

De la Judicatura Agraria a la Jurisdicción Agroambiental

Dr. Rufo Nivardo Vásquez Mercado

Mediante la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, se creó la Judicatura Agraria como el órgano encargado de la administración de justicia agraria, compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los Jueces Agrarios, tal cual establece el Art. 32 de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Durante su vigencia de alrededor de una década, la judicatura agraria ha transitado por dos etapas o fases^[1]:

Primera etapa: 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 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 instituía el Art. 175 de la Constitución de 1967, entonces vigente.

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, procurando lograr la mayor eficiencia en la atención de los conflictos agrarios, a fin de evitar la demora o el error, que traen como lógica consecuencia la improductividad o deficiente aprovechamiento de la tierra, daños o pérdidas a las producciones y cosechas, entre otras.

En esta etapa, la judicatura agraria comenzó asumiendo sus competencias, pero con una serie de deficiencias propias de una nueva jurisdicción, pues hubieron errores sobre todo en la aplicación del procedimiento establecido para el proceso oral agrario y, en la configuración y alcances de cada una de las acciones de competencia tanto del tribunal Agrario como de los diferentes juzgados agrarios; a ello se debe el elevado número de sentencias anuladas así como la interposición de recursos constitucionales con el afán de lograr el

respeto de los derechos y garantías constitucionales vulneradas en la tramitación de los procesos agrarios.

Estos errores de procedimiento y las limitaciones y debilidades de la judicatura agraria, a se debieron fundamentalmente a los siguientes factores:

- **La inexistencia de un procedimiento propio**, que no permitió la consolidación de una jurisdicción especializada agraria con reglas de procedimiento propias, pues para la sustanciación del proceso agrario, se recurría y aún se recurre al procedimiento civil en virtud a la supletoriedad establecida en el Art. 78 de la Ley 1715. Este vacío constituyó 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.

- **Jurisdicción y Competencia restringida**, pues la judicatura agraria durante esta etapa 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 no sobreexploten o degraden el recurso tierra.

- **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 ni 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 de Justicia, que planteó esta posibilidad ante la Asamblea Constituyente.

Segunda etapa: La Judicatura Agraria en el marco de Ley 3545

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, además de resolver conflictos relacionados con el derecho de propiedad y posesión agrarias, lo haría también las controversias derivadas de las actividades forestales y de aprovechamiento de aguas, tal cual establece el Art. 17 de la Ley 3545 que sustituye el Art. 30 de la 1715. Asimismo, el Art. 18 implementa los juzgados itinerantes dentro de su competencia territorial, que a la fecha no se encuentran en funcionamiento, 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.

Modificaciones al Tribunal Agrario Nacional

La Ley 3545 a través del Art. 19, amplió el número de Vocales a un número de diez incluido su presidente, divididos en tres salas, cada una con tres vocales y; que debido a varios factores, la tercera Sala no pudo ser implementada pese a la convocatoria efectuada.

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.

Mediante 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, entre las cuales resalta la exigencia del ejercicio con ética e idoneidad la profesión de abogado, la judicatura o la cátedra universitaria durante siete años, en materia agraria, cuando el numeral sustituido solo exigía seis años.

Modificación de competencias de los jueces agrarios

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, sea esta animal o vegetal. Del mismo modo, se amplían las competencias para conocer y resolver las acciones personales y mixtas; 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 los diferentes contratos agrarios emergentes de la actividad agraria, los ejecutivos agrarios, las nulidades de documentos con antecedente agrario, entre otros.

A través del Art. 41, se incluye el Principio de Función Social y Económico-Social en el Art. 76 de la Ley 1715; es decir, entre los principios generales de la administración de justicia agraria, 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 Económica Social, que se traduce en el hecho que en la resolución de los conflictos judiciales, los operadores de justicia se enfoquen únicamente 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 podían 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.

Jurisdicción agroambiental

Siguiendo la tendencia de algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, que poseen dentro de su ordenamiento jurídico, la jurisdicción agraria y ambiental; Bolivia a través de la Nueva Constitución Política del Estado, crea la jurisdicción agroambiental sustituyendo a la Judicatura Agraria creada por la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996, que a la vez instituyó por primera vez en la historia del país, la existencia de tribunales agrarios y un procedimiento de naturaleza judicial para dirimir las controversias agrarias, en sustitución a la anterior jurisdicción administrativa creada por el Decreto Ley No. 3464 de 2 de agosto de 1953. La implementación de la jurisdicción Agroambiental ha sido uno de los grandes avances del proceso constituyente que ha vivido el país; toda vez que ahora, esta nueva jurisdicción compuesta por el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales se constituyen en una jurisdicción especializada, independiente del Tribunal Supremo de Justicia y con competencias ampliadas más allá de la simple actividad agraria; competencias que permitirán reducir sin duda alguna, las actividades humanas altamente depredadoras como ser la tala clandestina e indiscriminada, quema de bosques y selvas y manejo de agua, así como la producción de bienes contaminantes y contaminados; vale decir, que la jurisdicción agroambiental se constituirá en un mecanismo que permitirá que los Magistrados, Magistradas, jueces y juezas agroambientales, 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, de manera que la producción se oriente a la vez hacia el desarrollo sostenible, conforme establecen los artículos 33 y 342 de la Constitución Política del Estado, puesto que estos servidores judiciales no se limitarán únicamente a resolver 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 corresponde destacar que 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 agraria 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 ahora si forman parte de las

competencias de los órganos que conforman lo que es la jurisdicción agroambiental; competencias que sin duda, les han sido asignadas o establecidas reconociendo, por una parte, el nacimiento de la nueva agricultura en función del ambiente, que tiene como finalidad que los propietarios o poseedores agrarios no sobreexploten o degraden el recurso tierra y, por otra, comprendiendo que la agricultura ya pasó a ser una de las actividades más perjudiciales para el medio ambiente, pues la imagen idealizada del agricultor y la concepción de la agricultura como una actividad preservadora del medio natural, ya había sufrido un rápido deterioro y, consiguientemente, exigía de los legisladores la adopción de medidas que vayan en defensa del derecho al medio ambiente, toda vez que, hasta entonces los conflictos sobre el medio ambiente se sustentaban únicamente en la vía administrativa, con resultados para nada positivos.

La nueva jurisdicción agroambiental, conforme se desprende de la Segunda Parte, Título III de la Constitución Política del Estado, es parte del Órgano Judicial y, su función se ejerce conjuntamente la jurisdicción ordinaria, las jurisdicciones especializadas y la jurisdicción indígena originaria campesina. Se relaciona con estas jurisdicciones sobre la base de la coordinación y cooperación. Esta nueva jurisdicción, desempeña una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; siempre y cuando no sean de competencia de autoridades administrativas.

La Jurisdicción Agroambiental, además de los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos establecidos por el artículo 178 – I de la Constitución Política del Estado para el Órgano Judicial, así como los establecidos por el Art. 3 de la Ley del Poder Judicial, se rige por los siguientes principios determinados en el Art. 132^[iii]:

1. **Función Social.** Por el que prevalecen el interés de la sociedad, de la Madre Tierra y del respeto a los derechos humanos sobre toda actividad de uso o aprovechamiento de la tierra, los recursos naturales y la biodiversidad, y cualquier actividad que ocasione impacto al medioambiente.
2. **Integralidad.** Entendida como la interrelación de las dimensiones jurídicas, culturales, históricas, sociales, económicas, ambientales y ecológicas, aplicadas al caso concreto.
3. **Inmediación.** Que determina la presencia directa e ininterrumpida de los jueces durante toda la tramitación del proceso asegurando la convicción plena y oportuna del juzgador, mediante la relación directa con las partes y los hechos.
4. **Sustentabilidad.** Que promueve la unidad y armonía entre la naturaleza y la cultura, garantizando su reproducción perdurable, en el marco del Vivir Bien.

5. **Interculturalidad.** Que asegura la convivencia de distintas formas culturales en el acceso, uso y aprovechamiento sustentable de la tierra, los recursos naturales y la biodiversidad.
6. **Precautorio.** Que obliga a evitar y prevenir, de manera oportuna, eficaz y eficiente, daños al medioambiente, la biodiversidad, la salud humana y a los valores culturales intangibles, sin que el juzgador pueda omitir o postergar el cumplimiento de esta obligación alegando la falta de certeza científica.
7. **Responsabilidad Ambiental.** Que obliga a una amplia, efectiva y plena reparación de los daños causados al medioambiente y la naturaleza, sin interesar la condición del responsable.
8. **Equidad y Justicia Social.** Que hace prevalecer el interés y derechos del más débil y vulnerable con el fin de erradicar las desigualdades sociales y económicas existentes.
9. **Imprescriptibilidad.** Que impide la extinción de la responsabilidad por los daños causados a la naturaleza y el medio ambiente por el transcurso del tiempo.
10. **Defensa de los Derechos de la Madre Tierra.** Obliga a una amplia defensa integral de los derechos a la vida, la resiliencia y la regeneración de la biodiversidad en todas sus dimensiones.

La jurisdicción agroambiental se ejerce a través de:

1. **El Tribunal Agroambiental;** con sede de sus funciones en la ciudad de Sucre y, tal cual determina el Art. 186 de la Constitución Política del Estado, es el máximo tribunal especializado de la jurisdicción agroambiental, que se rige por los principios de función social, integralidad, inmediatez, sustentabilidad e interculturalidad y, cuya jurisdicción y competencia se extiende a todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.
2. **Los Juzgados Agroambientales,** son iguales en jerarquía y ejercen competencia conforme con la ley, y cuya organización es atribución del Tribunal Agroambiental, tal cual establece el Art. 189 – 4 de la Constitución.

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 ocurría anteriormente, pues los miembros del Tribunal Agrario Nacional eran elegidos por la Corte Suprema y, por ello se consideraba parte de la misma y ubicada aún nivel jerárquico inferior, situación que se modificó en la nueva Constitución, ya que ahora, ambas jurisdicciones gozan de igual jerarquía.

[i] VASQUEZ MERCADO, Rufo Nivardo. NECESIDAD DE INCORPORAR EL PRINCIPIO DE LA FUNCIÓN AMBIENTAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA. En Análisis y Comentarios Jurídicos. Revista del Instituto de la Judicatura de Bolivia. No. 6. Agosto 2009. Pág.

[ii] Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia: Ley 025 “Ley del Órgano Judicial”. Gaceta Oficial. Junio 2010. La Paz. Bolivia.