

Reglamento de la **Ley Inra**

Análisis, evolución y normas vigentes

Alejandro Almaraz Ossio



Esta publicación se hace posible
gracias al apoyo de IWGLA,
Grupo Internacional de Trabajo
Sobre Asuntos Indígenas.

Junio 2003

CEJIS
CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS
E INVESTIGACIÓN SOCIAL

Revista
Artículo Primero
Separata

Reglamento de la Ley Inra

Análisis, evolución y normas vigentes

Alejandro Almaraz Ossio

**Revista
Artículo Primero
Separata**

Artículo Primero Separata

Revista de Debate Jurídico y social

Junio 2003 Santa Cruz de la Sierra-Bolivia

Consejo Editorial:

Carlos Romero Bonifaz
Marco A. Amaretti A.
Ana Cecilia Betancur
Elba Flores González
Leonardo Tamburini
Guillermo Dalence
Elva Terceros
Vania Sandoval

Coordinador de Artículo Primero:

Vania Sandoval

Diseño Portada:

Claudia L. Baldelomar

Diseño y Diagramación:

Claudia L. Baldelomar

Impresión:

Imprenta Rey León

CEJIS. Alfredo Jordán N° 79
Teléfonos 3-353714 / 3-533809
Fax: (591) 3-3535169
Casilla 2419
E-mail: cejis@scbbs-bo.com

Derechos Reservados CEJIS
D. L. 8 - 3 - 1026 - 95

El material contenido en la revista puede ser citado siempre y cuando se dé el respectivo crédito

INDICE

Introducción	7
Establecimiento de plazos procesales	13
Participación de las organizaciones sociales en las comisiones agrarias	14
Regulación de tierras fiscales disponibles.	15
Procedimiento de dotación	18
Personalidad Jurídica para solicitar la dotación.	19
Limitación de la adjudicación ordinaria	20
Determinación de áreas y precios de adjudicación	21
Precio de adjudicación ordinaria para solares campesinos y pequeñas propiedades	22
Valor concesional para la adjudicación simple	23
Pago del precio de adjudicación	25
Limites de la pequeña propiedad	26
Prohibición de sanear concesiones	27
Garantía de participación igualitaria a hombres y mujeres en el saneamiento	28
Requisitos para solicitar saneamiento simple a pedido de parte	29
Etapas del saneamiento	31
Supresión de la campaña pública en el SAN-SIM a pedido de parte	32
Relevamiento de información en gabinete	33
Campaña pública	34
Medios técnicos para las pericias de campo	35
Títulos y procesos agrarios sin posesión	36
Revisión de títulos de pequeñas propiedades	37
Posesiones legales	38
Posesión de comunidades y pequeñas propiedades	39
Cumplimiento de la función social	41
Unidad mínima de dotación para el norte amazónico	42
Cumplimiento de la función económico-social	43
Régimen de nulidades	46
Procedimiento de dotación y titulación de TCOs	48
Certificación de entidad estatal competente	49
Modificación de la modalidad de saneamiento	50
La inmovilización y otras medidas precautorias	51
Participación indígena	52
Observación del estudio de necesidades espaciales	53
Supresión de la recomendación de superficie en el EINE	54
Apreciación de la FES en las TCOs	55
Procedimiento de compensación de TCOs	56
Procedimiento de conversión en TCOs	57

INTRODUCCION

El presente material, es una versión complementada y actualizada del documento "Análisis comparativo de la propuesta de modificación del Reglamento de la Ley INRA", publicado en una separata de "Artículo Primero" en junio de 1999. Respecto a aquel documento, el presente material, además de introducir precisiones importantes y actualizar sus contenidos, incorpora el análisis de las modificaciones que se efectuaron en el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) mediante el Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio de 2000.

Como es propio de las leyes aprobadas en el último tiempo, la Ley INRA tiene el carácter de una Ley marco, o, en todo caso, de un instrumento normativo limitado a establecer preceptos fundamentales, cuya operativización queda remitida, en su regulación, al respectivo instrumento reglamentario. Es precisamente en el cumplimiento de esta función que radica la importancia del Reglamento de la Ley INRA, es decir, en brindar el procedimiento que permita la plena aplicación de la Ley, y es también esta la causa, en gran medida ineludible, de la extensión y complejidad que caracterizan a este instrumento.

A diferencia de otras materias especiales de la legislación objeto de las reformas estructurales vividas recientemente por el Estado boliviano, cuyos contenidos obedecen íntegramente a la iniciativa estatal y a las orientaciones neoliberales, las reformas del marco legal en materia agraria, ocurridas desde 1996, han sido profundamente permeadas por las demandas sociales. La explicación de este dato de gran significación, está en el histórico proceso de convergencia programática y organizativa del emergente movimiento indígena de las tierras bajas y del movimiento campesino de la región andina, protagonista de un nuevo ciclo en su discurrir, signado por la recuperación profunda de la identidad étnica. Así, contrastando con el común de los otros movimientos sociales populares contemporáneos, a los que el reflujo político del campo popular ocurrido desde los años 80 afectó severamente, privándoles de la iniciativa y fuerza suficientes para canalizar exitosamente sus demandas, el movimiento indígena y campesino ha tenido, primero, la lucidez de aprovechar las oportunidades de la coyuntura desarrollando una sostenida iniciativa propositiva en el campo de las reformas legales, en la que ha canalizado sus fundamentales demandas históricas de tierra y territorio, y luego, ha sido capaz de desplegar las estrategias reivindicativas necesarias para interpelar al

conjunto de la sociedad y presionar fuertemente al Estado. A este proceso de insurgencia nacional de las reivindicaciones territoriales indígenas se debe, de modo directo y exclusivo, la evidente e importante inclusión de los derechos indígenas en la legislación agraria. Recuérdese que el proyecto gubernamental daba a la Ley INRA una fundamental orientación mercantilizadora de la tierra, y que limitaba la concepción de los derechos sociales a su sola enunciación genérica y desprovista de mecanismos jurídicos que permitan su vigencia real.

Desde la misma Ley INRA, instrumento fundamental del nuevo marco legal en materia agraria, las conquistas del movimiento indígena y campesino son evidentes y, con el transcurso del proceso de su aplicación, cada vez más difícilmente discutibles. Sin omitir otros elementos significativos pero de menor importancia, es indudable que la mayor conquista social en el contexto de la Ley INRA, derivada de la reforma constitucional de 1994, es la adopción y regulación de la figura de las tierras comunitarias de origen (TCO). En lo fundamental, y aún contando con las limitaciones de sus alcances respecto a los recursos del subsuelo, la forma de propiedad agraria de tierras comunitarias de origen expresa el reconocimiento legal de los derechos territoriales indígenas en su esfera patrimonial. Su estipulación en la Ley INRA, ha tenido la extraordinaria trascendencia de permitir el rápido y masivo desencadenamiento de demandas concretas de saneamiento y titulación de TCO en todo el país, las mismas que dan acogida legal a importantes procesos de consolidación, reapropiación o reestructuración territorial por parte de sus sujetos comunitarios.

Es muy importante, sin embargo, advertir que la apertura y desarrollo de tal proceso de reconocimiento concreto del derecho indígena a las tierras comunitarias de origen, al igual que la propia concepción constitucional y legal del mismo, ha exigido la más esforzada lucha social por parte de los pueblos y comunidades indígenas, que así, ante la constante y sistemática vulneración de la Ley por parte de las autoridades encargadas de cumplirla, han dado a sus movilizaciones y acciones de presión el principal sentido de la defensa de la legalidad por ellos mismos conquistada. En efecto, el cumplimiento de los procesos de saneamiento y titulación de TCO en muchos casos, particularmente en las tierras bajas, está suponiendo la disputa de importantes recursos naturales detentados o pretendidos por distintos operadores empresariales y por los grupos dedicados al tráfico de tierras. Ante ello, las varias administraciones gubernamentales involucradas en el proceso, fieles al servicio privilegiado de la inversión privada que les impone su radical adscripción

neoliberal, y consecuentes con su pertenencia a los grupos de poder, han desplegado una denodada resistencia a los mandatos de contenido social establecidos en la Ley.

Hoy existen incontables y concluyentes evidencias del sostenido propósito gubernamental de conculcar la Ley o desvirtuar su aplicación. La primera y más agresiva iniciativa gubernamental contra los derechos de indígenas y campesinos contemplados en la Ley, fue la aprobación de su primer Reglamento, hecha en los últimos días de la primera gestión de gobierno de Sánchez de Lozada, a espaldas del país y de las organizaciones campesinas e indígenas. No cabe duda de que uno de los principales objetivos de aquella reglamentación, además de establecer en general procedimientos dilatorios y de casi imposible aplicabilidad práctica, fue la reversión de las conquistas sociales contenidas en la Ley, aún al precio de incurrir en disposiciones inconstitucionales y, obviamente, frontalmente contradictorias con la propia Ley, como se podrá apreciar detalladamente a lo largo del presente material.

Sin embargo, la fuerza del proceso de histórica emergencia social que dio a la Ley sus contenidos sociales y obligó a las autoridades a su aplicación, aunque fuera de modo lento y difícil, impuso un largo e intenso proceso de negociación intersectorial desarrollado en el marco de la Comisión Agraria Nacional (CAN) que produjo la reforma integral de aquel Reglamento. Si bien la mayor parte de las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado en mayo de 2000 son satisfactorias o aceptables para los derechos e intereses indígenas y campesinos, el gobierno reservó en él, quebrando los consensos logrados, la vigencia de determinados mecanismos de importancia clave para vulnerar importantes preceptos legales en la misma aplicación administrativa de la Ley. De este modo, se pretendía, una vez más, salvaguardar de la plena aplicación de la Ley los intereses de los grupos de poder. También este nuevo intento gubernamental de obstruir la aplicación de los contenidos sociales de la Ley, fue exitosamente confrontado y frustrado por la movilización social, en este caso, por la cuarta marcha indígena campesina de las tierras bajas.

Es muy importante señalar que el proceso de emergencia y reivindicación social descrito, ha producido un marco legal agrario que, globalmente considerado, es apropiado y suficiente para encauzar el proceso de administración agraria en curso, hacia la resolución, con equidad y transparencia, de los más graves problemas en la realidad de la tenencia y distribución de

la tierra en el país. Es evidente que, como resultado de las circunstancias de compulsión social irresuelta en las que se aprobó, la Ley INRA adoptó un contenido general ambiguo y contradictorio, en el que el reconocimiento de los derechos históricos de indígenas y campesinos coexiste con mecanismos de orientación mercantilizadora derivados del proyecto gubernamental y que constituyen graves amenazas para la vigencia de aquellos. Más aún, en la perspectiva de realizar y consolidar una profunda transformación socioeconómica de contenido democrático en la realidad agraria del país, en el mediano y largo plazo resulta indispensable la modificación de la Ley INRA, de manera de eliminar aquellos mecanismos que amenazan aquella perspectiva y la vigencia real de los derechos sociales. Sin embargo, los contenidos que se necesita eliminar de la Ley, por su adversidad frente a los derechos sociales e incluso, en algunos casos, por su inconstitucionalidad, son de difícil aplicabilidad inmediata dada la situación social y jurídica en la que se encuentra el proceso de aplicación de la Ley. Este es el caso de la amenazante expropiabilidad de las tierras comunitarias por la causal de conservación de la bio-diversidad, o de la reversión de tierras imposibilitada por la encubierta pero real causal del no pago de impuestos. En cambio, las regulaciones legales de ineludible y general aplicación inmediata para la continuidad del proceso, centralmente contenidas en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, permiten la regularización de los derechos agrarios y la distribución y redistribución de tierras fiscales en condiciones de aceptable celeridad y transparencia.

Ahora bien, resulta verdaderamente dramático y muy significativo de la realidad política nacional, que no obstante la disponibilidad de un marco legal básicamente apropiado, el proceso agrario esté tan evidente y peligrosamente encaminado a su rotundo fracaso, determinado por el absoluto incumplimiento de los objetivos que el Estado le ha asignado por Ley y que la sociedad en su conjunto le exige cumplir. En efecto, al contrario de resolver los graves e impostergables problemas sociales que genera la inequitativa e intransparente realidad de tenencia de la tierra, el proceso de aplicación de la Ley INRA tiende, de manera dominante, a reproducirlos, ampliarlos y profundizarlos, defraudando los mandatos de la Ley e imponiendo una nueva y muy grave frustración al país, que así ve imposibilitada la resolución pacífica y en el marco de la institucionalidad democrática de uno de sus mayores problemas sociales. Como se desprende claramente de lo expuesto hasta aquí, la causa de esta situación, al igual que de otras muchas frustraciones y fracasos nacionales incluyendo el desenlace de la Reforma Agraria, no está en la Ley

aplicable, sino en la carencia de una institucionalidad democrática integral que comprometa eficazmente a los poderes públicos con el cumplimiento de la Ley.

Ocurre que en nuestro país, desde hace bastante tiempo, se ha producido la captura corporativa del poder público relacionado a la cuestión agraria, en sus diferentes ámbitos e instancias, por parte de los más poderosos grupos de interés en el sector, como son los grupos empresariales del oriente y el norte del país emparentados al poder político y vinculados al lucro parasitario que supone el uso especulativo de la tierra. Son los mismos grupos que, actuando desde el Consejo Nacional de Reforma Agraria, la antigua Judicatura Agraria o el Banco Agrícola en constante violación de la Ley, condujeron el proceso de la Reforma Agraria al colapso administrativo y al fracaso en beneficio propio, pues son ellos los directos beneficiarios de la alta, improductiva e ilegítima concentración de la tenencia de la tierra en la que devino aquel proceso contradiciendo sus originales objetivos fundamentales. Si para liquidar el proceso de la Reforma Agraria estos grupos de poder necesitaron más de tres décadas, 7 años de subordinación del INRA y el TAN al servicio de sus ilegítimos intereses corporativos con el consiguiente pisoteo sistemático de la Ley INRA, están resultando suficientes para el inapelable fracaso del proceso agrario en curso, con un costo social probablemente mayor al acarreado por la frustración de la Reforma Agraria.

Mientras la realidad sea ésta, y el Estado boliviano no sea capaz de la elemental institucionalidad de cumplir sus propias leyes cuando tengan alguna utilidad distinta de la represión a los sectores populares, cualquier marco legal servirá de muy poco, y no habrá que esperar en el tratamiento del problema agrario, otro escenario que la violencia, en el que, ciertamente, los marcos legales son irrelevantes. En todo caso, para quien mantenga la esperanza de buscar soluciones a este grave y profundo problema nacional por la vía pacífica de la Ley y la institucionalidad democrática, este material pretende ser un modesto aporte.

Alejandro Almaraz O.

**LA EVOLUCIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY INRA
ANÁLISIS COMPARATIVO**

1. Establecimiento de plazos procesales

Uno de los principales defectos del antiguo Reglamento, verificable casi en toda su extensión, fue la falta de plazos procesales o, en algunos casos, la definición de plazos excesivamente largos, lo que, en general, atentó gravemente contra la oportuna aplicabilidad del reglamento y consiguientemente de la Ley. Esta deficiencia que sometió la celeridad en la aplicación de la Ley a la libre voluntad de las autoridades del INRA o que la imposibilitó con plazos dilatorios, se reveló como un importante atentado contra el saneamiento y titulación de las tierras comunitarias de origen, que por este obstáculo formal, entre otros, han sufrido largamente el incumplimiento del mandato legal -de la disposición transitoria tercera de la Ley del SNRA- de titularse en 10 meses a partir de la aprobación de la Ley.

En el Reglamento puesto en vigencia en mayo del 2000, y como parte del consenso alcanzado en la Comisión Agraria Nacional (CAN), a lo largo de todos los procedimientos pertinentes se subsana esta grave deficiencia estableciendo plazos breves para el cumplimiento de los actos procesales o reduciendo aquellos que resultaban excesivos. Se exceptúan de este tratamiento, aquellos plazos en los que las comunidades indígenas y campesinas, o los pequeños propietarios, deban adoptar decisiones fundamentales para sus intereses. En estos casos, inversamente al razonamiento general descrito, se han ampliado los plazos con el propósito de garantizar la consulta y la participación de los interesados.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Falta de plazos procesales y, en algunos casos, plazos excesivamente largos	Establecimiento de plazos breves para el cumplimiento de actos procesales y reducción de plazos excesivos.

2. Participación de las organizaciones sociales en las comisiones agrarias

En lo relativo al marco institucional, el antiguo Reglamento introdujo una seria amenaza contra la participación de las organizaciones sociales en el control sobre la aplicación de la Ley, al permitirle al gobierno suplantar a algunas de ellas en las Comisiones Agrarias Departamentales en los casos en los que se considere discutible su representatividad. En el nuevo Reglamento esta amenaza queda eliminada, puesto que se establece que las organizaciones sociales que participen en las CADs deberán ser avaladas, en todos los casos, por las respectivas organizaciones nacionales matrices que integran la Comisión Agraria Nacional (CAN). Además de esta modificación principal, sobre el mismo tema, se establece un tratamiento expeditivo de las acreditaciones de los comisionados sociales en las CADs, de modo de prevenir cualquier obstrucción de su participación por parte del INRA.

Sin embargo, durante los años transcurridos en el proceso de aplicación de la nueva legislación agraria, ha quedado sobradamente demostrado que los gobiernos de turno no necesitan, aunque no dejen de buscarlos, mecanismos formales para interferir, e incluso cooptar, la participación social en los órganos de control de la gestión agraria. En efecto, la penetración de los sectores de poder en las cúpulas dirigenciales de distintas organizaciones sociales ha llegado a permitir el control de la posición de éstas, en relación a los problemas agrarios, por parte de aquellos, lo que, a su vez, ha precipitado a tales organizaciones sociales en profundas crisis internas. La paralización o el irregular e intrascendente funcionamiento de varias CADs y de la propia CAN, se ha originado, en gran medida, por esta crítica circunstancia en varias organizaciones sociales.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Peligro de suplantación de las representaciones sociales integrantes de las comisiones agrarias departamentales y nacional por falta de personalidad jurídica. En este caso, el INRA recomienda a las organizaciones sectoriales que considera representativas.	<ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones sectoriales participantes de las comisiones departamentales serán avaladas en todos los casos por sus organizaciones nacionales matrices. Se crea una vía expedita para la acreditación de los comisionados para prevenir la obstrucción por parte del INRA.

3. Regulación de tierras fiscales disponibles.

En el antiguo Reglamento, dentro el título relativo al régimen y procedimiento de distribución de tierras fiscales, se establecía la figura de las tierras fiscales presuntamente disponibles, cuya identificación correspondía al INRA fuera del proceso de saneamiento.

Por esta vía, el INRA tenía la posibilidad de decidir sobre la disponibilidad de tierras sin ejecutar las reglas del saneamiento, lo que contribuía a la excesiva concentración de poder en el INRA sobre los principales mecanismos de distribución de tierras, incurriendo en contradicción con la Ley que establece y regula el proceso de saneamiento como único medio para la identificación y declaración de tierras fiscales. La gravedad de las consecuencias de esta discrecionalidad ejecutiva, así como la evidente inclinación del INRA a caer en ella al influjo de los intereses empresariales, quedó dramáticamente demostrada con la historia de la tristemente célebre Resolución Administrativa 098/99. En este caso, aún sin ampararse en la figura de las tierras fiscales presuntamente disponibles, el INRA aprobó y ejecutó, con el vergonzante aval del Tribunal Constitucional, una ilegal e inconstitucional Resolución Administrativa por medio de la cual se declararon como fiscales y disponibles para su exclusiva otorgación en concesiones forestales, las 3.8 millones de Has. que, luego, para aplacar las movilizaciones sociales, fueron engañosamente ofrecidas a las organizaciones indígenas y campesinas.

En el Reglamento aprobado en mayo del 2000, al precio de lesionar el consenso con las organizaciones sociales y dejando una de las muchas muestras claras de la resistencia que los grupos de poder con intereses ilegítimos oponen al saneamiento, el gobierno mantuvo, en una disposición final, la irregular potestad del INRA de declarar tierras fiscales disponibles al margen del proceso de saneamiento. Sin embargo, el Decreto Supremo 25848 del 18 de julio de 2000, que constituyó el mayor logro de la Tercera Marcha Indígena Campesina del Oriente, tiene, a su vez, su más importante aporte en la regulación de este asunto tan problemático como trascendental. Así, en el artículo 388 del Reglamento, relativo al saneamiento de tierras presuntamente fiscales, se establece que el INRA sólo podrá certificar el carácter fiscal y disponible de las tierras, a los efectos de la otorgación de concesiones, cuando éstas hayan sido declaradas con este carácter como resultado del proceso de saneamiento, cuando la respectiva CAD haya emitido dictamen sobre su

modalidad de distribución, y cuando no exista solicitud de dotación respecto de las mismas.

Con esta disposición, que sustituye íntegramente la que se incluía en el Reglamento de mayo de 2000, se asegura la vigencia y aplicación en el procedimiento de los preceptos legales básicos para la distribución de tierras, los mismos que se expresan en la necesidad del saneamiento para la declaratoria de tierras fiscales y en la preferencia de la dotación a favor de comunidades para la distribución de las mismas.

De este modo, queda expresamente eliminado todo resquicio normativo que pueda permitir, como ocurrió con la Resolución 098/99, que mientras las comunidades indígenas y campesinas asuman el proceso de saneamiento como el largo y difícil camino para la formalización de sus derechos agrarios constitucionalmente reconocidos y legalmente preferentes, la arbitrariedad y discrecionalidad del INRA exima a los madereros de los procedimientos legales y les entregue millones de hectáreas de tierras declaradas fiscales en pocos meses.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000	Modificación de Julio 2000
Se establece la figura de "Tierras Fiscales presuntamente disponibles", las cuales son identificadas por el INRA fuera del proceso de saneamiento.	El reglamento de Mayo del 2000 mantuvo la disposición para que el INRA antes, durante o después de la ejecución del saneamiento, pudiera declarar saneadas, fiscales y disponibles, tierras sobre las cuales se presume la inexistencia de derechos agrarios, siempre y cuando no se presenten reclamos o apersonamiento en un plazo de diez días calendario. Una vez declaradas fiscales, el INRA podría distribuirlas o certificarlas para concesiones. Esta situación cambió en el reglamento de julio del 2000.	Se dispone que el INRA podrá certificar como fiscales y disponibles para su otorgación en concesión las tierras solamente si: a) La tierra de que se trate ha sido declarada tierra fiscal disponible como resultado de la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. b) La Comisión Agraria Departamental CAD ha emitido dictamen sobre la modalidad de distribución, c) Y la tierra objeto de la certificación no ha sido solicitada en dotación.

4. Procedimiento de dotación

El antiguo Reglamento, establecía un procedimiento de dotación complejizado por el mecanismo de determinación de unidades básicas de dotación a cargo de las Direcciones Departamentales del INRA, lo que brindaba al INRA un posible medio burocrático para restringir las áreas destinadas a distribuirse por dotación.

En la modificación consensuada en la CAN y puesta en vigencia en mayo de 2000, se ha suprimido el mecanismo de las unidades de dotación y adjudicación, simplificándose así el procedimiento de dotación y restándose posibilidades para que sea obstruido o distorsionado desde el INRA. Por lo demás, como se verá más adelante a propósito de la adjudicación, esto no implica la desaparición de los mecanismos que controlan y limitan la adjudicación de tierras a medianas y grandes propiedades.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Establece un procedimiento de dotación a través de un mecanismo de determinación de Unidades Básicas de Dotación, definidas por los directores departamentales del INRA.	Se suprime el mecanismo de Unidades Básicas de Dotación y Adjudicación, restando posibilidades para que la dotación sea obstruida por el INRA.

5. Personalidad Jurídica para solicitar la dotación.

También en relación al procedimiento de dotación, en el Reglamento de mayo de 2000 se ha flexibilizado el cumplimiento del requisito de la personalidad jurídica de los solicitantes, disponiéndose que alternativamente a la personalidad obtenida conforme a la Ley de Participación Popular, establecida como obligatoria en el Reglamento antiguo, las comunidades solicitantes puedan acreditar la personalidad jurídica que hayan podido obtener de acuerdo al Código Civil u otras disposiciones legales.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Para fines de habilitación para la dotación de tierras, se establece el requisito de personalidad jurídica conforme a la Ley de Participación Popular.	Las comunidades solicitantes, para habilitarse para la dotación, pueden presentar alternativamente personalidad jurídica de acuerdo a la Ley de Participación Popular o acreditar otra personería jurídica obtenida de acuerdo al Código Civil u otras disposiciones legales.

6. Limitación de la adjudicación ordinaria

En el ámbito del procedimiento de adjudicación ordinaria de tierras, como modalidad de distribución a título oneroso y por concurso público calificado (subasta), y dirigida a constituir la propiedad sobre las propiedades pequeñas, medianas y de empresa, en el Reglamento de mayo de 2000 se ha dado seguridad a la limitación, incluida ya en el antiguo Reglamento, que establece el máximo de 2.500 has. para ser adjudicadas por persona, al añadirse que la misma se aplicará independientemente de que corresponda a varias solicitudes y a distintas formas de propiedad. La importancia de esta disposición radica en que constituye un importante aunque no infalible freno para el acaparamiento de tierras en manos de los grupos de poder económico y político.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Se establece como límite en la adjudicación ordinaria de tierras 2500 Has. por persona.	Se ha fortalecido y asegurado esta limitación en la adjudicación ordinaria de tierras.

7. Determinación de áreas y precios de adjudicación

En lo referido a este procedimiento para la distribución de tierras, el antiguo Reglamento sometía a la exclusiva decisión de los Directores Nacional y Departamentales del INRA, la determinación de las unidades básicas de adjudicación, y confería a la Superintendencia Agraria la atribución de fijar el precio base respectivo. Con ello, se favorecía muy significativamente la concentración de poder para la distribución de tierras en el INRA, e involucraba en este trascendental asunto a la Superintendencia Agraria, de modo arbitrario y atentatorio a las potestades privativas del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

En el Reglamento de mayo de 2000, se establece la obligatoriedad del dictamen de las CADs sobre los proyectos de resolución determinativa de área de adjudicación, incluyendo la fijación de precios base y tope, según el tipo de propiedad, y se elimina la participación de la Superintendencia Agraria en este procedimiento. Con esta modificación, se introduce un valioso mecanismo de control social sobre la modalidad de distribución que se emplearía para acrecentar el acaparamiento de tierras.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<ul style="list-style-type: none"> • Directores Nacional y Departamentales del INRA tienen la exclusividad de decisión para la determinación de las Unidades Básicas de Adjudicación. • La Superintendencia Agraria tiene la atribución de fijar el precio base para la adjudicación de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la obligatoriedad de un dictamen de las Comisiones Agrarias Departamentales sobre los Proyectos de Resolución Determinativa de Área de Adjudicación elaborados por los Directores Departamentales del INRA. El dictamen de las Comisiones incluye la fijación de los precios base y tope. • Se elimina la participación de la Superintendencia Agraria en la fijación de precios.

8. Precio de adjudicación ordinaria para solares campesinos y pequeñas propiedades

Dentro del mismo procedimiento de adjudicación ordinaria, el reglamento antiguo no establecía un tratamiento diferenciado para la determinación de precios de adjudicación de solares campesinos y pequeñas propiedades, limitándose a señalar que en esos casos se tomarían en cuenta valores concesionales, mientras que en los restantes se emplearían valores de mercado. Sin embargo, de acuerdo al procedimiento vigente sólo para la adjudicación de propiedades medianas y de empresas agropecuarias, quien ofrece mayor precio en el concurso público calificado (subasta) es el que se adjudica la tierra, lo que le quitaba relevancia al precio concesional para solares y pequeñas propiedades, y ofrecía grandes oportunidades de acaparamiento de las tierras destinadas a los campesinos, por parte de los sectores con poder económico.

Dicho en otros términos, en relación a la adjudicación de tierras destinadas a las formas de propiedad individual campesina, el antiguo Reglamento hacía desaparecer toda protección legal efectiva fundada en el interés social de las mismas, y las incorporaba plenamente al mercado libre de tierras.

En el Reglamento de mayo de 2000, se establece que para la adjudicación ordinaria de solares campesinos y pequeñas propiedades, además del precio base, se determinará el precio tope, el mismo que no podrá exceder el doble del primero, tomando en cuenta necesariamente la función social que cumplen estas formas de propiedad. De esta manera, se evita que los campesinos sean fácilmente relegados en los concursos públicos por personas con poder económico, se restringe la mercantilización de las tierras y, consiguientemente, se limitan significativamente las posibilidades de su acaparamiento.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<ul style="list-style-type: none"> • No se establece un tratamiento diferenciado para la fijación de precios de adjudicación de solares campesinos y pequeñas propiedades. • En el concurso público calificado, el que ofrece mayor precio se adjudica la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se determina un precio base y un precio tope para la adjudicación de solares y pequeñas propiedades. En caso de igualdad en los precios ofertados, la adjudicación se decide por sorteo.

9. Valor concesional para la adjudicación simple

Uno de los más claros atropellos de la Ley INRA a los derechos del campesinado, es la negación del derecho constitucional de los campesinos a la dotación de tierras, entendida ésta como la distribución gratuita de las mismas, expresada en la exclusión de la pequeña propiedad del objeto de la dotación, y en su forzosa distribución onerosa por adjudicación. Sin embargo, este atropello a los derechos constitucionales de los campesinos se atenuó en la misma Ley, al establecerse en el párrafo I del Art. 74 que "la adjudicación simple a favor de colonizadores individuales se realizará a valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria".

En un atropello aún mayor al mencionado derecho constitucional, e incluso incurriendo en contradicción con la propia Ley, el antiguo Reglamento limitaba arbitrariamente la aplicación del valor concesional de la adjudicación simple a solamente el solar campesino. Dado que lo común entre campesinos y colonizadores es la propiedad o posesión de pequeñas propiedades y no sólo de solares, con dicha disposición se anulaba en los hechos el beneficio legal del valor concesional, sometiendo a todos los poseedores de pequeñas propiedades al despojo inminente que habría significado la obligación de pagar por sus parcelas el valor de mercado fijado por la Superintendencia.

Ya en el Reglamento de mayo de 2000, las organizaciones campesinas obtuvieron los importantes logros de introducir, por una parte, una definición de colonizador individual a los fines del citado Art. 74 de la Ley, estableciendo que se considerará como tal, a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra igual o menor a los límites máximos de la pequeña propiedad, con lo que se incluye en el beneficio del valor concesional a todos los campesinos y colonizadores poseedores de pequeñas propiedades. Y por otra parte, se logró también disponer que el valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria en ningún caso sería superior al 5% del valor de mercado de la misma tierra. Con esta última disposición se lograba que los precios de adjudicación simple de pequeñas propiedades sean muy bajos, aproximándose a la gratuidad con la que, por mandato constitucional, deberían dotarse a favor de campesinos y colonizadores.

Sin embargo, en la modificación del Reglamento aprobada en julio de 2000, la movilización social logró una conquista substancialmente mayor a

este respecto, pues quedó establecido en el párrafo I del Art. 203 del Reglamento, que “El valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria para la adjudicación simple a favor de colonizadores individuales, en ningún caso será superior a 0.10 centavos de boliviano por hectárea”. Y se agregó en el párrafo II del mismo Artículo que “Los colonizadores individuales que no hayan cancelado el valor de adjudicación, quedan incorporados dentro los alcances del párrafo precedente”. Así, reduciendo el valor concesional fijado por la Superintendencia a un nivel meramente simbólico, e incluyendo a todo poseedor de una pequeña propiedad en la definición de colonizador individual, se ha restituido, en un sentido práctico, el derecho constitucional de los campesinos a la dotación gratuita de la tierra.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo 2000	Modificación de Julio 2002
Limita el valor concesional de la adjudicación al solar campesino, estableciendo, para las pequeñas propiedades, la obligatoriedad de pagar el valor de mercado, fijado por la Superintendencia Agraria.	<ul style="list-style-type: none"> •Se introduce una definición de colonizador individual, estableciendo que se considera como tal a toda persona que se encuentre en posesión de una superficie de tierra igual o menor a la pequeña propiedad. •Se establece que en ningún caso, el valor concesional fijado por la Superintendencia Agraria para la adjudicación simple a favor de colonizadores será superior al 5% del valor de mercado de la tierra. 	Se establece que el precio máximo del valor concesional será de 10 centavos por Hectárea.

10. Pago del precio de adjudicación

En dirección a lograr la mayor efectividad posible en el tratamiento preferencial de campesinos y colonizadores en el procedimiento de adjudicación simple, el Reglamento de mayo de 2000 añade dos disposiciones que facilitan el pago del precio efectivamente concesional de las pequeñas propiedades. La primera de ellas establece que para el pago al contado se establecerá un plazo no menor a 150 días calendario desde la ejecutoria de la resolución, y la segunda, atendiendo a la situación especial de muchos colonizadores, establece que si los interesados acreditan legalmente pago parcial o total del precio de la tierra fijado por el ex INC, dichos pagos se imputarán como cancelación total o porcentual, según sea el caso, del nuevo valor fijado por la Superintendencia Agraria. Si se toma en cuenta el límite de 0.10 centavos por hectárea establecido sobre el valor que fije la Superintendencia, es presumible que toda cancelación parcial que los colonizadores acrediten haber realizado en el INC, supondrá la cancelación total del nuevo valor de adjudicación simple.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
-----	<ul style="list-style-type: none"> • Para el pago del precio de adjudicación de pequeñas propiedades, se establece un plazo no menor a 150 días. • Si los interesados acreditan algún pago parcial o total de la tierra, dicho pago se considerará como cancelación total o porcentual, según el nuevo valor fijado por la Superintendencia Agraria.

11. Límites de la pequeña propiedad

A propósito de la determinación de categorías para la adjudicación de tierras, el antiguo Reglamento modificaba los límites de la pequeña propiedad disponiendo, en síntesis, que para adjudicarse una pequeña propiedad, el predio no debía medir más de 50 Has. ni tener un valor superior a los 5.000 dólares americanos, de acuerdo con la apreciación de la Superintendencia Agraria.

Esta disposición constituyó uno de los más grandes atentados al campesinado, contenido en aquella reglamentación de la Ley del SNRA, pues determinaba que por ser avaluadas en más de 5.000 dólares, las pequeñas propiedades de muchos campesinos y colonizadores pasen a la categoría de medianas propiedades, perdiendo la protección legal de la pequeña propiedad y debiendo someterse al régimen de propiedades medianas y de empresa; es decir, al pago de impuestos bajo pena de reversión, y al cumplimiento de función económico-social bajo pena de expropiación, entre otras cosas importantes.

En el Reglamento de mayo de 2000, esta disposición tan atentatoria a los intereses campesinos ha sido eliminada, manteniéndose las categorías y límites de la propiedad establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Dispone que la pequeña propiedad tiene como límite de extensión 50 Has. y como límite de valor 5000 dólares americanos.	Se elimina esa disposición, manteniéndose las categorías y límites de la propiedad establecidos en la Ley de Reforma Agraria.

12. Prohibición de sanear concesiones

En previsión a los atropellos que indígenas y campesinos puedan sufrir en su derechos a la tierra a manos de empresas madereras u otros agentes dedicados a la explotación de recursos naturales, el Reglamento de mayo de 2000 ha incorporado una disposición general relativa al proceso de saneamiento en la que se establece que dicho procedimiento se dirige exclusivamente a propiedades agrarias, por lo que las concesiones forestales o sobre otros recursos no pueden ser objeto de saneamiento bajo sanción de nulidad y responsabilidad de las autoridades respectivas, y que tales concesiones, cualquiera fuera su naturaleza, no generan derechos de propiedad agraria.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
No existe previsión.	Se establece que el saneamiento regula y perfecciona únicamente el derecho de propiedad agraria; las concesiones forestales u otras no son objeto de saneamiento, bajo sanción de nulidad y responsabilidad de las autoridades.

13. Garantía de participación igualitaria a hombres y mujeres en el saneamiento

Siempre en el ámbito de las normas de aplicación general en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, en el Reglamento de mayo de 2000 se ha agregado la garantía de participación igualitaria de hombres y mujeres en la ejecución del procedimiento. Con ello, se ampara y protege a las mujeres campesinas e indígenas que quieran involucrarse directamente en los procesos de saneamiento de las tierras de sus pueblos, comunidades, familias o de su propiedad o posesión individual.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Se establece la figura de "Tierras Fiscales presuntamente disponibles", las cuales son identificadas por el INRA fuera del proceso de saneamiento.	Se garantiza la participación, por igual, de hombres y mujeres en la ejecución del proceso de saneamiento.

14. Requisitos para solicitar saneamiento simple a pedido de parte

En lo referido a los requisitos para solicitar el saneamiento simple a pedido de parte, el antiguo Reglamento estipulaba, sin mayor claridad ni especificidad, que el solicitante debía acompañar documentos que acrediten su legitimación, y debía especificar la ubicación geográfica, superficie y límites de la tierra objeto de la solicitud. En la práctica, estos vagos requisitos derivaron en que el INRA exija a los sindicatos campesinos que solicitan esta modalidad de saneamiento, personalidad jurídica del sindicato para acreditar su legitimación, y planos de las propiedades elaborados con costosas condiciones técnicas para especificar la ubicación geográfica.

Esta práctica de las autoridades del INRA, amparada en los vacíos u obscuridades de la mencionada disposición del antiguo reglamento, queda claramente descartada y prevenida en el Reglamento de mayo de 2000, por un lado, al disponerse literalmente en el parágrafo II del Art. 162, que "Las comunidades campesinas, colonias, pueblos y comunidades indígenas, podrán presentar sus solicitudes por medio de sus organizaciones sociales o sindicales acompañando copias simples de documentos que acrediten la existencia de la organización, la decisión adoptada para solicitar el saneamiento y la elección de representantes". Y por otro lado, al establecerse en el inciso b) del Art. 163 relativo a la forma y contenido de las solicitudes, que "Individualice la tierra objeto de la solicitud, especificando en forma aproximada su ubicación, superficie, límites, distancias a centros poblados, accidentes geográficos y toda otra referencia geográfica que se considere importante. Si el interesado tuviera una copia del plano de la propiedad la acompañará a la solicitud". De este modo, la legitimación de los solicitantes comunitarios podrá resolverse normalmente con las simples copias del libro de actas de la respectiva organización, y la identificación geográfica con la sola mención de las referencias geográficas pertinentes, quedando la presentación del plano en un carácter solamente opcional.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<p>Para solicitar saneamiento simple se deben presentar documentos que acrediten su legitimación, especificar la ubicación geográfica, superficie y límites de la tierra objeto de solicitud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece que las comunidades pueden presentar sus solicitudes por medio de las organizaciones sociales o sindicales acompañando simplemente documentos que acrediten la existencia de la organización, la decisión de solicitar el saneamiento y la elección de representantes. Los documentos pueden ser simplemente copias del libro de actas de la respectiva organización. • La presentación de plano no es obligatoria para la ubicación geográfica del área de la solicitud.

15. Etapas del saneamiento

Junto al problema de los plazos procesales ya explicado, líneas arriba, la difícil y especialmente dilatoria aplicabilidad del proceso de saneamiento, estaba determinada por la propia estructura procedimental definida en el antiguo Reglamento, particularmente, por la definición de sus etapas y el ordenamiento de las mismas. Así, el antiguo Reglamento disponía la ejecución sucesiva de las etapas troncales en el procedimiento, de revisión y certificación de títulos ejecutoriales, revisión y titulación de procesos agrarios en trámite, y de adquisición del derecho de propiedad de poseedores legales, lo que impuso la mayor causa de retardo en el desarrollo del proceso.

En el Reglamento de mayo de 2000, se modifica estructuralmente el procedimiento fusionando las tres etapas mencionadas en una sola, en cuya ejecución deben cumplirse simultáneamente los tres procedimientos correspondientes a cada una de las etapas contempladas de modo segregado en el Reglamento antiguo. Con esta modificación, se reduce drásticamente la duración del proceso de saneamiento, dándole así posibilidades de aplicabilidad oportuna para resolver los graves problemas sociales generados en torno a la tenencia de la tierra.

También, con el fin de dotar al proceso de saneamiento de una estructura más simple y ágil, el Reglamento de mayo de 2000 ha trasladado la ubicación procedimental de la exposición pública de resultados de modo que se produzca antes de la resolución final del proceso y no después, como resultaba ser según el antiguo Reglamento. El claro propósito de esta modificación es el de permitir que las personas que puedan resultar afectadas por los resultados expuestos, tengan oportunidad de pedir las rectificaciones que correspondan en justicia antes de la Resolución final, lo que contribuye a la transparencia y al carácter participativo que debe tener el procedimiento.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<ul style="list-style-type: none"> • Realización sucesiva de las etapas de revisión y certificación de títulos ejecutoriales, revisión y titulación de procesos agrarios en trámite y adquisición del derecho de propiedad de poseedores legales. • La exposición pública de resultados se realiza después de la resolución final del procedimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se fusionan las tres etapas en una sola, en la que se cumplen simultáneamente los tres procedimientos. • La exposición pública de resultados se produce antes de la Resolución Final del Procedimiento.

16. Supresión de la campaña pública en el SAN-SIM a pedido de parte

También en dirección a la abreviación del procedimiento de saneamiento, el Reglamento de mayo de 2000 reemplaza la campaña pública por la notificación directa a los colindantes en la modalidad de saneamiento simple a pedido de parte. De esta manera, se evita la pérdida, innecesaria en este caso, del importante tiempo que toma la realización de la campaña pública, manteniéndose la garantía de información a los involucrados en el proceso.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Se realiza la campaña pública y la notificación personal en dos momentos diferentes.	Se reemplaza la campaña pública por la notificación directa a los colindantes, con la resolución instructoria.

17. Relevamiento de información en gabinete

El Reglamento antiguo establecía que durante el relevamiento de información en gabinete, se debía efectuar la representación en un mapa de la ubicación geográfica, superficie y límites de las propiedades tituladas y con procesos agrarios en trámite que se identifiquen al interior del área de saneamiento. En la práctica, este procedimiento conocido como "mosaiqueado", demostró ser tan inútil como costoso y retardatorio, pues su realización obligaba a un largo y moroso trabajo de abogados y topógrafos del INRA cuyos resultados eran muy poco útiles para las posteriores actuaciones en los respectivos procesos, debido a que el desastre administrativo del CNRA (Consejo Nacional de Reforma Agraria) y del INC (Instituto Nacional de Colonización) determina generalmente que la información geográfica que contienen los documentos legales agrarios no corresponden a la realidad.

En el Reglamento de mayo de 2000, se suprime la función del "mosaiqueado" en el relevamiento de información en gabinete, limitando dicho procedimiento a la identificación de los títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite correspondientes a la respectiva área de saneamiento, y a la representación en el mapa de la misma de las áreas protegidas que pudieran existir a su interior. Así, se logra otra disminución significativa en la duración y el costo del proceso de saneamiento.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
• Realización del "mosaiqueado", es decir, la representación en un mapa de la ubicación geográfica, superficie y límites de las propiedades con títulos y procesos agrarios en trámite, durante el relevamiento de información en gabinete.	• Se suprime el mosaiqueado, limitando el relevamiento de información en gabinete a la identificación de títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite y a la representación en el mapa de las áreas protegidas que pudieran existir en su interior.

18. Campaña pública

En el Reglamento antiguo, no se aseguraba que la campaña pública informe adecuadamente a los interesados sobre la realización del proceso de saneamiento, y al igual que en los posteriores pasos del proceso, no ofrecía mecanismos de participación efectiva y organizada de aquéllos.

En el propósito de satisfacer las necesidades de información y participación, en el Reglamento de mayo de 2000 se regula una mayor difusión de los contenidos de la campaña pública, haciendo obligatorio el empleo de radioemisoras y garantizando la participación de las organizaciones sociales y gremiales existentes en el área, al disponer la obligación del INRA de reunirse con ellas a fin de coordinar la ejecución del proceso, las veces que sea necesario. Más allá del interés general de información y participación que se persigue, esta modificación tiene la especial importancia de ofrecer, en la necesaria planificación coordinada entre el INRA y las organizaciones sociales, un primer espacio para que los sindicatos campesinos y de colonizadores realicen la etapa básica del saneamiento interno, al comprometer al INRA a respetar las decisiones comunitarias que se adoptarán en el desarrollo posterior del proceso, o, en cualquier caso, un importante canal de desarrollo de sus estrategias de participación y control sobre el proceso.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<ul style="list-style-type: none"> • No asegura que la campaña pública informe adecuadamente a los interesados y no ofrece mecanismos de participación efectiva y organizada de los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de los avisos de la campaña usando radioemisoras. • Se garantiza la participación de las organizaciones sociales y gremiales, para lo cual se dispone la obligación del INRA de reunirse con ellas y coordinar el proceso.

19. Medios técnicos para las pericias de campo

Además de los elementos procedimentales dilatorios, la aplicabilidad del proceso de saneamiento se ha visto muy drásticamente afectada por los altos costos que exige la medición de predios durante las pericias de campo, empleando instrumental de alta precisión, lo que, además, favorecía la corrupción y el injustificado endeudamiento externo del país. Esta situación derivó de una norma técnica absurda y sospechosa aprobada por el INRA, obligando a usar en dichas mensuras los instrumentos más caros que existen en el mercado mundial, amparándose para semejante ocurrencia en la imprevisión del Reglamento antiguo respecto a la necesidad de normas técnicas flexibles que den viabilidad económica al proceso.

Para evitar esta grave situación que atenta sobre todo contra los sectores mayoritarios por su imposibilidad de cubrir altos costos en los procesos de saneamiento, el Reglamento de mayo de 2000 establece que las normas técnicas del INRA a este respecto, deberán tener la flexibilidad que permita la utilización de medios técnicos económicamente accesibles. Si bien esta disposición tiene un carácter general y su efectividad depende de las normas técnicas que apruebe el INRA, por lo menos podrá actuar como orientación y respaldo para la gestión administrativa, el momento en que ésta asuma las urgencias de la sociedad respecto al proceso de saneamiento.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<p>El reglamento no prevee nada respecto a la necesidad de normas técnicas flexibles que den viabilidad económica a las mensuras, en el marco de las pericias de campo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la utilización de medios técnicos accesibles y baratos.

20. Títulos y procesos agrarios sin posesión

De acuerdo al antiguo Reglamento, en las pericias de campo se debían medir en el terreno, forzosamente, todas las superficies consignadas en títulos y trámites, inclusive si su interesado jamás hizo ocupación alguna de la propiedad, situación frecuente entre los muchos especuladores y traficantes de tierras en el oriente. De esta manera, otra injustificada pérdida de tiempo y dinero en el proceso de saneamiento, favoreciéndose peligrosamente las expectativas y posibilidades de maniobra de los traficantes de tierras.

En el Reglamento de mayo de 2000, se agrega a la regulación de las pericias de campo, un artículo que dispone que en los casos de títulos y procesos agrarios en trámite sin posesión, no se procederá a la medición del predio en el terreno, realizándose únicamente la identificación de los mismos en el plano del respectivo polígono. Así quedan prevenidos los perjuicios y peligros recién señalados.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
En las pericias de campo se deben medir en el terreno todas las superficies que figuran en los títulos o los trámites aunque el interesado no tenga posesión alguna.	No se medirán los predios en el terreno en los casos de títulos y procesos agrarios sin posesión; solamente se realizará la identificación de los mismos en el plano del respectivo polígono.

21. Revisión de títulos de pequeñas propiedades

Respecto a la revisión de títulos ejecutoriales dentro la etapa procedimental de evaluación jurídico-técnica, en el reglamento de mayo de 2000 se incorpora una disposición por la que no procederá la revisión de los títulos ejecutoriales de pequeñas propiedades y de comunidades indígenas y campesinas, salvo los casos de conflicto, a pedido expreso de parte, o por vicios manifiestos de nulidad. Consiguientemente, queda establecido que la evaluación jurídico-técnica de estas propiedades se limitará ordinariamente a la verificación de la otorgación regular del título y de la ocupación del predio por parte de sus titulares.

Con esta disposición, el común de los campesinos e indígenas que poseen títulos ejecutoriales, quedan liberados de todas las dificultades, dilaciones, y riesgos que supone la revisión de los expedientes en los que se funda el título. Por otra parte, es previsible que los conflictos o vicios manifiestos de nulidad en los títulos que obligarían a dicha revisión, no serán frecuentes entre ellos.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
-----	<ul style="list-style-type: none"> No se efectuará la revisión de títulos ejecutoriales de pequeñas propiedades y de comunidades indígenas y campesinas salvo en casos de conflicto, a pedido expreso de parte o por vicios manifiestos de nulidad. La evaluación jurídica técnica de éstas se limitará a la verificación de la otorgación regular del título y de la ocupación del predio por los titulares.

22. Posesiones legales

De acuerdo al antiguo Reglamento, las posesiones de los campesinos y colonizadores al interior de las áreas protegidas eran ilegales y, consecuentemente, no daban lugar a la adquisición del derecho propietario. Esta disposición afectaba muy gravemente los derechos e intereses campesinos ya que negaba el derecho a la tierra que trabajan, y de la que subsisten, a decenas de miles de campesinos y colonizadores asentados en las distintas áreas protegidas del país.

En el Reglamento de mayo de 2000, se incluye en la definición de posesiones legales, las ejercidas en áreas protegidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas, originarias y pequeñas propiedades antes de la promulgación de la Ley INRA. A partir de ello, estos poseedores quedan perfectamente habilitados para el pleno reconocimiento y formalización, con el respectivo título ejecutorial, de su derecho propietario sobre sus posesiones agrarias, superándose así la grave negación que pesaba sobre su derecho a la tierra.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Las posesiones de campesinos y colonizadores al interior de áreas protegidas son ilegales y no dan lugar a la adquisición del derecho propietario y a la titulación.	Se introduce una definición de "posesiones legales" incluyéndose en áreas protegidas como tales las posesiones de comunidades indígenas, campesinas y originarias y pequeñas propiedades anteriores a la promulgación de la Ley INRA. Estos poseedores tienen pleno reconocimiento y título ejecutorial.

23. Posesión de comunidades y pequeñas propiedades

El antiguo Reglamento no aportaba regulaciones específicas que permitan apreciar y reconocer la posesión de las comunidades campesinas e indígenas y de las pequeñas propiedades de acuerdo con el interés social en el que se sustentan esas formas de propiedad, y a los derechos especiales consagrados por la constitución y las leyes a favor de los campesinos y los pueblos indígenas y originarios. Esta omisión conllevaba el grave peligro de que, durante el saneamiento, las posesiones de campesinos e indígenas sean apreciadas con criterios restrictivos que disminuyan las superficies por titularse a favor de los mismos.

En el Reglamento de mayo de 2000, se resuelve este peligroso vacío introduciendo dos disposiciones específicas al respecto. La relativa a la pequeña propiedad, establece literalmente que "cuando la posesión legal tenga por objeto una superficie que se encuentre dentro el margen considerado para la pequeña propiedad, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponda a la pequeña propiedad, según la zona geográfica, siempre que existan tierras disponibles".

A su vez, la disposición relativa a la posesión de comunidades establece literalmente que "La posesión de las comunidades campesinas será apreciada incluyendo toda la superficie de uso y acceso tradicional, además de las distintas formas de aprovechamiento comunitario de recursos naturales. La posesión de las comunidades indígenas será apreciada de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991. En todos los casos se respetarán los derechos legalmente adquiridos por terceros".

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<p>No existen regulaciones específicas para apreciar la posesión de las comunidades indígenas y de las pequeñas propiedades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece que cuando la posesión legal tenga por objeto una superficie correspondiente a la pequeña propiedad, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponda a la misma. • Se incluye como parte de la posesión de las comunidades campesinas, la superficie de uso y acceso tradicional a través de sus propias formas de aprovechamiento de recursos naturales. • Se dispone que la posesión de las comunidades indígenas sea apreciada de acuerdo al convenio 169 de la OIT.

24. Cumplimiento de la función social

El antiguo Reglamento omitía casi totalmente la regulación de criterios o parámetros para la apreciación y medición de la función social y económico-social. En particular relación a la función social, cuyo cumplimiento corresponde al solar campesino, la pequeña propiedad y las propiedades comunarias, esta omisión entrañaba el peligro de interpretaciones arbitrarias con las que los ejecutores del saneamiento podrían retacear o negar el derecho de las comunidades y los pequeños propietarios a la propiedad de las tierras que ocupan, arguyendo incumplimiento o cumplimiento parcial de la función social.

Para subsanar esta peligrosa omisión y dar mayor garantía a la posesión de indígenas y campesinos, el Reglamento de mayo de 2000 estipula la siguiente disposición: "Se entenderá que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias y las tierras comunitarias de origen, cumplen la función social cuando sus propietarios o poseedores demuestren residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales."

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
<p>No existen criterios o parámetros para la apreciación y medición de la función social.</p>	<p>Se verifica el cumplimiento de la función social cuando los propietarios o poseedores demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y los recursos naturales para fines de bienestar y desarrollo familiar o comunitario.</p>

25. Unidad mínima de dotación para el norte amazónico

Tanto el Reglamento antiguo como el de mayo de 2000, omitieron el reconocimiento y consiguiente tratamiento diferenciado a la realidad productiva extractivista de las comunidades campesinas e indígenas del norte amazónico de país. Superando esta omisión que afecta el pleno ejercicio de derechos por parte de estas comunidades, y logrando la legítima y necesaria adaptación de la normativa agraria a su realidad, en la reforma del Reglamento de julio de 2000 se incorpora la siguiente disposición: "En el Departamento de Pando, la Provincia Vaca Díez del Departamento del Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz, la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas se establece en 500 hectáreas". Junto a la abrogatoria del tristemente célebre "decreto barraquero", la adopción de esta disposición en el Reglamento constituye la mayor conquista de la histórica emergencia del movimiento campesino e indígena del norte amazónico, que dio su singularidad y mayor impulso a la tercera marcha indígena-campesina de tierras bajas.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo 2000	Modificación de Julio 2002
		Se establece la unidad mínima de dotación de 500 Has. por familia para las comunidades extractivistas del Norte Amazónico.

26. Cumplimiento de la función económico-social

Si la omisión del Reglamento antiguo en cuanto a la función social resultaba peligrosa, lo era mucho más aún la relativa al cumplimiento de la función económico-social, pues en este caso, la discrecionalidad o arbitrariedad con las que las autoridades podrían hacer una flexible y benéfica apreciación, derivarían en la consolidación y legalización de grandes propiedades latifundiarías, de engorde o malhabidas. Esta es la experiencia que ha venido produciéndose en varios casos de saneamiento de TCOs, en un grado de perjuicio tal para los respectivos pueblos indígenas, que ha supuesto la virtual liquidación legal de más de una TCO.

La posibilidad de que el proceso de saneamiento, al contrario de sus objetivos legales, consolide, profundice y legitime la alta concentración en la tenencia de la tierra en obvio detrimento de los derechos e intereses de los sectores mayoritarios y de la propia sociedad boliviana, ya sea a causa de vacíos normativos, de la actitud deliberada y servil de las autoridades agrarias o de ambas cosas, representa el mayor peligro que puede entrañar el proceso agrario en curso desde la aprobación de la Ley del SNRA, y supondría una de las mayores frustraciones para las más apremiantes expectativas de la sociedad boliviana. El Reglamento de mayo de 2000 establece una regulación específica para la apreciación y medición de la función económico-social, la misma que de ser cumplida por el INRA prevendría en gran medida el peligro señalado.

En síntesis, la regulación mencionada dispone que para la evaluación y verificación del cumplimiento de la función económico-social, se determinará, durante las pericias de campo, la superficie en la que se desarrollan las actividades constitutivas del cumplimiento de la FES según la Ley, y se verificará la existencia de trabajo asalariado, medios técnico-mecánicos, destino de la producción en el mercado y además, para las propiedades de empresa, el empleo de capital suplementario y medios técnicos modernos. En el caso de propiedades ganaderas, adicionalmente se verificará la cantidad de ganado constatando su registro de marcas. Respecto a las actividades forestales, de conservación, ecoturismo e investigación, se verificará la otorgación regular de las autorizaciones pertinentes de acuerdo a las leyes especiales, y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones.

Para la determinación de la superficie total con cumplimiento de la FES,

se suman a la superficie efectivamente ocupada de acuerdo a la regulación recién expuesta, las superficies que puedan ocupar las servidumbres ecológicas y las áreas de descanso, y a la superficie resultante, puede agregársele un máximo de 50% en caso de propiedades medianas y de 30% en el de propiedades de empresa por concepto de proyección de crecimiento. Estas superficies adicionales por proyección de crecimiento, se reconocerán en función a la antigüedad de la propiedad, dando preferencia a las propiedades más nuevas y sólo procederá cuando existan tierras disponibles.

Así también, se dispone que las mensuras necesarias en la aplicación de esta regulación, puedan efectuarse con flexibilidad en los medios técnicos utilizados, a objeto de no generar mayores costos ni demoras. Por último, debe tenerse en cuenta que las referidas regulaciones, deben contar con normas técnicas que el INRA apruebe para su eficaz aplicación, situación ésta que hasta ahora ha generado múltiples tensiones ante el recurrente intento del INRA de quebrantar la eficacia de este fundamental régimen, para favorecer las ilegítimas pretensiones de los poderosos.

A este mismo respecto, en la modificación del Reglamento de julio de 2000, con la motivación de facilitar el consenso en torno a la nueva reglamentación de la Ley, se incorporó una disposición por la cual, para que los predios menores a 500 has. se convaliden y titulen en la totalidad de su extensión, deben cumplir la FES en por lo menos el 50 % de la superficie comprendida en los respectivos títulos ejecutoriales o procesos agrarios en trámite. Como se puede advertir, el sentido de tal disposición es concordante con la regulación básica sobre cumplimiento de la FES expuesta líneas arriba.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo 2000	Modificación de Julio 2002
<p>No existen criterios o parámetros para la apreciación y medición de la función económico-social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para la evaluación y verificación del cumplimiento de la función económico-social se determinará la superficie en la que se desarrollan las actividades agropecuarias, forestales, de conservación y ecoturismo, verificándose la existencia de trabajo asalariado, medios técnico mecánicos y destino de la producción para el mercado. • En el caso de empresas agropecuarias, se determinará adicionalmente el empleo de capital suplementario y medios técnicos modernos. • En el caso de propiedades ganaderas se verificará la cantidad de ganado constatando el registro de marcas. • En el caso de actividades forestales, de conservación, ecoturismo e investigación, se verificará la existencia de autorizaciones y el cumplimiento de las mismas. • Para la determinación de la superficie total, con cumplimiento de la FES, se suma la superficie aprovechada, la que se encuentra ocupada por servidumbres ecológicas y las áreas de descanso, agregándose, por proyección de crecimiento, un máximo de 50% en caso de propiedades medianas y 30% en caso de empresas agropecuarias, siempre y cuando exista tierra disponible. 	<p>Se dispone que para consolidar la totalidad de las superficies consignadas en los títulos o trámites, las pequeñas propiedades deben cumplir la FES en por lo menos el 50% de esas superficies.</p>

27. Régimen de nulidades

Tan peligroso, y en el mismo sentido del relativo al cumplimiento de la FES, es el vacío que generaba el reglamento antiguo respecto a las normas para establecer las nulidades absolutas y relativas de los títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite durante el saneamiento. En efecto, puede ser también factible, para las autoridades del INRA, convalidar y consolidar propiedades conseguidas ilegal y delictivamente, generalmente al influjo del poder político y económico y en grandes extensiones, eludiendo la necesaria nulidad al amparo de la discrecionalidad que les proporciona la carencia de disposiciones reglamentarias específicas y claras al respecto.

También en este tema, el reglamento de mayo de 2000 resuelve, cuando menos parcialmente, el peligroso vacío, incorporando al reglamento antiguo un régimen de nulidades. En este marco, se definen como vicios de nulidad absoluta la falta de jurisdicción y competencia, el incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales y las dotaciones o adjudicaciones realizadas en áreas protegidas, contraviniendo las disposiciones legales que establecen su declaratoria. Como vicios de nulidad relativa, se definen todas las demás infracciones a norma terminante, con excepción de plazos y términos procesales que no se toman en consideración al efecto de establecer nulidades.

Conviene tener conciencia cabal de que este reglamento no constituye por sí solo una garantía suficiente para restituir al dominio de la nación las tierras fraudulentamente acaparadas, anulando sus títulos y documentos viciados, pero, en todo caso, ofrece argumentos y posibilidades inexistentes en el reglamento antiguo. Por otra parte, es también necesario tomar en cuenta que las propiedades de campesinos e indígenas difícilmente se verán afectadas por las referidas regulaciones de nulidad, dado que, como ya se lo ha señalado a propósito de los títulos de las pequeñas propiedades y las propiedades comunarias, los antecedentes de los títulos de las mismas no se revisan durante el saneamiento, salvo los casos de conflicto o vicios manifiestos en el propio título.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Carencia de disposiciones específicas y claras sobre nulidades.	<p>Se establece un régimen especial de nulidades, con las siguientes definiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se entiende por vicios de nulidad absoluta la falta de jurisdicción y competencia, el incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales y la dotación o adjudicación en áreas protegidas. • Se entiende por vicios de nulidad relativa todas las demás infracciones a norma terminante, exceptuando plazos y términos procesales.

28. Procedimiento de dotación y titulación de TCOs

Pasando ya al procedimiento de dotación y titulación de tierras comunitarias de origen (TCOs), encontramos que una primera modificación positiva ha sido la unificación del procedimiento, haciéndose aplicable tanto a las TCOs tituladas con superficie provisional, como a las que se encuentran en trámite de saneamiento y titulación, y a las que sean objeto de nuevas solicitudes. Se salvan solamente las particularidades que afectan a las TCOs tituladas, y que, en el mismo Reglamento de mayo de 2000, son objeto de regulaciones complementarias al procedimiento común.

De este modo, se ha dado simplicidad y claridad a esta parte del reglamento que en el texto anterior resultaba difícilmente accesible y daba lugar a confusión por el desdoblamiento del procedimiento de acuerdo con las distintas situaciones de tramitación de las TCOs.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Desdoblamiento del procedimiento de dotación y titulación de acuerdo a las distintas situaciones de tramitación de TCOs.	Unificación del procedimiento haciéndose aplicable a las TCOs tituladas, a las que se encuentran en trámite de saneamiento y a las que son objeto de nuevas solicitudes.

29. Certificación de entidad estatal competente

En el reglamento antiguo, el estudio de caracterización preliminar resultaba ser una duplicación anticipada del estudio de identificación de necesidades espaciales, pues su contenido era substancialmente igual y su función, de establecer el área de saneamiento de la TCO según la ocupación tradicional y actual del pueblo demandante, constituía una primera oportunidad para que el Estado excluya del proceso de saneamiento y titulación parte de la superficie demandada. Posteriormente, en el estudio de necesidades existía una segunda posibilidad para recortar la superficie de la TCO, con la consiguiente duplicación del gasto y de la duración del procedimiento.

En el Reglamento de mayo de 2000, se sustituye el estudio de caracterización preliminar por la certificación de la entidad estatal competente en asuntos étnicos, cuya función se reduce a certificar la condición étnica del solicitante como pueblo o comunidad indígena u originaria, y su asentamiento en la zona solicitada como TCO. Siendo así, la referida certificación no tiene relación alguna con la determinación del área que se saneará para su titulación como TCO, la misma que corresponderá al área solicitada con la sola georeferenciación posterior.

Mediante esta modificación realizada, se ha contribuido significativamente a allanar el camino a la titulación de las TCOs, especialmente en la zona andina, donde las solicitudes, últimamente interpuestas en mayor número que en las tierras bajas, en su mayor parte se hallan en el inicio de su tramitación, debiendo transitar por todo el proceso de saneamiento y titulación y por el proceso paralelo de la identificación de necesidades espaciales.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Realización de dos estudios cuando se trata de demandas de TCOs: 1) Caracterización Preliminar. 2) Identificación de Necesidades Espaciales.	Se sustituye el estudio de caracterización preliminar por una certificación de la condición étnica del solicitante.

30. Modificación de la modalidad de saneamiento

En el reglamento antiguo, se establecía que si las solicitudes de dotación de TCOs se sobreponían a áreas de saneamiento predeterminadas, las solicitudes serían rechazadas en la superficie sobrepuesta, así ésta abarcara la totalidad del área solicitada. Esta disposición representaba una grave agresión contra los derechos a las tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas y originarios, cuya torpeza y arbitrariedad la ponían en flagrante contradicción con la propia Ley, al establecer ésta que durante el proceso de saneamiento las únicas solicitudes que se admitirán serán las de TCOs.

En el Reglamento de mayo de 2000, se ha suprimido dicha disposición y se ha establecido, por el contrario, que en el referido caso de sobreposición, el INRA debe admitir la solicitud en toda su extensión y tramitar de oficio la modificación de la modalidad de saneamiento del área predeterminada, de modo de permitir la realización del SAN-TCO en toda la superficie solicitada. Aun en el caso en que no se diera lugar a la modificación en la modalidad de saneamiento, deberán aplicarse, en la modalidad de saneamiento que persista, las disposiciones del SAN-TCO, relativas a la dotación y titulación, el estudio de necesidades espaciales y, facultativamente, otras que se consideren pertinentes.

Otra modificación relevante en este mismo tema, ha sido la que establece que las áreas de SAN-TCO están exceptuadas de la posibilidad de cambio en la modalidad de saneamiento, lo que, además del claro mandato de la Ley, tiene plena justificación en el resguardo de los derechos especiales que se contemplan en el SAN-TCO a favor de las comunidades indígenas u originarias interesadas.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Si las solicitudes de dotación de TCO se sobreponen a áreas de saneamiento predeterminadas, se rechaza la superficie sobrepuesta de la demanda.	<ul style="list-style-type: none"> • Se suprime la disposición establecida en el reglamento. • En caso de sobreposición, se admite la solicitud en toda su extensión, modificándose la modalidad del saneamiento. • Las áreas de SAN-TCO están exceptuadas del cambio en la modalidad del saneamiento.

31. La inmovilización y otras medidas precautorias

En el reglamento antiguo, no se contemplaban medidas precautorias, dentro del proceso de saneamiento y titulación de TCOs, que contribuyeran a preservar dichas áreas de las permanentes e intensas presiones y avasallamientos de terceros, que se constatan en la realidad. En este sentido, todo lo que se encontraba era una vaga e intrascendente alusión a la resolución de inmovilización.

Superando parcialmente este vacío que incide en la desprotección de las TCOs, la modificación del Reglamento de mayo de 2000 ha desarrollado una regulación relativa a las resoluciones de inmovilización, dándole una ubicación más oportuna dentro del procedimiento y especificando sus contenidos. En todo caso, a la luz de tales contenidos, la inmovilización no aporta en favor de la protección de la posesión indígena de las TCOs, mecanismos jurídicos substancialmente superiores ni distintos de los que ya existen dispersos en las leyes y en el propio Reglamento, por lo que su utilidad parece radicar, más bien, en la enunciación concentrada de los distintos mecanismos jurídicos invocables para la protección de la posesión indígena de las TCOs durante su proceso de saneamiento y titulación.

En atención a que los alcances de la inmovilización, ya antes recogidos en una Resolución Administrativa del INRA y ahora en la modificación del Reglamento de mayo de 2000, han resultado insuficientes en los hechos para proteger a las TCOs, y tal como la representación técnica de las tres Confederaciones planteó en la comisión que proyectó el Reglamento de mayo de 2000, existe la necesidad de prever otras medidas precautorias que el INRA pueda disponer facultativamente durante el proceso de SAN-TCOs. Entre ellas, se propuso, sin lograr consenso con el gobierno y el sector empresarial, prever la medida precautoria de paralización de trabajos de terceros con indicios manifiestos de ilegalidad dentro de TCOs, medida con cuya adopción por parte del INRA pudo evitarse el enfrentamiento armado y respaldarse la posesión indígena en el territorio de Monte Verde, dato que por sí solo revela la utilidad de esta medida precautoria.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
No existen medidas precautorias que preserven las áreas inmovilizadas del avasallamiento de terceros.	• Se establece una regulación sobre las resoluciones de inmovilización.

32. Participación indígena

En el reglamento antiguo, no se hacía ninguna regulación específica que efectivice el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y originarias a la participación en el desarrollo del SAN-TCO establecido en la Ley. En la modificación del Reglamento de mayo de 2000, se ha establecido, más allá de los derechos comunes a todos los interesados en el proceso de saneamiento, la garantía de asesoramiento legal a las comunidades indígenas, siendo obligación de VAIPO (Viceministerio de Asuntos Indígenas) prestar gratuitamente dicho asesoramiento, sin perjuicio de aquel del que puedan disponer independientemente las organizaciones respectivas.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
No existen regulaciones específicas que hagan efectiva la participación de pueblos y comunidades indígenas y originarias en el SAN-TCO	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la garantía del asesoramiento legal para las organizaciones indígenas y la obligación de VAIPO de ofrecer gratuitamente dicho asesoramiento. • Las organizaciones indígenas pueden disponer de otro asesoramiento jurídico independiente.

33. Observación del estudio de necesidades espaciales

Como ya se ha visto líneas arriba, el estudio de identificación de necesidades espaciales constituye una ocasión decisiva para que el Estado pueda disminuir, sin límite alguno, las superficies de las TCOs que sean objeto de saneamiento y titulación, por lo que entraña en rigor de los hechos una decisión sobre el fondo del proceso. Sin embargo, el reglamento antiguo no preveía, a favor de los pueblos y comunidades interesadas, recurso alguno contra los informes de dichos estudios que consideren lesivos a sus derechos, lo que constituía una clara violación del elemental principio jurídico procesal del derecho a la apelación, y una grave amenaza a la viabilidad jurídica de las TCOs.

Como un significativo logro de las demandas campesinas e indígenas, en la modificación del Reglamento de mayo de 2000 se ha reconocido y regulado el derecho de los pueblos indígenas y originarios a observar los informes de estudios de necesidades espaciales que les sean desfavorables, con características y efectos substancialmente iguales a los de una impugnación. No obstante, dentro del procedimiento para la resolución de tales observaciones, el INRA no queda obligado a resolverlas mediante un peritaje independiente especializado, como lo propusieron en la comisión técnica de la CAN los representantes de las organizaciones indígenas y campesinas, y resulta el único medio para garantizar la transparencia, independencia e idoneidad técnica en tal resolución. Esta situación, plantea el peligro de la resolución de las eventuales observaciones con criterios meramente políticos y subordinados a los lineamientos gubernamentales, perdiéndose así, en gran medida, la eficacia de este derecho.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
No existe un recurso que pueda ser presentado por pueblos y comunidades interesados contra los informes de los estudios de necesidades espaciales cuando éstos sean contrarios a sus derechos.	• Se establece una regulación que permite a los pueblos y comunidades interesados observar los informes de los estudios de necesidades espaciales.

34. Supresión de la recomendación de superficie en el EINE

El mecanismo específico por medio del que frecuentemente los estudios de identificación de necesidades espaciales disminuyeron superficies objeto de saneamiento y titulación de TCOs, siempre en correspondencia casi matemática con las pretensiones de los grupos de poder, fue la recomendación de la superficie a titularse establecida como un necesario contenido en los informes de los EINE en el antiguo Reglamento y en el inciso h) del Art. 261 del Reglamento de mayo de 2000. Para evitar esta sistemática e ilegítima negación de los derechos territoriales indígenas, en la modificación del Reglamento de julio de 2000, se ha suprimido el indicado inciso del Art. 261. Sin embargo, aferrándose al poder para afectar la integridad de las TCOs, la entidad del Poder Ejecutivo encargada de asuntos indígenas, ha venido interpretando que si bien no está obligada a recomendar tales superficies, tampoco está prohibida de hacerlo. Al respecto, cabe observar que ante esta arbitraria formulación de contenidos en los informes de los EINEs, el INRA no tiene razón legal alguna para tomar en consideración esas oficiosas recomendaciones, al momento de adoptar las resoluciones finales en los procesos de saneamiento y titulación de TCOs

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo 2000	Modificación de Julio 2002
-----	-----	Se suprime entre los contenidos de los informes de los EINEs, la recomendación de superficies.

35. Apreciación de la FES en las TCOs

Además de las regulaciones relativas a la evaluación y verificación de la Función Económico Social en general, en el caso particular del SAN-TCO, y con el legítimo e insoslayable objetivo de evitar las maniobras de terceros para consolidar propiedades improductivas al interior de las TCOs, el Reglamento de mayo de 2000 introduce la siguiente disposición de excepción: "Durante la ejecución de las pericias de campo en la ejecución del procedimiento de saneamiento de tierras comunitarias de origen, no se considerarán como cumplimiento de la función económico-social, las actividades de desarrollo forestal, ecoturismo o conservación, cumplidas con posterioridad a la resolución de inmovilización del área". (Art. 264)

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
-----	En el SAN-TCO, no se consideran como función económico-social las actividades forestales, de ecoturismo o conservación realizadas con posterioridad a la resolución de inmovilización del área.

36. Procedimiento de compensación de TCOs

En el reglamento antiguo, el procedimiento de compensación de las TCOs era verdaderamente insuficiente, pues creaba vacíos procedimentales que, a la postre, atentarian contra la efectivización de esta figura establecida en la Ley a favor de las TCOs cuya superficie sea significativamente disminuída en el proceso de saneamiento.

Subsanando este notorio vacío, en la modificación del Reglamento de mayo de 2000, se ha regulado un procedimiento completo para efectivizar la compensación de TCOs, estableciendo mecanismos jurídicamente pertinentes y seguros. Sin embargo, las dudas que caben respecto a esta figura radican en el plano material de la realidad, pues es francamente dudoso que en el momento en que deba acudirse a esta figura, aún queden tierras disponibles para compensar satisfactoriamente a las TCOs.

Por otra parte, cabe observar que para la compensación de las TCOs tituladas con superficie provisional, resulta elementalmente justo que la superficie en cuya función deba compensarse sea la consignada en el título ya otorgado, y no, como ha sido criterio gubernamental, la que se establezca en un forzoso estudio de necesidades espaciales que le resta aún más valor del ya perdido a estos títulos.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Vacío procedimental en el procedimiento de compensación de TCOs.	• Se establece un procedimiento completo para efectivizar la compensación.

37. Procedimiento de conversión en TCOs

En el reglamento antiguo, el procedimiento para convertir otras formas de propiedad, como las comunarias o las pequeñas, en tierras comunitarias de origen, quedaba seriamente obstruído por la obligación dilatoria de realizar previamente el saneamiento de las propiedades a ser convertidas. Subsanando esta falencia que perjudica especialmente a las comunidades indígenas campesinas de la región andina, la modificación del Reglamento de mayo de 2000 ha establecido la eliminación del saneamiento como condición previa, salvando su realización sólo para los casos de conflicto o pedido expreso de parte.

Si bien esta modificación es positiva y justa, la reciente experiencia de la masiva emergencia de demandas de titulación de TCOs en la región andina revela su escasa utilidad práctica, debido a que en la gran mayoría de los casos, el interés que las comunidades indígenas y originarias de esta región tienen en las TCO, no se limita a las áreas ya tituladas en su favor, sino que, bajo una visión integral de reestructuración y reapropiación territorial, se extiende a todas las que poseen mediante diversos usos sin el reconocimiento documental formalizado por parte del Estado. Por esta razón, tendrá mayor interés para las comunidades indígenas de la región andina del país, la puesta en vigencia de un procedimiento legal que permita, de modo ágil, simple y simultáneo, la conversión en TCO de tierras ya tituladas en su favor, y la titulación como TCO de tierras bajo su posesión.

Reglamento Antiguo	Reglamento de Mayo del 2000
Se obstruye el procedimiento de conversión de otras formas de propiedad en TCOs a través de la obligación de realizar previamente el saneamiento de las propiedades a ser convertidas.	Eliminación del saneamiento como condición previa a la conversión, salvando el mismo sólo para los casos de conflicto o pedido expreso de parte.