

La Jurisdicción Agroambiental especializada en Bolivia
Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Guillermo Snopek”

Tema: Experiencia sobre la Justicia Agroambiental en Bolivia

M.Sc. María Tereza Garrón Yucra

1. Antecedentes.

El régimen constitucional boliviano en cuanto al derecho a un medio ambiente sano y saludable se constituye en un hito normativo que se encuentra directamente vinculado a la corriente mundial proteccionista establecida a ese fin, las exigencias de la sociedad civil de manera general impusieron de sus gobernantes la adopción de políticas públicas más rigurosas al respecto, es en ese contexto que el Constituyente ha aprovechado la sinergia y estructura estatal que hasta en 7 de febrero de 2009 (entrada en vigencia de la Constitución Política del Estado - CPE) resultaba insipiente; el principal aporte sin duda es la creación de la Jurisdicción Agroambiental, así pues la extinta Judicatura Agraria ahora se robustece con competencias relativas al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; además de las atribuciones sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; así como facultades para el conocimiento y tramitación de demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales, todo ello en el marco del principio denominado Pluralismo Jurídico, este último surge como la antítesis al monismo jurídico, reconociendo por una parte a la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC) la capacidad de administrar justicia conforme a sus propias cosmovisiones, nociones de justicia, estructuras organizativas y sistemas normativos; y lógicamente a la Jurisdicción Agroambiental con la difícil tarea de asumir las competencias antes descritas.

2. El régimen normativo preconstitucional.

El desarrollo normativo preconstitucional muestra presencia a través de la promulgación de la **Ley N° 1333 (de 27 de abril de 1992)**¹, misma que tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población. Destacar que la merituada ley preceptúa temas

1 https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/N/129_L_1333_01.pdf

importantes como los derechos de acceso a la información, recurribilidad, legitimación activa, transparencia, educación ambiental y la participación de pueblos indígenas.

Otra norma preconstitucional, que creó la Judicatura Agraria, es la **Ley N° 1715 (de 18 de octubre de 1996)**² su **modificatoria Ley N° 3545 (de 28 de noviembre de 2006) y decretos reglamentarios respectivos**, normativa agraria que modificó substancialmente el marco legal, institucional y regulatorio de la cuestión agraria en Bolivia, respecto de aquel acontecimiento histórico conocido como la Reforma Agraria de 1953. Los principales desafíos que esta ley intenta resolver son la desigual distribución de tierras rurales, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la reivindicación de los derechos históricos de los pobladores indígenas; su promulgación y vigencia redefine la normativa previa a partir de conceptos de la Función Social y Económica Social de la tierra; crea un nuevo régimen de propiedad denominado Tierras Comunitarias de Origen (TCO's); define un nuevo sistema de distribución de tierras fiscales; crea un nuevo marco institucional y regulatorio para la administración y uso de tierras; establece la ejecución de los procedimientos agrarios administrativos de expropiación, reversión y distribución de tierras, y lógicamente instaura el proceso de regularización de derecho propietario a través del proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

La normativa agraria especializada ha creado ciertas restricciones relativas a la inalienabilidad, inembargabilidad e indivisibilidad con incidencia sobre pequeñas propiedades, propiedades tituladas colectivamente y TCO's, en las dos últimas con relación a la distribución y redistribución de la tierra al interior de estas, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos tienen la libertad de aplicar sus usos, costumbres y tradiciones sobre sus tierras, así como sobre el aprovechamiento de los recursos naturales renovables que se encuentran en ellas.

En el marco institucional, se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que fue concebido como instancia técnico ejecutiva encargada de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, **único órgano encargado de la administración de la tierra**, superando de esta manera la duplicidad antes existente, habida cuenta que

2 <https://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/DBL-1-1-379.pdf>

antes de la promulgación de la Ley N° 1715, dos instituciones estaban habilitadas para distribuir tierras: el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC). El INRA es la entidad encargada de la ejecución de los procesos agrarios administrativos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras; también se destaca a la Judicatura Agraria, hoy transformada en la novel Jurisdicción Agroambiental, la cual ya constituía un sistema judicial independiente de resolución de conflictos agrarios, sustituyendo el antiguo sistema que dependía directamente del Ministerio de Agricultura, su principal característica acorde a los principios en ella consagrados se traduce en la posibilidad de realizar la carga argumentativa bajo la modalidad de la oralidad, sistema que bajo todo punto de vista resultó pionero en su tiempo y que sirvió de base para su aplicación en otro tipo de procesos.

3. El derecho al medio ambiente en la Constitución Política del Estado de Bolivia³.

Su principal mérito radica en la protección y preservación del medio ambiente, su texto reconoce expresamente que el derecho al medio ambiente se constituye como un derecho social y económico, además de reconocer respecto de algunos de sus componentes derechos de carácter fundamentalísimo (componente agua para la vida – artículo 347), en ese sentido tanto personas individuales como colectivas gozan del derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, tal ejercicio reconoce incluso derechos para las presentes y futuras generaciones, así como de otros seres vivos, para que en definitiva el ejercicio de tales derechos faculte la interposición de las acciones legales en defensa del medio ambiente, sin perjuicio de la obligación que tienen las autoridades e instituciones públicas de actuar de oficio, respecto de acciones u omisiones que constituyan atentados contra el medio ambiente (artículos 33 y 34 de la CPE).

Por otra parte, todas las bolivianas y bolivianos, tienen el deber ineludible de proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos (artículo 108, numeral 16 de la CPE).

El régimen constitucional también ha previsto mecanismos legales de defensa del medio ambiente, así pues se cuenta con la acción popular prevista en el

3 https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

artículo 135 constitucional, los derechos tutelables por interposición de la indicada acción se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la Ley Fundamental; no obstante esta acción y su ejercicio ante la justicia constitucional reviste algunas limitantes en cuanto al principio de inmediación y su ejecutabilidad.

El derecho a la naturaleza se encuentra concebido en una doble dimensión, es decir, se constituye en un derecho propiamente dicho y también de un deber fundamental inherente al ejercicio de los demás derechos en relación con los semejantes.

No se debe soslayar que una función suprema del Estado es la educación, dentro de esta tarea se propugna una educación ambiental y de la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para el vivir bien, (artículo 80 constitucional) todo ello en el marco del desarrollo productivo.

Dentro de las garantías constitucionales en defensa del derecho al medio ambiente en Bolivia resulta tutelable el derecho colectivo al medio ambiente sano, que implica además la garantía de la primacía de la Ley Fundamental del Estado, la plena validez del orden constitucional y democrático, así como el respeto y la vigencia plena de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas; en ese sentido el artículo 202 de la CPE prevé una labor jurisdiccional especializada de control normativo de constitucionalidad; de control sobre el ejercicio del poder político, y de control tutelar de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, este último tiene la finalidad de resguardar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, que operan como límites al ejercicio del poder público del Estado y dentro de este control tutelar se tiene a la merituada Acción Popular, que de acuerdo al texto constitucional procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que vulneren o amenacen con vulnerar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la misma Constitución (artículo 135 constitucional). Asimismo, se ha previsto que la acción popular podrá interponerse durante el tiempo que

subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos, a cuyo efecto, y para interponer esta acción, no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir, de donde se desprende que esta vía tutelar no tiene carácter subsidiario, sino que por el contrario es de activación inmediata, sin necesidad de trámite y/o formalidades previas; podrá interponer esta acción cualquier persona afectada, a título individual o en representación de una colectividad y con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos, debiéndose aplicar el procedimiento previsto para la tramitación de la Acción de Amparo Constitucional (ello según lo previsto por el artículo 136 constitucional, en concordancia con lo previsto por los artículos 128 y 129 también constitucionales).

La teoría del bloque de constitucionalidad

Esta teoría tiene su génesis en Francia, más tarde se extendió a los países europeos y fue asimilada en Latinoamérica, principalmente se sustenta en aquellas normas que no forman parte del texto de la Constitución, pueden formar parte de un compendio de preceptos que por sus cualidades intrínsecas se deben utilizar para develar la constitucionalidad de una norma legal; así, las jurisdicciones constitucionales la agregan a su Constitución, para efectuar el análisis valorativo o comparativo, normas a las que conceden ese valor supra-legal que las convierte en parámetro de constitucionalidad.

La jurisprudencia constitucional se ha referido a esta teoría a partir de la Sentencia Constitucional 1420/2004-R de 6 de septiembre, que dispone: “(...) *conforme ha establecido este Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, los tratados, convenciones o declaraciones internacionales sobre derechos humanos a los que se hubiese adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad y los derechos consagrados forman parte del catálogo de los derechos fundamentales previstos por la Constitución.*” En ese mismo sentido la Sentencia Constitucional 0045/2006 del 2 de junio, ha establecido que los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad, de manera que dichos instrumentos internacionales tienen carácter normativo y son de aplicación

directa, por lo mismo los derechos en ellos consagrados son invocables por las personas y tutelables a través de los recursos de hábeas corpus y amparo constitucional conforme corresponda.

De la jurisprudencia glosada se deduce que el bloque de constitucionalidad en Bolivia lo conforman, además del texto de la Constitución, los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos ratificados; entonces es posible inferir que no todo tratado, declaración, convención o instrumento internacional forma parte del denominado bloque de constitucionalidad, sino sólo aquellos instrumentos cuyos contenidos y fines se encuentren referidos a los Derechos Humanos.

3.1. El Convenio 169 de la OIT y su vigencia en Bolivia.

Conforme a lo anotado previamente en el punto (3.1.) del presente artículo, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Bolivia mediante Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991, forma parte del bloque de constitucionalidad por tratarse de un convenio sobre derechos humanos, este instrumento tiene como objeto promover la efectiva aplicación y respeto de los derechos fundamentales de las personas, a cuyo fin resulta necesario establecer políticas tendientes a evitar la discriminación de los pueblos indígenas y tribales, de modo que estos grupos primigeniamente vulnerables gocen en forma efectiva de los derechos humanos. En este marco, dicho Convenio se constituye en una norma integrante del bloque de constitucionalidad conforme a la previsión Constitucional contenida en el artículo 410.II de la CPE.

Este Convenio además instituye el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados sobre la existencia o no de perjuicio a sus intereses por la explotación de los recursos naturales al interior de sus territorios, en ese sentido el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT pone de manifiesto que en caso de pertenencia al Estado de la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que éste tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras pertenecientes a dichos pueblos, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en los pre nombrados territorios.

El derecho a la consulta previa reconocido en el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT ha previsto que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instancias representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; por su parte el artículo 6.2 prevé que las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas; dicha consulta abarca a los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas, de acuerdo al artículo 15.2 del señalado Convenio.

Tales precisiones normativas fueron ampliadas a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en el artículo 19 instituye que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, también con el objeto de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Se concluye entonces que la norma analizada impone la obligación al Estado de consultar la existencia de afectación a los intereses de pueblos indígenas y tribales, atendiendo las circunstancias sociológicas que correspondan, al contrario de lo que se cree, dicha consulta no tiene carácter determinante o vinculante para conseguir la anuencia de dichos pueblos, sin la cual no sea posible explotar los recursos del subsuelo que son propiedad del Estado; más solo impone el deber de consultar cuál es el daño que pueden sufrir sus intereses, para que sea debida y equitativamente indemnizado.

Por tanto, la consulta no puede ser entendida como la solicitud de “autorización”, sino como un acto efectivo de consultar a los pueblos indígenas y tribales asentados en los territorios objeto de la explotación sobre la cuantificación del daño a sus intereses que sufrirán como efecto de dicha extracción; entonces se infiere que la consulta previa e informada no puede ser entendida como una facultad para impedir la explotación de la riqueza del subsuelo que pertenece al Estado.

Por su parte, el art. 30.15 de la CPE reconoce el derecho de los pueblos indígenas originarios: *“A ser consultados mediante procedimientos apropiados,*

y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles". Posteriormente aditamenta: "(...) se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan".

Con referencia a los recursos naturales, el artículo 403 de la CPE reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios. Es decir que, de acuerdo a las normas constitucionales y supra constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, se concluye que la consulta previa es un deber del Estado, tanto en el nivel central como en las entidades territoriales autónomas, que debe efectuarse a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, además debe ser realizada de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias antes de la adopción de leyes u otras medidas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas o en su defecto antes de autorizar o emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras donde habitan pueblos indígenas.

Resulta menester precisar que el consentimiento es una finalidad de la consulta, pero no un derecho en sí mismo, salvo en las dos situaciones previstas tanto en el Convenio 169 como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: 1) traslados de las tierras que ocupan y su reubicación (artículos 16.2 del Convenio 169 y 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), y 2) almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29 de la Declaración). A los dos supuestos anotados debe añadirse un tercero, que fue establecido jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam, en el que reconoció el derecho al consentimiento: *"(...) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el*

Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”. La Corte realiza una diferenciación entre “consulta” y “consentimiento” y precisa que: “(...) siempre que se lleven a cabo (proyectos a gran escala) en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes nos son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales (...) comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración y, en algunos casos, abuso y violencia”; se entendió entonces que: “es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”.

4. De la normativa de desarrollo constitucional.

4.1. La Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra.⁴

El objeto de la norma en análisis radica en el reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos. Este aspecto sin duda representa un cambio de paradigma jurídico, de enfoque de protección; en ese sentido, el hombre (ser humano) deja de ser el centro de la tutela y por ende del destino normativo, esto es, el cambio paradigmático antropocéntrico al ecocentrismo, recordando que este último supone la existencia de la naturaleza como un ser abstracto, es decir que se enaltece la preservación de ecosistemas y especies, dejando de lado el cuidado de los individuos.

Entre sus principios de obligatorio cumplimiento se destaca el principio de bien colectivo, entendido como: *“el interés de la sociedad, en el marco de los derechos de la Madre Tierra, prevalecen en toda actividad humana y por sobre cualquier derecho adquirido”*; también el principio de garantía de regeneración

4 <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>

de la Madre Tierra, el cual supone que: *“El Estado en sus diferentes niveles y la sociedad, en armonía con el interés común, deben garantizar las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, reconociendo que los sistemas de vida tienen límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tienen límites en su capacidad de revertir sus acciones”*. Otro principio relacionado es el de respeto y defensa de los Derechos de la Madre Tierra, instituyendo que: *“el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garantizan los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y las futuras”*; asimismo se destaca el principio de no mercantilización, a cuyo efecto la norma prevé que *“no pueden ser mercantilizados los sistemas de vida, ni los procesos que sustentan, ni formar parte del patrimonio privado de nadie”*.

De conformidad a lo establecido por el artículo 3 de la Ley que es objeto de análisis, se conceptualiza a la Madre Tierra como un *“sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común”*; por ello se la considera como sagrada desde las cosmovisiones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC). Los sistemas de vida reconocidos por la meritada norma son las plantas, animales, microorganismos y otros seres así como su entorno, en las que interactúan comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una sola unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos (artículo 4).

En el ámbito jurídico y conforme se anotó precedentemente, se tiene un cambio paradigmático y se debe considerar a la Madre Tierra para efectos de la protección y tutela de sus derechos, como un sujeto colectivo de interés público, (incluyendo sus componentes y comunidades humanas); corresponde aclarar entonces que el ejercicio de tales derechos debe ser de forma compatible cuando se refieren derechos individuales y colectivos; es decir que los conflictos entre derechos deben resolverse de manera que no se afecte irreversiblemente la funcionalidad de los sistemas de vida (artículo 6).

4.2. Ley N° 300 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.⁵

Con un enfoque incisivo en materia ambiental, se conceptúa a la Ley N° 300 como la evolución de la Ley General de Desarrollo Rural Sostenible para Vivir Bien y de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, lo cual se traduce en los lineamientos relativos a la administración del recurso tierra y el desarrollo agropecuario.

De acuerdo a lo dispuesto por su artículo 1, esta norma tiene por objeto: “(...) *establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra*”; es decir que el recurso tierra debe conjugar con el principio constitucional del “Vivir Bien”, y que a su vez se relaciona con el otorgamiento de Derechos colectivos e individuales a favor de las NPIOC, comunidades interculturales y afrobolivianas.

Un aspecto que debe ser anotado es que, saliendo de la cosmovisión antropocéntrica, el ser humano es un individuo que se sostiene asimismo desde sus esferas cognitiva y afectiva, la vida humana no está constituida sólo por el hombre, sino también por todo aquello que lo rodea⁶.

Obviamente, los problemas ambientales se encuentran relacionados con el recurso tierra, concretamente el proceso de desertificación de las tierras, que implica una pérdida de su productividad, mayormente en la zona occidental del país (valles), por ello actualmente existe el cuestionamiento relativo a los “saberes ancestrales”; por otra parte, y las políticas de desarrollo implementadas desde hace medio siglo atrás en la zona oriental de Bolivia han originado procesos de deforestación importantes que aún resultan muy presentes en la actualidad, las zonas de influencia comprometen los ecosistemas boscosos; se calcula que en los próximos 70 años el escenario de deforestación puede llegar a superar las 33 millones de hectáreas de bosque. En tierras bajas, los procesos de deforestación son responsables del 95% de la reducción en el nivel de biodiversidad, mientras que el cambio climático

5 <https://mineria.gob.bo/juridica/20121015-11-39-39.pdf>

6 Alan E Vargas Lima. El Derecho al medio ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XVIII, 2012, Bogotá, Colombia.

solamente es responsable del 5%; el problema ambiental puede comprometer mayormente los ecosistemas de valles cerrados, bosques húmedos e incluso el descenso de recarga de los acuíferos.⁷

El escenario de impactos ambientales sin duda afectará la capacidad productiva de los ecosistemas, en ese sentido la Ley N° 300 ha previsto la Garantía de restauración y de regeneración de la Madre Tierra con la Participación Plural, entendida como: *“El Estado Plurinacional de Bolivia y el pueblo boliviano, para la defensa de los derechos de la Madre Tierra, utilizan procedimientos consensuados y democráticos con participación amplia en sus diversas formas”*. Asimismo, ha previsto que: *“El Estado Plurinacional de Bolivia promueve la complementariedad de los seres vivos en la Madre Tierra para Vivir Bien y asume la complementariedad entre los saberes y conocimientos tradicionales y las Ciencias”*.

El artículo 5 de la ley objeto de análisis, realiza definiciones conceptuales incorporando a ese fin precisiones técnicas y otras de contenido abstracto; esta particular simbiosis jurídica legislativa, supondrá la adopción de políticas públicas tendientes a encontrar el equilibrio entre el uso y aprovechamiento del territorio y el crecimiento poblacional, de manera que sea posible alcanzar un desarrollo sustentable, máxime si se considera que existe la prohibición de utilización de los componentes de la Madre Tierra con fines comerciales.

Otro aspecto que seguramente requerirá un desarrollo normativo específico, es el desarrollo de las actividades de agricultura y ganadería, pues se debe considerar que el artículo 19 numeral 2, establece: *“Eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y otros componentes de la Madre Tierra en manos de propietarios agrarios y empresas para que se logre una mayor equidad en el acceso a los beneficios de la Madre Tierra, con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria y en el fortalecimiento de la economía comunitaria”*; precepto normativo que guarda relación con la voluntad del Constituyente expresada a través del artículo 397 de la CPE.

Un avance importante desde el punto de vista ambiental se encuentra consagrado en el artículo 24 de la referida Ley N° 300, por el cual se establece: *“Desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de*

⁷ Instituto Nacional de Reforma Agraria. Breve Historia del reparto de tierras en Bolivia, De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la reforma agraria: Certezas y Proyecciones, 2008.

organismos genéticamente modificados autorizados en el país a ser determinada en norma específica"; sin embargo, este significativo avance supondrá grandes retos a futuro, pues actualmente el país tiene una producción sojera con semillas transgénicas mayores al 90% (11 millones de ha. aproximadamente) ⁸

En esa línea de cuidado al medio ambiente, el artículo 24 numeral 11 establece: *"prohibir la producción de agrocombustible y la comercialización de productos agrícolas para la producción de los mismos en tanto que es prioridad del Estado Plurinacional de Bolivia precautelarse la soberanía con seguridad alimentaria"*; sin duda resulta loable la voluntad legislativa, más aún cuando esa intencionalidad no es un fin en sí mismo, pues en realidad lo que se pretende cuidar es la seguridad alimentaria, no obstante se deberá también tener presente que los biocombustibles pueden llegar a constituirse en un elemento importante como parte de una matriz energética tendiente a la reducción de los niveles de CO₂ comparativamente con los tradicionales combustibles fósiles, los cuales tienen a su vez una relación causal directa con el cambio climático.

Los numerales 6 y 8 del artículo 27, se refieren al uso y aprovechamiento de recursos hídricos (componente agua de la Madre Tierra), los cuales establecen: *"Promover el aprovechamiento y uso sustentable del agua para la producción de alimentos de acuerdo a las prioridades y potencialidades productivas de las diferentes zonas"*, y: *"promover el aprovechamiento de los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas"*. Esta necesidad de promoción se debe materializar con el uso y aprovechamiento de recursos hídricos, con la provisión de fuentes de energía renovables; conteste con lo anterior el numeral 12 del mismo artículo, establece: *"desarrollar políticas para el cuidado y protección de las cabeceras de cuenca, fuentes de agua, reservorios y otras, que se encuentran afectados por el cambio climático, la ampliación de la frontera agrícola o los asentamientos humanos no planificados y otros"*.

4.3. Acuerdo Escazú: importancia y aspectos generales del tratado.⁹

8 Alan E Vargas Lima. El Derecho al medio ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XVIII, 2012, Bogotá, Colombia.

9 https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/files/normativa_12345_1806201998f1.pdf

Aún no tan conocido como se quisiera, el recientemente tratado internacional fue ratificado por Bolivia a través de la Ley N° 1182, el cual versa sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (LAC), conocido como el “Acuerdo de Escazú”.

Este acuerdo internacional tiene carácter vinculante, se constituye como un instrumento jurídico precursor en materia de protección ambiental, su finalidad sin duda es la promoción y mejoramiento de los derechos de todas las personas, ya sea en la perspectiva de los derechos ambientales y lógicamente de los derechos humanos.¹⁰

Denominado como instrumento jurídico precursor por su carácter innovador, pues contiene cláusulas protectoras de generaciones futuras inclusive; también se ha incorporado de manera muy pertinente a la protección de personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza, ello y se lo debe decir, como consecuencia del inminente peligro al que se encuentran sometidas estas personas, al menos en nuestra región.

Los problemas ambientales de la región y los retos que estos conllevan, por lo menos eso se espera (independientemente de las voluntades políticas de sus países suscriptores), encuentren respuesta en este instrumento jurídico internacional, a cuyo efecto se ha previsto adopción de decisiones consensuadas, de manera informada, participativa e inclusiva, basada en la transparencia y la gobernanza ambiental, llevando en consideración que los recursos naturales son un bien público mundial.

Este instrumento también resulta plenamente compatible con el nuevo modelo de Estado propuesto en el Estado Plurinacional de Bolivia, pues incorpora elementos tales como la multiculturalidad, el tratamiento especial que requieren grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, relacionándolos con la igualdad en miras al desarrollo sostenible.

Quizás sea atrevido referirse a particularidades de este Acuerdo, que seguro ya fue objeto de estudio por parte de los Estados suscriptores, pues se sabe de su calidad de hito y referencia para los nuevos estándares de juzgamiento en materia ambiental, por ello su materialización depende de todos los países que

10 Revista Jurídica Agroambiental, Conferencia Internacional “El acceso a justicia en asuntos ambientales en el marco de la entrada en vigor del acuerdo de Escazú”, Edición 2021/N° 2.

forman parte del mismo, para lo cual resultará necesaria la redimensión de modelos de desarrollo amigables con el medioambiente en base a consensos sociales, multiculturales y transversales.

5. La Jurisdicción Agroambiental en Bolivia.

Concebida y creada a partir de lo preceptuado por el artículo 186 de la CPE que establece: *“El Tribunal Agroambiental es el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental. Se rige en particular por los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad.”*; conforme se tiene anotado precedentemente, esta jurisdicción se erige sobre la estructura funcional que en su momento constituía la judicatura agraria, hereda de ella las competencias agrarias y se incorporan las ambientales, así lo ha dispuesto el artículo 189 de la Ley Fundamental boliviana al preceptuar que: *“Son atribuciones del Tribunal Agroambiental, además de las señaladas por la ley: 1. Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad; demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente; y demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies o animales. 2. Conocer y resolver en única instancia las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales. 3. Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y de los demás actos y resoluciones administrativas. 4. Organizar los juzgados agroambientales.”*; este precepto constitucional es el reflejo de la función de las materias agraria y ambiental; conforme se advierte de sus numerales 1 y 3.

Concordante con el referido precepto constitucional, la ley que estructura el funcionamiento del Órgano Judicial boliviano (Ley N° 025, de 24 de junio de 2010) ha previsto en sus numerales 1, 3, 4 y 6 de su artículo 144, atribuciones para el conocimiento de recursos de casación y nulidad respecto de las causas tramitadas ante los juzgados agroambientales y contenciosos administrativos relacionados con la materia ambiental; aquí es menester precisar que el legislador no ha discernido entre el contencioso administrativo y el contencioso

puro, adicionando a este hecho el límite constitucional de la única instancia para el contencioso administrativo, este extremo mereció en la jurisdicción ordinaria un tratamiento específico con la promulgación de la Ley N° 620, de 29 de diciembre de 2014 (ley transitoria para la tramitación de los procesos contencioso y contencioso administrativo)¹¹.

Desde la perspectiva de la Ley N° 025 (Ley del Órgano Judicial), resulta importante para la Jurisdicción Agroambiental, la previsión de reserva legal contenida en su artículo 155 por el cual se establece que: *“Los aspectos no regulados en el presente Título, serán establecidos en Ley Especial de la Jurisdicción Agroambiental.”*, este precepto normativo debe entenderse a la luz de la previsión contenida en la Disposición Transitoria Tercera de la merituada norma del Órgano Judicial que establece: *“(…) un proceso de transición máximo de dos (2) años para que los distintos códigos que rigen la administración de justicia sean modificados para adecuarse a esta Ley y sean aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional.”*; plazo que se habría cumplido el 24 de junio de 2012; es decir que, a algo más de 11 años transcurridos, la omisión legislativa de dotar a la Jurisdicción Agroambiental de una ley para la administración de justicia persiste penosamente; pero no todo es lamento, jurisprudencialmente las actuales autoridades del Tribunal Agroambiental han asumido el firme compromiso de tutela de los derechos difusos del medio ambiente, decisión que trasciende hacia los 63 juzgados agroambientales que vienen incorporando paulatinamente a la carga procesal de sus asientos judiciales. Así pues, desde el año 2019, en el marco progresista de lo dispuesto por el artículo 109.I de la CPE que prevé: *“Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección.”*, han asumido el conocimiento de procesos ambientales.

Para los administradores de justicia a quienes les toca hacerlo sin una ley de desarrollo, (63 juzgados agroambientales) dada la formación aristotélica positivista, sin duda representa un gran reto, en ese sentido se han incorporado algunos institutos jurídicos del derecho agrario, que se han constituido en hitos muy importantes para la administración de justicia en general, referir en ese

¹¹ <https://tsj.bo/wp-content/uploads/2019/11/ley-620-para-la-tramitacio%CC%81n-de-los-procesos-contencioso-y-contencios-administrativo.pdf>

sentido al *per saltum*, concretamente para la jurisdicción agroambiental, la implementación de este instituto jurídico se traduce en un proceso más ágil y por tanto de resolución rápida.

Otro instituto jurídico de importante incorporación a la materia ambiental que deviene de la agrariedad, es el proceso oral agrario (conforme ya se tiene anotado), estatuido a través de los artículos 79 y siguientes de la Ley N° 1715; en ese marco se destaca también a la conciliación en los conflictos agrarios, conforme lo preceptuado por el numeral 4 del artículo 83 de la Ley Agraria especial al establecer: *“Tentativa de conciliación instada por el juez respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos. Si se llegare a un acuerdo total, este será homologado en el acto poniendo fin al proceso; empero, si la conciliación fuere parcial, será aprobado en lo pertinente, debiendo proseguir el proceso sobre los puntos no conciliados.”*; precepto normativo que si bien es preconstitucional ha sido correctamente incorporado con resultados favorables y la respectiva relación causal con los principios que rigen para la novel jurisdicción, me refiero específicamente al de la interculturalidad y en ese sentido la conciliación abarca ahora incluso a la conciliación intercultural, son importantes estos avances, conforme se tiene de los reportes correspondientes a la resolución de causas¹², promoviendo en sí la cultura de paz y una efectiva contribución hacia los justiciables.

No se puede dejar de referir el fortalecimiento de la jurisdicción con la adopción de políticas institucionales de acercamiento de la justicia para el mundo litigante, por decisión de las actuales autoridades que conforman la Sala Plena del Tribunal Agroambiental se ha institucionalizado la actividad de Itinerancia, que de conformidad al Art. 151 de la Ley N° 025 implica que: *“Las juezas y los jueces, cuando las condiciones lo exijan, en consulta con el Tribunal Agroambiental, podrán fijar para el ejercicio de su competencia territorial una o más sedes temporales, la que debe ser comunicada públicamente”*, actividad judicial que ha permitido garantizar y facilitar el acceso a la justicia agroambiental, acercando la misma a los justiciables. Los resultados de esta acción positiva se encuentran reflejados en el alto índice de conflictos resueltos vía conciliación realizada por el Juez o Jueza Agroambiental, como a través de

12 Unidad de Coordinación y Fortalecimiento Institucional del Tribunal Agroambiental, 567 causas atendidas, Conciliaciones en labor de Itinerancia. Reporte agosto de 2023.

las conciliaciones interculturales que implican una cooperación entre la autoridad agroambiental y la autoridad de la Justicia Indígena Originaria Campesina.

5.1. Desafíos.

Conforme a todo el marco normativo referido en el presente artículo, las principales características y lógicamente el contexto actual, sin duda existe aún mucho camino por recorrer, máxime si se lleva en consideración los pocos años de vigencia de lo que en definitiva constituye un importante avance en la tutela de los derechos difusos de la Madre Tierra, pues si bien existen leyes de desarrollo post constitucional aún está pendiente la promulgación del anhelado Código Procesal Agroambiental, ello sobre todo respecto de la percepción de los justiciables que en su mayoría destacan grados de inseguridad jurídica ante la falta de este cuerpo legal y aunque se trata de una obligación legislativa, desde el Tribunal Agroambiental se ha trabajado en un documento que ha sido puesto a consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional con un trabajo previo de socialización de más de 240 actividades¹³.

Asimismo, se deberá fortalecer aún más el programa de justicia itinerante, que como se tiene referido ya arroja importantes resultados favorables para la Jurisdicción agroambiental.

Queda pendiente también la precisión con relación a los procesos contenciosos administrativos y el contencioso puro, a objeto de garantizar el derecho a la doble instancia como elemento constitutivo del debido proceso.¹⁴

Mucho se ha confundido (incluso dentro de la esfera estatal pública) la labor que debe cumplir la Jurisdicción Agroambiental, para ello la difusión de sus competencias en la población civil y en general en todo el Estado Plurinacional de Bolivia, por ello se la califica como una tarea pendiente y en esa misma perspectiva, de conformidad a las atribuciones conferidas por los artículos 39 y 41 de la Ley N° 300, se debe incidir en las tareas de coordinación interinstitucional con las entidades públicas relacionadas con la administración de justicia en materia ambiental, tarea que ya se vienen cumpliendo por parte de las autoridades que conforman la Sala Plena del Tribunal Agroambiental.

13 Rendición Pública de Cuentas 2022 - Final, Tribunal Agroambiental.

14 Favio Chacolla Huanca, La justicia administrativa en Bolivia "el proceso contencioso administrativo y el proceso contencioso, Conexión Creativa, 2022.