



Ministerio Público  
de la Defensa  
República Argentina



## Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....  
Litigio estratégico en materia ambiental.  
A 15 años del fallo "Mendoza" de la CSJN



*Revista del Ministerio Público de la  
Defensa de la Nación N°18. Diciembre 2023*

*Editora:*

*Stella Maris Martínez*

*Directora:*

*Julieta Di Corleto*

*Escriben:*

*Mariel Acosta*

*Marina del Sol Alvarellos*

*Catalina Asiain*

*Livia Barbosa Giurizzatto*

*Cecilia Calderón*

*Agustin Cavana*

*Pablo Damián Colmegna*

*Raymundo Cordero García*

*María Mercedes Crespi*

*Ana Di Pangraccio*

*María Eugenia Di Paola*

*Nicolás Escandar*

*Luigi Ferrajoli*

*Leonardo Filippini*

*Luciano Furtado Loubet*

*Pilar Garcia*

*Agustín Garone*

*Alejo J. Giles*

*Mariano Gutierrez*

*Catalina Highton*

*Camila Jorge*

*Ana Lanziani*

*Romina Alicia Magnano*

*Catalina Marino*

*Andrés Martínez-Moscoso*

*Andreea Parvu*

*João Onofre Pereira Pinto*

*Teresita Rossetto*

*Julieta Rossi*

*Laura Royo*

*Diana Rucavado*

*Virginia Saucedo*

*Fernando Silva Bernardes*

*Sebastián Ernesto Tedeschi*

*Elva Terceros Cuellar*

*Romina Tuliano Conde*

*Pablo Vitale*

*Coordinación de contenido:*

*Fiorella Cesa y Florencia Molina Chávez  
(Escuela de la Defensa Pública)*

*Mariel Acosta Magdalena y Mariano H.  
Gutiérrez (Equipo de Trabajo Río Matanza  
Riachuelo)*

*Coordinación editorial:*

*Secretaría General de Coordinación - Coor-  
dinación de Comunicación Institucional,  
Prensa y Relaciones con la Comunidad*

*Edición y relevamiento cartográfico: Pilar*

*García (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Producción, realización y edición de entrevistas*

*audiovisuales: Miguel Chelabian y Agustín*

*Garone (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)*

*Edición:*

*Gabriel Herz*

*Diseño y diagramación:*

*Subdirección de Comunicación  
Institucional*

*Fotografía de tapa:*

*“Garza sobre una manguera flotante en Vuel-  
ta de Rocha, frente a la Escuela Benito Quin-  
quela Martín” (2014) de Manuel Fernández  
Riachuelos. Muestra colectiva de fotos y video  
– Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo  
(ACUMAR)*

*El contenido y opiniones vertidas en los artí-  
culos de esta revista son de exclusiva respon-  
sabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación  
Defensoría General de la Nación*

*ISSN 2618-4265*

---

## ÍNDICE

---

- LÍNEA EDITORIAL**      7
- 9**      **Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo\***  
*Mariel Acosta Magdalena, Cecilia Calderón y Mariano H. Gutiérrez*
- EXPERIENCIAS NACIONALES**      35
- 37**      **Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo**  
*Agustín Garone, Andreea Parvu y Romina Tuliano Conde*
- 53**      **La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo**  
*Pilar García, Catalina Highton y Teresita Rossetto*
- 71**      **Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina**  
*Ana Di Pangraccio*
- 83**      **La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
*Julieta Rossi y Pablo Damián Colmegna*
- 101**      **El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática**  
*Ana Lanziani y Laura Royo*
- 113**      **Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente**  
*Leonardo Filippini y Agustín Cavana*
- 125**      **La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental**  
*Maria Eugenia Di Paola y Catalina Asiain*
- 145**      **La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental**  
*María Mercedes Crespi*
- 155**      **A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable**  
*Camila Jorge, Catalina Marino, Virginia Saucedo y Pablo Vitale*
- 169**      **Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”**  
*Romina Alicia Magnano*

- 185 La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales**  
*Sebastián Ernesto Tedeschi, Marina del Sol Alvarellos y Alejo J. Giles*

**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 201**

- 203 La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)**  
*Andrés Martínez-Moscoso*
- 219 Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global**  
*Diana Rucavado*
- 233 El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia**  
*Elva Terceros Cuellar*
- 245 Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso**  
*Luciano Furtado Loubet, Lívia Barbosa Giurizzatto, João Onofre Pereira Pinto, Fernando Silva Bernardes y Raymundo Cordero García*

**ENTREVISTA 269**

- 271 “La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”**  
*Entrevista a Luigi Ferrajoli*  
*Por Nicolás Escandar*
- 279 Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo**

# El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia

## Elva Terceros Cuellar

*Master Candidata al Doctorado en el Programa de Derecho Constitucional y Administrativo, unidad de Posgrado y Relaciones Internacionales Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz- Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia. Email. elva.terceros@gmail.com.*

## I. Introducción

El presente artículo expone acerca de las comunidades campesinas y su derecho a la tierra; la titulación a cargo de una entidad administrativa, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); la tutela judicial desde la jurisdicción especializada agroambiental; los principales tipos de procesos; y los mecanismos y dificultades de acceso y conflictos sobre tierras llevados ante la jurisdicción agroambiental.

## II. Las Comunidades y sus formas de organización

Actualmente, se estima que la población rural de Bolivia es de 3.536.614 habitantes, equivalente al 29% de un total estimado de 12.169.501 para la gestión 2023 (Instituto Nacional de Estadística -INE- 2023). El último registro del Censo nacional realizado por el INE (2012) dio cuenta de 19.418 comunidades distribuidas a lo largo del territorio, de las cuales se estima que cerca del 85% son comunidades campesinas.

La Constitución Política del Estado (2009, art. 394) diferencia entre *comunidades indígenas originaria campesinas; comunidades interculturales; comunidades afrobolivianas; y comunidades campesinas*. En el primer caso,

las comunidades indígena originaria campesinas conforman un pueblo indígena originario campesino, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. Tienen derechos desde su identidad, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión (Constitución Política del Estado 2009, arts. 2, 3 y 30). En el segundo caso, las comunidades interculturales se encuentran conformadas por personas de diferentes identidades culturales, ancestrales o no, desplazadas de su lugar de origen al interior del territorio del boliviano. En tercer lugar, las comunidades afrobolivianas están conformadas por aquellas cuyos ancestros llegaron a lo que hoy en día es Bolivia, con derecho a la protección de sus saberes y conocimientos y a la promoción y defensa de sus derechos (Constitución Política del Estado, 2009, art. 3, 100.2 y 218.2). Finalmente, en cuarto lugar, están las comunidades campesinas, sin relación a su origen común precolonial, pero de origen boliviano, compuestas por grupos de personas asociadas por parentesco, identidad cultural, cercanía a sus viviendas, espacios de trabajo o constituidas por intereses comunes. Los miembros de las comunidades mantienen entre sí relaciones mucho más frecuentes que relaciones con personas de otros lugares para la satisfacción de sus necesidades de convivencia social (Decreto Ley N°3464, 1953, art. 122).

La Ley de Reforma Agraria, por su parte, distingue tres clases de comunidades campesinas: i) las de hacienda (50 o más familias sometidas al sistema de latifundio); ii) las agrupadas (que se asocian voluntariamente para obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica); y iii) las comunidades indígenas (compuestas por familias propietarias de un área legalmente reconocida como tierra de *comunidad* o de ocupación tradicional, y regidas por instituciones propias) (Decreto Ley N° 3464, 1953, art. 123). Asimismo, la Ley N°144 define como comunidad, al “conjunto

de familias indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas que comparten territorio, cultura, historia, lengua y están organizadas legítimamente de acuerdo a sus normas y procedimientos propios” (2011, arts. 5.2, 7 y 8).

El Decreto Supremo N°23858 (1994, art. 1.II.b) define a la comunidad campesina, como “la unidad básica de la organización social del ámbito rural, que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales”. Es pertinente relevar que las comunidades campesinas en Bolivia no se definen solo por el hecho de que sus habitantes viven y trabajan en el campo, sino también porque esa forma de vida es articulada a lo colectivo, a lo comunal; sus miembros mantienen lazos de solidaridad, de conciencia en un colectivo social, con un sistema de representación para gestionar su vida en comunidad y representar y demandar la atención de sus necesidades a la administración del Estado y a la sociedad civil.

Las comunidades campesinas ocupan un espacio definido en conjunto como territorio colectivo o de propiedades individuales que pueden tener áreas colectivas o no, y conforman una organización territorial de forma y estructura de origen ancestral o sindical<sup>1</sup>. Los pueblos indígenas u originarios están conformados igualmente en comunidades, pero sus formas de organización son más autóctonas

---

1 La forma de organización sindical campesina fue adoptada después de la guerra del Chaco, que partiendo de la organización tradicional de las comunidades, las reivindicaciones salariales, por tierras y derechos frente a los hacendados (García Linera y otros 2010, 109) o barraqueros, dependiendo la zona geográfica, sumado al desplazamiento de población a zonas de expansión agrícola o extractiva, por la necesidad de mano de obra u ocupación del territorio nacional, como a las tierras bajas (Escárzaga 2011, 131-132).

o adoptadas desde tiempos coloniales, como los cabildos o corregimientos. El sindicato campesino es una organización de predios individuales o de propiedad colectiva, adoptado como comunidad, con el objetivo de acceder a tierras o su titulación, obtener servicios y otros beneficios comunes e internamente para regular la convivencia interna y la gestión y defensa externa.

De lo expuesto, se da cuenta de una diversidad de comunidades que tienen sus propias características y particularidades, que pasan por procesos de transformación y cambio constante como unidades básicas de la organización social del ámbito rural, que se recrean permanentemente según los pisos ecológicos.

## II. a. Marco regulatorio para la protección del derecho a la tierra de las comunidades campesinas

La política general sobre tierras, territorio, distribución, redistribución y su titulación, el control de la administración agraria, el catastro rural, así como el seguimiento del cumplimiento de la función social o económico social, es una competencia privativa y exclusiva del nivel central del Estado (Constitución Política del Estado, 2009, art. 298.I.17 y II.22.29.38), a cargo del Órgano Ejecutivo, a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Este tiene, además, la facultad de promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria (Ley N° 1715, 1996, arts. 3, 18, 66, modificada por la Ley N° 3545, 2006 y el Reglamento agrario).

El INRA, durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria<sup>2</sup>, ha conso-

lidado el derecho propietario a quienes se encontraban ocupando la tierra y cumpliendo la función social o la función económico social, dependiendo el tipo de propiedad<sup>3</sup>. La pertenencia de la tierra incluye: el derecho de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; para las comunidades, además de la consulta previa e informada para la explotación de los recursos no renovables, la aplicación de sus normas propias, administradas por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza; y la obligación del cumplimiento de la función social (Constitución Política del Estado, 2009, arts. 394.III, 403, 307).

Las comunidades tienen derecho a la tierra (individual o colectivamente) y a la función social que la acreditan con el aprovechamiento sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, de acuerdo a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la colectividad, de la o el titular y su familia (Constitución Política del Estado, 2009, art. 397.II y III; Ley N° 1715, 1996, arts. 2 y 41, modificada por la Ley N° 3545, 2006).

---

identificados y la necesidad de la regularización del derecho de propiedad, el reconocimiento del derecho a quienes se encuentren ocupando la tierra legalmente y la distribución y redistribución de tierras, iniciado en 1996, con la puesta en vigencia de la Ley N°1715.

<sup>3</sup> De acuerdo a la zona geográfica, la pequeña propiedad individual puede llegar a hasta 50 ha (zona sub tropical) y a hasta 80 ha (sub zona Chaco) como propiedad agrícola y a 500 ha si es ganadera; y la propiedad comunal o colectiva o comunitaria, hasta donde ocupan o llegan sus necesidades de espacio (Decreto Ley N°3464, 1953, Art. 15 y ss; Decreto Supremo N°29215, 2006, Disposición Transitoria Quinta).

---

<sup>2</sup> Definido a partir de la intervención a las entidades encargadas de la distribución de tierras creadas con la reforma agraria de 1953, por los actos de corrupción

## II. b. El reconocimiento de la propiedad de la tierra a comunidades campesinas producto del saneamiento de tierras en Bolivia

El saneamiento para la regularización de derecho propietario como propiedad colectiva o individual deviene de la decisión de los miembros de la comunidad, ratificando lo colectivo de la ocupación en algunos casos, convirtiendo los títulos *proindivisos* en colectivos o predios individuales, como lo prevé el Reglamento agrario aprobado mediante el Decreto Supremo N°29215 y sus posteriores modificaciones: “[m]ientras dure el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, se garantiza la titulación de comunidades campesinas y colonizadores de manera individual y colectiva, conforme lo decidan sus interesados” (2007, Disposición Transitoria Décima Quinta). La decisión de los titulares es asumida desde sus formas de organización, cultura e identidad, como áreas colectivas, o en su caso, optar por el saneamiento individual, con áreas de uso colectivo, pero sin perder su esencia de comunidad campesina. Según la Constitución Política del Estado (2009, art 397.III): “[...] las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad”.

Para desarrollar el saneamiento de la propiedad agraria, del total de la superficie de 109.858.100 ha en Bolivia, el INRA (2023)<sup>4</sup> identificó como superficie rural sujeta a saneamiento 103.357.538 ha. Como resultado del saneamiento de las 94.105.810 ha., entre 1996 y 2022 fueron identificadas 26.1 millones de ha (28% del total de la superficie saneada) como propiedades comunarias y pequeñas propiedades, y 25.6 millones de ha como tierras comunitarias de origen (TCO)

o territorios indígena originaria campesinos (TIOC) (INRA, 2023) haciendo un total de 51.7 millones de ha (55% colectivas o pequeñas propiedades individuales).

Se evidencia el cambio significativo que hubo en la distribución de tierras a favor de las comunidades y pueblos indígena originario campesinos, comparado con la distribución y reconocimiento desarrollado entre 1953 y 1992, con la reforma agraria. De las 56.4 millones de hectáreas distribuidas, 17.2 millones (30%), lo fueron bajo la figura de solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunaria, y 39.2 millones (68%) se reconocieron como propiedades empresariales y medianas (entre 500 hasta 50.000 hectáreas por beneficiario) (INRA, 2023).

## III. El pluralismo jurídico en Bolivia

La Constitución Política del Estado (2009, art. 1), declara a Bolivia un Estado comunitario e intercultural, fundado en la pluralidad y el pluralismo en los ámbitos jurídico, cultural, lingüístico, etc. En el marco del pluralismo, reconoce 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como a las comunidades en su conformación (Constitución Política del Estado, 2009, arts. 3 y 5).

En el ámbito judicial, determina que la función judicial es única y se ejerce por la jurisdicción ordinaria, agroambiental, la indígena originaria campesina y la justicia constitucional (Constitución Política del Estado, 2009, art. 179), con distribución competencial material dada por la Constitución Política del Estado y la legislación de desarrollo como la Ley del Órgano Judicial y la Ley de Deslinde Competencial. La jurisdicción agroambiental tiene competencias en materia agraria, recursos naturales renovables, biodiversidad, aguas y medio ambiente (Constitución Política del Estado, 2009, art. 189); la jurisdicción indígena originaria campesina, en lo que históri-

<sup>4</sup> 6.500.562 ha corresponden a manchas urbanas.

camente venía conociendo (Ley N°073, 2010, art. 10.1, 11) y es inherente a la esencia de la plurinacionalidad y a su libre determinación (SCP 0764/2014.III.2, 8); y la jurisdicción ordinaria tiene competencias en materia civil, comercial, familiar, niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, laboral y de seguridad social, anticorrupción y penal.

El ejercicio del derecho propietario de la tierra, ante problemas, habilita la vía jurisdiccional para su tutela, tal cometido es competencia de la jurisdicción especializada agroambiental, salvo la distribución interna entre los miembros de comunidades o pueblos indígena originario campesinos titulados colectivamente, que es competencia de las autoridades propias de las comunidades y pueblos indígena originario campesinas.

#### IV. La jurisdicción agroambiental

La jurisdicción agroambiental surgió como “Judicatura Agraria” en 1996, prestando servicios desde el año 2000, con jurisdicción y competencia en materia agraria y ampliada posteriormente a la actividad productiva, forestal y el uso y aprovechamiento de aguas (Ley N°3545, 2006, art. 17). Con las nuevas disposiciones constitucionales, producto del proceso constituyente y el referendo aprobatorio de la nueva Constitución, la Jurisdicción Agroambiental se transformó atendiendo -además de en materia agraria y forestal- otras competencias: en ambiental, biodiversidad, recursos naturales renovables y aguas (Constitución Política del Estado, 2009, art. 189). Asimismo, la Ley N°025 (2020, Art. 131.II) indica que la jurisdicción agroambiental “[d]esempeña una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; que no sean de competencias de autoridades administrativas”.

Respecto a su estructura y por disposi-

ción constitucional, las máximas autoridades que componen el Tribunal Agroambiental se eligen por voto popular, en elecciones generales (Constitución Política del Estado, 2009, art. 188.I), teniendo i) al Tribunal Agroambiental como máximo tribunal de cierre, operando el *per saltum*, para los recursos de casación a través de dos salas especializadas, y ii) a los 63 juzgados agroambientales de primera instancia.

Una de las características más relevantes de esta jurisdicción es la itinerancia de los juzgados agroambientales, que fue establecida en la Ley de Órgano Judicial (art. 151), en la que se precisó que “[l]as 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”. Asimismo, las itinerancias se regulan por reglamento<sup>5</sup>, que dispone en cada gestión, en coordinación con la sociedad civil, la presentación de programaciones por parte de las y los jueces agroambientales para aprobación ante la Sala Plena del Tribunal Agroambiental. Este mecanismo facilita el acceso a la justicia a las comunidades campesinas, toda vez que los juzgados agroambientales se desplazan por el espacio territorial de su competencia, permitiendo la llegada de los servicios judiciales a los lugares más alejados, en los que se encuentran los conflictos.

Un aspecto importante a considerar para que los juzgados agroambientales puedan asumir competencia en materia agraria radica en la condición que ante conflictos emergentes de la posesión, la propiedad y actividades agrarias o de naturaleza agroambiental, el requisito es la conclusión del proceso de sa-

<sup>5</sup> Reglamento del Programa de Justicia Itinerante, aprobado por Sala Plena del Tribunal Agroambiental, el 25 de abril de 2019.

neamiento o su no ejecución, en razón a que durante el proceso de saneamiento la jurisdicción agroambiental sólo tiene competencia en cierto tipo de conflictos en el área rural y en área urbana, si en el espacio se desarrolla alguna actividad productiva agropecuaria<sup>6</sup>.

#### **IV. a. Carácter social de la materia agraria y los institutos jurídicos propios**

El carácter social del Derecho Agrario, como lo establece el Decreto Supremo N°29215 (2007, art. 3), se debe al dominio originario del Estado sobre la tierra y la reforma agraria permanente para garantizar el control del adecuado uso de la tierra con el cumplimiento de la función social o económico social de la propiedad; así como en la resolución de controversias, ante la igualdad de elementos objetivos probatorios prevalecerá la función social respecto a la función económico social y el bienestar e interés colectivo frente al bienestar individual; el impulso de oficio de los procesos; el no reconocimiento de derechos o pérdida del mismo y la obligatoriedad de denuncia cuando se identifiquen relaciones servidumbres, como efecto de cualquier actividad dentro de predios agrarios; el respeto a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible cumpliendo normas ambientales; y por considerar la tierra de manera integral, incluyendo sus connotaciones sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo rural, entre otros.

En lo procesal, se contemplan los principios de: función social, oralidad, intermediación, dirección, gratuidad, publicidad, especialidad, celeridad, defensa, concentración, integrali-

dad, inmediatez, servicio a la sociedad, precautorio, responsabilidad ambiental, sustentabilidad e interculturalidad (Constitución Política del Estado, 2009, art. 186; Ley N°1715, 1996, art. 76 y Ley N°025, 2010, art. 132).

#### **IV. b. Descripción de procesos agrarios en la jurisdicción agroambiental**

En sujeción a los principios de acceso a la justicia y desjudicialización, en los juzgados agroambientales se aplica el proceso conciliatorio, que permite el acercamiento entre los afectados, quienes sin contar con asistencia técnica pueden pedir a la autoridad judicial que sea convocada la otra parte a un proceso conciliatorio. Ese procedimiento se puede realizar antes de iniciado un proceso judicial como “conciliación previa” o durante su desarrollo como “conciliación intraprocesal”. En estas etapas las y los jueces agroambientales tienen la obligación de instar a las partes a la conciliación (Ley N°1715, 1996, art. 83.4), explicando sus alcances y beneficios. En ambos casos (conciliación previa o conciliación intraprocesal), las partes suscriben un acta; en caso de concretarse la conciliación, es homologada por la autoridad judicial, alcanzando la calidad de cosa juzgada y de cumplimiento obligatorio; si el acuerdo fuere parcial, el proceso podría iniciarse o proseguir en la parte no consensuada, teniéndose por acordado sobre la parte en la que si hubo acuerdo.

Al primer trimestre de 2023, las conciliaciones previas han sido cerca del 26% de las 3020 causas atendidas en los juzgados agroambientales. El porcentaje de estos procesos en gestiones anteriores ha alcanzado incluso al 40% de las causas (Tribunal Agroambiental 2023; Rendición Pública de Cuentas Inicial 2023).

Una característica especial en la jurisdicción agroambiental radica en que la misma autoridad judicial se convierte en facilita-

6 Ley N°1715, 1996, art. 30, modificada por la Ley N°3534, 2006, art. 17; Ley N°25, 2010, arts. 144 y 152; AAP S2 N°83/2022, FJ.II.iii, 9; SC N°0378/2006-R, II.2, 6; SCP 2140/2012, II.3, 8-9; SCP 1975/2014, III.2, 6 y SCP 1988/2014, III.3, 10.

dor, mediador o conciliador dependiendo de la necesidad, dejando su rol de juez para coadyuvar a las partes a llegar a un acuerdo y resolver el conflicto. Para solicitar conciliación no se necesita apoyo técnico, porque se puede llegar al juzgado y, vía un formulario o acta, el personal de juzgado recoge y plasma la solicitud de convocatoria o invitación a la otra parte. Así inicia el proceso conciliatorio, allá donde físicamente sea más conveniente, lo que permite a las comunidades campesinas y/o a sus miembros llegar con sus problemas directamente ante los juzgados agroambientales o aprovechar la presencia del juzgado en las zonas más cercanas por la itinerancia.

Otra facilidad del juzgado agroambiental, para garantizar la justicia gratuita, es que cuenta con un técnico especialista para apoyar el trabajo de la autoridad judicial y brindar informes, actividad que libera a las partes, como a las comunidades campesinas, de tener que cubrir los costos de un perito o profesional técnico externo. Otro servicio en los juzgados de áreas rurales, aunque limitado, es la habilitación de defensores de oficio (Ley N°25, 2010, art. 113).

Una cualidad importante en el trabajo de los juzgados agroambientales radica en que el procedimiento base aplicado es el juicio oral, que concentra bajo el principio de intermediación la mayor cantidad de actuaciones procesales en las audiencias principal y complementaria; además, utiliza el protocolo de actuación con perspectiva intercultural<sup>7</sup>, en-

foque de género e interseccional, así como, si corresponde, un idioma nativo de la región por las y los jueces. También se utilizan criterios culturales, pudiendo contar con traductores o intérpretes interculturales o, en su defecto, llegar a las autoridades nativas locales como primera fuente de consulta o interpretación. Según la Ley N°269 (2012, art. 24),

El Órgano Judicial, deberá garantizar en los juicios y procedimientos el uso de los idiomas oficiales del Estado. Toda persona que se encuentre involucrada en procesos judiciales tiene derecho a defenderse en su propio idioma, con traductora o traductor, asignada o asignado de manera gratuita. Las servidoras y servidores públicos del Órgano Judicial deberán conocer un idioma de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de acuerdo al principio de territorialidad.

También se aplican otros procedimientos, como los voluntarios, ejecutivos, monitorios, sumarísimos, medidas cautelares o precautorias, dependiendo el tipo de causa o proceso que se presente ante la jurisdicción agroambiental. La jurisdicción, en lo agrario, trabaja en el área social del derecho con facilidades de acceso a las comunidades campesinas y, por las limitaciones de lejanía, de apoyo técnico, presupuestarias o de conocimiento, las poblaciones alejadas tienen limitada su llegada a la jurisdicción agroambiental.

#### **IV. c. Acciones agrarias ante los Juzgados agroambientales**

La jurisdicción agroambiental puede conocer diferentes tipos de procesos o acciones nominadas, además de todas aquellas que puedan adecuarse o ser definidas por ley (Ley

<sup>7</sup> Cómo Órgano Judicial, se ha puesto en vigencia un protocolo de coordinación interjurisdiccional de las juezas y jueces en el marco del pluralismo jurídico igualitario, para facilitar el trabajo de la jurisdicción, mismo que desarrolla mecanismos de coordinación y cooperación, elaborado por el Tribunal Supremo de Justicia, con la asistencia de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), Adoptado por Acuerdo de Sala Plena del Tribunal Agroambiental, Acuerdo SP.

TA N° 016/2018 de 5 de septiembre de 2018.

Nº25, art. 152; Ley 1715, art. 39, modificada por el art. 23 de la Ley Nº3545; entre otras). Entre estas se puede citar:

- Acciones reales agrarias, personales y mixtas;
- Acciones de defensa para garantizar el derecho de propiedad;
- Acciones posesorias o de defensa para garantizar el derecho de posesión;
- Procesos voluntarios;
- Procesos sumarísimos (desalojo por avasallamiento);
- Acciones ambientales precautoria, de prevenir y establecer la responsabilidad ambiental;
- Procesos de estructura monitoria;
- Proceso de ejecución coactiva de suma de dinero, por actividades de naturaleza agroambiental;
- Además de las medidas preparatorias o preliminares, medidas cautelares o precautorias;
- Otras establecidas por ley.

Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el primer trimestre de 2023, las y los jueces agroambientales, en materia agraria, han atendido 72.836 causas, de las cuales el 14% correspondieron a acciones posesorias o de defensa de la posesión; 14% a acciones reales personales y mixtas; y un 8% correspondieron a acciones voluntarias, acciones de desalojo por avasallamiento y acciones de defensa del derecho de propiedad, entre los resultados más relevantes (CICERO 2023).

#### **IV. d. Procesos y procedimientos ante el Tribunal Agroambiental**

Los procedimientos agrarios técnico jurídico administrativo de saneamiento, expropiación, de reversión y dotación de tierras fiscales que desarrolla el INRA pueden ser revisados por el Tribunal Agroambiental, en el marco del control de legalidad, mediante los

procesos contencioso administrativos para revisar las resoluciones finales. En este sentido, durante el periodo 2000-2023 han sido atendidas y resueltas 1.937 demandas contencioso administrativas, en su mayor parte contra resoluciones finales de saneamiento de la propiedad agraria.

Una vez concluido el proceso de saneamiento, por demanda de nulidad o anulabilidad de títulos ejecutoriales, llegaron al Tribunal Agroambiental 922 causas. Para la revisión de las decisiones de las y los jueces agroambientales como procesos de puro derecho, a través de los recursos de casación y/o nulidad, el Tribunal Agroambiental ha conocido y resuelto 1.981 casos (SISAGRO, 2023).

#### **V. Formas y prácticas de coordinación, cooperación y complementariedad entre jurisdicciones**

En el marco del pluralismo jurídico igualitario, el Órgano Judicial está encargado de la tutela para garantizar el ejercicio de los derechos, deberes y obligaciones de las personas particulares como de las entidades públicas. La tutela judicial debe ser ejercida por las diferentes entidades que conforman el Órgano Judicial y las que se encargan del servicio de justicia: i) en coordinación, concertando medios y esfuerzos con acceso a información, espacios de diálogo y otras formas de intercambio de experiencias; ii) en cooperación, cuando sea necesario en atención de casos; y iii) en complementariedad con la concurrencia de esfuerzos e iniciativas entre jurisdicciones (Ley Nº 73, 2010, arts. 4.f, 14 y 16), que les permita cumplir su misión y superar sus limitaciones con otra entidad.

#### **VI. Dificultades**

Se identifican las siguientes dificultades:

- **Marco legal regulatorio:** La gestión y

distribución de la tierra tiene mandatos constitucionales, como la extensión, características y forma de conversión por tipo de propiedad y la regulación del mercado de tierras que precisan ser cubiertos a través de una ley; así como la adecuación de las normas internas de las comunidades para evitar problemas por distribución o irrespeto que vayan en contra de la naturaleza comunitaria, entre otros.

- **Proceso de saneamiento:** Con respecto al proceso de saneamiento de la propiedad agraria por el INRA, si bien está concluyendo, las demandas contencioso administrativas y demandas de nulidad de Títulos Ejecutoriales ante el Tribunal Agroambiental sostienen un retraso que impide la aplicación de una justicia pronta y efectiva en la jurisdicción agroambiental a causa de las acciones de defensa constitucional que son interpuestas por los justiciables, así como la interposición de acciones de amparo constitucional, que son resueltas tardíamente dadas las numerosas causas que van en revisión ante los jueces o salas de garantías y ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.
- **Pluralismo jurídico en Bolivia:** El desconocimiento y la falta de información en muchas comunidades sobre los límites competenciales en la distribución interna de tierras entre sus miembros, la protección de la vida en comunidad, respaldada por otras jurisdicciones -principalmente la agroambiental en función a los mecanismos de coordinación y cooperación- son escasamente difundidos y practicados.
- **Carácter social de la materia agraria:** Respecto al dominio originario del Estado sobre la tierra y la reforma agraria, que obliga al cumplimiento de la fun-

ción social por las comunidades para mantener su derecho de propiedad y hacer uso sostenible de la misma con base en un desarrollo rural integral sustentable (Constitución Política del Estado 2009, art. 406.I), que necesitan ser priorizados.

- **Procesos agrarios:** Los juzgados, que aplican criterios interpretativos diversos para resolver una determinada acción, que sostienen falta de uniformidad en los formatos aplicados en los procesos judiciales y la característica de la oralidad que complejiza la normalización de los procedimientos aplicados, entre otros, son aspectos que se deben consensuar y uniformar en lo posible, respetando criterios diferentes o disidentes. Por otra parte, si bien la mayoría de las causas resueltas en juzgados agroambientales obedecen a procesos conciliatorios, estos aun no son suficientes para permitir el acceso a justicia a comunidades campesinas, principalmente por las limitaciones estructurales que hacen a su posibilidad de acceso a una tutela judicial efectiva.
- **Composición de las causas:** La composición de las causas atendidas por la jurisdicción agroambiental requiere realizar importantes esfuerzos y consensos con el objeto de promover y complementar el tratamiento procesal agrario, en el área social del derecho y las demás materias de competencia agroambiental (aguas, medio ambiente, biodiversidad, entre otras).
- **Políticas de acceso a la justicia y desjudicialización:** Se ha visto en la práctica agroambiental que estos principios se cumplen tanto desde la aplicación de la Itinerancia como la conciliación; sin embargo, se requiere que estas políticas sean desarrolladas, estructura-

das, articuladas e implementadas en todas las instancias del Órgano Judicial a objeto de materializar las mismas en las intervenciones judiciales. Por otra parte, el acceso a los servicios de justicia agroambiental se ve limitado en las comunidades alejadas, debido a los costos económicos y conocimientos para contar con el servicio de apoyo técnico especializado, como asesores legales u otros, dificultando la acción de defensa de derechos en materia de tierras, ante la necesidad de tutela judicial.

- **Capacidades técnicas limitadas:** Actualmente la carencia de medios y formación técnica especializada limita a las comunidades en la delimitación de sus espacios y mejora de sus conocimientos; más aún, considerando las dinámicas en la distribución de sus territorios, los avasallamientos inclusive en las Tierras Fiscales disponibles a efectos de su dotación. La jurisdicción agroambiental en el marco de la coordinación y cooperación presta apoyo con capacitaciones y en actividades de mensura y deslinde, toda vez que los principales problemas recurridos tienen su base en la delimitación de espacios.

## VII. Conclusiones

- A 30 años del reconocimiento de la jurisdicción agraria y su conversión a jurisdicción agroambiental, esta aun no es conocida por la población, requiriéndose un mayor trabajo en la promoción y socialización de competencias ante la sociedad civil, el sistema universitario y profesionales abogados, incidiendo en el balance y cuantía de causas que actualmente son procesadas por esta jurisdicción.
- Se requiere trabajar con mayor profun-

dididad el deslinde competencial con las otras jurisdicciones, con instrumentos propios de cada jurisdicción, que precisen los límites en las actuaciones judiciales respetando las competencias asignadas a cada jurisdicción.

- Es necesario aplicar los mecanismos constitucionales de coordinación, cooperación y complementariedad entre jurisdicciones que permitan superar limitaciones institucionales con sus respectivas potencialidades, con espacios de diálogo formalizados, con el reconocimiento mutuo y compromiso por el bien de la población.
- Las dificultades de acceso a la información y conocimiento de servicio por las comunidades se pueden superar realizando un mayor esfuerzo en: las planificaciones participativas desde los juzgados agroambientales, las itinerancias, las conciliaciones y la permanente socialización de competencias, entre otras.
- Se requiere profundizar en el desarrollo de políticas públicas judiciales respecto a la formación y especialización profesional del Órgano Judicial y, en particular, del personal de la jurisdicción agroambiental.
- Se requiere la implementación de leyes por la Asamblea Legislativa Plurinacional y en lo procesal agroambiental a efectos de otorgar mayor seguridad jurídica y permitir el ejercicio de competencias plenas a la jurisdicción agroambiental.
- Se precisa agilizar la resolución de procesos que son de conocimiento por la jurisdicción constitucional en las causas que son sometidas a revisión, particularmente en las acciones de amparo constitucional, que impiden que las resoluciones finales de saneamiento adquieran su ejecutoria para su poste-

rior titulación, sobre todo respecto a las Tierras Fiscales disponibles para redistribución de tierras.

- Existe necesidad de promover la conciliación judicial y extrajudicial en el marco de la negociación, mediación y los procedimientos propios de las comunidades indígena originaria campesinas, respetando los derechos y garantías constitucionales tanto en lo individual y colectivo con criterios de interculturalidad, género e interseccionalidad.

## Bibliografía

Constitución Política del Estado (2009). [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/)

Decreto Ley N°3464, de Reforma Agraria, de 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956. [www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/)

Decreto Supremo N°23858, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, de 9 de septiembre de 1994. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Decreto Supremo N°29215, Reglamento de la Ley N°1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, 2 de agosto de 2007. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

García Linera, Álvaro Compilador/a o Editor/a; Chávez León, Marxa; Costas Monje, Patricia. 2010. *Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/agruco/20171003032431/pdf\\_552.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/agruco/20171003032431/pdf_552.pdf)

INRA (2023) Audiencia de rendición pública de cuentas final. Gestión 2022. Febrero 2023. <https://www.inra.gob.bo/InraPb/paginaController?cmd=inicio>

Instituto Nacional de Estadísticas. 2012. Encuesta Continua de Empleo 2015 – 2023. Bolivia – Área Rural: población por mes, según condición de actividad y sexo. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-sociales/bolivia-area-rural-poblacion-por-mes-segun-condicion-de-actividad-y-sexo/>

Instituto Nacional de Estadísticas. 2012. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Bolivia: Población empadronada por sexo, grupos de edades y estado civil, según Departamento, Provincia, Municipio y Comunidad.

Instituto Nacional de Estadísticas. 2023. Proyecciones de Población, Revisión 2020. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/>

Ley N°1715, de 18 de octubre de 1996, arts. 17 al 23 modificada por la Ley N° 3545, de 28 de noviembre de 2007. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N°269, Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas, de 2 de agosto de 2012. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N°144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio de 2011. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Tribunal Agroambiental (2021). Justicia Agroambiental Itinerante. Revista Jurídica Agroambiental. Edición Especial – 2021. Publicaciones. [www.tribunalagroambiental.bo](http://www.tribunalagroambiental.bo)

Tribunal Agroambiental (2022). AAP S2

N° 83/2022, de 28 de septiembre. <http://arbol.tribunalagroambiental.bo/tujllaki/web/index.php?r=site%2Flistaresoluciones>.

Tribunal Agroambiental (2023). Sistema de Seguimiento de Causas de los Juzgados Agroambientales (SICERO).

Tribunal Agroambiental (2023). Sistema de Seguimiento de Causas del Tribunal Agroambiental (SISAGRO).

Tribunal Agroambiental (2023). Rendición Pública de Cuentas Inicial 2023. <https://www.facebook.com/www.tribunalagroambiental.bo/videos/794537655319821/>

Tribunal Constitucional Plurinacional (2006). SC N° 0378/2006-R, de 18 de abril. [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0utdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0utdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2012). SCP 2140/2012, de 8 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0utdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0utdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014) SCP 1975/2014, de 13 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0utdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0utdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014) SCP 1988/2014 de 13 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0utdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0utdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014). SCP 0764/2014, de 15 de abril. [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/)

[https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0utdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0utdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Supremo Electoral (2011). Resolución del Tribunal Supremo Electoral N° 079/2011 de 13 de mayo. <https://www.vobolex.org/bolivia/resolucion-079-2011-del-tribunal-supremo-electoral/>