

NECESIDAD DE INCORPORAR LA FUNCION AMBIENTAL ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

RUFFO VÁSQUEZ

1. Introducción

Bolivia, siguiendo la tendencia a la oralidad, ha implementado el proceso oral agrario mediante la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996. Asimismo, a través de la Ley 3545, ha incluido como un principio de la administración de justicia agraria, el de la función social y económico-social, dejando al margen la función ambiental, desconociendo los cambios y la evolución de institutos jurídicos así como los derechos colectivos que surgieron con los derechos humanos de la tercera generación, como es el caso del derecho a un ambiente sano y equilibrado.

Durante la vida republicana, al derecho de propiedad se ha impuesto límites, es así que la Constitución de 1938, estableció la Función Social y la de 1961, la Función Económico-Social. La actual Constitución (2009) si bien constitucionaliza la variable ambiental; sin embargo, establece que para salvaguardar ese derecho en materia agraria, solo exige cumplir la Función Social y la Función Económico-Social; priorizando de esta forma, el carácter productivo o económico de la propiedad por encima del interés público ambiental; es decir, que dicho bien sea aprovechado económicamente en beneficio del propietario y de la sociedad; sin embargo, no exige que ese provecho se logre sin ignorar el deber de preservar y restaurar los recursos naturales. Esta situación evita que la justicia agraria, enfoque la resolución de conflictos desde la óptica de la triple función de la propiedad: social, económica y ambiental, que evite las prácticas anti-ambientales de los propietarios y poseedores agrarios; aspecto que no es posible, entre tanto no se incorpore la función ambiental como otro principio de la administración de justicia agraria o, cuando menos, no se implemente la jurisdicción agroambiental, pues no es evidente que la variable ambiental se encuentre implícito en la Función Económico-Social, establecido por la actual ley 1715 y, ciertamente es así, porque Bolivia ha venido limitando de manera gradual el derecho a la propiedad y, además, asignando funciones diferenciadas a la propiedad privada.

2. La judicatura agraria en Bolivia

2.1. Antecedentes

El antecedente más próximo de la actual Judicatura Agraria, fue la creación del Servicio Nacional de Reforma Agraria, implementada por el D. L. de 2 de agosto de 1953 y,

compuesto por el Presidente de la República; Consejo Nacional de Reforma Agraria; Jueces Agrarios; Juntas Rurales e Inspectores Rurales; a los cuales se incorporó el Instituto Nacional de Colonización y la Inspectoría de Trabajo Agrario. A este conjunto de instituciones se denominó “La Judicatura Agraria”, pese a tratarse de un órgano de jurisdicción administrativa por su dependencia directa del Poder Ejecutivo; contrariando el Art. 2 de la Constitución Política de 1947 entonces vigente, referente a la división de poderes, que establecía que no puede concentrarse en sí las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en un solo órgano y, que por ello, dicha “Judicatura”, carecía de facultad jurisdiccional como tal.

Los resultados negativos de la Reforma Agraria y el no-cumplimiento de sus objetivos centrales, generaron el debate para la aprobación de una ley sustitutiva o correctiva y, así en 1974, mediante Resolución Ministerial No. 482 de 10 de octubre, se elaboró el “Anteproyecto de Decreto Ley de Reforma Agraria”. Asimismo, el año 1988 el Poder Ejecutivo elaboró el Proyecto de la “Ley General de Desarrollo Agropecuario”. Por otra parte, el gobierno del Acuerdo Patriótico dictó el D. S. No. 22407, que tampoco tocó el meollo del problema. Además, el 4 de febrero de 1990, se publicó el “Proyecto de Ley Agraria”, que disponía la inclusión de la judicatura agraria al ámbito del Poder Judicial, rompiendo su dependencia del Poder Ejecutivo. Finalmente, casi 40 años después de su implementación y ante la persistencia de resultados negativos de la aplicación de la Reforma Agraria, así como el alto grado de corrupción existente en el Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización; se dispuso su intervención en 1992 por D. S. No. 23331 de 24 de noviembre de 1992. Entonces comenzó a gestarse una nueva política, una nueva ley y, se discutieron proyectos como la Ley INTI (Instituto Nacional de la Tierra) que surgió a principios de 1994; la Ley INKA (Instituto Nacional de Kollasuyo y la Amazonía) a principios de 1995, para concluir en la actual Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996, que vino a constituirse en una ley de reordenamiento administrativo, institucional y técnico, al crear tres órganos: **El Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria**, fijándoles sus competencias de orden administrativo y técnico a los primeros, y la función jurisdiccional al último, implementada en observancia de la restricción instituida por el Art. 176 de la Constitución de 1967 que señalaba que no corresponde a la justicia ordinaria revisar, modificar y menos anular la decisión de la Judicatura Agraria, así como en obediencia del principio constitucional del Art. 2 que instituye que las funciones del poder público, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Respecto a las características de la Ley 1715 (Miranda, 2004:6) sostiene que tiene la característica de ser una **ley mixta**, que contiene disposiciones de carácter **orgánico**, al establecer el marco institucional y atribuciones de los órganos públicos encargados de dar continuidad a la ejecución del proceso de reforma agraria; es **sustantiva**, porque introduce y desarrolla principios, preceptos y declaraciones fundamentales de derecho

en materia agraria; es **adjetiva**, porque establece procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

Fue así como la Ley 1715 en su Capítulo III dio origen a la Judicatura Agraria, como un órgano de administración de justicia, independiente en el ejercicio de sus funciones, sometida únicamente a la Constitución Política y, dejando establecido que el Poder Judicial en la materia se ejerce por la Judicatura Agraria, con jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarias y otros; compuesta por el **Tribunal Agrario Nacional** y, **los Juzgados Agrarios**.

2.2. La judicatura agraria en el marco de la Ley 1715

Con el acto de posesión de los primeros vocales del Tribunal Agrario Nacional, realizado el 12 de agosto de 1999, no sólo se estaba cumpliendo lo establecido por la Ley 1715, sino esencialmente se estaba dando paso al inicio de una nueva época en la administración de justicia agraria, pues se constituía el primer tribunal especializado en materia agraria; de modo que, en adelante la administración de justicia en conflictos agrarios sería tarea de la Judicatura Agraria, poniendo al margen a la justicia ordinaria que hasta entonces era la competente para conocer y solucionar los conflictos jurídicos sobre la tierra; de modo que, los casos resueltos por la Judicatura Agraria no podrían ser revisados, modificados o anulados por la justicia ordinaria, tal cual instituyó el Art. 175 de la Constitución de 1967.

El 7 de abril del 2000, el Tribunal Agrario Nacional procedió a la designación de los jueces agrarios y, el 28 de abril de 2000, se inauguró el año judicial agrario y en la oportunidad fueron posesionados los jueces agrarios; dando inicio de manera oficial, al cumplimiento de su tarea principal que es atender y resolver conflictos de posesión y propiedad de la tierra, adecuándose este funcionamiento a la realidad del campo, porque los problemas o conflictos agrarios tienen carácter rural. En síntesis, la judicatura agraria boliviana entraba en vigencia efectiva como la encargada de procurar impartir justicia en el campo; empero como señala Pavó Acosta "...La impartición de justicia en materia agraria, debe procurar la mayor eficiencia en la atención a las reclamaciones y conflictos recaídos en los bienes agropecuarios, habida cuenta de que la demora o el error en la solución de tales controversias suelen traer aparejados, la improductividad o deficiente aprovechamiento de la tierra, daños o pérdidas a las producciones y cosechas, y no son despreciables las afectaciones que pudieran acarrear en el disfrute de los derechos fundamentales de los trabajadores del campo, resultando incuestionable que ello también puede tener impactos en el estado de las relaciones familiares e interpersonales y en la conciencia jurídica y la cultura jurídica de parte importante de la población, pudiendo derivarse también repercusiones políticas".

Empero, pese a su implementación y puesta en funcionamiento de los juzgados agrarios desde mayo del 2000, **en esta primera etapa** la judicatura agraria confrontó y aún confronta una serie de limitaciones y debilidades, que se resumen a:

- **La inexistencia de un procedimiento propio**, que no permite la consolidación de una jurisdicción especializada agraria con reglas de procedimiento propias, pues aún se recurre al procedimiento civil en virtud a la supletoriedad establecida en el Art. 78 de la Ley 1715. Este vacío constituye sin duda un freno al fortalecimiento de una justicia social, que procure el cumplimiento del principio de igualdad real de las partes ante la ley, no siempre garantizada por el procedimiento civil ordinaria, al no contrarrestar los desequilibrios que se producen entre las partes. Si bien durante los últimos años se ha procurado implementar este procedimiento propio, sin embargo a la fecha, la judicatura agraria conformada por tribunales y jueces especializados en el tema agrario no cuenta con un código procesal agrario, que permita de una vez sustraerse del procedimiento civil y constituirse en una jurisdicción especializada e independiente.
- **Jurisdicción y Competencia restringida**, pues la judicatura agraria se limitaba a conocer únicamente la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarias y otros señalados en la ley 1715, evitando que esta judicatura nueva y especializada, pueda conocer conflictos jurídicos sobre temas ambientales y forestales acorde con el nacimiento de la nueva agricultura en función del ambiente, ello con la finalidad de que los propietarios o poseedores agrarios sobreexploten o degraden el recurso tierra y, que por el contrario, desarrollen la actividad agraria en equilibrio con la naturaleza.
- **Competencia limitada de los jueces agrarios**, que tenían competencia únicamente para conocer acciones reales, emergentes de los conflictos de la propiedad y la posesión agrarias, sin facultad para conocer acciones personales y mixtas, constituyéndose en una seria limitante para la consolidación de la judicatura agraria, al extremo de que se consideró seriamente su desaparición o su inclusión como una Sala de la Corte Suprema, tal como se propuso en su momento a la Asamblea Constituyente.

Pese a estas debilidades y falencias, el informe de labores de 2007 – 2008 (Tribunal Agrario Nacional, 2008:35), establece que entre el 1 de julio de 2007 a 30 de junio de 2008, ingresaron un total de 3.134 causas, de las cuales corresponden al Tribunal Agrario Nacional un total de 337 y, a los juzgados agrarios un total de 2.797 causas,

casi resueltas en su totalidad, demostrando la inexistencia de la retardación de justicia campeante en otras instancias del poder judicial.

2.3. Composición

El Tribunal Agrario Nacional y los juzgados agrarios, son las instancias que componen la Judicatura agraria según el Art. 32 de la Ley 1715. El Tribunal Agrario Nacional es el más alto tribunal de justicia agraria, dividido en dos Salas cada una con tres Vocales y con sede en la ciudad de Sucre.

a. Tribunal Agrario Nacional

El Tribunal Agrario Nacional, según el Art. 33 de la Ley 1715, tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República. A su vez, el Art. 36 establece las competencias de sus Salas.

b. Juzgados agrarios

Los jueces agrarios tienen jurisdicción y competencia en una o varias provincias de su distrito judicial y, sus competencias se hallan establecidas por el Art. 39. Conforme llegó a establecer el Tribunal Agrario Nacional, los jueces agrarios solo tenían competencia para conocer acciones reales sobre la propiedad y la posesión agrarias y, no así para conocer acciones personales ni mixtas.

2.4. La Ley 3545 y modificaciones a la Judicatura Agraria

La Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, introdujo cambios a la Ley 1715 referidas al proceso de saneamiento de la propiedad rural, a los regímenes de reversión y expropiación de tierras y especialmente al régimen de función social y económico-social enmarcados en el principio de desarrollo sostenible. Asimismo, relacionadas con la **ampliación de competencias** de la Judicatura Agraria, pues de resolver solo conflictos relacionados con el derecho de propiedad y posesión agrarias, le competiría también solucionar las controversias derivadas de las actividades forestales y de aprovechamiento de aguas, tal cual establece el Art. 17, que sustituye el Art. 30 de la 1715. Asimismo, el Art. 18 implementa los juzgados itinerantes dentro de su competencia territorial, aspecto que a la fecha no ha sido establecida debido principalmente a la falta de recursos económicos y la inexistencia de la infraestructura necesaria en los lugares donde los juzgados agrarios tienen asignada su competencia territorial.

a. **Modificaciones al Tribunal Agrario Nacional**

La Ley 3545 a través del Art. 19, amplía el número de Vocales a un número de diez incluido su presidente, divididos en tres salas, cada una con tres vocales y; que tampoco ha sido implementada pese a la convocatoria efectuada y sobre todo debido fundamentalmente a la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, que en su art. 188 – I establece que las magistradas y magistrados del Tribunal Agroambiental serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal.

El Art. 20 complementa el Art. 35 de la Ley 1715, ampliando las atribuciones del Tribunal Agrario Nacional para crear juzgados agrarios y determinar el asiento y competencia territorial de los mismos; además, para conocer y resolver los recursos extraordinarios de revisión de sentencias ejecutoriadas en el proceso oral agrario, atribución hasta entonces no establecida expresamente para las Salas del Tribunal Agrario.

Por el Art. 21, se amplía las competencias de las salas agrarias para conocer procesos contencioso-administrativos, en materia agraria, forestal y de aguas, ya que antes solo se circunscribía al conocimiento y resolución de este tipo de procesos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarias. Finalmente, a través del Art. 22 se sustituye el numeral 2 del Parágrafo I del Art. 37 de la 1715 y, establece requisitos para ser vocal del Tribunal Agrario Nacional.

b. **Modificación de competencias de los jueces agrarios**

Mediante el Art. 23 de la Ley 3545, se sustituyen los Numerales 7 y 8 del parágrafo I del Art. 39 y, se determina que los jueces agrarios tienen competencia para conocer interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios, para otorgar tutela sobre la actividad agraria; estableciendo de esta forma que la protección de la posesión de hecho y momentánea ejercida sobre los predios agrarios, se la otorga siempre y cuando los poseedores ejerzan actividad agraria en sus varias modalidades. Del mismo modo, se amplían las competencias de los jueces para conocer y resolver las **acciones personales y mixtas** derivadas de la propiedad, posesión y actividad agraria; situación que ha significado para la judicatura agraria, su consolidación y su separación definitiva de la judicatura ordinaria civil, pues desde entonces, los jueces agrarios vienen conociendo las diferentes acciones de carácter personal y mixta, como vienen a ser las diferentes acciones

relativos a los contratos agrarios, ejecutivos agrarios, nulidades de documentos con antecedente agrario, entre otros, todos emergentes de la propiedad, posesión y actividad agraria.

Sin embargo, el Art. 189 - 1 de la nueva Constitución Política del Estado parece frenar este proceso de consolidación y avance de la Judicatura Agraria, debido a que establece como una de las atribuciones del Tribunal Agroambiental el “Resolver los recursos de casación y nulidad en las acciones reales agrarias, forestales, ambientales, de aguas, derecho de uso y aprovechamiento de los recursos 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”. De donde se infiere que la jurisdicción Agroambiental, tendría entre sus competencias únicamente resolver cuestiones sobre acciones reales y no sobre acciones personales y mixtas establecidas en el Art. 23 – 8 de la Ley 3545; aunque a este respecto habrá que esperar el desarrollo de la referida disposición constitucional en la Ley del Órgano Judicial a ser considerada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Mediante el Art. 41, se incluye el Principio de Función Social y Económico Social en el Art. 76; es decir, entre los principios generales, en virtud del cual la tutela del derecho de propiedad y de la posesión agraria se basa únicamente en el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, que se traduce en el hecho que en la resolución de los conflictos judiciales, los operadores de justicia se enfoquen en el crecimiento económico de la propiedad agraria; es decir, aumentar su productividad, cumpliendo la naturaleza productiva del fundo y con esta su función económica.

Finalmente, mediante la Disposición Transitoria Primera, se establecen limitaciones en el accionar de los jueces agrarios, quienes sólo podrán conocer y resolver las acciones interdictas antes y después del proceso de saneamiento y no durante la sustanciación de este procedimiento de regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria.

2.5. La Jurisdicción Agroambiental en la nueva Constitución Política del Estado

La Constitución Política promulgada en febrero de este año y que viene a ser el nuevo referente del ordenamiento jurídico del país; en relación a la Organización del Estado, además de mantener los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque con los denominativos de órganos, agrega el Electoral. Respecto al Órgano Judicial, el Art. 179 establece que la función judicial es única, pero reconoce diferentes jurisdicciones y, así determina que **la jurisdicción ordinaria** se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales departamentales de Justicia, los tribunales de sentencia y los

jueces. **La jurisdicción agroambiental** por el Tribunal y jueces agroambientales; **la jurisdicción indígena originaria campesina** por sus propias autoridades y, **las jurisdicciones especializadas**, como **la jurisdicción militar** establecida en el Art. 180 y **la jurisdicción laboral** en el Art. 50. El **Consejo de la Magistratura** es parte del Órgano Judicial y responsable de las funciones disciplinarias y administrativas de la jurisdicción ordinaria y agroambiental y de las jurisdicciones especializadas; funciones que en el caso de la jurisdicción indígena originaria campesina se efectuará en base a sus propias normas.

La **Justicia Constitucional** se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional y vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

La nueva Constitución reconoce dos jurisdicciones especiales en el sistema de justicia boliviana: la agroambiental y la indígena. La jurisdicción agroambiental sustituye a la Judicatura Agraria creada por la Ley 1715 y la constitucionaliza. Se halla compuesta por el Tribunal Agroambiental y los jueces agroambientales, que sustituirán al Tribunal Agrario Nacional y a los actuales jueces agrarios. El Art. 186 determina que el Tribunal Agroambiental es el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental y que se rige en particular por los principios de función social, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad y que no sólo resolverá disputas sobre la tierra, sino también acciones y recursos relacionados con los daños al medio ambiente y los recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad, aspectos sobre los cuales la judicatura agraria no tenía competencia en la ley 1715, aunque a través de la Ley 3545, ya se incorporaron competencias respecto a la actividad forestal y aprovechamiento de aguas; empero no eran suficientes para que la judicatura aún vigente pueda conocer y resolver casos relacionados con acciones que ponían en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies y animales, así como las reservas forestales y territorios de pueblos indígena originario campesinos; conflictos que a partir de la nueva Constitución sí serán de competencia de la judicatura agroambiental, tal cual se infiere del Art. 188.

Una gran conquista de la nueva justicia agroambiental, es que a partir de su puesta en vigencia, funcionará de manera independiente del Tribunal Supremo de Justicia; lo que no ocurre actualmente, pues los miembros del Tribunal Agrario Nacional son elegidos por la Corte Suprema y, por ello se consideraba parte de la misma y ubicada aún nivel jerárquico inferior. Lo expuesto, permite inferir que la Judicatura Agraria es una de las instituciones mas beneficiadas de este proceso constituyente, puesto que ahora será una jurisdicción especializada, independiente del Tribunal Supremo de Justicia y con competencias ampliadas más allá de la simple actividad agraria. Pese a estos avances, en el Capítulo Noveno relativo a la tierra y territorio, concretamente en el Art. 397 - I establece que las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la

propiedad; lo que implica que en los hechos, sigue considerándose que la propiedad agraria no tiene como exigencia cumplir una función ambiental.

3. El proceso oral agrario

3.1. Antecedentes

Siguiendo la tendencia a la oralidad, Bolivia también viene implementando gradualmente este sistema procesal, ya que después del proceso oral agrario instituido por la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, se ha implementado además en el campo familiar mediante la Ley 1760 de 28 de febrero de 1997, donde se tienen los juicios sumarios de petición de asistencia familiar. Del mismo modo, en materia penal el “nuevo” Código de Procedimiento Penal aprobada mediante Ley No. 1970 de 25 de marzo de 1999, estructura el juicio oral. Mucho antes en el campo constitucional, teníamos los recursos de Habeas Corpus, Amparo Constitucional y el Habeas Data, todos caracterizados por ser recursos extraordinarios de tramitación especial y sumarísima.

La desventaja del proceso oral agrario, pese a ser uno de los pioneros de la oralidad, ha sido su tardía implementación y ello debido principalmente a la falta de asignación de un Presupuesto adecuado y la ausencia de una magistratura dispuesta a aplicar los nuevos principios para hacer frente al cambio. La introducción de la oralidad no es nada fácil, más aún en un país con una tradición milenaria de escritura, donde cambiar los hábitos de quienes han de aplicarlas exige crear las condiciones objetivas apropiadas para impulsarla.

Ahora bien, el proceso oral agrario implementado por la Ley 1715, no es proceso oral puro como tal, pues la doctrina y la experiencia demuestran la imposibilidad práctica de configurar un procedimiento de manera totalmente oral o escrita. En otras palabras - como señala Collazos Marisol- no se trata de establecer exclusividades sino prevalecimientos; es decir, del predominio de uno sobre el otro, pues en materia procesal ni la oralidad puede prescindir de la escritura ni la escritura de la oralidad. De ahí que el proceso oral agrario es un proceso mixto en el que predomina la oralidad como una de sus principales características, vale decir, que durante la sustanciación del proceso predominan los actos procesales hablados sobre lo escrito, como medio de expresión y comunicación entre los diferentes sujetos que intervienen en el proceso; sin embargo, el predominio del acto procesal oral no puede impedir la existencia de actos escritos, sea cual fuere el contenido de éstos.

Bajo esta configuración del proceso oral agrario vigente en la judicatura agraria, se puede concluir que en Bolivia no existe antecedente del proceso oral agrario, ya que como señalamos, la judicatura agraria implementada por el Decreto Ley 3464 de

Reforma Agraria de 1953, era mas bien un órgano de jurisdicción netamente administrativa debido a su dependencia del Poder Ejecutivo, en cuyo procedimiento predominaba la escritura como medio de comunicación entre las partes; de modo tal, que la oralidad en materia agraria es primigenia, sin antecedente previo en el país de uno similar en la materia.

3.2. Fases del proceso oral agrario

Para impartir la justicia agraria, la ley 1715 establece un único procedimiento que se caracteriza por tratarse de un proceso elemental, simple, sumario; regido por los principios de oralidad, publicidad, igualdad e inmediatez; entre otros, el cual se desarrolla en tres actos como son: **demanda, audiencia y sentencia**; contenidos en los Arts. 79 al 86 y, que hacen referencia a los actos procesales de la demanda, contestación, reconvencción, audiencia, su desarrollo y sentencia, actos que permiten establecer que el proceso oral agrario se halla constituido por tres etapas o fases, que son:

- a. **Fase inicial o escrita**, que comprende los actos procesales de la demanda, contestación, reconvencción, responde a esta; instituidos en los Arts. 79, 80 y 81 de la Ley 1715 y, que viene a ser la parte escrita.
- b. **Fase oral**, que comprende el juicio oral propiamente dicho o la audiencia de derecho, donde se desarrollan las actividades procesales establecidas por el Art. 83 y, en donde se encuentran y aplican la mayoría de sus principios.
- c. **Fase conclusiva**, que conforme al Art. 86, comprende la sentencia dictada en audiencia sin necesidad de alegatos de las partes.

3.3. Principios generales de la administración de justicia agraria

La justicia agraria se regula con base en los principios generales del derecho procesal y, esencialmente en aquellos que responden a las peculiares necesidades de esta justicia especializada. Estos principios que gobiernan el procedimiento agrario conforme el Art. 76 de la Ley 1715, son la oralidad, intermediación, concentración, dirección, gratuidad, Publicidad, especialidad, competencia, responsabilidad, servicio a la sociedad, celeridad, defensa, integralidad, eventualidad, la Función Social y Económico-Social, éste último, incluido por el Art. 41 de la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006.

Entre los mencionados principios, es posible distinguir los principios de carácter ético y los principios prácticos; empero, no corresponde ahondar en ello por la naturaleza del estudio. Asimismo, si bien es cierto que la totalidad de los principios son trascendentales; sin embargo, profundizaré en el análisis del Principio de la Función Social y Económico-Social, por guardar una relación estrecha con el tema planteado.

3.4. Alcances del principio de la función social y económico-social y su aplicación en la resolución de conflictos

La Constitución Política del Estado de 1967, no da un concepto de lo que debe entenderse por función social; sino que se limita a señalar lo que ella comprende, esto es que no sea perjudicial al interés colectivo y a la utilidad pública; de modo que, la propiedad no solo funda un derecho, sino que también genera deberes; ello en contraste con aquella visión individualista de la propiedad, arbitraria e ilimitada, que se tuvo en el ordenamiento jurídico boliviano anterior a la constitución de 1938, que fue la que incorporó por primera vez en el ordenamiento jurídico el concepto de la función social.

El Art. 2 de la Ley 3545, sí instituye este concepto referido específicamente a la propiedad agraria y, determinando además que “el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra”. A través de esta función, se buscó el respeto de los derechos de los miembros de la sociedad, así como se pretendía darle a la propiedad un uso que beneficie a toda la colectividad, atenuando los derechos individuales y esa concepción arbitraria e ilimitada de la propiedad.

Respecto a la Función Económico-Social, la Constitución de 1967, tampoco define qué debe entenderse por ella y en el Art. 169 solo establece que **la mediana propiedad y la empresa agropecuaria** gozan de la protección del Estado en tanto cumplan la función económico-social, de acuerdo con los planes de desarrollo. Es el Art. 2 – II de la Ley 1715, que define este concepto al establecer que “La Función Económico-Social en materia agraria, establecida por el artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”.

El párrafo III de la Ley 3545 determina que la función económico-social es un concepto integral, que comprende áreas efectivamente aprovechadas, de descanso,

servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento, que no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario.

El Art. 393 de la nueva Constitución determina que el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social y, el Art. 394 clasifica a la **propiedad agraria individual** en **pequeña, mediana y empresarial**, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. A su vez, el Art. 397 al establecer que para **salvaguardar su derecho**, las propiedades deben cumplir con la función social o con la función económica social, define estos dos institutos y determina en su párrafo I que **la función social** se entenderá como el **aprovechamiento sustentable** de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el Párrafo II establece que **la función económica social** debe entenderse como el **empleo sustentable** de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y de su propietario; de donde se colige que:

- a. El ordenamiento jurídico del país referente a la propiedad agraria, ha adoptado o establecido funciones diferenciadas; es decir, al principio clásico de la **función social de la propiedad**, establecida en la Constitución de 1938, se ha introducido la variable o **la función económico-social** en la Constitución de 1961, como una exigencia para conservar la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, que se ha mantenido intacta en la Constitución de 1967 y sus reformas introducidas hasta el año 2005. La Constitución del 2009, incorpora la **variable ambiental** mediante los Arts. 33 y 342, aunque contradictoriamente, el Capítulo Noveno de Tierra y Territorio, tanto en el Art. 393 como el 397, impone como exigencia para conservar dicha propiedad, únicamente la función social y la función económica social, dando a entender que la propiedad agraria no tiene la exigencia de cumplir la función ambiental.
- b. Que la función económica social de la propiedad agraria, tal como se encuentra concebida por la nueva Constitución y la Ley 1715 aún vigente, implica sobre todo el aumento de la productividad de la tierra, donde el dueño de un terreno se ve compelido a cultivar si o si el predio a fin de evitar la reversión al Estado, sin importar si en ese proceso, contamina o degrada su entorno y produce bienes contaminantes y contaminados; actividad que hoy en día parece algo normal, sobre todo en el oriente del país.
- c. Esta realidad impide que los operadores de justicia agraria, no consideren la variable de la función ambiental de la propiedad agraria en la resolución de los conflictos agrarios y, ello es evidente pese a la inclusión del principio de la

función social y función económico-social entre los principios generales de la administración de justicia agraria ya en el año 2006. Esta situación implica que los juzgadores no confieran un valor predominante a la conservación y uso sostenible de la propiedad agraria a momento de aplicar e interpretar la normativa, pese a su constitucionalización.

- d. Que no es evidente que en el marco de la ley 1715, la función ambiental de la propiedad agraria, se encuentre implícita en la función económica social como se sostiene; pues de ser así, el proceso constituyente no habría procedido a su constitucionalización, aunque no específicamente en lo referente a la propiedad agraria.

A este respecto, la revisión y análisis de los causas o procesos agrarios sustanciados ante las Salas del Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios de Cochabamba, demuestran que -antes y después de la inclusión del principio de la Función Social y la Función Económico-Social entre los principios de la administración de justicia agraria- los operadores de justicia agraria, no consideraron ni consideran la variable de la función ambiental de la propiedad agraria en la resolución de los conflictos agrarios sometidos a su conocimiento, así establecen los autos nacionales y las sentencias emitidas del 2006 a la fecha.

4. Necesidad de incorporar el principio de la función ambiental de la propiedad entre los principios generales de la administración de justicia agraria

4.1. El principio de la función ambiental de la propiedad agraria

Como Señala Zeledón, el derecho de finales del Siglo XX y principios del XXI se encuentra fuertemente impregnado por una nueva ética, por nuevos valores, como consecuencia de las respuestas planteadas por la conciencia internacional de las naciones, donde los derechos humanos deben cobrar vida dentro del orden jurídico para la creación de una Sociedad global mas humana, solidaria y en paz. En este orden, el Derecho en general, con una marcada influencia humanista, presenta una evolución en varias dimensiones, una de ellas constituye la dimensión para combatir la degradación de la naturaleza, pues surge con una energía sin precedentes, el fenómeno de la protección del ambiente, y la garantía como derecho fundamental de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para garantizar la sobrevivencia del ser humano en el planeta.

La vertiginosidad jurídica del tema ambiental ha producido transformaciones profundas en el campo del derecho, tal es así que, en tan poco tiempo se ha producido una formación y desarrollo impresionantes y, debido principalmente a que el ambiente es un

derecho transversal, pues sus valores, principios y normas, contenidos tanto en instrumentos internacionales como la legislación interna de los Estados, a decir de Peña Chacón nutren e impregnan el entero ordenamiento jurídico; es decir, que su escala de valores llega a influir inevitablemente en la totalidad de las ramas de las ciencias jurídicas, que hoy en día, se habla de la función ambiental de la propiedad, del instituto de la posesión ambiental y de un nuevo tipo de servidumbres denominadas ambientales.

Estos cambios debido al impacto del ambiente se han hecho más evidentes desde 1972 a la fecha, pues su origen puede situarse en dos documentos de las Naciones Unidas, como son: La Declaración de Estocolmo de 1972 y, la Carta de la Naturaleza de 1982; empero, se considera que el apogeo se halla constituido por los documentos aprobados en la célebre Cumbre de Río de 1992 y la Declaración de Johannesburgo del año 2002.

Como sostiene Zeledón, “El resultado inmediato ha sido la aparición del “derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, que constituye uno de los derechos humanos de solidaridad, de la tercera generación, pues los beneficios que derivan de ellos cubren a toda la colectividad y no solo a individuos en particular; dicho de otro modo, están concebidos para los pueblos, grupos sociales e individuos, ya que tienen por objeto bienes jurídicos que pertenecen al género humano, a la humanidad como tal, entendiéndose por esta, no solo a las generaciones presentes sino que también a las futuras, o sea, aquellos que no han nacido y que por tanto, aún no forman parte de la humanidad actual; por lo que, al tratarse de derechos colectivos no pueden ser monopolizados o apropiados por sujetos individuales, pues pertenecen al género humano como un todo.

En este contexto, considerando que el derecho al ambiente como parte de los derechos humanos de la tercera generación, contiene principios, valores y normas que impregnan y modifican el entero ordenamiento jurídico; el instituto de la propiedad no se encuentra al margen de dicha revolución jurídica en los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados, tal es así que como consecuencia de este fenómeno, hoy en día dentro de la economía jurídica de algunos países, se tiene contemplada además de la función económica-social de la propiedad, la función ambiental, que implica la existencia de limitaciones y restricciones a la propiedad, con el fin de garantizar a la colectividad, el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, armonizando el interés propio del particular con el interés de la colectividad.

En armonía con esta evolución y cambio del derecho, países como Brasil, Colombia, Ecuador y Costa Rica entre otros, considerando que el cumplimiento de la función económico-social de la propiedad agraria trae como consecuencia la degradación del medio ambiente, comenzaron a incorporar en sus legislaciones, restricciones y limitaciones a la propiedad agraria privada, estableciendo la función ambiental. La incorporación de esta función en los países mencionados, se halla contemplada en el nivel más alto del ordenamiento jurídico, como viene a ser la Constitución Política del

Estado; en algunos casos como parte de la FES y, en otras, como una función autónoma.

Bolivia, ha seguido con esta tendencia de la constitucionalización del tema ambiental, pues la nueva Constitución Política del Estado (2009), introduce la variable ambiental en el ordenamiento jurídico del país, como un derecho fundamental de las personas y como un deber del Estado y de la población, tal cual se desprende de los Arts. 33 y 342. Sin embargo, pese a este avance, en lo referente a la propiedad agraria solo contempla la exigencia del cumplimiento de la función económica social para su conservación; adoptando la concepción de la función ambiental autónoma, pues no se encuentra como una exigencia para la propiedad agraria y no tiene aún una implementación efectiva en la resolución de conflictos agrarios, debido a que:

- La judicatura agraria aún vigente se rige por los preceptos de la CPE de 1967 y, no tiene competencia para conocer temas ambientales, pues sus competencias se limitan a lo establecido por el Art. 39 – I de la Ley 1715; además que su sustanciación y resolución se rigen aún por los principios generales establecidos por el Art. 76, entre ellos, el principio de la función social y económico-social.
- El principio de la función social y económico-social de la propiedad, que se orienta, sobre todo, hacia el carácter productivo del bien, sin tomar en cuenta las nuevas exigencias sociales que reclaman el disfrute y el uso racional del medio ambiente, es insuficiente para garantizar a la sociedad el goce de un derecho sano y ecológicamente equilibrado y, consiguientemente, ello implica que los operadores de justicia agraria, no consideren por ahora la variable de la función ambiental de la propiedad agraria en la resolución de los conflictos agrarios sometidos a su conocimiento, que permita a los propietarios y poseedores agrarios, además de obtener un beneficio económico, obtener uno ecológico, es decir, un desarrollo equilibrado y consecuente con la naturaleza.
- Entretanto se proceda a la implementación de la nueva jurisdicción agroambiental, que se estima por lo menos lleve 2 años, es necesario modificar el Art. 76 de la Ley 1715 e incluir el principio de la función ambiental de la propiedad agraria, que permita que el operador de justicia agraria garantice a la colectividad, el derecho de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, armonizando el interés propio del particular con el interés de la colectividad.
- El ordenamiento jurídico está llamado a tomar las medidas y correctivos necesarios a fin de garantizar el cumplimiento de la función ambiental; de no ser así, la exigencia de la nueva Constitución y la Ley 1715, podrían promover

que los propietarios y poseedores agrarios, con el fin de cumplir la Función Económica Social y de aumentar la productividad de los fundos agrarios para así evitar la reversión, procedan a la sobre explotación de tierras, talen bosques para extender sus actividades agropecuarias, utilicen biocidas que contaminen el entorno y sus propios productos; en fin, abusen de su derecho de propiedad, ejerciendo un uso antisocial del mismo.

Lo expuesto revela la necesidad de incluir la **Función Ambiental** en los principios de la administración de justicia agraria, como un mecanismo que permita que los jueces, no velen únicamente por el carácter productivo de la propiedad, sino también faciliten el disfrute de los bienes ambientales al mayor número de personas armonizando los intereses particulares y el interés público ambiental; muy venido a menos debido a que no existe la construcción de un lineamiento jurisprudencial en la judicatura agraria ni en el Tribunal Constitucional, tendiente a tutelar la función ambiental, así como porque las normas ambientales vigentes, como la Ley 1333 de 27 de abril de 1992, ha tenido problemas de aplicabilidad debido a la ausencia de una política educativa e informativa en materia ambiental; pues la mayor parte de la población desconoce el tema, la educación formal e informal presentan deficiencias, y la educación superior no se ha integrado adecuadamente a los requerimientos nacionales; por lo que, la participación ciudadana es baja.

4.2. Propuesta de reforma de la Ley 1715

Se incluye el Principio de la función Ambiental en el Art. 76 de la Ley 1715, de la siguiente manera: **PRINCIPIO DE LA FUNCIÓN AMBIENTAL**, en virtud del cual las limitaciones legales deben orientarse hacia la garantía de un derecho sano y ecológicamente equilibrado, de manera que la producción se oriente a la vez hacia el desarrollo sostenible, conforme establecen los Arts. 33 y 342 de la Constitución Política del Estado.

5. Conclusiones

- Bolivia a través de sus diferentes constituciones, ha venido imponiendo limitaciones y obligaciones al derecho a la propiedad de manera gradual y, además, asignando funciones diferenciadas a la propiedad privada individual y colectiva.

- La judicatura Agraria aún no considera en sus resoluciones la función ambiental, situación que contribuye a que los propietarios y poseedores agrarios, procedan a la degradación y sobreexplotación de la tierra.
- La Función Ambiental es un mecanismo que permite a los operadores de justicia agraria, no velar únicamente por el carácter productivo de la propiedad, sino a la par garantizar a la sociedad un ambiente sano.

Bibliografía

COLLAZOS, Marisol. Los Principios del Procedimiento. Documento en línea: <http://www.marisolcollazos.es/procesal-penal/Montero-21.pdf>. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2009

MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, VICEMINISTERIO DE TIERRAS, INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. “Ley No. 1715 modificada por la Ley No. 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento”. Ed. Presencia. La Paz –Bolivia. 2007. Pág. 9.

MIRANDA TERÁN, Esteban. (2004). “Guía de Procedimientos de la Judicatura Agraria”. Sucre - Bolivia: Ed. IMAG. 2004.

PAVÓ ACOSTA, Rolando. “Hacia una reforma posible de la impartición de justicia en materia agraria en Cuba”. http://www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?Accion=VerArticulo&NombreSeccion=Notas%20de%20c%C3%83%C2%A1tedra%20universitaria&aid=27929&pub_id=99. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2009.

PEÑA CHACÓN, Mario.”La transversalidad del derecho ambiental y su influencia sobre el instituto de la propiedad y otros derechos reales”. Documento en línea: http://www.ciberjure.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1009&Itemid=9. Fecha de consulta: 25 de diciembre de 2008.

PODER LEGISLATIVO DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA. Ley 1715 “Servicio Nacional de Reforma Agraria”. Gaceta Oficial 5 de diciembre de 2006. La Paz. Bolivia.

SALINAS MARIACA, Ramón. “Las Constituciones de Bolivia. Imp. Talleres – Escuela de Artes Gráficas del Colegio don Bosco”. La Paz – Bolivia. 1989. Pág. 119.

TRIBUNAL AGRARIO NACIONAL. “Informe anual de Labores”. Sucre-Bolivia. Ed. Judicial. 2008.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. "Constitución Política del Estado. Ley del Tribunal Constitucional. El aporte del Tribunal Constitucional al fortalecimiento del Estado de Derecho y la Democracia". Ed. Tribunal Constitucional. Sucre-Bolivia. 2006.

ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. "Derechos Humanos, Justicia Ambiental y el Rol del Derecho". Documento en línea: [http: www.unep.org/org/dpdl/symposium/Documents/Country_papers/COSTA_RICA.doc](http://www.unep.org/org/dpdl/symposium/Documents/Country_papers/COSTA_RICA.doc). Fecha de consulta: 25 de abril de 2008.