indios*, consultado en: <<http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/34249/207-230.pdf?sequence=1>>.

III. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA REPÚBLICA

A) POLÍTICAS DESVINCULADORAS

En el inicio de la República, se genera una abierta contradicción entre los postulados liberales imperantes en la “*elite libertadora*” y las necesidades económicas del naciente Estado, por cuanto la Corona Española había vinculado estrechamente tributo y comunidad.

Decretos de Bolívar

Uno de los esfuerzos iniciales del naciente Estado estuvo vinculado a quebrar los obstáculos institucionales que impedían la libre circulación de bienes y hombres.

La responsabilidad ante el fisco recaía en la comunidad, aunque el monto de la tasa era personal; entonces, el mantenimiento de formas corporativas de propiedad de la tierra era una situación que debía ser cancelada.

Decreto de Trujillo

De 8 de abril de 1824, dictado en Perú pero destinado a regir también en el Alto Perú, como aun se denominaba la futura Bolivia en tal año; fue puesto en vigencia en la República mediante Resolución de 29 de agosto de 1825. En lo principal disponía:²

- Se venderán de cuenta del Estado todas las tierras de su pertenencia (...);
- No comprenden el artículo anterior las tierras que tienen en posesión los denominados indios, antes bien se les declara propietarios de ellas (...); y,

² Cfr. FIGALLO, Guillermo, *Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierras de las comunidades*, p. 118. Consultado en: <http://www.cepes.org.pe/debate/debate19/06_Articulo.pdf>.

- Las tierras llamadas de comunidad se repartirán conforme a ordenanza, entre todos los indios que no gozan de alguna otra suerte de tierras.

Decreto del Cuzco

De 4 de julio de 1825, dictado en Perú pero destinado a regir también en el Alto Perú, precisaba los términos del reparto de tierras a los indígenas y de la venta en subasta de las sobrantes.³

Estos decretos, como se señala supra debían regir también en el Alto Perú aboliendo el estatus legal de la población indígena como tributarios y repartiendo las tierras de comunidad a los comuneros, nunca se hicieron materialmente efectivas.

La carencia de recursos para cubrir el funcionamiento del nuevo Estado, hizo indispensable restablecer el tributo colonial impuesto sobre la población indígena; entonces, la necesidad del cobro del tributo indígena supuso la modificación del planteamiento inicial de las políticas liberales articuladas con el pensamiento desvinculador de la época. Ni las aduanas, ni los impuestos a la producción minera, ni la confiscación de los bienes de las órdenes eclesiásticas, fueron suficientes para sostener el gasto público. Bolivia vivía en buena medida del tributo indígena (30 % de los ingresos fiscales), que sólo empezó a declinar a partir de 1860 con el auge de la plata.

Decretos de los Presidentes Sucre y Santa Cruz, Ballivian y Melgarejo

Durante el periodo presidencial de Sucre y Santa Cruz, y de Ballivian y Melgarejo, se dictaron otras disposiciones jurídicas que regularon la tenencia de la tierra en Bolivia, entre las que figuran las siguientes:

³ Cfr. El decreto de 1825 sobre la repartición de tierras a los indígenas de Simón Bolívar, consultado en: <<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1825-SB.D-RTI.html>>.

-Ley de 20 de septiembre de 1826, dictado por el Mariscal Antonio José de Sucre, suspendiendo la ejecución del decreto de Cuzco relacionado al de Trujillo.

-Decreto de 1 de Julio de 1829, dictado por el Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana, reponiendo la “*contribución indígenal*”, restituyendo el régimen *servidumbral*, legalizando el *pongueaje* y el *mitanaje*.

-Ley de 28 de septiembre de 1831, dictado por el Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana, reconociendo la propiedad de la tierra a favor de los caciques de sangre y de los indígenas contribuyentes.

-Circular de 14 de diciembre de 1842, dictado por el presidente José Ballivian, estableciendo que los terrenos comunales eran del Estado y que los originarios las explotaban sólo en calidad de enfiteutas.

-Decreto de 19 de marzo de 1866, dictado por el presidente Mariano Melgarejo, declarando propietarios con dominio pleno a los indígenas que poseían terrenos, estableciendo además:

- La obligación de obtener del gobierno el título de propiedad, previo pago de un monto de dinero, según la extensión y calidad del terreno que poseían.
- El plazo de 60 días para la obtención del título so pena de ser privado del beneficio y el terreno ser enajenado en subasta pública.

B) LA EX VINCULACIÓN

Los decretos de Simón Bolívar, que habían quedado en suspenso, fueron puestos en ejecución después de medio siglo con la Ley de la Ex vinculación de tierras de comunidad, de 5 de octubre de 1874.

Ley de 5 de octubre de 1874

Establecía en lo principal que:

- Ninguna persona o reunión de individuos podía tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse en representación de éstas ante ninguna autoridad;
- Los títulos de propiedad expedidos a favor de los indígenas originarios se declararon perfectos y conferían el pleno dominio cuando hubiese transcurrido el término de 100 días desde la publicación de esta ley;
- Las tierras que no se hallaban poseídas por los indígenas se declararon sobrantes y pertenecientes al Estado; y,
- Ningún funcionario público podía comprar terrenos de origen ni recibirlos en usufructo o conducción en el distrito donde ejercían sus funciones, bajo pena de prevaricato.

*Ley de 1 de octubre de 1880:*⁴

Determinaba que “*los indígenas que poseen tierra sean de clase de originarios, forasteros agregados o con cualquier otra denominación tendrán el derecho de propiedad absoluta en sus respectivas posesiones, bajo los linderos y mojones conocidos actualmente*”. Desde la fecha en que se les extendió los títulos a los indígenas, éstos podían vender o ejercer actos de dominio sobre las tierras que poseían, de la misma manera y forma que establecían las disposiciones del Código Civil.

Revista de 1881:

Ratificó en los hechos la decisión de ex vinculación. Los visitadores mensuraron la tierra, establecieron su titulación y abrieron un mercado libre de compra y venta de tierras que desarticuló a las comunidades hasta reducirlas a menos de un 25 % de su extensión original.

⁴ Cfr. Consultado en: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-18801001-2.xhtml>>.

C) LA REFORMA AGRARIA

Decreto Ley No. 3464, de 2 de agosto de 1953:

Se lo promulgó a fin de transitar de una estructura agraria feudal a otra en la que coexistan la empresa capitalista y las unidades campesinas.

Objetivos:

Perseguía los siguientes objetivos:

- Proporcionar tierra a los labriegos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen.
- Expropiar, para la redistribución, la tierra de los 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 le fueron usurpadas.

Resultados:

Con su vigencia se advirtió que en el país se constituyó una estructura agraria polarizada entre el latifundio dominante en el oriente y el minifundio extendido en el occidente del país.

La intervenció al CNRA y al INC

En noviembre de 1992, el gobierno decidió la “*intervención*” del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC), disponiendo un proceso de reordenamiento institucional integral. Las oficinas fueron literalmente cerradas a la atención al público y todos los trámites de titulación fueron congelados en tanto no se procediera a corregir las distorsiones y los actos de corrupción detectados en la institución.

D) LEY NO. 1715

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (*Ley INRA*), se promulgo el 18 de octubre de 1996, luego de cuatro años de complejas negociaciones y esfuerzos de concertación social.

Entre las características principales de la Ley, conviene destacar:

- Reconoce, a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), el derecho de los pueblos indígenas al acceso a la tierra en cantidad y calidad suficientes para permitir su reproducción biológica, económica, social, cultural y política.
- Regula el saneamiento de la propiedad agraria y establece su principal distingo de los cuerpos normativos que la antecedieron, la *Función Económica Social* de la propiedad (FES).
- Incorpora como necesidad y utilidad pública la expropiación para fines de redistribución.
- Garantiza el derecho propietario sobre la tierra.
- Crea la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento.
- Establece la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y el régimen de distribución de tierras.

E) LEY NO. 3545

El 28 de noviembre de 2006, se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, modificatoria de la Ley 1715.

Causas:

Su origen se debió a las siguientes causas:

- Los resultados deficientes en el saneamiento de tierras.
- La intensificación de los conflictos por el acceso y tenencia de la tierra.
- La falta de atención a las demandas de distribución de tierras fiscales a campesinos e indígenas sin tierra.
- Las imprecisiones, contradicciones y vacíos legales identificados durante los 10 años de aplicación de la Ley Agraria 1715.

Fines

La Ley 3545 persigue los siguientes fines:

- La redistribución de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas, con poca o ninguna tierra.
- El ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra.
- El cumplimiento de la Función Económico Social de la propiedad.
- La ejecución expedita de los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras.
- La administración transparente y responsable del régimen agrario.

III. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL ESTADO PLURINACIONAL

A) LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Promulgada en 7 de febrero de 2009:

- Supera la ambigüedad respecto al dominio originario sobre la tierra, definiendo que el suelo y subsuelo es de propiedad y dominio originario del pueblo boliviano, correspondiéndole al Estado su administración y

control.

- Mantiene el principio “*el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la tierra*”, recalcando el cumplimiento de la función social o económica social para mantener este derecho.
- Determina que el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra.
- Constitucionaliza el acceso a la tierra para la mujer campesina e indígena.
- Hace explícito el reconocimiento de la propiedad privada y la propiedad colectiva, siempre y cuando cumplan una Función Social o una Función Económica Social, definiéndose además, claramente, qué se debe entender por estos dos últimos conceptos.
- Reconoce la complementariedad de derechos colectivos e individuales, permitiendo la titulación mixta de la propiedad, de acuerdo a las dinámicas que existen en las comunidades campesinas e indígenas, especialmente las de valles y altiplano.
- Prohíbe la doble dotación de tierras y la especulación.
- Constitucionaliza la reversión de la propiedad agraria por tenencia latifundiaria o por incumplimiento de la Función Económica Social, como un instrumento fundamental para eliminar el latifundio y luego permitir una redistribución equitativa de tierras.
- Plantea una igualación de derechos colectivos a la tierra mediante el reconocimiento de un nuevo tipo de propiedad: el Territorio Indígena Originario Campesino, que comprenderá a las TCOs, pero también a las propiedades de comunidades interculturales, originarias y campesinas del país.
- Establece que los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.
- Instituye la regulación por parte del Estado del mercado de tierras, evitando la acumulación en

superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.

- Prohíbe a los extranjeros adquirir, bajo ningún título, tierras del Estado
- Crea de la jurisdicción agroambiental.
- Instaura la elección por voto popular de las máximas autoridades de la jurisdicción agroambiental.

B) LEY NO. 025, DEL ÓRGANO JUDICIAL

De 24 de junio de 2010, establece la estructura y competencias de la jurisdicción agroambiental, integrada por el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales.⁵

C) LEY NO. 212, DE TRANSICIÓN

De 23 de diciembre de 2011, dispone la transición de la jurisdicción agraria a la agroambiental, además de la posesión e inicio de actividades de las autoridades electas del órgano judicial, entre ellas las del Tribunal Agroambiental.

D) EL PROYECTO DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL

Busca Crear un marco jurídico propio que permita superar la subsidiaridad del procedimiento civil.

5 Cfr. Consultado en: <<http://tsj.bo/wp-content/uploads/2014/03/Ley-025.pdf>>