

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

# **EL DERECHO A LA PROPIEDAD EN EL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO 2006 - 2009.**

Milena González Piñeros.

Cita:

Milena González Piñeros (2013). *EL DERECHO A LA PROPIEDAD EN EL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO 2006 - 2009. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/344>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

EL DERECHO A LA PROPIEDAD EN EL PROCESO CONSTITUYENTE  
BOLIVIANO 2006 - 2009

AUTORA:

Milena González Piñeros\*\*

RESUMEN

En Bolivia, el derecho a la propiedad ha tenido una larga tradición de garantía y protección a la propiedad privada. Este hecho social e histórico ha quedado resguardado en la principal norma del país: la Constitución. Durante el más reciente proceso de reforma constitucional en Bolivia, del 2006 al 2009, los movimientos sociales e indígenas lograron incluir en la agenda de la Asamblea Constituyente el debate sobre el alcance del derecho a la propiedad, el cual había sido constitucionalizado durante años pero que estaba aún vigente en la Constitución de 1967. Dentro de un contexto de crisis estructural en el país y en un ambiente social de reforma de dicha Constitución, se generaron diferentes espacios políticos para presentar las demandas sociales que alimentaran las nuevas dimensiones del derecho a la propiedad. En el desarrollo de los debates constituyente en la Asamblea, se observó una polarización muy marcada entre los bloques históricos que se disputaron el sentido del derecho a la propiedad. Como resultado de este proceso, el derecho a la propiedad fue desconstitucionalizado del sentido hegemónico de la propiedad privada, pero a la vez fue constitucionalizada la visión pluralista que armoniza las relaciones entre los diferentes tipos de propiedad. Esta ponencia pretende mostrar dichas trayectorias del derecho a la propiedad desde una perspectiva que combina el análisis del derecho como un producto social y la posibilidad de transformación de los movimientos sociales en los escenarios constitucionales contemporáneos.

PALABRAS CLAVES

Derecho a la propiedad, Bolivia, Constitución, Movimientos sociales e indígenas

MESA 29

Movimientos sociales y las disputas por los territorios y los bienes comunes en América Latina

---

\*\* Abogada, Especialista en Derechos Humanos, Magíster en Economía social y en Investigación social interdisciplinaria. Candidata al Doctora en Ciencia Política de la Universidad Nacional San Martín, Buenos Aires (Argentina). E-mail: milegonpi@gmail.com, milenagp@conicet.gov.ar

## EL DERECHO A LA PROPIEDAD EN EL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO 2006 - 2009

### *Particularidades de Bolivia*

Bolivia cuenta con una extensión territorial de 1'098.581 kilómetros cuadrados y una población de más de diez millones de habitantes. Desde el inicio de la vida republicana del país en 1825, el derecho a la propiedad ha estado en contacto con las diferentes dimensiones que constituyen la sociedad boliviana. Si bien teóricamente el derecho a la propiedad en Bolivia ha sido analizado desde el campo del derecho<sup>1</sup> o desde la economía<sup>2</sup>, el contexto boliviano requiere de una comprensión estructural que dé cuenta de los vínculos existentes entre la sociedad, el derecho, la cultura, la historia y la economía.

El entramado de relaciones sociales, culturales, económicas y jurídicas que estuvo en pie hasta 2006<sup>3</sup>, se caracterizaba por sostener un sistema económico hegemónico basado en la herencia de una estructura social colonial que se fundamentó en la exclusión étnica<sup>4</sup>, dicho entramado fue, además, legitimado por un marco político-jurídico de tipo liberal<sup>5</sup>, sobre el cual se consolidó la propiedad privada como la principal forma del derecho a la propiedad en el país. Esto significa: 1) que la economía en Bolivia ha estado inserta en un ordenamiento social excluyente de larga duración (Rivera, 1984); 2) que las constituciones políticas han jugado un papel de facilitación y legitimación de dicha exclusión, incluso como un enraizamiento moral y cultural sobre la economía que tendió a naturalizarse y, por ende, a hacerse inapelable (González, 1996); y 3) que el modelo económico se ha definido bajo el criterio hegemónico capitalista, dejando de lado otras concepciones y otras formas económicas presentes en la heterogeneidad social boliviana (Patzi, 2009). Es en dicho entramado en el que se instala el derecho a la propiedad con una clara apuesta por la defensa de los derechos de tipo civilista.

En el inicio republicano se fundan los cimientos de este entramado excluyente, a partir de la consolidación de los Estados modernos, que se valen de la constitución y las leyes para sostener esta “institucionalidad civilizadora”:

[...] desde que la asamblea deliberante de 1825 y la constitución de 1826 otorgan derechos políticos y jurídicos a quienes posean *una elevada renta*, una profesión, sepan leer y escribir y no se hallen en relación de servidumbre, es claro *quiénes han de ser interpelados como ciudadanos por el naciente Estado* y *quiénes no* (García, 2008: 136) (Énfasis propio)

---

<sup>1</sup> Un estudio de Urioste (2011) analiza los efectos de la extranjerización de la tierra. Así mismo Cordero (2006) propone los elementos centrales sobre la dogmática del derecho a la propiedad.

<sup>2</sup> Desde la economía Infante (2008) desarrolla un análisis económico del derecho a la propiedad, mientras que Ezcurra (2009) conecta este derecho a la lógica del derecho a la competencia.

<sup>3</sup> En agosto de 2006 se convoca a una Asamblea Constituyente que tiene como misión la refundación de Bolivia tomando como base la reforma de la Constitución.

<sup>4</sup> Bolivia es un país mayoritariamente indígena, en el que existen 37 culturas distintas: tres grandes y 34 pequeñas. Los mestizos constituyen el 38%; los aymaras, el 25%; los quechuas, el 30%; y los pueblos indígenas del Oriente y Chaco, el 7%. (INE, Censo 2001).

<sup>5</sup> La primera Constitución de Bolivia data de 1826, durante este siglo aparecen nueve constituciones más (1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871 y 1878). A partir de la Constitución de 1890, se inicia un periodo de estabilidad, ésta Constitución se muestra como el eje de la organización política boliviana, la cual ha sido modificada parcialmente aunque conservando su estructura básica (1938, 1945, 1947 y 1961).

En ese sentido, Beatriz González Stephan plantea que la función jurídico-política de las constituciones “apunta a la invención de la ciudadanía, en el sentido de un campo de identidad que debía construirse como espacio de elementos homogenizados para su gobierno más viable” (1996: 28), con lo cual se garantiza un ordenamiento social y de clase a partir de la producción de una norma que será el soporte de la economía. Sobre la definición de un tipo de derecho de propiedad, se ancla una concepción de ciudadanía, que termina por conjugar el derecho y la economía de modo tal que excluye y desconoce otras formas del derecho a la propiedad pero al mismo tiempo niega la existencia como ciudadanos o sujetos de derechos a los detentores de este tipo de propiedad: así, el desconocimiento y la negación de la propiedad colectiva, de la propiedad de los pueblos originarios, indígenas y campesinos, o de la propiedad pública o común, así como de temas fundamentales como la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales, instituyen al mismo tiempo el criterio excluyente o utilitarista de la ciudadanía liberal.

Durante el siglo XX, el proyecto moderno de exclusión intensificó sus estrategias para sostener este entramado:

“El auge de la economía boliviana se extendió hasta 1929, año de la explosión de la gran crisis económica internacional. Ese progreso excluyente y señorial, con una democracia restringida sólo a los alfabetos (16% de la población), fue administrado por los liberales y republicanos. El partido liberal administró el país los primeros veinte años, facilitando un creciente comercio exterior que ubicó al país en el noveno lugar del comercio por habitante de América en 1910. Los republicanos gobernaron la tercera década, ensayando algunos cambios mediante la presión fiscal, pero mantuvieron la esencia del liberalismo” (Luna, 2002: 20).

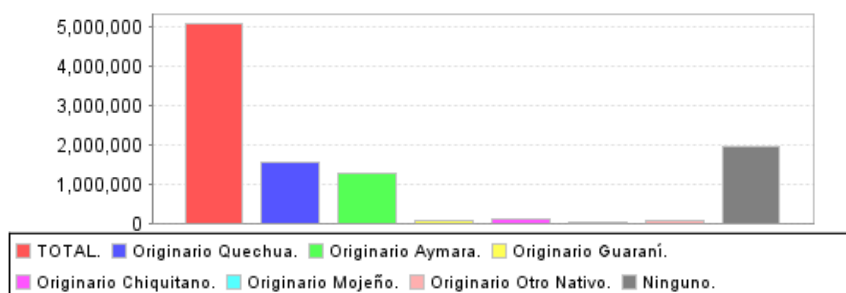
En este sentido, la estrategia de exclusión sustentada desde el campo del Derecho, terminó por definir al derecho a la propiedad en las normas como el conjunto de relaciones existentes entre el hombre y las cosas, como una serie de derechos reales, que otorga al titular de este derecho, por potestad de la ley, una serie de facultades o poderes para que haga uso de una cosa o un bien (Código Civil Boliviano); sin embargo, este conjunto de prerrogativas no estuvieron disponibles para toda la población boliviana, se restringieron a quienes ostentaban la condición de ciudadanos, en donde los indígenas, las mujeres, los campesinos no tenían lugar. Es importante precisar que las formas de propiedad y su reconocimiento legal ha variado a lo largo del tiempo, de un derecho de tipo liberal surgido como respuesta a las prácticas patrimonialista del poder soberano propias del feudalismo (Cordero y Aldunate, 2008), durante el desarrollo del Estado de derecho se le asignó una limitación: el cumplimiento de una función o utilidad social (Cea, 2004 citado por Goitia, 2006: 77). En este sentido, la definición formal del derecho a la propiedad, en la ley o la Constitución, ha estado vinculada con las transformaciones históricas, sociales, políticas, culturales y económicas que han dinamizado cambios significativos en el alcance de la propiedad.

Si hay algo que se torna constante en la historia boliviana, es que los pueblos indígenas han sido sometidos por un Estado republicano monocultural, colonialista y excluyente (Núñez, 2009: 89) que desconoce abiertamente la existencia de los indígenas, sobre todo de los aymaras, como otro pueblo, como otra nación:

[...] el indio sigue siendo el Otro, la otredad de la conquista, pero también de la Colonia; sólo que su figura ya no es tan abstracta, ambigua y borrosa. El indio es el Otro, sólo que dentro de las redes del sistema, dentro de los diagramas de fuerza colonial [...] El indio está en todas partes de las tierras conquistadas, es la aplastante población mayoritaria [...] El indio es el sustrato demográfico de las clases subalternas, incluso es el sustrato social de la mestización, que se extiende a lo ancho del campo social, atravesando todos los estratos sociales (Gutiérrez *et ál.*, 2000: 119).

Según datos del Censo de 2001, del total de la población boliviana<sup>6</sup> el 62% se autoidentifica como perteneciente a uno de los Pueblos indígenas originarios existentes en el país, mientras que el 38% manifiesta no pertenecer a ninguno; esta cifras evidencian el porcentaje mayoritario de la población que en su condición de indígenas han ocupado un lugar insignificante y residual en tanto son definidos como los “otros” del escenario político.

### Cuadro 1: Autoidentificación con los pueblos originarios indígenas de Bolivia



(Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001)

Los pueblos indígenas y campesinos han construido una visión particular sobre el derecho a la propiedad ya que su relación con los bienes o las cosas se estructura a partir de valores, prácticas y costumbres ancestrales que en ocasiones distan de las concepciones occidentales sobre la propiedad: “el derecho y la justicia indígenas no son derecho consuetudinario, sino más bien un sistema jurídico que funciona paralelamente al derecho positivo estatal en los espacios de las comunidades o ayllus” (Fernández, 2000: 1). Por tal razón, el derecho a la propiedad está anclado en una conciencia histórica que reconoce relaciones solidificadas en el paso del tiempo y en las relaciones rituales sagradas, con características particulares:

“Según Garcilaso de la Vega, la tierra estaba dividida, en tres partes: la tierra del inka, del sol y de los naturales. A estos últimos se les distribuía a una legua de camino o un *tupu*, conforme al número de hijos que tenían, tanto varones como mujeres; a la gente noble le correspondía las mejores tierras ([1605] 1970:169-172). Waman Puma de Ayala es mucho más enfático al sostener que las mujeres tenían derechos independientes a la tierra; manifiesta que “tenía la ley de su madre” ([1612] 1992:133). Ambos insisten en que no existían derechos absolutos sobre este bien, estando caracterizada la norma, al contrario, por una

<sup>6</sup> En el Censo esta muestra se obtiene del total de la población mayor a 15 años: 5.076.251 de habitantes. Según la CEPAL, para 2010 la población total en Bolivia es de 10.198.000 de habitantes, en la que se mantiene proporcionalmente el porcentaje de población indígena.

compleja superposición de diferentes derechos. A la persona que no cumpliera satisfactoriamente el cultivo de su asignación “lo castigaban afrentosamente. Dábanle en público tres o cuatro pedradas en la espalda o le azotaban los brazos y piernas con varas de mimbre, por holgazán y flojo...”. (Garcilaso de la Vega (1605)1970:260).” (Fernández, 2000: 6)

El ayllu como forma de organización de la propiedad dentro de los pueblos indígenas ha sido una estructura social, territorial, cultural, política y económica que se ha mantenido desde los tiempos prehispánicos. Para Klein (1995) durante los siglos XVIII y XIX en Bolivia, los ayllus conservaban sus características esenciales:

“(…) En el nivel más elemental, el ayllu es un grupo de familias que sostiene tener una identidad común a través del parentesco real y ficticio, usando dichas pretensiones para sostener derechos comunales a tierras. Originalmente, ni esas tierras comunales ni las residencias de los miembros del ayllu eran necesariamente contiguas. La tradicional adaptación andina a las fuertes variantes ecológicas significaban que las tenencias agrícolas están a dispersas a semejanza de un “archipiélago”, y que las colonias se mantenían a distancias bastante grandes de la “sede” original del ayllu que las trabajaba. Sin embargo, a partir de la conquista española, los ayllus fueron presionados a una definición más europea de la comunidad, en términos de pueblos nucleados con tierras adyacentes.” (Klein, 1995:84)

En general, cada ayllu estaba gobernado por sus autoridades, los Jilakata, ancianos que tenían la misión de administrar justicia en cada familia, repartir los derechos de herencia, prestaban la función de ordenar todo lo relacionado con las tierras comunales así como su distribución. Sobre la propiedad de la tierra en particular, en cada ayllu, las familias tenían acceso a las tierras de origen las cuales tienen una importancia fundamental a nivel organizativo y productivo:

“Éstas [Las tierras de origen] incluían las tierras comunales, así como parcelas domésticas permanentes que podían ser heredadas (sayañas), en donde la familia generalmente construía su casa principal, pastaba sus animales, domésticos y criaba algunos cultivos. Las tierras de cultivo comunales (aynuqa) eran asignadas condicionalmente a los originarios como parcelas (llamadas liwa qallpa) por el ayllu, y estaban sujetas a complejas normas de rotación y barbecho. La comunidad generalmente poseía entre 10 y 30 de estas áreas de tierras comunales. El sistemas de barbecho y rotación de cultivos en estas tierras – la única alternativa viable ante el bajo uso de fertilizantes – era una fuerte fuente de conflictos con los funcionarios coloniales y republicanos, quienes siempre acusaban a los indios de tener excesivas tierras no utilizadas, las cuales en realidad estaban descansando.” (Klein, 1995: 86)

Las características de la propiedad indígena fueron desapareciendo con la instalación de la colonia, y posteriormente en la época republicana, acentuando cada vez más la pervivencia histórica de las formas de exclusión (Stefanoni, 2006), legitimada por los marcos constitucionales que llevaban implícitos una racionalidad económica instrumental. En este escenario, la hacienda surge como la forma de propiedad propia del naciente siglo XIX. Factores como “la disponibilidad de nuevos créditos bancarios, las disposición de las administraciones más ricas y menos dependientes –después de

1850- a atacar los derechos a la tierra de los indios, y la creciente demanda de alimentos urbanos condujeron a un clima favorable para iniciar la embestida contra las tenencias indias en zonas no productoras de coca” (Klein, 1995: 166). Para ello, la élite gobernante en cabeza del Presidente Melgarejo unida con la nueva clase emergente de los hacendados, usaron marcos jurídicos para atacar la condición de indivisibilidad de los derechos de las propiedades comunales y permitir que algunos indígenas pudieran vender sus tierras debido a las altas deudas tributarias: “de esta forma, si bien varias comunidades sobrevivieron en los departamentos de interior, la erosión de su control fue tal que para la segunda década del siglo XX, la mayor parte de los suelos más fértiles del altiplano estaban dominados por los hacendados, y las comunidades poseedoras de tierras que aún sobrevivían eran empujadas hacia las tierras más marginales.” (Klein, 1995: 167)

“Fue aquí que ayllus enteros fueron confiscados tanto entre 1881-1886, como entre 1905-1915. En realidad el presidente boliviano Ismael Montes, con su Decreto de 1916 dio inicio al cese de estas ventas fraudulentas, fue uno de los principales beneficiarios con sus compras de tierras indias en el cantón de Taraco, en la provincia de Pacajes, en 1907. Sin embargo, la norma fue una desarticulación por pedazos que las comunidades indias, o bien la reducción de su tamaño. Era usual que algunos indios vendiesen algunas de sus sayañas y que luego, habían perdido su capacidad de generar ingresos, se viesen obligados a vender el resto de sus tierras durante varios años. A medida que más tierras de la comunidad eran vendidas se disponía de menos que redistribuir, con lo cual a su vez más comuneros se veían forzados a vender sus sayañas hasta que casi nada quedaba. La mayoría de las ventas fueron hechas a la nueva élite urbana de La Paz, que se convirtió en propietaria ausentista de sus nuevas haciendas.” (Klein, 1995: 193)

Sin duda, el derecho jugó un papel significativo en la pérdida de los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas bolivianos. Los procesos económicos de incremento de producción agrícola unido a una fuerte alianza entre las clases gobernantes y las élites, facilitaron los mecanismos legales para que el derecho a la propiedad privada adquiriera un lugar fundamental en la historia del país.

Otro momento significativo para la comprensión de las dimensiones actuales del derecho a la propiedad fue la Revolución Nacional de 1952. Si bien, la resistencia de las comunidades indígenas logró mantener una porción significativa de las tierras comunales<sup>7</sup>, su situación al igual que la de la mayoría de la sociedad boliviana se agudizó por efecto de una crisis orgánica impulsada por los efectos del vigente sistema económico semifeudal basado en la explotación de minerales. En abril, Víctor Paz Estensoro, candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario-MNR llegó a la Presidencia de la república teniendo como resultado de su gestión tres hechos que marcaron la historia del país: uno la declaración del voto universal, dos la nacionalización de las minas, y tres la reforma agraria. Sobre este último, Klein afirma:

“Probablemente no sea ninguna exageración afirmar que esta constante tensión por la tierra es el factor más importante que explica la impresionante

---

<sup>7</sup> Según datos del Primer Censo Nacional Agropecuario de 1950: “del 30 % de las granjas comunales de la república, ellas [las comunidades indígenas] controlaban el 42 % de las hectáreas comunales y, el 47 % de todas las tierras cultivadas por dichas organizaciones comunales” (Citado por Klein, 1995: 195)

movilización del campesino indio después de la Revolución Nacional de 1952. También explica por qué el gobierno postrevolucionario se vio obligado, contra su voluntad, a aceptar la legalidad de las comunidades y la total liquidación del sistema de haciendas en la mayor parte de Bolivia, sobre todo en el departamento de La Paz. De este modo la Reforma Agraria de 1953 revocó la legalidad del Decreto de exvinculación de 1874, y reconocimiento nuevamente la naturaleza corporativa de la comunidad y su identidad legal. (Klein, 1995: 194)

Estos triunfos de la revolución nacionalista de 1952<sup>8</sup> fueron posible por el surgimiento y consolidación de una nueva forma de ciudadanía: la ciudadanía corporativa. Para García Linera, este nuevo sujeto social colectivo se plantea otras formas de articulación y movilización vinculadas con estructuras como el sindicato y las comunidades agrarias e indígenas:

“Desde entonces, *ser ciudadano es ser miembro de un sindicato*. Ya sea en el campo, la mina, la fábrica, el comercio o la actividad artesanal, la manera de adquirir identidad palpable ante el resto de las personas y de ser reconocido como interlocutor válido por las autoridades gubernamentales es por medio del sindicato. Ahí queda depositada la individualidad social plausible. Se puede decir que en todo este período, la sociedad boliviana se ha de componer de sujetos sociales colectivos que, en cuanto tales, adquieren derechos de ciudadanía los individuos que la componen. Esto ciertamente no es nuevo; la estructuración corporativa o mejor, la subordinación de la individualidad a formas colectivas de filiación pública es característica de sociedades con influencia comunal agraria en su vida económica. Lo nuevo es que estas formas de identidad sean reconocidas por el Estado también como formas legítimas de adquisición de derechos políticos.” (García Linera, 2008: 143)

Si bien Bolivia había avanzado hacia un reconocimiento de otras formas de ciudadanía y hacia la comprensión más amplia del derecho a la propiedad, la promulgación del Decreto Ley 3464 de la Reforma Agraria en 1953 tuvo un efecto estructurador que modificó la dinámica social, productiva y política:

“[La reforma agraria] fue realizada como una medida para transitar de una estructura agraria feudal dominante, a la coexistencia de la empresa capitalista y las unidades campesino indígenas, pero la aplicación de esta medida derivó en la creación de una estructura dual entre occidente y oriente; en la región occidental del país, se formalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural indígena y el reparto de tierras apareciendo los minifundios, aunque estuvo condicionado por los ecosistemas de altura. En el oriente, sirvió para legalizar extensos latifundios. Asimismo, el Estado canalizó créditos, caminos, infra- estructura productiva,

---

<sup>8</sup> Para Gotkowitz, la revolución de 1952 sólo es comprensible analizando toda la historia de una serie de revoluciones que han marcado a la sociedad boliviana. Por ejemplo, analiza los hechos de 1947 en donde se pueden vislumbrar los primeros síntomas de una rebelión abierta: “Una característica importante fue la utilización del mismo tipo de huelgas de brazos caídos que los colonos habían realizado a fines de la década de 1930 y principios de la década de 1940. Otro elemento central fueron las ocupaciones *de facto* de la tierra. El año 1947 también implicó batallas verbales, peticiones y acción jurídica en contra de los hacendados, las autoridades locales y los recaudadores e impuestos, a quienes diversos actores sociales acusaban de un amplio abanico de abusos materiales y físicos. (...)” (Gotkowitz, 2011 :341)



mercados, fuerza laboral, mediante asentamientos humanos dirigidos, todo para potenciar el agronegocio.” (Valenzuela, 2008: 28)

En este marco, la reforma reconoció seis tipos de propiedades, reconociendo la pluralidad de formas que puede asumir las relaciones entre los sujetos y las cosas.

**Cuadro 2: Tipos de propiedades reconocidas por la Reforma Agraria**

Tipo	Definición	Especificaciones por zonas
Solar campesino	Entorno inmediato del hogar familiar, insuficiente para la subsistencia. Identificado como <i>sayaña</i> .	
Propiedad pequeña	Propiedad que otorga los productos para la subsistencia familiar.	Subzona norte, orillas del lago Titicaca: 10 has. Subzona norte, con influencia del lago Titicaca: 10 has. Subzona central, con influencia del lago Poopó: 15 has. Subzona sur: 35 has.
Propiedad mediana	Trabajada con la asistencia de jornaleros o mediante ayuda recíproca, y cuya producción puede ser destinada al mercado.	Subzona norte, con influencia del lago Titicaca: 80 has. Subzona norte, sin influencia del: 150 has. Subzona central: 250 has. Subzona sur y semidesierto: 350 has.
Propiedad de comunidad indígena	Reconocida como propiedad colectiva y trabajada para beneficio comunal.	
Propiedad agraria cooperativa	Propiedad trabajada de manera conjunta por un colectivo de campesinos, minifundistas o no, que explotan la tierra bajo un sistema cooperativo de trabajo.	
Empresa agrícola	Sujeta a inversión de capital, trabajada técnicamente y con mano de obra pagada.	Zona influencia del lago Titicaca: 400 has. Zona andina y altiplano: 800 has.

(Fuente: INRA, 2008)

Pero este reconocimiento tuvo un efecto colateral en el proceso de reforma agraria, se puso en evidencia la sobreposición de matrices productivas con lógicas y cosmovisiones diferentes, en algunos casos impuestas, en otros naturales, pero que en últimas comparte un mismo sistema político que busca la homogeneidad. Esta dinámica de negación, ocultamiento e imposición de la diversidad boliviana, es lo que Zavaleta Mercado define como una formación social abigarrada:

“La formación social abigarrada se caracteriza, entonces, por contener tiempos históricos diversos, de lo cual una expresión más particular es la coexistencia de varios modos de producción; la existencia de formas políticas de matriz diversa o heterogénea, que se expresa en la existencia de un conjunto de estructuras

locales de autoridad diversas entre sí y un Estado más o menos moderno y nacional, pero que no mantiene relaciones de organicidad con las anteriores y, en consecuencia, es un Estado más o menos aparente” (Tapia, 2002: 10).

En el caso del derecho a la propiedad este abigarramiento se observa en los cuerpos normativos que han regulado este derecho. Como se ha planteado, las leyes y en general el derecho, son productos sociales, por tanto cada una de las normatividades que han surgido a lo largo de la historia boliviana han marcado características particulares del derecho a la propiedad, que en últimas son un reflejo del entramado social, económico, cultural y político que logra cristalizarse en una norma.

### ***El derecho a la propiedad en la Constitución de 1967***

Si bien en la historia de constitucionalización del derecho a la propiedad en Bolivia, se pueden identificar varias normas que han desarrollado el tema, se tomó la Constitución de 1967 ya que fue ésta la que fue modificada por el proceso constituyente que dio como resultado la actual Constitución de 2009. La Constitución de 1967 fue promulgada durante la presidencia de René Barrientos Ortuño<sup>9</sup> y ha sido considerada como el punto de cierre del periodo nacionalista caracterizado por un marcado constitucionalismo social y un capitalismo de Estado (Rivera, 2005: 465). En este texto constitucional el derecho a la propiedad mantiene y refuerza los cinco tipos de propiedades propuestos para el estudio: la propiedad privada, la propiedad pública, la propiedad de los recursos naturales, la propiedad agraria y la propiedad de los pueblos indígenas originarios y campesinos.

### **Cuadro 3: Tipos de propiedad en la Constitución de 1967**

<b>PROPIEDAD PRIVADA</b>
<p>“<b>Art. 7.</b> Derechos fundamentales de la persona. Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: (...) i. A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social.”</p>
<p>“<b>Art. 22.</b> Garantías a la propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea judicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley previa indemnización justa.”</p>
<p>“<b>Art. 23.</b> Prohibición de confiscaciones. Jamás se aplicará la confiscación de bienes como castigo político”.</p>
<p>“<b>Art. 206.</b> Limitaciones a la propiedad privada urbana Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo, no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.”</p>
<b>PROPIEDAD PÚBLICA</b>

<sup>9</sup> Para Goitia (2006) en términos generales esta Constitución mantuvo el contenido de la Constitución de 1961; una de las reformas más significativas fue la inclusión del art. 133 sobre la Independencia nacional.

<p><b>“Art. 25. Reserva territorial en fronteras.</b> Dentro de 50 kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad bajo pena de perder en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.”</p>
<p><b>“Art. 137. Propiedad pública.</b> Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla. “</p>
<p><b>“Art. 191. Patrimonio cultural del Estado.</b> Los monumentos y objetos arqueológicos son de propiedad del Estado. La riqueza artística colonial, la arqueológica, la histórica y documental, así como la procedente del culto religioso son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas. El Estado organizará un registro de la riqueza artística histórica, religiosa y documental, proveerá a su custodia y atenderá a su conservación. El Estado protegerá los edificios y objetos que sean declarados de valor histórico o artístico.”</p>
<p><b>PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES</b></p>
<p><b>“Art. 138. Minería nacionalizada.</b> Pertencen al patrimonio de la Nación los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título. La dirección y administración superiores de la industria minera estatal estará a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determine la ley.”</p>
<p><b>“Art. 139. Yacimientos petrolíferos.</b> Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a ley.”</p>
<p><b>“Art. 172. Fomento a la colonización.</b> El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.”</p>
<p><b>PROPIEDAD AGRARIA</b></p>
<p><b>“Art. 165. Dominio originario de la Nación.</b> Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico- sociales y de desarrollo rural.”</p>
<p><b>“Art. 166. El trabajo: fuente de propiedad agrícola.</b> El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.”</p>
<p><b>“Art. 167. Prohibición del latifundio.</b> El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunitarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.”</p>
<p><b>“Art. 169. Indivisibilidad del solar campesino.</b></p>

El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tienen carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico- social, de acuerdo con los planes de desarrollo.”

“**Art. 175.** Títulos ejecutoriales definitivos.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.”

#### **PROPIEDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPESINO**

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

*(\*Artículo modificado por Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994)*

(Fuente: elaboración propia con base en el texto constitucional)

Estas normas son parte de un proceso histórico de construcción social y política que reflejan los rasgos de un contexto de producción particular que luego generarán sus rasgos propios a partir de su integración con el contexto boliviano. La primera noción propone un derecho a la propiedad de tipo liberal caracterizado por el reconocimiento de un sujeto abstracto, igual, e inmutable que ostenta la condición de propietario, por tanto este derecho es un derecho subjetivo basado en la racionalidad, la autonomía y la voluntad propias del ser racional; esta noción de la propiedad como derecho surge como respuesta a las prácticas patrimonialista del poder soberano propias del feudalismo. Así lo plantea Cordero y Aldunate:

“La sociedad del Antiguo Régimen, así como su organización política y su Derecho, comenzó a ser desplazada en Europa a finales del siglo XVIII, como ocurrió con Francia, y a lo largo del siglo XIX, como fue el caso de España y sus antiguos territorios en América. La nueva sociedad burguesa eliminó los estamentos privilegiados, estableció la igualdad jurídica de los hombres, implantó la libre circulación de los bienes y suprimió las instituciones medievales desvinculando a la tierra de viejas cargas y lastres que dificultaban su circulación, y que eran herencia de un régimen de propiedad desmembrada o desdoblada. En lo político, las antiguas monarquías de cuño absoluto fueron dando paso al modelo del Estado liberal burgués de Derecho, mientras que en lo económico el régimen feudal fue desplazado por el emergente sistema de producción capitalista.” (Cordero y Aldunate, 2008: 361)

La segunda noción del derecho a la propiedad, surgida durante la crisis del liberalismo económico que impulsó el surgimiento del Estado Social de Derecho, imprimió una limitación a ese derecho liberal inviolable, este límite no es otro que el cumplimiento de una función o utilidad social; esta función puede ser definida como “(...) el resultado de la correcta aplicación de una fórmula o ecuación jurídico-social, que permite conciliar el ejercicio del derecho de propiedad por su dueño, de un lado, con las necesidades del mantenimiento y el desarrollo de la comunidad, de otro. Dicha función conjuga, por

ende, la seguridad jurídica con la evolución y reforma que exige el progreso humano en sociedad” (Cea, 2004 citado por Goitia, 2006: 77). Si bien esta idea de función o utilidad social es bastante amplia y podría generar cuestionamientos sobre los límites entre el derecho individual y el interés de los demás, son los jueces y los magistrados los encargados de precisar los alcances de estos conceptos en situaciones particulares, por ejemplo el Tribunal Constitucional de Bolivia, mediante Sentencia Constitucional (SC) 0045/2006 fundó una nueva línea jurisprudencial que establece que:

“(…) la Constitución Política del Estado no sólo no reconoce el derecho a la propiedad privada como uno absoluto, sino que expresamente ha estatuido un mecanismo para su afectación, dispositivo del cual ninguna propiedad puede estar exenta, pues, ello implicaría el reconocimiento de ciertas propiedades como un derecho absoluto, lo que ningún grupo de personas puede pretender.” (Tribunal Constitucional, 2006)

Si bien, al introducir este límite al derecho a la propiedad, parecía que se afectaba el núcleo esencial del derecho, lograron compatibilizarse por el hecho de hacer parte del texto constitucional. La Constitución como puente de mediación social, inmersa en disputas políticas ideológicas, que entrelaza las dinámicas económicas con las demandas sociales, es el escenario jurídico institucional en el que se hace posible la integración de este tipo de ideas antagónicas que en últimas fortalecen y hacen posible al derecho a la propiedad como posibilidad de articulación entre las formas de gobierno y los modelos económicos que caracterizaron a América Latina durante el siglo XX.

Las tres nociones restantes del derecho a la propiedad: la propiedad agraria, la propiedad de los recursos naturales y la propiedad de los pueblos indígenas originarios campesinos, guardan una fuerte relación con el proceso de reforma agraria de 1952. La participación de las agrupaciones campesinas así como de las comunidades indígenas originarias durante ese período, puso sobre la agenda nacional la necesidad de regular las relaciones históricas de estos grupos, ya no sólo sobre la propiedad de manera abstracta y general, sino que inició un debate acerca de quién era el propietario de dos recursos económicos fundamentales: la tierra y la naturaleza. Si bien la finalidad buscada en este proceso era el reconocimiento legal de estas formas paralelas del derecho a la propiedad, el resultado obtenido fue más allá: la inclusión en la lógica del derecho no sólo conlleva la igualdad formal sino que obliga a la incorporación de la lógica democrática y mercantil propia del derecho moderno. Por tanto, el derecho a la propiedad agraria, de los recursos naturales y de los pueblos indígenas originarios campesinos entró al mundo jurídico, y con ello entraron también en la lógica civilizadora moderna de hacer parte del mercado y de las prácticas democráticas.

### ***Lo ocurrido durante el proceso constituyente***

Uno de los temas latentes, antes y durante el periodo asambleario, fue la discusión sobre el contenido y los alcances del derecho a la propiedad; en los análisis sobre los repertorios de los movimientos sociales (García *et ál.*, 2008a) así como en la incidencia de los conflictos sociales en el crecimiento económico (Evia *et ál.*, 2008) se puede observar que dentro del conjunto de demandas exigidas por la sociedad boliviana durante la década del noventa, la propiedad como derecho se posicionó como uno de los temas que requería ser modificado en la Constitución de 1967. Reivindicaciones como la nacionalización de los hidrocarburos, la expropiación, la necesidad del cambio de

normas y leyes, la territorialidad indígena, la sustitución de la Ley INRA, la reversión de tierras improductivas, el uso tradicional del agua, fueron entre otras las reclamaciones que delinearon los aspectos claves del derecho a la propiedad. Estos aspectos lograron un lugar en la agenda pública cuando la Asamblea Constituyente entró en vigencia, esto se explica porque la declaratoria misma de la constituyente fue la demanda social central en la que los movimientos sociales e indígenas se concentraron para instalar el diálogo nacional. (Ver Anexo 3: Repertorios de los movimientos sociales en Bolivia).

Ante la posibilidad política y jurídica de pensar y proponer un país que pueda asumir los retos del presente y el futuro, la sociedad boliviana se puso en la tarea de elaborar y discutir propuestas en los temas centrales sobre los que se cimentaría la Constitución como la máxima expresión del acuerdo social.

La modificación de la Constitución de 1967 incluyendo las modificaciones hechas en 1994, ya no eran suficientes como base de los acuerdos entre la sociedad boliviana y el Estado. Por tanto, cada vez y con más fuerza, la Asamblea Constituyente se perfiló como la principal demanda de los movimientos sociales e indígenas, en donde se llevaría a cabo el proceso de desconstitucionalización del derecho a la propiedad. Por tal razón, es importante conocer y analizar cuáles fueron las pretensiones de estos movimientos con respecto a la desconstitucionalización del derecho a la propiedad. Para lograr este objetivo, el análisis de las demandas sociales e indígenas se presenta en tres bloques: las exigencias planteadas por el Pacto de Unidad como plataforma política que integró a las organizaciones sociales e indígenas bolivianas, el conjunto de propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente las cuales fueron archivadas por la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonomo REPAC, y las demandas presentadas por personas y agrupaciones en los Encuentros territoriales convocados en desarrollo de la Asamblea.

En la historia constituyente de Bolivia, según Barragán (2006) durante el siglo XIX en el país se tiene memoria de doce asambleas constituyentes: tres congresos constituyentes (1834, 1839 y 1848), tres convenciones nacionales (1843, 1851, 1880-1881) y seis asambleas constituyentes (1826, 1831, 1861, 1868, 1872, 1877-1878). Mientras que en el siglo XX se tuvieron solo cinco convenciones nacionales (1900, 1920-1921, 1938, 1944, 1945) y dos asambleas constituyentes (1956-1957, 1966-1967).

La Asamblea Nacional Constituyente<sup>10</sup> refuerza y consolida el espacio de deliberación que ya se había instalado en las décadas anteriores. Su objetivo fundamental fue la reforma total de la Constitución y, de paso, consolidar la agenda debatida por los movimientos sociales e indígenas como el núcleo común intercultural sobre el que se refundaría el Estado, la economía y la sociedad, en el que fuera posible sustentar un derecho a la propiedad amplio y plural. En concordancia con este mandato, la Asamblea Constituyente fue más que un acierto para lograr este propósito:

[...] ha sido concebida y convocada para crear un orden institucional que corresponda a la realidad de lo que somos. Hasta ahora, cada una de nuestras 17 o 18 constituciones solo ha tratado de imitar la última moda institucional –

---

<sup>10</sup>Apenas en 2004 la Asamblea nacional constituyente fue reconocida como mecanismo legal para la reforma la constitución en Bolivia ya que anteriormente era la declaración de necesidad de la reforma ante las Cámaras y se diera trámite de ley ordinaria (Constitución de 1967, art. 230)

francesa, norteamericana, o europea—. Era evidente que no nos convenían, porque estas constituciones corresponden a otras sociedades. *Somos indígenas y no indígenas, liberales y comunales, somos una sociedad profundamente diversa en lo regional e híbrida en términos de clases sociales.* Así que tenemos que tener instituciones que nos permitan reconocer este pluralismo (Carlsen, 2007:4).

Por tanto, existía una gran expectativa sobre los cambios sustanciales que se pudieran lograr en materia del derecho a la propiedad en el desarrollo de la Asamblea Constituyente. La Comisión XVI de Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente fue la encargada de deliberar sobre el tema del latifundio<sup>11</sup>. Durante las reuniones deliberativas, la Comisión aprobó en la sesión del 6 de mayo un total de 26 artículos, luego el 17 del mismo mes aprobó 8 artículos. En las sesiones del mes de junio se intentó concertar dos artículos relacionados con la propiedad pero no fue posible, así que cada uno de los sectores: mayorías y minorías, redactaron un informe el cual fue presentado en la Plenaria, como había sido establecido por el Reglamento. Como consta en el Acta de Compromisos de la Comisión, el 14 de junio se puso en discusión las posturas acerca de la limitación del derecho a la propiedad, los miembros de la comisión acuerdan: “3. Reconsiderar los artículos de tierra y territorio, de fecha del 6 de junio, tal como consta en el acta correspondiente. De no haber consenso, se someterá a nueva votación respetando el Reglamento de la Asamblea en su artículo 70” (Asamblea Constituyente, 2007:1873)

En el texto de la Constitución de Oruro, el artículo 398 sobre los límites de la propiedad agraria quedó establecido así:

### **Ilustración 1: Opciones para el referéndum**

#### ***Artículo 398 (opción A para el Referendo Dirimitorio)***

*Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las diez mil hectáreas.*

#### ***Artículo 398 (opción B para el Referendo Dirimitorio)***

*Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder de cinco mil hectáreas.*

(Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional de Oruro)

Hacia el final del mandato de la Asamblea y en vísperas de la aprobación del texto constitucional, Bolivia estuvo sumergida en un clima de violencia generalizada, múltiples manifestaciones en contra de los y las asambleístas, una masacre de

<sup>11</sup> La reconstrucción de las deliberaciones de esta Comisión se hizo con base en los archivos de la Asamblea Constituyente. Posteriormente fueron complementados por la información de la Enciclopedia Histórica del proceso constituyente boliviano, 2012.

campesinos en Pando, actos de desestabilización en contra del gobierno de Morales<sup>12</sup>, cierre de las principales vías de acceso a las ciudades, incendios y destrucción de oficinas estatales<sup>13</sup>. Éstos, entre otros hechos, avivaron las discusiones entre los dos bloques de poder ya no sólo dentro del recinto de la Asamblea Constituyente, sino en las calles (Prada, 2008). Y es en medio de esta alta conflictividad social y política que se logró llegar a un *acuerdo* sobre el texto de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en el que se incluyeron las bases del modelo económico nacional como marco de realización del derecho a la propiedad. Como este acuerdo se dio en medio de un campo particular: el campo jurídico; tanto las reglas como los actores que hacen parte de este campo tradicional o espontáneamente, estuvieron inmersos en las dinámicas propias del derecho.

Para comprender la complejidad del entramado que sostuvo este *acuerdo* así como sus implicaciones en las diferentes dimensiones sociales, el concepto de *campo jurídico* de Bourdieu resulta útil. Por campo jurídico se entiende:

“(...) el espacio social organizado en y por el cual tiene lugar la transmutación de un conflicto directo entre partes directamente interesadas en un debate jurídicamente reglado entre profesionales que actúan por procuración y que tienen en común su conocimiento y reconocimiento de la regla del juego jurídico, es decir, las leyes escritas y las no escritas del campo; aquellas que es preciso conocer para triunfar sobre la letra de la ley” (Bourdieu, 2002: 190).

Si bien en el *campo jurídico* se habilitaron todas las opciones para incentivar el diálogo nacional en torno de un proyecto político institucional transformado, uno de los costos que debió asumir el proceso fue la intervención del *Congreso Nacional Boliviano* como garantía de legalidad y legitimidad jurídica<sup>14</sup> que no sólo se concentró en las modificaciones técnicas, sino que intervino significativamente en los contenidos aprobados por la Asamblea Constituyente, en especial en los alcances del derecho a la propiedad. En total, el Congreso hizo 147 modificaciones (REPAC, 2009), de las cuales las vinculadas con los principios económicos fueron sometidas más a correcciones de forma que de fondo, por ejemplo, con respecto a la economía plural se resalta la importancia de la *complementariedad*<sup>15</sup>, y se incluye la noción de *seguridad jurídica* (art. 306). En el objetivo de la forma de organización económica estatal relacionado con *administración de los servicios básicos*, el Congreso precisó cuál debe ser el tipo de servicio y la forma de prestación agregando: “de agua potable y alcantarillado públicos,

---

<sup>12</sup> Mayorga (2005) hace un balance sobre la transición estatal y el cambio político que Bolivia ha tenido a partir de la asunción de Morales como presidente de la república.

<sup>13</sup> La alianza cívico-prefectural realizó acciones de oposición en todo el territorio de la Media Luna por el tema de las autonomías. Las juventudes cruceñas lideraron acciones como protestas en las calles, incendios de instalaciones oficiales, insultos públicos contra los miembros del MAS. En El Porvenir (Pando) se registró una masacre de aproximadamente veinte campesinos, la cual presenta claros indicios de ser una acción fundada en motivos raciales, nacionales, étnicos, culturales y sociales (Unasur, 2008).

<sup>14</sup> Esta revisión del Congreso se dio en el punto más crítico de la confrontación, por lo que se originó lo que fue conocido como la ‘constitución consensuada’ en la que el gobierno de Morales tuvo que hacer una serie de concesiones con la oposición para garantizar la gobernabilidad y el cese del conflicto social, uno de los puntos negociados es el tema de la retroactividad de la limitación al derecho a la propiedad. (Conversación personal con José González, 2008)

<sup>15</sup> Este principio no estaba contemplado en la Constitución de 1967, retoma los rasgos principales de la economía comunitaria, para Prada (2008: 45) “la comunidad sigue siendo el referente más fuerte de los trueques, las ferias, el trabajo colectivo, el *ayni*, la *minka*, la complementariedad subyacente entre los distintos pisos ecológicos, la reciprocidad entre las comunidades.”



directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas” (art. 309, 2). En los aspectos que comprende la economía plural, en el punto sobre Recursos naturales, se incluyen como actividades económicas reconocidas constitucionalmente a la *agricultura, la ganadería, la caza y la pesca* (art. 311,2). En la prohibición del monopolio, se especifica el *reconocimiento estatal de la propiedad de personas jurídicas* “siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios” (art. 315).

Es necesario precisar que la intervención del Congreso si bien hace parte de su mandato legal<sup>16</sup>, adicionalmente cumplió la función de armonizar y conciliar el texto constitucional en medio de una alta conflictividad social. Sin embargo, dentro de esta serie de modificaciones hechas bajo la función negociadora que ejerció el Congreso como actor fundamental del campo jurídico, fue uno de los puntos fundamentales para lograr la refundación del país: el derecho a la propiedad, el cual sufrió uno de los cambios más drásticos con la redacción e inclusión del siguiente artículo:

**“Artículo 399**

I. *Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley.*

II. *Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.”*

(Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009) (Énfasis propio)

Si bien la Comisión XVI tuvo la responsabilidad de discutir sobre una de las formas del derecho a la propiedad establecidos en la Nueva Constitución, la propiedad agraria, en los registros revisados no aparece una referencia sobre el tema de la irretroactividad de la ley, por tanto se puede concluir que en la revisión hecha por el Congreso, fue cuando se planteó limitar el efecto jurídico del artículo 398 que restringe la extensión del latifundio, proponiendo que su vigencia respetara los derechos adquiridos con anterioridad la promulgación de la nueva Constitución; en otras palabras, el avance logrado en materia de redistribución de la tierra que restringe la extensión del latifundio a cinco mil hectáreas, como punto de quiebre en la estructuración de la sociedad boliviana, fue frenado cuando el Congreso propuso la irretroactividad de este avance limitándolo sólo a las adquisiciones futuras de tierra.

Si bien en este campo jurídico constituyente el Congreso tiene un lugar privilegiado al conocer de hecho el funcionamiento del mundo jurídico, podría preguntarse si ese lugar privilegiado en el campo le permite modificar el texto aprobado por la Asamblea Constituyente como máxima expresión del sentir social. Siguiendo los planteamientos de Bourdieu, el Congreso actor *profesional* domina tanto las reglas escritas como no escritas que definen el campo constituyente, por tanto el cumplimiento de sus funciones

---

<sup>16</sup> Toda iniciativa de ley debe pasar por el Congreso/Asamblea Legislativa y cumplir con el procedimiento establecido (art. 162 al 164 de la Constitución).

principales inciden en su objetivo de resolver jurídicamente un conflicto; estas funciones se centran en dos labores específicas: una, la de servir como traductor jurídico imprimiendo la postura universalizante propia del derecho, que en el caso boliviano implicó la *traducción* del texto producido por la Asamblea Constituyente a un texto técnico propio del mundo del derecho por lo que implicó corregir, adicionar o suprimir palabras o frases que estuvieran dentro de la lógica formal positivista. Dos, la de ser conciliador y legitimador político que desde su lugar de poder político y de monopolio de producción de normas, invita a las partes en conflicto a una salida que está inscrita también en el campo jurídico.

Ante la pregunta si el Congreso se extralimitó en el cumplimiento de sus funciones proponiendo el artículo de la irretroactividad del artículo 398, puede haber por lo menos dos lecturas, una que analiza el comportamiento del Congreso como un actor jurídico que respondió a las exigencias tanto de la coyuntura misma como de las estructuras históricas por tanto su labor estaba acorde con su mandato dentro del campo jurídico; otra que cuestiona el abuso del Congreso en su rol como actor jurídico ya que desde sus facultades legales, desconoció uno de los puntos esenciales del mandato popular y democrático del proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea. Una u otra lectura, ponen sobre la mesa las implicaciones políticas de debatir cuestiones como el derecho a la propiedad en el campo jurídico. Si bien los movimientos sociales e indígenas conocían las implicaciones de adentrarse a disputar el derecho a la propiedad en la arena jurídica, no puede descartarse este escenario *per se*, ya que en un balance entre lo conseguido y lo perdido, siempre serán mayores los logros conseguidos ya que la apuesta de refundación de país logró un reconocimiento formal y real refrendado por el texto de la Constitución, como condición fundamental para seguir haciendo política en temas como el derecho a la propiedad.

“La disposición de la Constitución que limita la superficie de la propiedad no tiene mayor relevancia para la redistribución de la tierra, no es una disposición propiamente antilatifundista que nos interese para garantiza la redistribución. Su sentido e interés es el de ser antimonopólica, que contribuye a evitar la concentración de un medio de producción importante en el país, como es la tierra, y facilita desconcentrar, *más que la tenencia de la tierra, la actividad económica productiva que se desarrolla sobre esa tierra. ¿Se da cuenta? Porque lo que ha hecho la Constitución, y es una de las grandes ganancias, es consolidar el proceso de distribución de tierra ya en curso, dándole jerarquía constitucional.*” (Entrevista a Alejandro Almaraz, Svampa *et ál.*, 2010: 217) (Énfasis propio)

Otra mirada sobre la acción del Congreso podría encontrarse en la hipótesis elaborada por Tapia en la que explica cómo el núcleo dirigente del MAS y el actual gobierno ha entrado en una fase de *transformismo*:

“De ser intelectuales orgánicos de sectores campesinos, indígenas y populares se han convertido en los intelectuales orgánicos de un proyecto de reconstitución del Estado-nación en Bolivia en torno a un núcleo capitalista, que está reacoplando las estructuras de poder y dominación patrimonialistas con una nueva dirigencia de origen popular; que a su vez está organizando un régimen de tiranía política sobre el mismo pueblo del cual ha salido” (Tapia, 2011: 125)

Esta perspectiva coincide con las críticas sobre las orientaciones de la economía hacia un capitalismo extractivista en donde ya no son los agentes privados los que controlan las ganancias por la explotación de los recursos naturales, sino es el Estado quien las controla. Es particularmente contradictorio, que este tipo de argumentaciones sobre las transformaciones en la conducción del proceso de refundación de Bolivia sean planteadas tanto por los sectores intelectuales que estuvieron muy cerca del proceso de cambio que no pueden dejar de plantear cuestiones problemáticas sobre lo que está ocurriendo<sup>17</sup>; pero este tipo de críticas han sido utilizadas por los sectores opositores al gobierno nacional para debilitar la acción del Gobierno. En esta encrucijada, el derecho a la propiedad es uno de los puntos problemáticos sobre los que se va a acentuar el debate político en Bolivia.

### *A manera de conclusión*

El derecho a la propiedad es tan antiguo como las sociedades humanas. Todo grupo social ha definido la propiedad como una relación entre el sujeto y las cosas, ha identificado sus formas de regulación en el mundo del derecho, y ha puesto en evidencia los vínculos de ésta con las actividades económicas y con la vida política. Cuando el derecho a la propiedad se constitucionaliza, la regulación de la relación sujeto-cosa se inscribe en el marco moderno liberal que implica por un lado la aceptación de la lógica económica capitalista, y por otro el reconocimiento de los principios de la democracia. Cuando, producto de una crisis orgánica, el derecho a la propiedad requiere una desconstitucionalización, la Asamblea Constituyente es el espacio jurídico-político para discutir socialmente las nuevas dimensiones del derecho a la propiedad. En Bolivia el derecho a la propiedad ha pasado por diferentes momentos, en ocasiones ha constitucionalizado como forma predominante a la propiedad privada, en otros momentos en medio de grandes crisis estructurales ha reelaborado socialmente el contenido de este derecho a través de los mecanismos que el mismo mundo del derecho le ofrece; el escenario constituyente se propone como un campo jurídico en el que la sociedad produce su propio derecho a la propiedad. Dichos elementos permiten trazar un horizonte complejo para comprender cómo se define el contenido de un derecho como la propiedad, cuando se acude al mecanismo de reforma constitucional de la Asamblea, en especial cuando se realiza en sociedades como la boliviana que comparte varios elementos sociohistóricos con las sociedades latinoamericanas.

En Bolivia, el derecho a la propiedad ha tenido una larga tradición de garantía y protección a la propiedad privada. Este hecho social e histórico ha quedado resguardado en la principal norma del país: la Constitución. Durante el más reciente proceso de reforma constitucional en Bolivia, del 2006 al 2009, los movimientos sociales e indígenas lograron incluir en la agenda de la Asamblea Constituyente el debate sobre el alcance del derecho a la propiedad, el cual había sido constitucionalizado durante años pero que estaba aún vigente en la Constitución de 1967. Dentro de un contexto de crisis estructural en el país y en un ambiente social de reforma de dicha Constitución, se generaron diferentes espacios políticos para presentar las demandas sociales que alimentaran las nuevas dimensiones del derecho a la propiedad. En el desarrollo de los debates constituyente en la Asamblea, se observó una polarización muy marcada entre

---

<sup>17</sup> El hecho más reciente que ha reavivado estos debates ha sido la construcción de una carretera en las inmediaciones del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore TIPNIS. El cubrimiento periodístico hecho por La razón en el mes de octubre de 2011 dan cuenta de la profundidad del debate.

los bloques históricos que se disputaron el sentido del derecho a la propiedad. Como resultado de este proceso, el derecho a la propiedad fue desconstitucionalizado del sentido hegemónico de la propiedad privada, pero a la vez fue constitucionalizada la visión pluralista que armoniza las relaciones entre los diferentes tipos de propiedad.

En este recorrido del derecho a la propiedad en Bolivia se puede observar que el derecho es un producto social que está inmerso en un entramado denso de relaciones que se hacen presentes en los momentos de regulación del derecho. Por tanto el derecho a la propiedad no es estático o pasivo, cambia y se adapta en medio de la disputa dialéctica que se desarrolla en el campo jurídico. En este escenario cabe la pregunta por: ¿cuáles fueron las trayectorias sociohistóricas que se trazaron en el campo jurídico constituyente para definir el contenido del derecho a la propiedad en Bolivia?, Cómo opera el proceso de regulación y desregulación de un derecho en el campo constitucional? Quién y cómo participan en la construcción social del contenido de un derecho? Qué particularidades tiene el escenario constituyente boliviano en la definición de la propiedad como derecho?. Para comprender este proceso e intentar responder a estas cuestiones investigativas, es importante partir precisar varias cuestiones teóricas que sustentan este trabajo.

En este sentido, el derecho a la propiedad deja de ser una norma vista desde la perspectiva tradicional, para ser entendida como un producto social que emerge con mayor fuerza en las disputas ocurridas dentro del campo jurídico constituyente; esto implica entender la norma como parte de un entramado complejo de relaciones socio-culturales, las cuales se encuentran en permanente disputa por la legitimación que conlleva hacer parte del ordenamiento jurídico político, y que a su vez develan una serie de tramas históricas de exclusión y desarraigo sobre las cuales se ha enraizado en el derecho a la propiedad. Sin embargo, al ser un producto social puede ser modificado a través de escenarios democráticos participativos como la Asamblea Constituyente.

Cuando el derecho a la propiedad hace parte de la Constitución de un país alcanza uno de los lugares más importantes en el campo de la regulación, ya que integra la norma que orienta en el plano formal y real, las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales de un país. Por tanto, el contenido de ese derecho, refleja el mandato de una sociedad y al mismo tiempo regula las relaciones de ese grupo humano. En este caso, el análisis de la Constitución como la norma de normas –en el que se reduce su campo de interpretación al texto constitucional–, amplía su accionar al considerar también los entramados de relaciones de poder que están detrás de la producción de las normas y entreviendo el campo de disputa por el sentido para interpretarlas (Gargarella, 2010).

En últimas, la forma que asume el derecho a la propiedad dentro del texto constitucional cuenta con la legitimidad y la legalidad para imponerse y ordenar todo tipo de vínculo entre sujetos y cosas. Dicha cuestión no sólo opera en la sociedades boliviana sino que hace parte de las relaciones sociohistóricas en varios países latinoamericanos. Pero, cómo logra introducirse cierto contenido de un derecho dentro del texto constitucional?, este proceso puede ser definido como constitucionalización, el cual no es otra cosa que el tránsito de una idea o un argumento hacia el texto de una Constitución. Si bien este proceso pareciera sencillo, cuando en una sociedad existen diversas formas de asumir y entender un hecho social como la propiedad, la situación se complejiza, porque ya es a través de diferentes usos democráticos, legales, electorales, de fuerza, que una posición domina a otra o se logra un estado de subsunción. Lograr que una idea o una postura

sobre la propiedad haga de la Constitución garantiza una protección por el marco legal, y por tanto los efectos que esta postura genera en cuanto relaciones económica o políticas puedan permanecer en el tiempo.

Sin embargo, este momento de constitucionalización tiene un tiempo definido, la sociedad misma se encargará de dinamizar los debates para desconstitucionalizar esa forma de entender el derecho a la propiedad, y volver a recurrir al campo del derecho para reconstitucionalizar otro sentido sobre la propiedad que se aproxime a las nuevas necesidades sociales y políticas del país. En el caso de Bolivia, esta construcción y exigencia de una agenda de transformaciones se trazó como meta la creación de otros futuros posibles que trasgreden el orden del derecho, la economía y la sociedad (Sousa, 2009) a partir de una definición amplia y plural sobre el derecho a la propiedad. Esta agenda encuentra su punto de inflexión en la fuerza de los pueblos indígenas y en “las demandas y la capacidad de movilización sociopolítica de los movimientos sociales” (García, 2008: 15) que de 2000 hasta 2005 encuentran una oportunidad política para visibilizarse en el escenario nacional.

Como se ha presentado hasta aquí, el derecho a la propiedad en Bolivia ha trazado varias trayectorias al entrar y salir del texto constitucional. En ocasiones se sostiene un espíritu liberal y democrático que defiende el derecho a la propiedad, en otros momentos es modificado para ampliar su campo de acción e incluir otras formas de la propiedad y darles el reconocimiento como derecho. Estas trayectorias sociohistóricas que movilizan un derecho, dan cuenta de un horizonte de posibilidades para comprender de una manera más amplia la relación del derecho y la sociedad. Este análisis basado en la construcción social del derecho, no sólo es útil para comprender el caso en mención, sino que aporta aspectos teóricos como metodológicos para estudiar la sociedad latinoamericana contemporánea a partir del estudio de varias capas y subcapas en las que se han enraizado los cimientos mismos sobre los que la propiedad como derecho ha permanecido en el tiempo.

### Referencias bibliográficas

1. ASAMBLEA Constituyente de Bolivia, 2006, *Reglamento general*, Sucre.  
\_\_\_\_\_, 2007, *Nueva Constitución Política del Estado*, Oruro.  
\_\_\_\_\_, 2011, *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*, La Paz  
\_\_\_\_\_, Resolución de Plenaria AC/PLEN/RES/0022/2007  
\_\_\_\_\_, Resolución de la Directiva de la Asamblea Constituyente N. 108 de 2007
2. BARRAGÁN, Rossana, 2006, *Asambleas constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates*, Bolivia, Muela del Diablo.
3. BOURDIEU, Pierre, 2001, *Las estructuras sociales de la economía*, Argentina, Ediciones Manantial
4. \_\_\_\_\_, 2002, *Poder, derecho y clases sociales*, España, Editorial Desclée de Brouwer
5. CARLSEN, Laura, 2007, “An Interview with Álvaro García Linera, Vice President of Bolivia. Bolivia-Coming to Terms with Diversity”, noviembre 30, disponible en: <<http://www.latinlasnet.org/node/147>>.

6. COMISIÓN XVI de Recursos naturales renovables, tierra y territorio- Asamblea Constituyente de Bolivia, 2007, *Informe final*, Sucre, Archivo histórico de la Asamblea Constituyente de Bolivia.
7. CORDERO, Eduardo y Aldunate, 2008, “Evolución histórica del concepto de propiedad”, en: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos N. 30*, Valparaíso.
8. CORTE Nacional Electoral, 2006, *Resultados Asamblea Nacional Constituyente y Referéndum sobre autonomías*, Documento de información pública N. 3, La Paz.
9. FERNÁNDEZ, Marcelo, 2000, *La ley del ayllu*, Fundación PIEB, La Paz
10. GARCÍA, Álvaro, 2008, *La potencia plebeya*, Bolivia, Muela del diablo/Comuna/Clacso.
11. \_\_\_\_\_, 2008a *et ál.*, *Sociología de los movimientos sociales. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, Bolivia, Plural editores.
12. \_\_\_\_\_, 2009, *Forma valor y forma comunidad*, Bolivia, Muela del Diablo/Comuna/Clacso.
13. GARGARELLA, Roberto y Christian Courtis, 2010, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Santiago de Chile, Cepal/Asdi.
14. GOITIA, Carlos, 2006, *Constitución, Estado y economía*, La Paz, Azul.
15. GONZÁLEZ, Beatriz, 1996, “Economías fundacionales. Diseño del cuerpo ciudadano”, en: Beatriz González (comp.), *Cultura y Tercer Mundo*, Caracas, Nueva Sociedad.
16. GOTKOWITZ, Laura, 2011, *La revolución antes de la revolución: luchas indígenas por la tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*, La paz, Plural editores; Fundación PIEB
17. HARDT, Michael, 2010, “Política y multitud”, en: *I Ciclo de Seminarios Internacionales: Pensado el Mundo desde Bolivia*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
18. HUANACUNI, Fernando, 2010, *Vivir bien/buen vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
19. INSTITUTO Nacional de Estadísticas (INE), 2001, *Censo 2001*, Bolivia, INE.
20. INSTITUTO de Reforma Agraria INRA, 2008, Breve historia del reparto de tierras en Bolivia, Gráfica Andina, La Paz
21. KLEIN, Herbert, 1995, *Haciendas y ayllus en Bolivia, ss. XVIII y XIX*, IEP ediciones, Perú
22. LUNA, Guido, 2002, *La economía boliviana del siglo XX*, La Paz, Plural/Instituto de Investigaciones Económicas.
23. NEGRI, Antonio, 2012, *Marx, la biopolítica y lo común*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
24. NUÑEZ, José, 2009, *Economías indígenas*, La Paz, Presencia.
25. PACTO DE UNIDAD, 2006, Asamblea Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, Originarias y de Colonizadores de Bolivia
26. PATZI, Félix, 2009, *Sistema comunal*, Bolivia, Vicuña.
27. PRADA, Raúl *et ál.*, 2005, *Horizontes y límites del Estado y el poder*, La Paz, Comuna/Muela del Diablo.
28. PRADA, Raúl, 2008, “Análisis de la nueva Constitución Política del Estado”, en: *Crítica y Emancipación: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año 1, No. 1, Buenos Aires, Clacso.
29. RADHUBER, Isabella, 2008, *El poder de la tierra*, La Paz, Plural Editores.
30. RAJLAND, Beatriz *et ál.*, 2009, “Los nuevos poderes constituyentes en la América Latina y Caribeña de hoy y su relación con los procesos de cambio”, en: *La revolución en el bicentenario*, Argentina, Clacso.

31. REPRESENTACIÓN Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico REPAC y Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2009, *Memoria institucional 2006-2009*, La Paz, Repac/Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
32. REPRESENTACIÓN Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico REPAC, 2006, *Sistematización de propuestas para la Asamblea Constituyente*, La paz
33. RIVERA, Silvia, 1984, *Oprimidos pero no vencidos*, La Paz, Hisbol/CUSTB.
34. STEFANONI, Pablo, 2006, “Bolivia: el nacionalismo indígena como identidad nacional”, disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/levy/11stef.pdf>>.
35. SVAMPA, Maristella, et ál., 2010, *¿Repartir la tierra en el umbral de la revolución?, en Debatir Bolivia: perspectivas de un proyecto de descolonización*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara Editores, Buenos Aires.
36. TAPIA, Luis, 2002, *La condición multisocietal-multicultural, pluralismo, modernidad*, La Paz, Cides-UMSA/Muela del Diablo.
37. \_\_\_\_\_, 2011, *El estado de derecho como tiranía*, Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDE, Universidad Mayor de San Andrés UMSA, Bolivia
38. TRIBUNAL Constitucional de Bolivia, 2006, *Líneas jurisprudenciales*, disponible en: <http://prensa.tribunalconstitucional.gob.bo/archives/136>
39. VALENZUELA, Carlos, 2008, *Tierra y territorio en Bolivia*, Centro de Documentación e Información Bolivia- CEDIB, La Paz
40. VICIANO, Roberto y Rubén Martínez, 2010, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en: Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El nuevo constitucionalismo en América Latina. Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador.
41. ZAVALETA, René, 1986, *Lo nacional-popular en Bolivia*, México, Siglo XXI.
42. ZEGADA, María, 2010, “Elementos para pensar la reconfiguración del campo político boliviano”, *Crítica y Emancipación*, No. 3, Buenos Aires, Clacso, pp. 370-321.
43. ZIBECHI, R. 2007, *Dispersar el Poder*, Ediciones Desde Abajo. Bogotá

### **Normas y Decretos**

CONGRESO de la República, 1967, *Constitución de la República de Bolivia*.

CONGRESO de la República, 2009, *Nueva Constitución Política del Estado*, Bolivia

\_\_\_\_\_, 2004, *Ley No. 2631 para la convocatoria a la Asamblea Constituyente y reforma de la Constitución de 1967*.

\_\_\_\_\_, 2009, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*.

\_\_\_\_\_, 1994, Ley N° 1585 por la cual se reforma parcialmente la Constitución de 1967

Código Civil de Bolivia, Decreto Ley 12760 de 1975

Código Civil Santa Cruz, Decreto Supremo de 1830

Código Civil Ballivián, 1843